

др Стеван Лилић,
ванредни професор Правног факултета у Београду

УСТАВ НЕПОСРЕДНЕ РАТНЕ ОПАСНОСТИ (1)

Што се грбо роди, вријеме не исправи
Валтазар Богишић

I. *Историјска памет.* - Као много пута до сада и у овим тешким тренуцима морамо се окренути себи и у помоћ призвати нашу "историјску памет". У нашој законодавној мисли и пракси, ненадмашни узор и сигуран путоказ представља *Општи имовински Законик за Књажевину Црну Гору*, Валтазара Богишића. У посебној Глави VIII, Законик садржи (чл. 987-1031) "Неке закоњачке (правничке) изреке и поставке које, и ако не могу закона ни преиначити, ни замијенити, могу му, ипак *објаснити разум и смисао* (подвукао С.Л.) (2). Чувени члан 1006. гласи: "**ШТО СЕ ГРБО РОДИ, ВРИЈЕМЕ НЕ ИСПРАВИ** - што је с почетка незаконито, то самим временом законито не постаје". Илустрације ради, ево како се у то време види значај и улога правничке струке у "правилном развиту народа и држава".

"МИ НИКОЛА ПРВИ, ПО МИЛОСТИ БОЖЈОЈ, КЊАЗ И ГОСПОДАР ЦРНЕ ГОРЕ, дајемо на знање и објављујемо:

Пошто се посљедњи рат - у коме још једном у потпуном сјају заблиста несакрушено црногорско јунаштво - сврши миром који Црној Гори донесе, уза знатно раширење граница, и коначно опште признање самосталности, као потуно независне јевропске државе;

пошто Влада Наша, преузе привлачне мјере да умножи производњу Земље у свијем главнијем изворима њеним;

пошто се постара да се проведу путеви, и уреде други начини којима се олакшава саобраћај између појединих крајева државе, и са иностраним свијетом;

пошто се у свим готово гранама државне управе уведоше нове напредније уредбе, или се усавршише пређашње;

Увјерени будући:

(1) Редиговано и допуњено

(2) Валтазар Богишић: *Општи имовински Законик за Књажевину Црну Гору*, Државна штампарија, Цетиње, 1988. Посебно фототипско издање, Обод, Цетиње, 1980.

да ништа тако не унапређује правилан развитак народа и држава, да им ништа тако не утврђује благостање, како добро уређено, свуд и за сваког једнако правосуђе.

- *нађосмо се побуђени, да, у законотворној радњи Нашој, обрати-мо особиту пажњу правосудној струци* (подвукао С. Ј.)" (3).

II. *Пет дана на Жабљаку.* - Осим што по природи ствари буди професионалну и општу радозналост због бројних политичких и правних дилема које отвара, тзв. Радна верзија устава Савезне Републике Југославије (текст објављен у дневној штампи 13. априла) заинтригирала је стручну и ширу јавност и због једне неуобичајене околности на коју је пре пар дана на телевизији указао члан "Српско-црногорске експертне групе са Жабљака". На питање новинарке колико је времена било потребно да се изради текст званичне Радне верзије, дат је децидирани експертни одговор: "*пет дана*".

Пошто је за очекивати да ће текст Радне верзије Устава, заправо текст Предлога устава (након усвајања Радне верзије у скупштинама Србије и Црне Горе) бити, као и до сада, стављен на јавну расправу, то се у наредном периоду могу очекивати занимљиве стручне правничке расправе и политичке полемике (округли столови, трибине и сл.), на којима ће се изложити детаљне и прецизне (мада често и замарајуће) садржинске и правно-техничке анализе одредаба и ставова из овог документа. Уз претпоставку да у вези са јавном расправом о Предлогу устава (као што је био случај са временом израде Радне верзије) не буде неких неуобичајених околности (нпр. да "јавна расправа" траје свега два-три дана (4), резултати ових расправа моћи ће се наћи у уобичејеним стручним публикацијама и зборницима радова, уместо да се, као сада, "стручне расправе" воде преко дневних листова, штампе и ТВ.

