

*др Југослав Станковић*  
*ванредни професор Правног факултета у Београду*

## ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУИСАЊА И ФУНКЦИОНИСАЊА НОВЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Ја нисам специјалиста за уставноправну проблематику, као што су то колеге који су пре мене говориле, зато и не мислим да расправљам о финесама правних решења која један устав може да садржи. О томе много више и боље могу да говоре они којима је то ужа специјалност. Ипак, пошто уставна проблематика није само правно питање, хтео бих и ја, можда из нешто друкчијег угла него што је то до сада чињено, да додам неколико речи. Овим не мислим да кажем да је било ко од учесника у досадашњој расправи говорио само са формалноправног становишта, што у оваквој дискусији није ни могућно. Уставноправна материја, која уз то доводи и до формирања једне нове заједнице (без обзира на претензије одржавања правног континуитета са досадашњом заједницом), нужно обухвата политичке и, уопште, социјалне елементе. Зато се и у овој нашој расправи мешају политички ставови са правном аргументацијом, а сасвим конкретне политичке опције добијају форму општих правних принципа или формалне правне анализе.

Прво питање које се овде поставља, а о којем се највише и говорило, јесте питање легитимности и легалности новог устава. Ако се проблем легитимности не сведе на легалност поступка доношења устава, чему нека становишта чини се теже, онда се легитимност овог устава оцењује у зависности од политичких опција учесника у расправи, а зависи од признавања легитимности постојеће власти у Србији и Црној Гори. Ако се тој власти, пре свега скупштинама као представницима народа Србије и Црне Горе, признаје легитимитет, онда се легитимним сматра и доношење устава и формирање нове заједнице. Ово становиште се, када је реч о Црној Гори, поткрепљује и спроведеним референдумом.

Друго становиште, полазећи од претпоставке нелегитимности постојеће власти, сматра нелегитимним и доношење устава и конституисање нове заједнице, што се реализује акцијама постојећих органа власти. Неспровођење референдума у Србији сматра се крунским доказом нелегитимности читавог посла, пошто није добијена сагласност народа у Србији. Не уважава се контрааргумент да Србима није потребан референдум да би се определили за заједнички живот у заједници која обухвата Србе које је у овом тренутку могућно обухватити, без обзира на то што се та заједница зове Југославија. Србија, тврди се, мора

да буде центар окупљања и ослонац свих Срба, па је апсурдно питати Србе у Србији да ли желе да живе са својим сународницима.

И ту долази до кључног питања легитимности новог устава, пошто се поставља питање начина на који овај устав решава српско национално питање. У критици решења које даје устав тврди се да формирање Југославије као савезне државе која ће обухватити Србију и Црну Гору значи даље институционално продубљивање цепања јединствене српске нације на Србе и Црногорце као посебне националне ентитете. Због тога се сматра да је једино исправно формирање јединствене српске државе или савеза српских земаља.

Констатација да оваква решења доводе до цепања српске нације продубљује се прогнозом да ће овако формирана држава бити кратког века. Овакво закључивање се заснива на правној анализи новог устава и констатацији да овај устав садржи и федералне и конфедералне елементе, па се, на основу искуства са Уставом из 1974, предвиђа распад заједнице засноване на амбивалентној основи. Дакле, нелегитимност устава на основу оваквог схватања проистиче их основних опредељења од којих се полази и последица које би применом оваквих нормативних решења наступиле, што народ, пре свега српски, не може да прихвати.

Уз сву опасност погрешног закључивања због деловања бројних фактора, спољашњих и унутрашњих, политичких и социјалних, који се великом брзином мењају углавном погоршавајући објективну ситуацију, указао бих и на могућност испољавања другачијих тенденција, на битне разлике у односу на ситуацију у којој је деловао Устав од 1974. године.

Прво, са много се аргумената може бранити становиште да је на овај начин, стварањем савезне државе, због развоја у последњих педесет година и утицаја традиције самосталног постојања Црне Горе као државе, као и актуелних околности (без обзира на узроке који су довели до садашње ситуације), остварен максимум могућ у овом тренутку. Евентуално проглашење јединствене српске државе, која би обухватала садашњу Србију и Црну Гору, могло би довести до додатних проблема изазваних како спољним околностима, тако и унутрашњим односима. Референдум у Црној Гори је прихватио формирање овакве заједнице, па се и о томе морало водити рачуна.

