

*др Драгољуб Кавран,
редовни професор Правног факултета у Београду*

УСТАВ КАО НАСТАВАК, А НЕ НЕОПХОДНА ПРОМЕНА

Текст који је пред нама није прилагођен времену, не даје решења која могу бити трајна. Овај текст, у ствари, представља правно уобличен политички договор челника двеју истородних партија. Није, стога, требало посезати за уставом, могло се то постићи и неким другим актом. Вероватно би и ефекат био бољи. Велика ће бити збуњеност правника који треба да поступају по законима, у ситуацији када је основни правни акт земље - нелегално донет.

Није извесно да ће на основу оваквог акта доћи до брзог признања континуитета Југославије. То показује да се располаже - или да се примењује - због разлога које не могу да одгонетнем – само недозвољиво мала количина знања о начину на који функционишу највеће земље света и групације интереса које они представљају. Предвидивост је знатно већа него што се чини, па нам услед непознавања ситуације све изгледа хаотично (а није). Код нас нити постоје, нити раде тела, односно управне организације, слична нпр. Одељењу за општу политику (Public Policy Unit) у Великој Британији или саветничке службе Владе, као у многим другим земљама.

Чини нам се да није дошло до правовременог "постављања" (positioning) наше земље, до одређивања најповољнијег могућег плана, оптимизације кључних интереса нашег народа, имајући у виду услове, трендове и снаге које у нашем ближем и ширем окружењу делују. Одлуке се темељно и уз пуну употребу знања и науке морају припремити, стрпљиво и са алтернативама у случају наступања различитих исхода, а не доносити на основу интуиције и са закашњењем. Последице ћемо, дубоко разочарани, ускоро осетити.

Устав у земљи као што је данас наша увек је скуп политичких одлука, правних института и решења којима се делује и на промене унутар земље, али и одређује сопствени положај у односу на иностранство. Шаљо се што је могуће јасније поруке шта у ствари хоћемо; какав систем изграђујемо. Дакле, устав настаје после темељног испитивања потреба за променама и јачањем сопственог правног система, који се прилагођава и промењеним домаћим околностима, али и условима стварања међународног правног поретка.

Одређују се и критеријуми и инструменти за доношење општих правних аката којима се обезбеђује унутрашњи ред и мир, економија развија на нови, друкчији начин, кроз потпунију заштиту одређених

института (као што је, нпр., приватна својина). Ово води до политичке консолидације на друкчији начин, са друкчијим идејама и са новим људима. Ми идемо некаквим различитим путем у односу на остале европске посткомунистичке земље, иако смо у свету могли наћи доста добрих и код нас применљивих идеја како би то требало радити. Такве идеје би се, несумњиво, могле уклопити у нашу традицију и културу. Разуме се, уколико традиција и култура не почињу 1943, односно, када је о праву реч, од још важећег Закона о неважности правних прописа старе Југославије донетог 1946.

Није овај текст резултат дуготрајног напора стручњака у области теорије државе, уставног и управног права, који би требало да понуде јавности систематски уређен скуп основних начела о новим основама политичког режима, друкчијим облицима државног уређења и облика владавине. Писан је на брзину, те отуд толико много енонсијације - упућивања на закон.

Већ од седмог члана ове Радне верзије (неуобичајен назив за текст који ће већ за неколико дана постати устав на правно неприхватљив начин за државу која претендује да је правна) читање овог текста показује се као узалудан напор. Чињеници да је текст пред нама најављен као дефинитиван и да се могу очекивати само мање коректуре, треба додати и нешто што задире у питања етике. У повољнијем случају стиче се утисак да чланови групе која је устав припремила нису радили са довољном дозом искренности; у неповољнијем - да су били у стању да напишу или да се усагласе и око онога што ниуком случају, у овом тренутку историје, није могло бити добар организацијски и функционални основ за заснивање односа унутар српског народа. Овакво уређење односа између држава чланица може довести до даљег раскола, јер је логика и дикција овог текста опасно близу оној у Уставу 1974, а то је, доказано, погибљан пут. Резервисање права за републику чланицу да, у оквиру своје надлежности, може одржавати међународне односе, оснивати сопствена представништва у другим државама и учланити се у међународну организацију, да може закључивати међународне споразуме, али не на штету Савезне Републике Југославије или друге републике чланице, звучи цинично, имајући у виду чл. 76. текста. Може се посумњати да је свако при састављању текста овог устава имао на уму не оно што устав стварно каже, већ оно што се касније намерава, независно од овог устава. То није оно што се сада сме радити. Ово је текст пун замки, при чему су, како се чини, они који су у овом учествовали "ковертирали", многе своје потезе, а то нису добре основе за устав какав нам је потребан сада, у доба пуне мобилизације српског народа и покушаја да се коначно уједини, чврсто повеже и заштити своје интересе. Ово, пре или касније, може довести до угрожавања овако замишљене заједнице, јер пружа могућности за различита тумачења, а тиме даје шансу онима који ће, у за њих повољном тренутку искористити сваку могућност да овакву заједницу покушају да разбију. Треба се прибојавати да овакав начин уређивања међусобних односа неће бити дугог века и да је ово само израз пристајања на, иначе, у нормалним околностима - неприхватљиви минимум.

Овај је устав израз потпуне исцрпљености једног система, људи истог кова и једног начина мишљења у оквиру којег не постоји дубље

разумевање историјског изазова пред којим смо. Окружење није схваћено, нити се системом повратне спреге дошло, кроз одговарајуће одлуке, до процеса оптимизације интереса српског народа кроз организационе облике или дејство на свим просторима на којима живи. Овако магловито и несигурно срицање као, нпр., у чл. 2, 16. и другима, указује на одсуство чврсте стратегије, чијем се извршењу смишљено, мудро и упорно подвргавају све снаге, а услови у окружењу користе, а не потхрањују сумње. Стално се стиче утисак импровизације. Као да је важнији унутрашњи однос снага од уклањања страховите опасности која се над земљу наднела. Журба је бесмислена, не улива поверење, не даје решења и неће постићи циљеве; отвориће само нове проблеме. Излаз је на другој страни.

