

др Коста Чавошки,
редовни професор Правног факултета у Београду

ТРЕЋА ЈУГОСЛАВИЈА У НОВОМ УСТАВНОМ РУХУ

Састављање општих правних аката, нарочито оних најважнијих - устава и органских закона, релативно је ретка вештина којом располажу само изузетни правници. У нас су они толико изузетни да су исти стручњаци - као да других није било - састављали нацрте и најновијег Устава Србије од 28. септембра 1990. и будућег устава тзв. треће, више него крње, Југославије. Кључну улогу и у једном и у другом подухвату, по свој прилици, имао је проф. др Ратко Марковић. Остале и не вреди спомињати.

ПИСАЊЕ НОВОГ УСТАВА

Доношење потпуно новог устава је, иначе, ретка прилика за умног творца која се врсном правнику указује једном или ниједном у животу, да своје особене погледе на државно уређење и основне правне и политичке установе отелови у највишем закону земље. Ту ретку срећу имали су, рецимо Џејмс Медисон (James Madison), главни творац америчког Устава из 1787, и Ханс Келзен (Hans Kelsen), творац првог аустријског Устава из 1920. године. Нарочито је Медисон добро искористио ову прилику. Утеловио је федерализам као средокраћу између конфедерализма и унитаризма и особену поделу власти оличену у председничком систему. Већ тим новинама стекао је бесмртну славу.

Наши су творци устава, изгледа, још већи миљеници судбине. За мање од две године они ће сачинити чак два устава, што њихове америчке колеге нису имале прилике ни током последњих двеста година. И, што је најважније, то нису обични, свакидашњи уставни донети у неком дугом, непрекинутом трајању једне државе, већ потпуно *нови* уставни без премца и ослонца у дотадашњем, највећма озлоглашеном, уставном поретку. Први устав тзв. *уједињене* Србије је, по речима проф. Ратка Марковића, *особен* у односу на наше досадашње уставе (1) како по стилу и језику, тако и по својој садржини. А и како не би, када је то за Србију, по замисли њених уставотвораца, био почетак *новог* и, мање-више, *јединственог* и *самосталног* државног живота. Други, устав тзв. *треће* Југославије, још је особенији јер ће то бити устав *потпуно нове*

(1) Ратко Марковић, "Предговор", *Устав Републике Србије*, Београд, "Савремена администрација", 1992, стр. III.

државе, која сем имена, прерушених комуниста на власти и неспособних и грамзивих генерала на челу војске, неће имати много заједничког са претходном другом Југославијом. А када се доносе уставни који означавају *нови* почетак у животу Србије и тзв. треће Југославије, то је прилика за њихове уставотворце да, уколико их имају, овековече своје особене правне и политичке замисли.

ОБЛИК ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

Пробни камен у овој расправи биће облик државне власти, односно начин на који је, по овим уставима, уређен однос између законодавне и извршне власти. То се чини у вери да ће наши уставотворци бити доследни, то јест да ће на мање-више исти начин уредити однос између ове две власти. Питање је да ли је баш тако.

Приликом утврђивања облика власти обично се бира између парламентарног и председничког система, или се, пак, налази неко прелазно решење. По речима проф. Ратка Марковића, Уставом Србије од 28. септембра 1990. године, "вршење законодавне и извршне функције државне власти организовано је на премисама парламентаризма, али у *рационализованом облику*" (2). При том је класични парламентаризам британског типа "рационализован", тако што је изузетно ојачана председничка власт која је скоро равна Народној скупштини јер се бира на исти начин - општим и непосредним изборима. Отуда, вели проф. Ратко Марковић, "институција председника Републике...служи као "модераторна власт", која *арбитрира* на линији односа Народна скупштина - Влада. Уз то, председник Републике, поред функција шефа државе и врховног команданта оружаних снага, има овлашћења за предузимање мера у случају ванредног стања, које проглашава на предлог Владе" (3). Проф. Ратко Марковић је само заборавио да дода да председник Србије има и право суспензивног вета на законе Народне скупштине, а може, на образложен предлог Владе, одлучити да се Народна скупштина распусти.