III. *Јавна расправа.* - Како су се, осим чланова експертне групе (др Ратко Марковић (5), др Владан Кутлешкић (6), Његован Кљајић из Србије, односно мр Зоран Жижић, др Ранко Миловић, Милан Вешовић,

(3) *Ibidem.*

(4) *Nota bene:* управо се ова прогноза и остварила, тј. Радна верзија устава СРЈ прихваћена је на седници Народне скупштине Републике Србије, односно Скупштине Црне Горе (четвртак) 23. априла 1992. године, а проглашење Устава заказано је за (понедељак) 27. априла 1992. године. Дакле за "јавну расправу" о коначној верзији Предлога устава остављено је буквално три дана: "Велики петак", "Велика субота" и "Ускршња недеља".

(5) *Ратко Марковић* је објаснио да "одсуство уставне могућности за територијалне аутономије, треба да регулишу републички уставни. За Црну Гору је рекао како је "осетљива на евентуалне посесивне аспирације Србије, па се стога искључује могућност доношења устава на Уставотворној скупштини, јер и Црна Гора жели да у текст устава буду записани и њени предлози" (В. Илић: *Прихваћена радна верзија*, "Борба", Београд, 14. април 1992, стр. 7).

(6) *Владан Кутлешкић* (саветник Председника Републике Србије - примедба С. Ј.), један од тројице уставописаца из Србије, истакао је да Уставотворна скупштина није једини демократски начин доношења Устава, додавши да је у предвиђеној процедури "легалитет на страни Савезног већа", док републичке скупштине "имају и легалитет и легитимитет". Није оспорио да су устав писали експерти једне партије, али је затражио да му се "покаже иједна одредба идеолошке садржине" (В. Илић: *Прихваћена радна верзија*, "Борба", Београд, 14. април 1992, стр. 7).

Миодраг Вукотић и Драган Шоћ (7) из Црне Горе) (8), поводом објављивања текста Радне верзије устава аргументовано и убедљиво јавно већ огласили неки наши еминентни и светски признати конституционалисти и врхунски правни стручњаци (између осталих: В. Коштуница (9), К. Чавошки (10), В. Василијевић (11), М. Јовичић (12), П. Николић (13),

(7) "Јуче је Комисија за уставна питања Скупштине Црне Горе разматрала радну верзију устава која је у неким детаљима другачија од оне која је објављена јуче у "Борби". Члан радне групе из Црне Горе који је учествовао у писању радне верзије устава на Жабљаку, *Драган Шоћ* из Народне странке, скренуо је пажњу члановима Комисије да је по том питању имао другачије мишљење. Шоћ је, полазећи од политичких одређења своје странке, био незадовољан одредбом "суверена" уз републике чланице, држављанством и начином бирања посланика у Већу република" (Д. Вуковић: *Прецизирати појам суверености*, "Борба", Београд, 14. април 1992, стр. 7).

(8) "На Жабљаку су, минуле седмице, експерти заиста експертски обавили посао: само за пет дана саставили су оно за шта је обично потребно више месеци, па и година - Радну верзију устава нове Југославије, у десет одељака и 140 параграфа". До тог документа дошло се у рекордном року, не само због стручног умећа др Ратка Марковића, др Владана Кутлешића, Његована Кљајића (из Србије), мр Зорана Жижића, др Ранка Миловића, Милана Вешовића, Миодрага Вукотића и Драгана Шоћа (из Црне Горе), већ понајпре због неопходности да Србија и Црна Гора што пре уобличи своју тежњу за наставком заједничког живота, али и због јасних политичких одредница. Оне су биле записане у Основама уређења и функционисања Југославије као заједничке државе, прихваћеним у обе републике. Уставописци су и сами рекли да им на основу тог предстоји само нормативна разрада, односно преношење политичких одређења у правни језик какав је потребан највишем закону једне земље" (Биљана Чпајак: *Отклоњене многе уставне дилеме о новој држави - Још се не зна ко ће командовати војском*, "Политика", Београд, 5. април 1992, стр. 9).