Међутим, наша расправа је нужна. Она показује да ниуком случају не смео оставити народ и грађане у уверењу да су правници блокирани апатијом, да не схватају да је ово ипак договор двеју група на власти ради одржања контура "побољшане" варијанте административног социјализма, а не прави израз историјских интереса народа који треба напрегнутим и организованим радом да ухвати корак са светом. Развој науке и технологије и улога омладине и образовања, у уставу нису уопште поменути, нити су дате правне основе за стратегију националног напретка. Важније је било натезање око подељене суверености, што ће увек изазивати тензије и притиске у српском народу. Блек дефинише сувереност као "ничим контролисано право независне државе да своје послове уређује како за сходно нађе". Како ће која чланица интерпретирати сувереност, имајући у виду одредбе чл. 1. и чл. 6, остаје да се види, а наслућују се велики проблеми. Дошло је, опет, до самосаплитања и стварања опасних хипотека, као и 1974. године.

Ево и неколико директних примедба. Прва се односи на положај Цркве. У чл. 18. став 3. прописује се да се "... права Цркве у обављању других послова, уређују савезним законом". Који су то "други послови?" Не залажем се за теократску државу; међутим, сме ли се и помислити да нашој цркви треба старатељ у лику неког чиновника, или, можда, политичара? Невероватно је да се оваква одредба у уставу уопште и нашла. Оно што не предвиђамо за низ неупоредиво мање важних организација, не треба предвидети ни за Цркву - извор и основу духовности народа, најдрагоценију залог моралног одржања и препорода, без које нам нема напретка. Таква су ограничења недопустива. Овакав неприкладан став државе према Цркви мора се са индигнацијом одбити, а овај члан свакако изменити.

У глави о економском уређењу нема одговарајуће стипулације о приватној својини. Друкчије је у уставима многих других посткомунистичких земаља, што указује и на њихова друкчија опредељења, неупоредиво повољнија за сарадњу са земљама тржишне привреде и међународним организацијама као што су Светска банка, Европска банка за обнову и развој и друге институције. Ово може бити од виталног значаја. Порука која се овако шаље, дубоко смо убеђени, није у складу са интересима Србије. У чл. 71. исте главе, уставотворци прибегавају уређивању својинских права на непокретностима "зависно од природе и намене непокретности", упућујући да ће се режим утврдити савезним законом.

Пре свега, ово одмах буди сумњу да ће доћи до настављања ширег административног ограничавања својине него што је уобичајено у земљама тржишне привреде. То одговара духу дела новог законодавства у Србији. Уосталом, већ у следећем члану - чл. 72. ст. 1, предвиђа се да су "природна богатства и добра у општој употреби, као добра од општег интереса и градско грађевинско земљиште у државној својини". Како је у законодавству Србије градско грађевинско земљиште дефинисано недовољно одређено, могуће је и даље екстензивно тумачење, а тиме и ширење домена државне својине. Додајмо још и актуелни режим управљања јавним предузећима и фондовима за развој, па ће слика о карактеру система административног социјализма, који се, на жалост, жели, бити знатно јаснија. Тиме се пребацујемо на слепи колосек.

Члан 100. - сведочи о великим овлашћењима егzekутиве. Влада постаје јача од парламента, а премијер од председника Републике, док је у Србији обратан. Ово отвара многа питања: односа према чланицама, опште компетентности јаке управе која није пратила светски развој, а има обавезе, овлашћења и задатке које, оваква каква је, не може успешно обављати (доказ: већ усвојен скуп закона Србије и ефикасност три владе до сада). Друкчије људе неће имати ни савезна влада. Сем тога, услед паритета може доћи до даљег заоштравања проблема компетенције у појединим ресорима, јер и друга чланица мора имати представнике на важним местима, без обзира на стручне способности људи који су у овом тренутку доступни за таква места.

Нигде се не назире тело слично нпр. Саветодавном телу Владе В. Британије (Public Policy Unit), које би ангажовало умни потенцијал увек када потребе то налажу. Можда ће се тако нешто организовати доношењем уредбе владе на основу чл. 100. ст. 12, али остаје само да се нагађа, иако смо због неспособности да стратегију и одлуке добро припремимо већ жестоко кажњени.

Најзад, збуњује однос између Савезног и Уставног суда: Савезни се суд уређује са четири члана (чл. 109-112), а Уставни суд са десет чланова. Откуд ова несразмера у броју чланова; да ли се очекују конфликтне ситуације па се прецизније одређују овлашћења Уставног суда; да ли српски народ треба поново да троши енергију на усклађивања уместо на сарадњу и развој...

Овакве три државе које овим уставом настају није требало градити. Интерпретиран је политички тренутак а не историјски интерес. Представља више уговор о игри на срећу него устав и личи на тзв. "Sunset Laws" - "законе сунчевог заласка" у Америци, који трају тачно одређено време. Зато га треба сматрати само као скицу, пролог за будуће догађаје у којима морамо имати снаге, воље и енергије како би епилог био, држава која потиче са простора Рашке и Зете, која поштује своју традицију и културу, а не зачиње се у Јајцу. Та нова држава, на основама друкчијег устава, води нас у XXI век, међу друге народе Европе и света којем припадамо као слободна, снажна и демократска заједница.