

*др Момир Милојевић,  
редовни професор Правног факултета у Београду*

## НЕУСТАВНОСТ УСТАВА И МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ЈУГОСЛАВИЈЕ

### I. ПРЕТХОДНЕ НАПОМЕНЕ

Уставно преуређење Југославије изазива највећу пажњу грађана који с правом негодују што се о питањима од најширег значаја расправља и одлучује на састанцима у уским круговима, најпре у Председништву СФРЈ, затим на састанцима шест председника република, односно председништава република, да би се све svelo на договор двојице председника, на основу којег је сачињена "радна верзија" новог устава. Најшира јавност се с пуним правом пита зашто издавачи и часописи делују незаинтересовано; зашто штампа, радио и телевизија угошћују само оне који су познати по политичком ангажовању. Стручне и научне установе и удружења намерно су по страни. Ко је позванији од Правног факултета да се изјасни о највишем правном акту земље? У Југославији су се често мењали уставни али је, колико се сећам, на нашем Факултету расправа вођена само 1963, 1971 (о амандманима) и 1988, када је иначе сваки грађанин могао да достави своје примедбе.

Из породичних разлога нисам могао да присуствујем расправи 1971, а да јесам ко зна шта бих рекао и како бих прошао, без обзира на то што не бих могао да се сложим са свим што је тада речено. Сада је неприлично да кажем да се никада нисам бојао могућих последица јавно изреченог мишљења. Када кажем да сам и сада приправан на све што може да се деси није то због тога што су ризици мањи, већ што је ситуација битно другачија. Недостатак слободe говора могао је нанети штету скоро искључиво појединцима (уз евентуалну забрану појединих листова или часописа), а недостатак минималне слободe штампе данас онемогућава да се чују усамљени гласови разума који упозоравају на могуће последице (неке од њих смо синоћ чули у Народној скупштини Србије). Значај слободe штампе данас је неупоредиво већи него 1971. или 1974, јер тада је тек почињао процес уставног рушења Југославије, док данас, односно кроз три дана, тај процес треба да се заврши укидањем Југославије и то - уставом. Какве ли ироније, каквог поигравања с правом. Због тога је последњи час (ако већ није прошао) да се чује глас оних који не би смели да ћуте пред оним што се данас дешава.

Када то кажем сећам се како је Адвокатска комора, 26. априла 1941, устала против приступања Југославије Тројном пакту, који је држави

наносио највише моралну штету, а формално јој (макар привремено) гарантовао опстанак. Данас је ситуација неупоредиво тежа јер треба да се укине држава. Пре више од пола века Југославија је, макар формално, имала савезнике, данас нема никога (како би их могла имати када сопственим одлукама себе укида). Данашњи скуп је због свега овога изузетан. Мора бити изузетан и по ономе што ће бити изречено. Ни ја нећу моћи да одолим емоцијама, иако изражавам своје давнашње уверење. Као и многи, испуњен сам великим незадовољством због начина рада највиших савезних, а нарочито републичких руководилаца, који од њега не одступају ни у овим за нашу земљу најтрагичнијим данима. Уместо да су окупили најспособније људе за тражење излаза из најдубље кризе у којој се ова напаћена земља нашла, жури им се да је што пре докрајче. Ово незадовољство се меша с дубоким болом због немоћи да се спречи општа катастрофа пред којом се налазимо. Има ли веће срамоте од укидања државе? Наша генерација треба да прими одговорност пред будућим нараштајима за пропаст државе у којој су рођени сви овде присутни. Моја одговорност неће бити нимало умањена тиме што ћу бар присутне (а преко "Анала Правног факултета у Београду" и читаоце) обавестити да сам, у границама својих могућности, покушао преко најпознатијих београдских листова (1) у последње две године, а нарочито последњих месеци (тачније од краја јуна 1991. до пре десетак дана), да скренем пажњу најшире јавности на могућности да се избегну неизбежне тешке последице. На жалост, уредници су из само њима познатих разлога непрестано одлагали објављивање ових текстова. Због тога је овао моја прва (2) и можда једина прилика да изнесем своје мишљење. Кажем и једина, јер је ово можда мој последњи јавни наступ. Када изгубим државу биће касно и неће бити ни прилике ни сврхе да о томе говорим. Стога молим за разумевање ако ово моје излагање буде дуже него што за ову прилику допуштају време и простор у часопису. Не бих понављао оно што је рекао професор Павле Николић, с чим се слажем, али сматрам потребним да се задржим на неким основним питањима, посебно оним о којима имам другачије мишљење.