Даље, не може се тврдити да се на овај начин прејудицира и учвршћује постојање посебних нација. У том погледу Устав се не изјашњава изричито. Констатује се само да "Савезну републику Југославију сачињавају Република Србија и Република Црна Гора" (чл. 2, став 1), а нигде се не спомиње црногорска или српска нација. Устав полази "од равноправности грађана и равноправности република чланица" (члан 1), па за националну припадност не везује никаква права и обавезе, изузев посебног третирања права националних мањина. Дакле, ако пођемо од оваквих уставних решења, могли бисмо претпоставити да је крајњи исход решења српског националног питања у оквиру антиномије Србин или Црногорац отворен, и зависи од фактичких околности.

С тим у вези поставља се питање у којој ће мери организација власти, однос надлежности федералних и републичких органа, у спрези са деловањем политичких снага и социјалних фактора, подстакнути

деловање центрифугалних, а у којој центрипеталних сила. Има прогноза да ће се посебни интереси, формирани и у националне, све више истицати, што ће довести до распада овакве заједнице. То нарочито подстиче начин одлучивања у Савезном парламенту. Предвиђа се, дакле, сличан процес који је у СФРЈ би омогућен решењима Устава из 1974. године, тим пре, тврди се, што и у овом Уставу није избегнута хибридна, федерално-конфедерална организација власти.

Упозорење је веома озбиљно и могло би се остварити у неповољним спољним и унутрашњим политичким околностима, али се оваквом анализом превиђају и неке битне чињенице. Иако су у неким сферама наглашени самосталност и посебна права држава чланица, устав је у основи конципиран као акт федерације, са битном надлежношћу савезних органа и могућношћу непосредног спровођења одлука донесених од савезних институција. Такве могућности у претходном Уставу није било. Још је битније што су објективни услови ове заједнице битно различити у односу на СФРЈ. Док су раније читаве нације сматрале Југославију нужним злом или успутном станицом до потпуног осамостаљења, сада то, изузев за неке националне мањине (што може бити фактор нестабилности), више није случај. Без обзира на то да ли се у овом тренутку Срби и Црногорци сматрају посебним нацијама или деловима јединствене српске нације, реч је о заједницама које су по многим битним факторима, који омогућавају већи степен друштвене кохезије, истоветне. То су групе истог етничког порекла, исте традиције, исте вере, истог језика, највећим делом исте или сарадњом повезане историје, у суштини истоветне културе. Осим тога, код великог броја људи због интензивних веза, склапања бракова и миграција, готово да није могућно, ако пођемо од тога да постоје две нације, утврдити којој нацији припадају. Економско стање показује високи степен компатибилности и могућност да се преко сарадње и прожимања привреда у већој мери искористе посебне могућности. Још једном наглашавам да имам у виду да су самостална државност и деловање политичких фактора који су истицали посебност Црногораца током последњих педесетак година, довели до извесног одвајања и стварања колективне свести која прихвата постојање разлика, а код једног броја и постојање посебних нација. Ипак, може се очекивати да ће у условима деловања заједничке државе преовладати наведени бројни и значајни објективни фактори, што треба да доведе до повећања заједништва и већег степена друштвене кохезије. Једноставно, нова Југославија представља и у објективном и у субјективном смислу, и поред постојања значајних националних мањина (нарочито Албанаца), далеко хомогенију заједницу, па је то чињеница која ће објективно деловати ка остваривању већег степена заједништва. С правног становишта већа хомогеност омогућава већу ефикасност примене права, што, такође, може да буде веома значајно.

