

## Србија и Црна Гора – држава које нема



Скоро годину дана траје интензиван институционални рад на регулисању основних уставно-правних питања у нашој земљи. Четрнаестог марта 2002. године потписан је споразум под називом “Полазне основе за преуређење односа Србије и Црне Горе”, популарно назван “Београдски споразум”. Потписали су га председник СРЈ Војислав Коштуница, потпредседник Савезне владе Мирољуб Лабус, председник Републике Црне Горе Мило Ђукановић, председник Владе Републике Србије Зоран Ђинђић и председник Владе Републике Црне Горе Филип Вујановић. На споразум је свој потпис у својству сведока ставио и

Хавијер Солана, високи представник Европске уније за заједничку спољну и безбедносну политику. На основу наведеног споразума формирана је уставна комисија, са више поткомисија, са задатком да припреми највиши правни акт нове државе. Једино је сигурно да су комисија и поткомисије провеле сате, дане и месеце у заседањима и да су та заседања поприлично коштала пореске обвезнике у овој држави. Све остало што је требало да буде резултат њиховог рада – потпуно је неизвесно. Истине ради, треба рећи да уставна комисија није једини, па чак ни највећи кривац. Највећа кривица лежи на потписницима “Београдског споразума” који су уставној комисији поставили задатак који није могуће остварити. Пођимо од почетка.

Већ сам поглед на састав тима који је потписао “Полазне основе...” изазива бројне недоумице. Не толико у погледу оних који су били присутни, колико због оних који су изостали. Извесно је да потписници нису позвани да парафирају споразум као политички лидери већ као носиоци највиших државних функција. Али ту очигледно није било места за председника Савезне владе, иако су били присутни председници влада обе републике. Изостављен је и председник Републике Србије, иако су и председник савезне државе и председник Црне Горе позвани. Ако су, дакле, учесници потписали споразум у својству највиших државних представника, онда је било неопходно присуство председника Савезне владе, па макар то био и госп. Пешић, који, као представник црногорске опозиције није по вољи присутним представницима власти у Црној Гори, као и председника Србије, па макар то био и госп. Милутиновић, који због хашке оптужнице, вероватно није био по вољи никоме од присутних. Ипак никоме није сметало присуство Хавијера Солане, који је био први човек НАТО пакта у време када је ова војна алијанса жестоко бомбардовала СР Југославију и њене грађане. Напротив, чини се да је присуство дојучерашњег непријатеља било неопходно да би се наведено друштво уопште сакупило и било шта потписало и да онај који је недавно довео ову земљу до војне капитулације, покушава да онемогући политичке лидере ове земље да је доведу и до политичке, економске и сваке друге капитулације. Разлоге овог настојања Хавијера Солане свакако не треба тражити у грижи савести спрам оног што је радио. За објашњење његовог деловања не треба ићи ни корак даље од дужности које су му поверене. Као генерални секретар НАТО-а имао је задатак да нам буде непријатељ. Он га је извршавао најбоље што је могао.

Касније је постао високи представник Европске уније за заједничку спољну и безбедносну политику. У Београд је дошао да представницима власти предочи да нестабилна политичка ситуација у нашој земљи није у интересу Европске уније и да је он, као одговорно лице за заједничку спољну и безбедносну политику, ту да то спроведе. Дакле, политичка дезинтеграција – не. Политичка интеграција – да. Како ће бити извршена та интеграција, Европску унију не

интересује. То је препуштено договору домаћих политичара. Проблем је само у томе што интеграција како су је они замислили није могућа. Ево, због чега. Савезна Република Југославија већ дуже време де факто не функционише као савезна држава састављена од две федералне јединице. Узрок томе налази се у сепаратизму актуелне црногорске власти, који је подстицан и брањен од стране међународне заједнице у једном крајње неповољном спољнополитичком периоду по Србију и СР Југославију. Нема сумње да је неопходно пронаћи нови уставни концепт. Али, да би уопште дошло до разматрања тог питања морају бити испуњене неке претпоставке. Једна од њих јесте да се уставни концепт може изграђивати само за државу. Без намере стварања државе, илузорно је разматрати било које уставно питање. Наши уставотворци раде на концепту који називају “државна заједница” То је до данас непознат облик државног уређења. Наиме, постоје државе у којима државна власт припада централним органима и то су унитарне државе. С обзиром на однос између централних и нецентралних државних органа, унитарна држава може бити централизована или децентрализована.