## II. УСТАВНОСТ УСТАВА

То је пре свега питање уставности устава чији је "предлог" синоћ утврђен у скупштинама Србије и Црне Горе. Потпуно се слажем с професором Николићем да ће такав устав бити ништав, али бих (свестан како на сваком па и нашем језику звучи када се говори о уставности устава) допустио себи да додам да је ништавост последица материјалне или формалне неуставности устава.

(1) "Политика", "Политика експрес", "Борба", "Вечерње новости".

(2) Не рачунајући покушај од пре више од годину дана у раду *Уставност и уставна криза у Југославији* ("Гледишта", 1991, бр. 3-4, стр. 65-78) да се укаже на кретања у Европи, из којег су уредници брижљиво изоставили предлог о расписивању вишестраначких избора као средству за очување Југославије, као и мој став да није правна држава она која излаз из кризе тражи неуставним путем.

1. Устав ће бити формално неуставан због непоштовања правила поступка за његово доношење. Поступак је прописан у Делу петом важећег Устава од 1974 (чл. 398-403), чије се све одредбе морају применити јер чине целину, а не само члан 403. И то се намерава применити нешто измењено. Наиме, док у члану 403. јасно пише да Савезно веће Скупштине СФРЈ "проглашава" промену устава (не правећи разлику између измена у уставу и доношења новог устава), дотле у "радној верзији", а сада "предлогу", стоји да Савезно веће "усваја и проглашава" устав. Усвајање је свакако додато да би се надокнадио недостатак због непримењивања одредаба из чланова 400-402. Стога поштовање правила поступка није излишни формализам већ гаранција регуларности. Није случајно предвиђено више фаза у више органа: поред оних наведених у Уставу, ту су и помоћна тела Скупштине или њених већа, затим јавна расправа. Сврха овога је да се сваки предлог темељито претресе и нађе најбоље решење. Не каже се узалуд: "сто пута мери, једанпут сеци". Доношење устава се намерно убрзава, прескачу се важне фазе и најгрубље игнорише мишљење грађана. Чему то? Никада ситуација није била деликатнија, а никада већа журба. Лако је рећи да ситуација захтева брз рад. Не треба одуговлачити, али ни олако одлучивати. Зар немамо довољно искуства са пребрзо донетим законима? Сада на брзину хоћемо и државу да укинемо. Због тога предлог који је синоћ усвојен не треба да буде ништа више од предлога из члана 399. Устава, без обзира на жељу да му се да већи значај него нацрту из члана 401. Устава. Уз све поштовање рада две републике, не може се мимоићи поступак по одредбама чланова 400-402, а републике врло брзо могу да одговоре у смислу члана 401, ст. 2, пошто Савезно веће утврди нацрт по члану 401, ст.1. Ако је предлог република толико добар да одговара потребама модерне савезне државе (3), не треба сумњати у то да би га надлежна тела Скупштине усвојила у релативно кратком року. Тако би рад био неупоредиво квалитетнији, без дезавуисања република и, што је најважније, у складу са Уставом.

2. Формална уставност не значи само поштовање надлежности органа, већ подразумева и њихов правилан састав. Неучествовање делегата из неких република у раду Скупштине представља фактичку, али не и правну сметњу. Ако је овоме нађено решење, онда нема оправдања да се о уставу савезне државе не расправља у Скупштини СФРЈ и њеним телима, или да та расправа буде одржана само привидно, реда ради. Разуме се да расправљају и одлучују они који присуствују и учествују у раду. Запрепашћује вест у данашњој "Политици" да су на седницу Савезног већа у понедељак позвани само делегати из Србије и Црне Горе (4), иако су, како се истиче, до сада долазили и делегати из Босне и Херцеговине. Објашњење се налази да ће Југославију убудуће чинити само Србија и Црна Гора, а да остале републике могу да јој приступе и ваљда у зависности од тога учествују у раду Скупштине. Без обзира на дилему

---

(3) Не знам да ли је и колико коришћен својевремено у Председништву СФРЈ израђен Нацрт устава Савезне Републике.