(9) *Војислав Коштуница* (Народни посланик Демократске странке - примедба С.Ј.) сматрао је да су Србија и Црна Гора у потпуно новој уставној и политичкој ситуацији, због чега би устав морао да донесе Уставотворна скупштина, а не "нелегитимно и нелегално тело као што је Савезно веће Скупштине СФРЈ". Замерио је и на непоштовању важећег Устава Југославије који предвиђа другачију процедуру промене највишег правног акта, затим што у писању устава нису учествовали представници свих, већ само једне политичке странке, чиме је доведена у питање сувереност уставотворне скупштине. Коштуница је упозорио да се "поново враћа право вета", тако да у скупштинском одлучивању пресудну улогу имају федералне јединице (В. Илић: *Прихваћена радна верзија*, "Борба", Београд, 14. април 1992, стр. 7).

(10) "Нема, дакле, никакве сумње да су творци српског Устава из 1990. године, не само "рационализовали", већ изопачили парламентаризам, дајући председнику Републике тако рећи цезаристичку власт. Да су само тај устав написали, још бисмо им веровали да су то учинили ваљаним и јаким разлозима и да је тај тип председничког "парламентаризма" ствар њиховог начелног и постојаног уверења. На наше велико изненађење, за мање од две године наши уставотворци су радикално променили свој став према облику државне власти, па су уместо председничког, односно "рационализованог" парламентаризма, како би то рекао проф. др Ратко Марковић, нацртом устава тзв. треће Југославије предвидели мање-више класични парламентаризам у савезној држави" (Коста Чавошки: *Закон многих недоумица*, "Борба", Београд, 15. април 1992, стр. 13). "Нова држава под старим југословенским именом треба да прикрије војни и дипломатски пораз Слободана Милошевића и војске на коју се ослањао и учини безболнијим губитак државе у којој су живели скоро сви Срби" (Коста Чавошки: *Црногорци шеснаест пута равноправнији*, "Борба", Београд, 16. април 1992, стр. 13).

(11) "Јавља се и несклад између одредаба члана 9. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, и члана 24. Устава СРЈ. Реч је о лишењу слободе у кривичном поступку. У међународном документу тражи се брз поступак: за извођење пред суд предвиђено је најкраће време. По Уставу СРЈ то може да траје и до шест месеци, што се тешко да уклопити у стандарде, а отвара пут и бројним злоупотребама, како упозорава и ранија пракса" (Владан Василијевић: *Слободе у неозбиљним декларацијама*, "Борба", Београд, 17. април 1992, стр. 15).

Љ. Маџар (14), К. Обрадовић, Р. Стојановић и др.), чини нам се целисходније да овим поводом не улазимо у детаљније анализе појединих одредаба самог документа, већ да се ближе осврнемо само на ову, чак и за наше прилике необичну, констатацију да је за израду Радне верзије било потребно свега пет дана. Осим тога, даће се осврт и на нека претходна питања с тим у вези (15).

Пре тога, као куриозитет и могући индикатор наших прилика интересантно је запазити да је дневни лист "Политика", иако један од водећих дневних листова у Србији још од 1905. године, на дан 15. априла својим читаоцима у наднаслову објавио да је "Усвојен Устав Савезне Републике Југославије" (подвукао С. Л.) (16). Ова информација је очигледно *нетачна* јер, као што је познато, Народна скупштина Србије усвојила је Радну верзију 23. априла, док је сам Устав усвојен на седници Савезног већа Скупштине Југославије 12 дана касније, тј. 27. априла 1992.