Другу врсту државе чини сложена држава – федерација. Државе – чланице федерације су обавезне да се покоравају одлукама савезне државе, иако се за доношење тих одлука не тражи сагласност свих држава-чланица. Државе-чланице поседују широк обим власти, мада су потчињене централним органима. Конфедерација, као облик државног уређења, не представља државу у правом смислу речи. Док је федерација заједничка држава, конфедерација је заједница држава. Централни конфедерални орган не врши ни<sup>14</sup> Недељко Бодирога какву самосталну, суверену власт. Он је конференција представника свих чланица конфедерације. Конфедерација се оснива међународним уговором. Овако замишљена државна заједница Србија и Црна Гора не може се сматрати државом. За постојање државе неопходна је одређена територија, становништво које је настањује и државна власт. Територија и становништво очигледно постоје, али државна заједница која настаје не поседује никакву државну власт. Власт се првенствено огледа у праву на доношење правила којима се морају покоравати сви чланови друштва и у вођењу политике. Државна власт поседује монопол физичке принуде. Све што предлог Уставне повеље садржи од надлежности државне заједнице нема никакву одлику државе у том смислу.

Државна заједница Србија и Црна Гора нема ни једну надлежност која се може сматрати поузданим доказом државног суверенитета. Из тог разлога највиши правни акт се и не зове устав већ уставна повеља. Као што државна заједница по својој суштини још увек није држава, тако ни уставна повеља није устав. Једино што државној заједници Србији и Црној Гори даје привид државе јесте јединствени међународноправни субјективитет. Али овај атрибут државности није последица унутрашњих настојања, већ диктата међународне заједнице. Колико је међународноправни субјективитет државне заједнице заиста јединствен најбоље говори одредба уставне повеље по којој државе чланице могу одржавати међународне односе, закључивати међународне споразуме и оснивати представништва у другим државама и бити чланице међународних глобалних и регионалних организација. Планирано је да државна заједница има од заједничких институција скупштину, председника, савет министара и суд. Ни један од ових органа не поседује иоле озбиљнију државну надлежност. И тамо где се морало скупштини поверити нешто од тих надлежности, оне су поверене само условно, уз претходну сагласност држава чланица.

Тако скупштина утврђује границе заједничке државе, уз претходну сагласност држава чланица; проглашава ратно стање, уз претходну сагласност држава чланица; одлучује о чланству у међународним организацијама, уз претходну сагласност држава чланица и о сопственом буџету, не уз претходну сагласност, него на предлог држава чланица. Мада је целокупна државна историја испуњена непрестаном борбом између парламента, односно народног представништва и извршне власти, односно владара, и мада је у тој историји било периода таквог подчињавања

народног представништва моћи извршне власти да је нпр. и коњ владара једном био сенатор, скупштина заједничке државе Србије и Црне Горе биће карактеристичан пример безначајности и недостојности народног представништва. Не само због немања никаквих надлежности, него и због начина на који ће се бирати. Први избори биће посредни и посланици ће се бирати из састава Народне скупштине Црне Горе, Скупштине Србије и Савезне скупштине. После тога избори за посланике биће непосредни, али по законима држава чланица. Очигледно је да су они који се данас називају народним представницима потпуно задовољни могућношћу да се ни за шта не питају и ни у шта не мешају, па ни у сопствени посао, само ако добију прилику да још неко време живе на грбач и пореских обвезника. Ни најмање разлике нема ни у положају других органа државне заједнице.