Друга чињеница која може довести до потискивања деловања посебних државних и (условно) националних интереса, јесте плуралистичка организација политичког живота, што савремену политичку сцену битно разликује од политичког система СФРЈ. Због постојања различитих политичких партија и различитих политичких опција, може се очекивати да ће се у парламенту водити борба између ра-

зличитих политичких групација, а не националних заједница. Временом ће бар неке политичке странке своју делатност проширити и на територију читаве Југославије, па ће и на тај начин национална опција бити потиснута у други план, а повезивање држава чланица бити интензивније. Политичко окупљање по националној основи биће, истина бар у једном периоду, изражено у оквиру националних мањина, али то по битне процесе у друштву, уз поштовање права националних мањина, не би требало да буде од великог значаја.

Наравно, и у односу на претходно изнете констатације лебди неизвесност како због заоштрене политичке ситуације унутар земље, непосредног оружаног сукоба са могућношћу његовог проширења, тако и због све већег спољног притиска. Деловање спољног притиска, економске и политичке санкције, па и претња непосредном војном интервенцијом, могу довести и до потпуно нове унутрашње ситуације.

Оспоравање легитимитета доношења Устава и на основу њега формирања Југославије, тврдњом да то изневерава националне интересе Срба и доводи до стварања мртворођенчета, у најмању руку је спорно, ако узмемо у обзир објективне показатеље. До супротних закључака се долази због неравнотеже институционалне политичке моћи и тензија заснованих на тој чињеници. Тако, за једне, независно од тога да ли то стварно представља национални интерес, конституисање Југославије постаје могућност продужења и, евентуално, учвршћења власти, а за друге остајање на маргини политичке институционалне моћи. Недостатак стварне демократије и поштовања правила демократске политичке борбе од стране готово свих учесника на нашој политичкој сцени, уз несагласност око битних вредности које друштво треба да афирмише, доводи до жестоких сукоба, што постаје значајан фактор друштвене нестабилности.

Друга врста приговора, конкретних и поткрепљених анализом правних прописа, односи се на проблем легалности доношења устава. Образлаже се да је устав ништав пошто је поступак по којем се доноси очигледно мањкав - није у складу ни са прописима Устава из 1974, а ни са Уставом Србије. Ова је констатација, бар када је реч о мањкавости поступка и, нарочито, учешћа савезних институција у њему, тачна. Ипак, овај приговор не води рачуна о једној битној чињеници: фактички је дошло, поступком који није водио рачуна о правним прописима и поступку, до растакања институција СФРЈ. Када су се из савезних институција повукли представници четири републике, створила се фактичка ситуација која онемогућава одлучивање било о којем питању на легалан начин, по Уставу од 1974. године, па тим пре није могућно, у оквиру постојећих прописа, донети нови устав. Поступак који је спроведен, усвајање Устава у републичким скупштинама и његово усвајање и проглашење у остацима савезних институција, представља нужно зло. Било који поступак да је реализован - не би био легалан.

Приговор о легалности има опет за циљ оспоравање права политички владајућој странци да, фактички својим одлукама, не консултујући оне који другачије мисле, решава веома значајна друштвена питања. Због тога се предлаже расписивање избора за уставотворну скупштину, па, у оквиру тако установљене скупштине, расправа о свим

значајним питањима облика политичког режима и организације власти и, на крају, усвајање устава. Овакав предлог се заснива на претпоставци да уставотворна власт припада сваком народу и да народ, због тога, треба непосредно да бира своје представнике који би донели устав.

Овакав предлог изгледа рационалан, допринео би легитимитету, па и легалитету по овом поступку донетог устава, мада се, у суштини, ослања на идеју овладавини и суверенитету народа као једној од битних вредности на које се ослања правна и демократска држава, а не непосредно на правне прописе. Ипак, и ја сам мишљења да би то било најбоље решење. Међутим, опредељујући се за ово решење као најбоље, не мислим да би, када би и било усвојено од свих значајних политичких субјеката – и владајуће странке и опозиције, његова реализација била лака и да не би доводила до проблема. Чак ми се чини да бисмо се нашли у истој (или бар приближно истој) ситуацији у којој се данас налазимо. Поново би се поставило питање поступка за расписивање избора за такву скупштину, изборног закона и начина и избора посланика, финансирања, представљања кандидата итд. Сва питања поново долазе на дневни ред. Округли сто, који се предлаже, тешко да би на задовољавајући начин решио сва питања када би о томе расправљали људи битно различитих политичких опција, са ослонцем, код једних на институционалну, а код других на ванинституционалну политичку моћ. Могло би се поставити и питање обима и садржаја овлашћења такве скупштине. Уставотворне скупштине 1918. и 1945, које се овде помињу, не би могле да буду узор демократског и слободног одлучивања. Године 1918. се уопште није расправљало о облику владавине, а краљ је, чак, могао да распусти скупштину. Мало ко би овде тврдио да су избори 1945. спроведени на фер и демократски начин, а да су одлуке тако формиране уставотворне скупштине биле образац демократског одлучивања.