(4) Б. Чпајак, *Свечано проглашење устава нове државе*, "Политика", од 24. априла 1992, стр. 10.

да ли је то званично тумачење или мишљење новинара, запањујуће је неразликовање између садашње и будуће скупштине. Никакво посебно знање није потребно да би се схватило да устав може да прогласи само Скупштина или Савезно веће у *садашњем саставу* и ни у каквом другом. Непозивање једног броја делегата је тешка повреда правила и озбиљан разлог да се прогласи ништавим сваки акт који би донело тело у којем се не омогућава свима да раде (5).

3. Када је реч о Савезном већу не бих се могао сложити с прилично раширеним схватањем о његовој нелегитимности (које заступа и професор Николић) јер не произлази из вишестраначког система. У том је погледу врло јасна разлика између републичких и савезних органа, изабраних по различитим системима. Сви савезни органи су изабрани по тада важећем, једнопартијском систему (изузев Већа република и покрајина у које су, прошле године, вишестраначке републичке скупштине послале нове делегације), па су сви они са тог становишта једнако легитимни или нелегитимни. Како теоријски објаснити да су они до пре годину дана били легитимни а сада нису? Савезном већу се морао продужити мандат јер није било могуће организовати изборе по истеку мандата, а није се смело допустити да држава остане без највиших органа (скупштине и владе). Ако би се највиши савезни органи сматрали нелегитимним, били би ништави сви њихови акти, донети не само у последње две године, већ за протеклих 47 година! Какав би тек хаос настао када би се то схватање доследно применило. Као да нам је мало и хаоса у којем смо, нарочито последњих годину дана. Сасвим је јасно да највећу одговорност за то сноси републике, а савезни органи у мери у којој нису били довољно предузимљиви у обављању дужности, посебно у погледу обезбеђења услова за проглашење амандмана "замрзнутих" у републикама још од августа 1990. године.

С тим у вези треба рећи да је још пре више од годину дана на седници Савезног већа (од 20. марта 1991) речено да скупштине (тада једностраначке) Словеније и Србије нису дале сагласност на амандмане, па им је дат рок од месец дана да се изјасне о Амандману LXV, којим би се омогућили вишестраначки избори за Савезно веће (6). Неколико месеци касније нова вишестраначка Скупштина Србије дала је сагласност на амандмане, али је Скупштина Словеније одбила да се изјашњава о њима да не би продужавала свој останак у федерацији. Ако је несагласност једне републичке скупштине представљала сметњу за усвајање амандмана, питање је како неучествовање више републичких скупштине у изради устава није сметња за његово проглашавање у Савезном већу. Рећи да су се оне отцепиле није умесно, јер је опште познато да су до сада сва надлежна тела била на становишту (укључујући Уставни суд) да је једнострано отцепљење актима република неуставно. Фактичко понашање не може да произведе никакво правно дејство, а нема никаквог основа да се противуставно и противправно

---

(5) С тим не треба мешати спречавање делегата из појединих република да учествују у раду. То је фактичко и морално питање сваког појединца, што показује понашање делегата из Босне и Херцеговине и из других република.

(6) Б. Чпајак, *Најзад укорак са стварношћу?*, "Политика" од 24. марта 1991, стр. 7.

призна уставним и сагласним праву. Стога је једино исправно решење да устав прогласи Савезно веће у оптимано могућем саставу (што претпоставља позивање на седницу свих делегата чије оставке нису уважене), наравно после расправе спроведене по члановима 400-402.

Ако се жели заиста легитимно Савезно веће требало би да се претходно усвоји Амандман LXV на постојећи Устав. Ако може да се прогласи устав, зашто не би могли амандмани? На основу тога би требало донети потребне одлуке за расписивање и одржавање вишестраначких избора за Савезно веће, наравно на целој територији Југославије. Јасно је, избори би били одржани тамо где је то могуће, али је лако предвидети да би и у непотпуном Савезном већу били представници грађана који желе да и даље живе у Југославији, што значи већине становника већег дела Југославије (7). Такво Савезно веће би сигурно имало већи ауторитет од садашњег. Први задатак нове скупштине био би да организује рад на изрази новог устава.