IV. *Претходна питања* - У вези са Радном верзијом устава, међутим, постављају се и нека претходна питања. Тако се, с обзиром на неке спорне околности у вези са изградом Радне верзије, јавља и једна начелна дилема: тј. да ли је могуће водити мериторну (стварну) расправу о решењима из Радне верзије Устава пре него што се реше поједина спорна питања у вези са политичким легитимитетом, правним овлашћењима и правилима процедуре.

(12) "Одредбе Нацрта устава очигледан су корак назад у односу на Устав од 1974. године. Препун конфедералних елемената, овај устав ипак није давао федералним јединицама право да утврђују дужину мандата својих представника у Већу република и покрајина, нити начин на који ће их одредити. Све је то, као и у већини федерација, било уређено савезним уставом на једнообразан начин. Сада се, из необјашњивих разлога, од тога одступа и Веће република конципира, попут неке дијете, највишег (и по правилу јединог) органа конфедерације" (Миодраг Јовичић: *Кардељ над Жабљаком*, "Борба", Београд, 20. април 1992. стр. 11).

(13) "Данашње Савезно веће Скупштине СФРЈ које треба, како је изричито предвиђено, да усвоји и прогласи нови Устав, не ужива ни легалитет ни легитимитет за тај чин. Пре свега, мандат делегата у Савезном већу је истекао још 1990. године, а друга одлука о продужењу тог мандата (да се занемари она прва) нема уставни основ, те се са разлогом поставља питање легалног постојања уопште Савезног већа, па тиме и његовог овлашћења да усваја Устав. Осим тога, Савезно веће је потпуно нелегитимно, с обзиром на то да су делегати били бирани на једностраначким изборима 1986. године. У данашњим, промененим политичким приликама, једностраначки карактер Савезног већа га до краја дисквалификује и чини нелегитимним" (Павле Николић: *Уједињење ради раздвајања*, "Борба", Београд, 21. април 1992, стр. 11).

(14) "Не оријентишући се на отворену дискриминацију ниједног облика својине, Устав би морао да створи простор за далекосежене промене власничке структуре, што у садашњој верзији није учинио. Штавише, у нужним променама које следе он би могао да се покаже као прилична сметња. Целисходнија уставна формулација била би да се нова држава у економској сфери ослања на институционално заокружену тржишну привреду са приватном својином као носећим обликом власништва" (Љубомир Маџар: *Сметње модернизације*, "Борба", Београд, 22. април 1992, стр. 13).

(15) У јавној расправи изнет је и наш прилог. Види: Стеван Лилић: *Устав за ратну опасност*, "Борба", Београд, 23. април 1992, стр. 13.

(16) Упореди: Ивана Анојчић, *Усвојен Устав Савезне Републике Југославије - Компромис за федерални устав*, "Политика", Београд, 15. април. 1992, стр. 9.

1. *Легитимитет*. - У вези са спорним питањима око легитимитета истакнуто је да је за полазни основ израде Радне верзије устава узета тзв. *Београдска декларација* која је предвиђала неку врсту федералне заједнице између најмање три републике (Босне и Херцеговине, Црне Горе и Србије), са очекивањем да ће се тој заједници прикључити и четврта (Македонија). Као што је познато, ова иницијатива не само да политички стварно никада није ни заживела, већ се оцењује да она данас више и није реална (те се, између осталог, по том основу и оспорава политички легитимитет Радне верзије).

2. *Овлашћења експертне групе*. - У вези са спорним питањима око овлашћења експертне групе, истакнуто је да нису утврђени нити објављени критеријуми за утврђивање састава експертне групе. Посебно од стране политичких партија и правних стручњака, указивано је на околност да се, осим доказане стручности, при утврђивању састава експертне групе за израду текста Устава мора водити рачуна и о поштовању начела политичког плурализма и ванстраначког опредељења стручњака. Осим тога, указано је и на околност да се процедура кандидовања и одлучивање о именовану чланова експертне групе мора учинити "транспарентном", тј. да у сваком тренутку буде могућ јавни увид у све релевантне чињенице и околности у вези са предлагањем и избором чланова експертне групе. Транспарентност подразумева и јавно образложење зашто су баш именовани кандидати (а не неки други) стручно и политички квалификованији од других за израду Радне верзије устава.