То, међутим, није све. По Уставу из 1990. године, председник Србије располаже изузетним, тако рећи диктаторским овлашћењима у стању државне нужде. По својој иницијативи, или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, он доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине. Тим председничким декретима са законском, односно уставном снагом, могу се ограничити поједине слободе и права човека и грађанина и изменити организација, састав и овлашћење Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштва.

Нема, дакле, никакве сумње да су творци српског Устава из 1990. године не само "рационализовали", већ и изопачили парламентаризам, дајући председнику Републике изузетну, тако рећи цезаристичку власт. Да су само тај устав написали још бисмо им веровали да су то учинили

(2) *Ibid.*, стр. IV.

(3) *Ibidem.*

са ваљаним и јаким разлозима и да је тај тип председничког "парламентаризма" ствар њиховог *начелног и постојаног уверења*.

УОБИЧАЈЕНИ УМЕСТО "РАЦИОНАЛИЗОВАНОГ" ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

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. Ратко Марковић, Нацртом устава тзв. треће Југославије предвидели мање-више класични парламентаризам у савезној држави. То се може лако показати.

Председника Републике Србије бира народ непосредно, што га чини скоро равним Народној скупштини. Председника тзв. треће Југославије бираће Савезна скупштина.

Председник Србије располаже суспензивним ветом на законе Народне скупштине, док председник Југославије тим правом неће располагати.

Председник Србије може, на образложен предлог Владе, да распусти Народну скупштину. Председник Југославије ће бити лишен тог права, пошто се Савезна скупштина искључиво распушта на захтев Савезне владе.

Председник Србије, по прибављеном мишљењу председника Владе, утврђује постојање непосредне ратне опасности или проглашава ратно стање. По предложеном савезном Уставу то ће чинити Савезна влада, пошто саслуша мишљење председника Републике и председника већа Савезне скупштине.

За време ратног стања или непосредне ратне опасности, председник Србије, по својој иницијативи или на предлог Владе, доноси декрете са законском и уставном снагом, док ће у трећој Југославији то чинити Савезна влада пошто саслуша мишљење председника Републике и председника већа Савезне скупштине.

Још је већа разлика у начину на који се смењује шеф државе. Док је за смењивање (*impeachment*) америчког председника у класичном председничком систему довољна већина од две трећине *присутних* (дакле, не свих) сенатора, за опозив српског председника потребно је много више. Да би се само покренуо поступак за његов опозив потребно је да се о томе изјасни две трећине *од укупног броја* народних посланика, а да потом за опозив гласа већина *од укупног броја* уписаних бирача, што је, иначе, двоструко већи број гласова од минимума који је неопходан за сам избор српског председника. Смењивање будућег председника треће Југославије биће лако и једноставно. Њега може да разреши дужности Савезна скупштина већином гласова на исти начин на који ће га и изабрати.

УСТАВ ПО НАРУЦБИНИ

Овако различита решења истог уставног питања изазивају велике недоумице. Ако су оба решења дело истих уставотвораца, поставља се питање чиме су се они руководили приликом битно различитог инсти-

туционалног уобличавања истог огранка власти. Како се нису могли руководити *постојаним и начелним* разлозима, очигледно су посреди прагматички, да не кажемо приземни, разлози. И један и други устав рађени су по наруџбини, као што се шије одело по жељи муштерије која заузврат може поштено да плати.

Нови Устав Србије од 28. септембра 1990. наручио је Слободан Милошевић, па су се тадашњи уставотворци својски потрудили да му угоде. Због тога су функцију председника Републике обликовали према Милошевићевој слици и прилици. Како, пак, први председник тзв. треће Југославије *неће бити* Слободан Милошевић, није било никаквих разлога да тај први председник располаже неким већим и далекосежнијим овлашћењима. Стога је, Нацртом савезног устава, тежиште власти пребачено у Савезну скупштину и њену Владу која може, ако је Скупштина за то овласти, и у редовним приликама доносити уредбе са законском снагом.