4. Из тих разлога апсолутно сам против расписивања избора за "некакву" уставотворну скупштину. Не разумем због чега је потребна уставотворна скупштина, ако је за доношење устава надлежна редовна. Уставотворна скупштина је морала донети први устав нове државе (28. јуна 1921), а после другог светског рата то је постало нужно, јер хибридна Привремена народна скупштина апсолутно није била подобна за доношење устава (8).

Прилике ни сада нису редовне. Председништво СФРЈ је 1. октобра 1991. утврдило да постоји непосредна ратна опасност (9) али, можда због реаговања јавности, рад Скупштине није ограничило. Пошто је таква одлука још на снази логичније би било чинити мање а не више, а то су амандмани уместо устава, избори за савезно веће а не за уставотворну скупштину. Подсећам да, колико ми је познато, ниједна држава није донела устав за време рата или сличног стања. Први устави после првог светског рата донети су 1919, 1920. и 1921, а после другог 1946 (не рачунајући Аустрију која је 1945. задржала устав од 1920). Савезно веће је квалификовано да разматра поднете предлоге и да из њих изостави све што је суштински супротно нашем систему у целини.

5. Реч је о неким основним решењима и начелима која будући устав унапред одређују као неуставан. Има много таквих одредаба на које је већ указано. Поменуо бих само оне које се тичу одређивања државе, њене територије, међунационалних односа, језика и писама, закључивања међународних уговора, одржавања међународних односа и чланства у међународним организацијама. Ове одредбе у толикој мери мењају основна начела сваке државе да се питање њихове уставности најозбиљније поставља. Теоријски и политички лако је говорити о слободи уставотворца, али и слобода мора имати границе. Ако би скупшти-

(7) Непопуњена места би се накнадно могла попунити, макар после решења кризе.

(8) Правно је требало да нови устав донесе скупштина изабрана 1938. сходно одредбама члана 115. Устава од 1931. и његове измене Уредбом о Бановини Хрватској. За могуће решење в. Р. Лукић, *Члан 116. Устава и Уредба о Бановини Хрватској*, "Архив за правне и друштвене науке", 1940, књ. XL(LVII), бр. 2. стр. 126-130.

(9) "Службени лист СФРЈ", 1991, бр. 75.

на могла да ради све што хоће био би то слом права. У Француској се више од једног века сматра да ниједан акт, па ни устав, не сме да буде у супротности с Декларацијом о правима човека и грађанина (1789). По Уставу Немачке (1949) основна начела из чланова 1. и 20. не могу се мењати ни уставом (свакако да би се избегла жалосна искуства Вајмарске републике). Такве одредбе не би морале да буду апсолутно неуставне јер постоји могућност да их грађани референдумом прихвате. На тај начин се одлучује о најважнијим променама као што су, на пример, облици државе (владавине, уређења, политичког режима). Утолико пре би сви грађани морали да се изјасне о промени државне територије (10), а да се не говори о стварању, очувању или укидању државе као што се сада предвиђа.

### III. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Ако ишта може да збуни просечног човека то је смисао доношења устава. Слушање изјава политичара и читање новина га само још више збуњују. Месецима је засипан вестима о опредељењу за Југославију, а сада изгледа да су за њу само становници Србије и Црне Горе. ЈНА је послата да раздвоји сукобљене стране, а онда је то препуштено снагама Уједињених нација; "ослобођен" је Вуковар, а сада се не зна чији ће бити. Почетком ове године у Београду је одржана "Конвенција" о Југославији, а Скупштина СФРЈ је почела рад на закону о остваривању права народа на самоопредељење, међутим ни тај посао није окончан. Уместо свега сада се нуди устав који повећава општу забуну или сва ранија питања практично скида с дневног реда, у зависности од тога шта је на речима а шта на делу. Један од примера је тумачење исхода референдума у Црној Гори. Иако су се грађани изјаснили да *наставе* да живе у заједничкој држави, њихови руководиоци то тумаче као жељу да *створе нову* државу, неки чак као жељу народа за уједињењем. Очигледно је не само "прескакање" стварности (јер није познато да се икада Црна Гора одвајала од Југославије), већ и оно што се назива "замена теза". Изгледа да неко намерно говори о новој држави иако је реч о старој, тј. садашњој. Није потребно нарочито познавање матерњег језика да би се знало да се нешто може *наставити* само у *истој*, што значи у постојећој држави, док се у *новој* може само *почети*. Врхунац немогућих склопова може се видети у саопштењу с једног састанка у којем се говори о очувању Југославије и стварању нове југословенске државе, о изради новог устава нове државе. Како тек може да звучи наслов на првој страни угледног листа да ће Југославија наследити (Социјалистичку Федеративну Републику) Југославију, тј. саму себе. Такође, може се прочитати да ће нова држава наставити или обезбедити континуитет Југославије. Иако сам још 17. фебруара т. г. послао редакцији тог листа кратак текст са жељом да се отклони појмовна или политичка збрка, он до данас није објављен. Чему и коме служи тај лист? Питање да ли је држава стара или нова није