С тим у вези, уобичајено је да се при утврђивању састава разних експертних група посебно води рачуна и о тзв. "*fair*" политичким односима између странке на власти и осталих политичких субјеката. Ово из разлога што када се у експертној групи, стицајем прилика, нађу само политички и страначки истомишљеници, логично се намеће закључак да владајућа странка не поштује принцип "*pro bono publico*", тј. да политичке послове не обавља у општем интересу, већ *своје* страначке интересе пројектује као опште интересе грађана, народа и државе.

У садашњем политичком тренутку не може се уочити ниједан посебан разлог због којег би се Социјалистичка партија Србије (СПС), као владајућа странка и политички генератор и инспиратор актуелне уставне промене, требало устручавати у вођењу рачуна о политички "*fair*" односу према осталим политичким субјектима у Србији и факторима из међународне заједнице. "*Fair*" политички односи не проистичу само из опште личне и политичке културе, већ и из околности што ће по логици вишестраначког парламентаризма и владајућа странка (тј. СПС) кад-тад морати да положи политички рачун и јавно објасни свом чланству, симпатизерима, као и свим грађанима Србије и међународној заједници, све околности у вези са вођењем политике у свом мандату. Ако је већ то случај, боље је јавну подршку (нпр. путем превремених избора) тражити пре, а не касније (као што је то, уосталом, недавно успешно учинила владајућа странка у Британији). У супротном, даје се основ за легитимно постављање политички "незгодних" питања са могућим озбиљним импликацијама (нпр. како то да Социјалистичка партија *Србије* своје напоре усмерава ка очувању тзв. крње Југославије, чиме интересе Србије објективно ставља у други план, односно ако су

СПС-у интереси Југославије "изнад" интереса Србије, зашто не промени име у Социјалистичка партија *Југославије* и сл.). У оваквом контексту, владајућој странци може се приговорити и то да није реално и целисходно процењивала актуелне и перспективне политичке ситуације, јер се за "праву ствар залагала у погрешно време" и обрнуто (17).

3. *Процедура*. - У вези са спорним питањима око правила процедуре, ситуација је нешто сложенија. Тако, уобичајено је да се при формирању нових, односно при реструктурирању постојећих државних заједница, обавезно примењују савремени демократски стандарди и форме директног изјашњавања грађана будуће државе (нпр. референдум, плебисцит и сл.). Као што је познато, грађани Црне Горе су се о томе недавно на референдуму (позитивно) изјаснили, док грађанима Србије за то није пружена (макар и формална) прилика. Услед ових околности, истиче се да су грађани Србије у будућој држави *a priori* стављени у битно неравноправан положај у односу на своје сународнике у Црној Гори. Такође се истиче да је оваквом "процедуром", према савременим светским и европским правним стандардима, учињена повреда не само личне слободе сваког грађанина Србије, већ и колективног права српског народа (односно права националних мањина). Индикативно је, међутим, да су се у неким јавним иступањима јавила и одређена тумачења према којим су се грађани Србије по овом питању "практично" већ изјаснили (18) истовремено када су се средином јула 1990. године на референдуму (чији се легитимитет такође оспорава) (19)

(17) С тим у вези, конкретно СПС мора водити рачуна, да као Социјалистичка партија Србије по дефиницији стоји на позицијама *националне и социјалистичке* провенијенције. Истовремено, то значи да се СПС програмски и оперативно битно разликује не само од других националних странака, већ посебно и од "световних" грађанских странака. Консеквентно, како је логично да СПС не може своје политичке платформе легитимно градити на политичким програмима странака грађанске (нпр. реформске) оријентације, предимензионирано залагање за нови устав "по сваку цену" и код добронамерних посматрача, у најмању руку мора изазвати резерве према искрености политичких мотива који стоје иза иницијативе за доношење новог устава, односно израде овакве радне верзије.