Огромна је разлика између онога што су грађани Србије и Црне Горе очекивали и требало да добију и онога што смо добили. Пишући својевремено о развоју принципа уставности, Карл Маркс је рекао да кроз уставност народ налази “своју истину”. Наша истина је да немамо заједничку државу и да је нећемо ни имати. Понуђена уставна решења омогућиће Црној Гори да релативно брзо заврши све послове око конституисања сопствене државности. Да се не би догодило да након тога Црна Гора буде чекала са својим осамостаљивањем наши уставотворци су предвидели да по истеку три године свака држава чланица има право да покрене поступак промене државног статуса, односно иступања из државне заједнице. За то време Србија мора да чека. Њој није дозвољено да ради на сопственој државности. По престанку тог несрећног брачног уговора на одређено време, Црна Гора ће имати право да потражује све што сматра да јој припада. Србија ће добити оно што након тога преостане. Жалосно је да, након тачно два века од када је српски народ, сопственом крвљу, изборио право на “своју истину” и поставио темеље модерној српској држави, можемо констатовати да не само не постоји грађевина српске државности, већ ни њених темеља више нема. Ситуација у којој се српски народ налазио пре тачно двеста година, пред избијања Првог српског устанка једнака је данашњој. А за тих двеста година колико је пута Србија пљачкана, паљена и разарана у небројеним ратовима на овом простору! Колико је младића, стараца, жена и деце погинуло и побијено! Колико се Срба иселило широм света! Зашто?

Да би нас данас неспособни и лажови, којима је стицајам историјских околности допала власт, уверавали да нас чека боље сутра на путу у светлу будућност. Нема и не може бити бољег сутра било ког народа без државе. Нема државе без устава. Нема устава без разумевања уставности. Уставност се не своди само на постојање једног писаног документа. Па и тај писани докуменат мора садржати све елементе чврстине и стабилности. Не сме ни личити на срамоту која нам се данас нуди под називом “уставна повеља”. Он мора бити израз и облик идентитета народа. Да би то био, устав мора бити дело народа. Некада, када се Србија грчевито борила за своје место у заједници слободних и цивилизованих народа, када је народ тек спознавао значај уставности, писање устава поверавано је најумнијим и најдалековидим појединцима који су потекли из тог народа. Сретењски устав од 1835. године, први устав модерне српске државе израдио је Димитрије Давидовић. Заједно са комисијом и уз сталне консултације са Кнезом Милошем Обреновићем, завршио је први српски устав за само двадесет дана. Али Димитрије Давидовић био је један од најученијих Срба тога времена и велики патриота. Служити отечеству за њега је била велика част. И данас у Србији постоје велики правници и родољуби. Али њих нема у уставној комисији. Наши уставотворци нису организовали ни једну јавну расправу на тему уставне реконструкције. У “слободним” медијима није објављено ни једно мишљење академика, професора права или других јавних личности доказаног научног интегритета, о резултатима рада оних за које нисмо ни знали да постоје док нису диктатом медија почели свакодневно да нам залазе у домове. И да понављају како би одавно све било завршено како треба само да није “неких” који стално постављају нове услове.

Уколико данас Србија жели да има заиста прави устав, он мора бити дело народа. Он то може бити само ако српски народ и грађани Србије добију поштenu и одговорну власт. У том случају потребно је постићи свесни консензус свих демократских политичких опредељења и тај консензус потом политички институционализовати. Друштво је по својој природи хетерогено. Прави устав увек успостави такву структуру власти која омогућава друштвене промене без деструкције и конфликта које у себи носи сваки друштвенополитички систем. Осим овога, модерна држава заснива се на принципу поделе власти, која је установљена као средство одбране човека и грађанима од апсолутне и арбитрарне власти. Устав је мера сваке сфере власти. Ни једна власт не може имати више моћи него што јој по уставу припада. Устав није пратилац демократизације. Он је правни основ сваког демократског политичког система. Сви којима је на души добробит сопственог народа, али и њихова лична, морају ову истину имати стално пред очима.