(10) С тим не треба поистовећивати мењање међудржавних граница које је у надлежности Скупштине СФРЈ (чл. 283, ст. 1. т. 4), односно Савезног већа (чл. 285, ст. 1, т. 6), док се границе између република могу мењати њиховим споразумима (чл. 5, ст. 2, 4).

академско, као што ни употреба појединих израза не може да буде ствар личног укуса или комодитета. Од тога како се схвата Југославија зависи како њен међународноправни субјективитет (укључујући положај у међународним организацијама), тако и правни положај и, усуђујем се да кажем, судбина милиона њених грађана. Жалосно је што у овом тешком часу морамо да понављамо оно што говоримо студентима.

1. *Стара* је држава која остаје и поред свих унутрашњих промена, а *нова* је држава која се први пут ствара. Пошто данас нема људских заједница ван држава, нова се држава може створити само одвајањем једног дела постојеће државе, или њеним распадом. Југословени могу да створе нову државу само ако претходно укину државу коју имају. Шта ће учинити требало би да зависи од њиховог опредељења, што претпоставља познавање свих могућих последица, како очувања постојеће, тако и стварања нове државе.

Неспоразуми око тога да ли је реч о старој или новој држави могу да проистичу и из неразликовања државе (државности) и државног уређења или политичког система. Због тога се велике промене представљају као стварање нове државе. За своје потребе политичари су говорили о старој и новој Југославији; последњих година о првој, другој и трећој. Борба Запада против комунизма претворила се у борбу против неких држава у којима су комунисти били на власти. Треба мењати све оно што је потребно, али не рушити државе које су људима неопходне. Французи су до сада више пута имали монархију и пет република (које су се смењивале, а од треће је стално република), али је Француска увек била и остала само једна, иста, стара држава. Током другог светског рата Коминтернини ученици су говорили да стварају нову државу, али је наметнутим споразумима Тито - Шубашић (који су Черчилу били потребни да би решио неке друге проблеме) сачувана Југославија као стара држава, што јој је омогућило да као члан антифашистичке коалиције учествује у оснивању више међународних организација, укључујући Уједињене нације (11). Политичари се поводе за помодарством, у чему се политика и право битно разликују. У политици нешто добија вредност уколико је ново, савремено. Колико је политика савремена, толико је право по својој природи конзервативно. Вредност једног правила је већа што је оно старије, више укорењено у пракси и свести људи. Зато је немачки теоретичар Лоренц фон Штајн (Lorenz von Stein), чије је неке ставове прихватио и наш Глигорије Гершић, писао да је најстарији легитимитет најчвршћи легитимитет. То је друга противречност која код нас постоји поред већ наведене између једнопартијске федерације и вишепартијских република. Да ли то наши политичари не знају или имају различите ставове?

2. У нашој пракси се мање говори о старој и новој држави, а више о очувању Југославије и о новој заједничкој држави. Иако је јасно да се очување или опстанак може везивати само за стару или постојећу државу, из изјава се не може разазнати које становиште преовлађује. Председник Србије је с правом реаговао у Хагу што се у првом предлогу

(11) Такав експеримент нису поновили писменији управљачи у Бугарској, Румунији, Мађарској, Пољској и Чехословачкој.