(18) Између осталих и потпредседник Народне скупштине Србије, Вукашин Јокановић, у политичкој емисији "НТВ пакет" на Независној телевизији "Студио Б".

(19) Према изјави др Будимира Кошутинца, професора Правног факултета у Београду, члана Уставне комисије Југославије и посланика у Скупштини Србије, идеја о оваквом референдуму има научну подлогу: "Истина, на једној расправи која је вођена на научном семинару Правног факултета у Београду, доцент Томић је изашао управо са таквим једним предлогом - да се народ претходно изјасни на референдуму да ли је прво за доношење устава, па за одржавање вишестраначких избора (...)" (Милорад Вучелић: *Разлози за референдум, разговор са др Будимиром Кошутинцем*, НИН, 29. јун 1990, стр. 14). На конференцији за штампу лидера трију најзначајнијих опозиционих странака (тј. Српски покрет обнове, Демократска странка и Народна радикална странка), одржаној непосредно пред референдум (27. јуни 1990), представници опозиције оценили су да "... опозиција нема ништа против референдума, али оног на којем ће народ одлучити да ли жели да прво изађе на вишестраначке изборе, па онда да добије устав прављен у вишестраначкој уставотворној скупштини, или прво жели да добије комунистички устав, па тек онда да изађе на вишестраначке изборе. (...) Дилема око референдума погрешно постављена и да право питање гласи - ко треба да донесе устав, више странака или само једна" (извор: "Борба", Београд, 28.VI 1990, стр. 4).

изјаснили за нови Устав Србије. Нема потребе посебно истицати да су оваква тумачења веома политички штетна по интересе и углед Србије, јер једноставно нису тачна.

V. *Аналитичке опције*. - Иако сумарни осврт на нека од претходних питања даје допринос бољем резонувању при разматрању дилеме да ли је пет дана за израду Радне верзије устава мало или много, принципијелности ради (иако је јасно да ни студенти не могу спремити испит из Уставног права за пет дана), објективан приступ налаже да се по овом питању поставе најмање две начелне опције.

1. *Опција А*: Претпоставимо да је реч о изради нацрта уставног документа чији су елементи у свим параметрима познати и неспорни (нпр. унутрашњи легитимитет, међународни субјективитет, прецизност граница, чврстина валуте, стабилност политичког система, професионалност оружаних снага и сл.). Дакле, претпоставимо да је реч о "конститутивној предситуацији" која је мање-више политички јасна и правно дефинисана и која претходно не захтева посебно одређивање. У том случају, логично је да за израду оваквог документа нема потребе ангажовати посебну "експертну групу", с обзиром на то да је израда једне овакве "радне верзије" пре свега ствар компилаторског и редакторског карактера, која не захтева више од "једног радног дана" неколико озбиљнијих и искусних референата из службе за правна питања.

2. *Опција Б*: Насупрот томе, претпоставимо да је реч о уставном документу који се односи на једну, ако не потпуно нову, оно сигурно у квалитативном смислу битно другачију политичку и правну конституционалну реалност од постојеће (нпр. уместо тзв. скупштинског система јединства власти, треба увести начело поделе власти; уместо политичког система друштвеног самоуправљања и удруженог рада, треба увести систем вишестраначког парламентарног плурализма и слободног тржишта; уместо социјалистичке федерације коју је чинило шест социјалистичких република и две социјалистичке аутономне покрајине, треба устројити односе између два "парадржавна" ентитета, итд.). Из упоредне и историјске уставно-политичке праксе види се да се уставним реформама приступа веома брижљиво и темељно, уз широке консултације са свим политичким субјектима, уз обавезну препоруку да се употреби сва расположива домаћа и страна "памет" бројних научних институција и стручњака. (С. Дедијер). Као последица тога, уобичајено је да се рад на изради новог устава једне државе организује као рад на садржински и временски сложенем "пројекту".