Захваљујући оваквом подилажењу и угађању наручиоцима посла, тзв. трећа Југославија имаће необичан облик државне власти. Сама федерација имаће парламентарни систем, док ће Србија, као претежни део те исте федерације, имати хибридни председнички систем, или како би то рекао проф. Ратко Марковић, парламентаризам "у рационализованом облику". Ваља рећи да је у овој ствари Јосип Броз био много доследнији. За себе је приграбио положај неприкосновеног газде у федерацији, али је допустио да му потчињени сарадници буду *истоврсни* сатрапи у својим републикама и окрузима.

РАВНОПРАВНИЈИ ГРАЂАНИ ЦРНЕ ГОРЕ

Када се већ крене овим путем угађања сујети и жељама наручиоца, прибегава се и решењима која се не могу оправдати никаквим рационалним разлозима. Већ првим чланом овог нацрта устава тзв. треће Југославије изричито је утврђено да се она заснива на равноправности грађана и равноправности република чланица. Ова друга равноправност обезбеђена је потпуно једнаком заступљеношћу држава чланица (са по 20 посланика) у Већу република. Како, међутим, Црна Гора има шеснаест пута мање становника од Србије, то би значило да су у Већу република црногорски грађани шеснаест пута равноправнији од грађана Србије. Ма колико то изгледало нелогично, да се само на томе остало била би то логична последица федерализма.

Невоља је, међутим, у томе што појединим наручиоцима овог посла потпуна равноправност држава чланица у Већу република није била довољна. Стога се приступило вишеструком нарушавању равноправности грађана у Већу грађана. Иако се, у духу члана 1. Нацрта, ово веће морало заснивати на начелу равноправности грађана, предвиђен је један "мали" изузетак - савезни посланик се бира на 65 хиљада бирача, али ни једна република не може имати мање од 30 посланика у Већу грађана. То се искључиво односи на Црну Гору која ће, уместо шест или седам посланика колико би имала сразмерно броју својих бирача, имати 30 посланика. Тако ће грађани Србије бирати једног посланика на 65 хиљада бирача, док ће црногорски грађани бирати једног посланика на

13-14 хиљада бирача, што значи да ће грађани Црне Горе бити пет пута равноправнији од грађана Србије.

Не треба, ипак, претеривати у истицању чињенице да ће грађани Црне Горе у вршењу савезне власти бити вишеструко равноправнији од грађана Србије. Потоњима остаје утеха да ће бити потпуно равноправни у служењу војног рока, а можда и равноправнији када ваља плаћати порез.

СЛОБОДА У ЗАМЦИ БЕЗОБАЛНИХ ПОЈМОВА

Најосетљивија уставна материја су људске и грађанске слободе и права. Зато се њиховом формулисању прилази са највећом пажњом, а и најмањи пропусти до којих при том дође изазивају велико подозрење.

Као неприхватљив пример могу се навести одредбе којима се ограничавају слобода кретања и настањивања, право да се напусти земља (члан 30) и тајност писама и других средстава општења (члан 32), *ако је то неопходно за одбрану земље*. Нема никакве сумње да су овакве забране инспирисане данашњим стањем необјављеног а ипак стварног рата, због којег се пунолетним мушкарцима забрањује напуштање земље без посебне дозволе, а тајност општења подвргава самовољи војних и полицијских власти. Оне, међутим, нису оправдане. Нацрт устава (члан 100. тачка 10) већ допушта ограничавање ових и других слобода и права *за време ратног стања*. И то је довољно, а уз то приморава Савезну владу да стварно објави рат ако је то неизбежно, а не да води *необјављен* рат како то сада чини.

Израз "одбрана земље" практично је неодређен, безобалан појам, јер се свака околност, и у рату и у *миру*, може подвести под њега. Због тога га као опасну претњу неприкосновености уставних слобода и права треба избацити.