лорда Карингтона (у ствари Европске заједнице) за решење југословенске кризе не помиње постојање Југославије. Касније је у том погледу нешто измењено, али изгледа недовољно, јер и могућност да се створи заједничка држава полази од претпоставке о њеном непостојању. Према новинским вестима став да Југославија постоји изражен је и у документу који је Србија недавно поднела Конференцији у Бриселу (12). У свим изјавама министар иностраних послова Србије, господин Владислав Јовановић, говори о очувању Југославије и о томе да не може бити речи ни о каквој новој држави. Овај његов став је добио подршку на највишем месту - генералног секретара Уједињених нација. Иако је ограничен на чланство у Уједињеним нацијама (а тиме практично и у другим међународним организацијама) значајан је због тога што чланство могу да очувају само старе државе, док нове државе морају да траже да у њих буду примљене. То би требало да буде довољно јасан знак свим политичарима у Југославији да та држава може правно да опстане и поред свих унутрашњих промена које се међународне заједнице не тичу. Упркос томе, у последње време се, чак и с државног врха, све чешће говори о стварању нове државе, са забрињавајућим занемаривањем тешких последица укидања, односно нестанка постојеће државе.

3. Ни политички ни правно није свеједно да ли ће Југославија као држава остати или ће се створити нека нова држава. У пракси је више пута доказано да је било лакше очувати постојећу државу него створити нову. Случај Југославије то у потпуности потврђује. У свом капиталном делу академик Милорад Екмечић је показао како је Југославија стварана скоро 130 година, а сви видимо да се руши много брже. Међународне прилике данас јој нису наклоњене, али се и у њима могу назрети промене набоље. Потребно је само мало више одлучности и мудрости да се издрже тренутне тешкоће. Несумњиво је да добар знак представља предлог ЕЗ о обнављању привредних веза између југословенских република. На жалост, он је дошао после признавања независности неких република (па је то нашло одраза и у тексту прихваћеном у Бриселу, иако се бар у њему није морало говорити о везама између држава), уместо да је био повезан с мораторијумом на примену свих одлука које се односе на отцепљење. Тако измењени ред потеза знатно је отежао излазак из опште кризе, али не треба одустати од његовог тражења и налажења.

У нашем случају очување Југославије је важно због права на самоопредељење народа који живе у разним републикама. Они се најлакше могу изјашњавати за опстанак у постојећој држави, много теже желе да се припоје некој другој, али не могу да учествују у стварању нове државе. Збивања у Босни и Херцеговини, нарочито у последње три недеље, најјасније показују шта значи непоштовање воље једног народа изражене на референдуму новембра 1991, а то важи и за становнике Крајине који су се о свом животу изјаснили још 1990. Иако је Скупштина СФРЈ донела закон којим се проширује примена Устава и савезних закона на Крајину, Крајишници с правом страхују да не буду избачени из Југославије, па траже да буду представљени и у Скупштини (13). То је најважнији разлог, не потцењујући друге, против стварања нове

(12) "Политика" од 28. марта 1992. стр. 2.

(13) *Откуд Крајишници у Савезној скупштини*, "Политика" од 20. марта 1992. стр. 10.



државе од стране република. Било би логично да се прво реши југословенска криза, да се тачно зна да ли ко излази из Југославије, а они који у њој остају касније могу да мењају постојећи устав или да донесу нови.

Исто тако је не мање важно питање положаја неких савезних установа или организација које делују на целој територији Југославије, индустрије итд. Стварањем нове државе оне ће се аутоматски наћи у "иностранству" иако су на свом тлу. Исто важи и за ЈНА као део оружаних снага и за њене припаднике (из свих република) с породицама. О слободи кретања, настањивања и рада нема ни говора, као ни о испуњавању међународних обавеза уопште.

4. Питање да ли ће Југославија бити стара или нова држава има, такође, велики значај са становишта међународног права. Промене у држави су њена унутрашња ствар, али опстанак, нестанак и појава нове државе производе одређене правне последице на међународном плану. Због тога је много значајније да једна држава остане него да се створи нова.

Само држава која остаје задржава свој правни, а самим тим и међународноправни континуитет. Реч "континуитет" или непрекидност у праву сама по себи не значи ништа, а терминима "правни континуитет" и "међународноправни континуитет" жели се истаћи непроменљивост у правном погледу, упркос политичком дисконтинуитету до којег може доћи услед неуставних промена (на пример, револуцијом, државним ударом, пучем и сл.). Јасно је да тога у Југославији нема, наравно под условом да она остане као држава.