VI. *Могуће експликације*. - Као одговор на питање да ли је пет дана за доношење устава мало или много, могуће су, природно, различите експликације.

1. *Објашњење Одбора за уставна питања*. - Могуће објашњење узрока доношења устава за свега пет дана чуло се на седници Одбора за уставна питања Народне скупштине Србије (13. априла), на којој је, између осталог, истакнуто: "Србија и Црна Гора се не уједињују, већ се Црна Гора удружује са Србијом" (20), па у том смислу (уколико у ширем

(20) "Марковић (мисли се на члана експертске групе др Ратка Марковића - примедба С.Л.) је за тим рекао да се Србија и Црна Гора не уједињују, већ да се Црна Гора удружује

контексту добро тумачимо дату констатацију) нема ни потребе овом питању (тј. изради текста Радне верзије Устава), посвећивати више времена од оног које му је и посвећено (тј. пет дана). Међутим, ова "олака брзина доношења устава" има и својих очигледних омашки.

Тако, примера ради, узмимо две конкретне илустрације из Радне верзије устава које говоре да је ипак у већој мери требало (у смислу инструкције Књаза Николе) "*обратити особиту пажњу правосудној струци*":

а) Одељак II Устава СРЈ носи наслов: "Слободе, право и дужности човека и грађанина" (чл. 19-67). Одредба Члана 57. конкретно предвиђа: "Запослени имају право на штрајк ради заштите својих професионалних, економских и друштвених интереса, у складу са савезним законом. Право на штрајк може се ограничити савезним законом кад то захтева природа делатности и јавни интерес. *Запослени у државним органима, професионални припадници војске и милиције немају право на штрајк* (подвукао С.Л.)". Не улазећи у оправданост оваквог решења (нпр. зашто се овим лицима не би гарантовало право на штрајк под посебним условима), логичка контрадикторност непосредно проистиче из околности што се једна *забрана* (тј. *забрана права на штрајк*), квалификује као "слобода, право и дужности човека и грађанина".

б) Одредба тачке 6, члана 100. говори о томе да "Савезна влада (...) образује и укида министарства и друге савезне органе и организује и утврђује њихову организацију и делокруг рада". Овакво решење је у најмању руку "необично", с обзиром на то да се Влади, по правилу никада не поверава генерално овлашћење да образује и укида савезну администрацију, већ то право припада законодавном телу, тј. парламенту (скупштини) који устројство управе уређује својим законима, а нису ретки случајеви да се устројство (савезне) управе непосредно уређује уставним нормама.

2. *Непосредна ратна опасност.* - Наравно, могућа су и другачија виђења ствари. Од мноштва могућих објашњења и одговора, из методолошких разлога, изнећемо, илустрације ради, једну тзв. песимистичку варијанту (као противтежу постојећој оптимистичкој варијанти), према којој је не само *ирелевантно* колико је времена потребно за израду оваквог текста, већ је небитно и каква је стварна садржина тог уставног документа. Ова опција полази од околности да је (тзв. крње) "Председништво СФРЈ на седници одржаној 1. октобра 1991. године, оцењујући актуелну политичко- безбедносно ситуацију у земљи, *утврдило постојање непосредно ратне опасности*" (Службени лист СФРЈ 75/91), чиме је практично суспендован Устав СФРЈ (21).

са Србијом. Црна Гора је веома осетљива на аспирације Србије и неће пристати да са уставотворном скупштином иде у неизвесност (Ивана Анојчић: *Почела расправа о Уставу СРЈ - Федерација отоврена и за друге републике*, "Политика", 14. април 1992, стр. 9).