Други пример је још очигледнији. Чланом 42. (слична одредба налази се и у члану 50) забрањено је деловање политичких, синдикалних и других организација које је усмерено на насилно рушење уставног поретка или изазивање националне, расне, верске и *друге* нетрпељивости и мржње. Споран је појам "*и друга* нетрпељивост и мржња", јер је потпуно неодређен. Ако су наши уставотворци на још неку нетрпељивост и мржњу помишљали, то су морали и *јасно* да саопште. Овако, то могу бити *било каква* нетрпељивост и мржња, па и нетрпељивост према Слободану Милошевићу и комунизму.

Стога се израз "и друге" мора избацити.

ПРИВИДНА НЕЗАВИСНОСТ СУДСТВА

Очигледан пример неспремности наших уставотвораца да институционално зајемче оно што су у уводним уставним начелима обећали јесте владавина права. Чланом 9. став 1. утврђено је да се Савезна Република Југославија заснива на владавини права. У нади да је нашим уставотворцима познато значење овог појма, мање обавештеним читаоцима ваља рећи да она, додуше, подразумева уставност и законитост, али и више од тога. Владавина права претпоставља одређена својства прав-

ног поретка и одговарајуће атрибуте важећих закона. Она, такође, обухвата и одговарајућа процедурална јемства и институционална решења, попут одговарајућег правног поступка (due process of law) и независности судства.

Нарочито је важна *потпуна* независност судства, која се пре свега обезбеђује *сталношћу* и *непокретношћу* судија. Или, како је то утврђено енглеским Законом о наслеђивању престола (Act of Settlement) из 1701. године, судије остају на положају све док се добро владају (quamdiu se bene gesserint). То је управо оно што овај нацрт устава пориче. Чланом 111. утврђено је да се судија Савезног суда бира на девет година и да не може поново бити биран. Тиме се у начелу руши независност судије јер он мора водити рачуна о томе шта ће као правник радити по истеку мандата, ако више не може бити судија. Уз то је предвиђено да чак и судија Савезног суда може бити разрешен дужности ако "нестручно и несавесно обавља судијску функцију" (члан 112. став 2). Ако, дакле, ни судије највишег суда нису уистину независне, како то могу бити судије нижих судова. А без независности судства не може бити говора о било каквој владавини права.

МАЊКАВЕ И НЕПРОМИШЉЕНЕ ОДРЕДБЕ

Како је наручилац посла био нестрпљив, наши уставотворци су понешто и смандрљали, уместо да добро промисле и одмере. То се лако може показати.

Чланом 33. Нацрта устава сваком човеку је зајемчено право да буде упознат са прикупљеним подацима о својој личности, као и право на судску заштиту у случају њихове злоупотребе. То, међутим, није довољно. Делотворна заштита приватности и личности не претпоставља само право човека да зна шта о њему пише у овом или оном полицијском досијеу, већ и право на исправку нетачних података и уништење оних података (фотографија, снимака разговора и сл.) који су незаконито прибављени у намери да се дата личност компромитује.

Пример недовољно промишљене одредбе је члан 94. којим се предвиђа привремено финансирање савезних органа према буџету из претходне године, уколико нови буџет не буде благовремено усвојен. Ово је, иначе, веома корисна одредба, али само у земљама у којима годишња инфлација не прелази 5%. У нашој земљи, при овако високој инфлацији, ова одредба је смешна и бесмислена.

Сличан пример је и одредба (члан 105) о броју потписника предлога за изгласавање неповерења Савезној влади. Предлог треба да поднесе најмање 20 посланика једног већа, дакле и већа република, док је у овом већу за само изгласавање неповерења Савезној влади довољна већина од 21 посланика. Тако мала разлика од само једног посланика између броја предлагача и броја посланика који доносе одлуку напросто је смешна.