Међутим, ако се ствара нова држава поставиће се правно замршено питање сукцесије или наслеђивања, тачније ко треба да наследи несталу југословенску државу. Нека ме исправе они који боље познају ово питање, али правни континуитет и сукцесија не иду заједно. Не могу ићи заједно јер се међусобно искључују пошто се јављају као правне последице различитих фактичких ситуација. Важно је да се зна да ли Југославија као држава постоји или не, да ли ће уставним променама остати или нестати. Ако је нестала, или ако буде нестала, биће брисана из чланства у међународним организацијама. Европска заједница, на жалост, већ сада стоји на становишту да Југославија као држава више не постоји. Претње прекидом дипломатских односа или искључивањем из рада КЕБС треба да омогуће да се избегне изјашњавање о државности Југославије и то питање учини беспредметним. Стога није свеједно како том питању прилази устав, чије се проглашавање припрема.

5. На жалост, будући устав не даје задовољавајући одговор на то питање. Са становишта начина израде и усвајања устава, могло би се закључити да је Савезна Република Југославија и стара и нова држава. Стара је по томе што њен устав проглашава постојећа Скупштина СФРЈ, односно њено надлежно веће. Нова је по томе што устав није рађен по поступку предвиђеном у члановима 398-402. важећег Устава, већ од стране две републике. Неким својим одредбама (нпр. чл. 2) показује се као нова држава. Постоји оправдана бојазан да и пропратни акти (уставни закон и др.) буду тако сачињени као да се ствара нова држава. Не знам колику утеху може да нам пружи мишљење једног учесника у изради текста, да се Југославија није угасила и да се супротно може тврдити

само ако се решење жели наметнути силом (14). Међутим, ни он није сигуран да ли ће ЕЗ прихватити став да је Југославија стара држава, вероватно имајући у виду нека решења из уставног текста. Због свега овога питам се како можемо да убедимо свет да Југославија и даље остаје стара држава, а бројним изјавама и уставом истичемо да је нова. То је најдрагоценији поклон Геншеру и другима и дезавуисање сопствених напора да се Југославија очува. Остаје утисак да не знамо шта хоћемо. Морамо да знамо које су могуће последице решења за које се опредељујемо.

#### IV. ЗАКЉУЧАК

Из тих разлога моја критика устава је строжа него што би била да сам раније имао прилику да о томе говорим, или да је бар оно што сам рекао објављено. Тада би, бар теоријски, постојала нада да се, ако се већ не одложи доношење устава, из њега уклони све оно што би могло дати повода да се постави питање опстанка, а тиме и међународноправног субјективитета Југославије.

Имајући то у виду, предлажем да се уместо устава неодложно прогласи амандман LXV на још увек важећи Устав и донесу акти потребни за расписивање и одржавање непосредних избора за савезно веће. Истовремено Председништво СФРЈ би требало да размотри своју одлуку од 1. октобра 1991. о проглашавању стања непосредне ратне опасности, а други надлежни савезни органи обезбеде услове за одржавање избора на целој територији Југославије.

У погледу устава сложио бих се с професором Николићем да од њега треба одустати јер није време за доношење устава. Ако би требало да будем скромнији и мање радикалан, предложио бих да се доношење устава одложи и препусти новој вишестраначкој скупштини, пошто буде решено основно питање које је узрок ове кризе. Неки зрачак оптимизма могао би да буде текст предложеног устава у којем има више конфедералних елемената, у којем је мања надлежност федерације а већа република него у садашњем Уставу. Да је пре годину дана предложен, на пример, члан 7. будућег устава, верујем да ниједна република не би тражила отцепљење јер би имала више него што је тражила. Све су ово разлози да се са уставом сачека до решења кризе. Устав донет на брзину може само да изазове нове тешкоће (нарочито у међународним односима) уместо да отклони постојеће. Журба амбициозних политичара, чак и када су добронамерни, може да буде фаталнија од досадашње журбе Европске заједнице, те да докрајчи тешком муком створену Југославију. Тако бисмо уместо расплета имали још веће заплете са несагледивим последицама. Ово би се морало спречити по сваку цену, да се на прагу 21. века не бисмо вратили у далеку прошлост уместо да са другим народима идемо у будућност.

---

(14) "Политика" од 21. марта 1992.