(21) Према форми и језичкој формулацији текста о увођењу стања непосредне ратне опасности, није јасна правна природа тог "акта", тј. да ли је реч о "општем правном акту" (уредби, наредби и сл.) или о "појединачном правном акту" (указу, наређењу и сл.), односно да ли је можда реч о тзв. "материјалном акту" (фактичка радња). С обзиром на

3. *Правни вакуум*. - У условима "правног вакуума", по природи ствари, не само да је правно ирелевантно дејство принципа легалитета у свом супстанцијалном и процедуралном смислу, већ су правно ирелевантне и све последице које одговарајући правни акти евентуално произведу. И, као што је у привреди која почива на постулатима тзв. удруженог рада у основи небитно да ли је робни произвођач економски ефикасан и тржишно конкурентан, тако је и у правном и политичком систему који почива на "суспендованом правном поретку" објективно небитно да ли један нови уставни документ има ваљан политички легитимитет и валидан правни основ (легалитет). Према поставкама оваквог сценарија, Устав Савезне Републике Југославије, *de facto* и *de iure* своди се на "Устав непосредне ратне опасности" са јединим циљем да се неке конкретне актуелне ситуације (нпр. политичко одлучивање, мобилизација војних обвезника, концентрација фискалних ресурса и сл.), што пре регулишу и учине оперативним у административно-техничком смислу; све остало је правно и фактички ирелевантно.

VII. *Турбуленција посткомунистичких система*. - Изради уставног документа једне државе суочене са свим "контингентностима турбулентног социо-политичког реструктурирања посткомунистичких државних заједница у Европи" (22) мора се приступити уз референтно коришћење богатог светског и европског (сада већ и Албаније) политичког искуства, као и уз пуно уважавање уобичајених правила демократске уставотворне процедуре и строгих стандарда стручности. Стога се и у конкретном случају израде уставног документа морају уважити не само све опште претпоставке реструктурирања једне социјалистичке (партијске) државе у постсоцијалистичку (правну и социјалну) државу, већ и све специфичне околности формирања једне нове "компаративне" државне заједнице на остацима једне друге (сада већ политички, правно и територијално декомпоноване) државе.

Иако је као илустративан пример узета једна екстремна песимистичка (али могућа) варијанта, као противтежа једној екстремној опти-

ове правне и формалне околности, као и будући да је реч о (тзв. крњем) Председништву, које је истовремено и "врховни командант", не могу се искључити ни спекулације да је реч о посебном модалитету "меког" државног удара.

(22) У том смислу, као референца најчешће се наводи тзв. "ажурирана" шема "посттоталитарног развоја" из 1989. године *Збигњева Бжежинског* (специјалног саветника за националну безбедност председника САД *Џимија Картера*), у оквиру које се, између осталог, истиче:

"Фаза 3: Посткомунистички ауторитаризам (Југославија) - Ауторитарни режими углавном засновани на национализму; цивилно друштво постаје политичко друштво; политичка супрематија над економијом ширих размера. Транзиција ка Фази 4: највероватније веома турбулентно при крају Фазе 3, иако су мирољубива решења у неким изузетним случајевима могућа;

- алтернатива, уколико се промене блокирају, систематска фрагментација.

Фаза 4: Пост-комунистички плурализам - Политички и социо-економски системи постају плуралистички" (наведено према - *Adam Podgorecki: Social Oppression*, Edited for "Pluralism in Legal Thinking", International Seminar (Warsaw, September 1991), Ottawa University, Department of Anthropology and Sociology, Ottawa, 1991, стр. 79-80).

мистичкој варијанти, остаје да се надамо да ће овакав песимистички сценарио у вези са изработом новог Устава остати само у домену "могуће варијанте" и да се неће појавити као "реална опција" нове државе, тј. да се нови Устав Југославије неће јавити као "Устав ратног стања".