Дакле, уставотворна скупштина сама по себи не значи стварно демократски начин одлучивања и не обезбеђује нужно стварни легитимитет својим одлукама. Све зависи од социјалних прилика и стварног односа политичких снага, као, уосталом, и код свих других избора, без обзира на то што ће поступак избора или функционисање скупштине имати неке специфичности.

Лоша страна оваквог предлога је одлагање формирања органа власти СР Југославије, што је, за покушај предузимања било каквих мера, бар у економској сфери нужно. Мора се прекинути немогући положај савезних органа СФРЈ који су бирани у другим условима и по другим принципима, са надлежношћу која је другачија, уз немогућност да било коју одлуку донесу поштујући прописани поступак.

Дакле, начин реализовања идеје формирања нове заједнице резултат је политичког односа снага, а у постојећим условима практично је немогуће наћи апсолутно легалан поступак. Може се расправљати само о поступку који би изазвао мање политичких несугласица у земљи, а који би био прихваћенији од међународне заједнице. Међутим, у условима бескомпромисне борбе за власт и обостране, иако на различите начине, апсолутне дисквалификације, компромис готово да није могућно наћи.

У заоштреној ситуацији, која доводи до ставова којима се оспорава Устав у целини, релативно је мало конкретних примедби, оне готово да

су депласиране, што је можда и последица брзине доношења устава и немогућности да се детаљно анализирају његове одредбе, а и чињенице да расправа неће утицати на његово побољшање - он ће такав какав је бити усвојен.

Међутим, у овом тренутку може се указати на неке системске слабости које могу довести до негативних последица по демократски поредак или заштиту права и слобода грађана. Једна од таквих слабости је одредба којом се регулише положај судија Савезног и Савезног уставног суда.

Примедба која се овде чула – да је већа пажња посвећена, судећи према броју одредби којима се њихова надлежност регулише, Савезном уставном него Савезном суду – пошто не улази у анализу садржине надлежности нема довољну тежину. Међутим, решење којим, у оба суда, није гарантована сталност судија већ се они бирају на одређени рок (истина нешто дужи – 9 година), не гарантује доследно спровођење идеје поделе власти и могућност да законодавна и извршна власт, посебно политичка делатност у целини, буде контролисана и у одређеној мери ограничена судском влашћу. Овакво решење може значајно утицати на реализовање идеје владавине права.

У тој области апсурдно је и решење којим се предвиђа могућност разрешења судија (истина сада само судија Савезног суда) "кад нестручно или несавесно обавља судску функцију" (чл. 112, став 2). Да ли је могућно очекивати нестручност од судија који су своју способност доказали радом у општинским и окружним судовима, па су, доказујући своје изузетне квалитет, бирани у Савезни суд. Овакво решење може да буде вентил који омогућава притисак на судију. Или се већ унапред сматра да за судију Савезног суда (по којим критеријумима?) може бити изабрано и нестручно лице.

Шта би било решење у овој ситуацији? Без обзира на све примедбе, оправдане или не, устав ће бити усвојен, а вероватно ће се убрзо конституисати и органи власти предвиђени уставом. Решење које би можда довело до консензуса око најбитнијих питања за друштво у целини, било би покретање од стране Савезне скупштине преиспитивања бар неких решења у уставу и одређивање релативно кратког рока за расписивање нових избора. То не би спречавало ни владу ни скупштину да предузму мере како би решавали ургентне проблеме.