Коначно, може се поставити и питање целисходности трочетвртинске већине у једном или оба већа, неопходне за измену савезног устава. Тиме ће овај устав постати не само практично неизменљив, већ

ће по свој прилици представници националних мањина држати кључ устава у својим рукама, јер ће сигурно имати близу 25% посланика.

СВРХА И ИМЕ "ТРЕЋЕ" ЈУГОСЛАВИЈЕ

После свега што нас је снашло с правом се можемо питати: чему "трећа" Југославија? Ако уопште има разлога да се савез двеју, у историјском и етничком смислу, *српских* земаља назива Југославијом, онда то једино може бити очекивање да ће та "трећа" Југославија бити призната као легитимни наследник оне друге Југославије, чиме би се избегле велике неугодности (статус Арбанаса на Косову, Мађара у Војводини и сл.) које би снашле Србију ако би као *нова* држава тражила међународно признање. Та очекивања су највећма изневерена, па ваља потражити неки други разлог због којег Срби и Црногорци, несумњиво српског порекла, треба да се уједине под већ озлоглашеним југословенским именом. Објашњење је једноставно. 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.

Да не буде неспоразума, ми нисмо против државне заједнице Срба и Црногораца, која је и те како потребна, али смо против тога да се она назива Југославијом, ако ни због чега другог, оно због тога што је чак мања од негдашње Краљевине Србије која је, после присаједињења Црне Горе и Српске Војводине, 1. децембра 1918. створила Југославију.

ЗАНАТСКА РУКОТВОРИНА ЗА ПРЕПОЗНАТЉИВУ МУШТЕРИЈУ

Својевремено је један старији професор Правног факултета озбиљно тврдио да је прављење устава посао попут кројења одела. Најпре кључни људи у власти, или само један моћан појединац, доконају какав им устав одговара, а онда нађу неког професора права, са одговарајућим правно-техничким знањем, да им изради нацрт устава по њиховим упутствима и жељама, баш онако како то вешт кројач шије одело пробирљивој муштерији.

Нацрт устава који је пред нама управо је таква занатска рукотворина која је, истини за вољу, чак релативно добро урађена. Једино што је незгодно - а тако је увек са занатским производима - што се у тој рукотворини њен творац не може препознати, али се може осрамотити.

Има нечег у пориву стваралаштва што се противи сваком устаљеном или наметнутом обрасцу и што у дело које се ствара утискује печат непоновљиве индивидуалности његовог творца. Поучан пример је кинеска легенда, коју је у нас први навео Никола Милошевић, о даровитом вајару који се заљубио у мандаринову кћер и она у њега. Како до брака није могло доћи због вајаревог ниског порекла, двоје младих одлуче да побегну, ризикујући смрт, и да се негде сакрију у тој огромној Кини. Како се од нечега морало живети вајар је и даље израђивао кипове, тако да се увек могло утврдити где се крије јер је своја дела обликовао на препознатљив начин - утискивао је у њих свој особен индивидуални печат. Зато су му мандаринове уходе непрестано биле на трагу, па су

двоје младих морали да беже из места у место. Једног тренутка, да би се решио ове беде, вајар одлучи да се ода занату, тј. да обликује своје кипове на уобичајени, стандардизован начин. Потрају тако две године, а онда му неки други мандарин наручи богињу од жада. Вајар за тренутак заборави на опрез па у ово своје дело утисне непоновљив печат своје индивидуалности. То се одмах примети, а уходе дојаве мандарину где се крију двоје младих. Убрзо их ухвате, мандаринову кћер врате оцу, а несрећног вајара, који није одолео свом стваралачком пориву, убију.

Наши уставотворци, иначе добре занатлије свог посла, нису имале шта да ризикују. Отуда и њихово дело нема по чему да се препозна. Јер, како је то својевремено Русо (Rousseau) упозорио: "Ништа снажно, ништа велико не може потећи из пера које се продаје" (4).

(4) Жан-Жак Русо, *Исповести*, Београд, "Просвета", 1950, том други, стр. 156.