

UVOD

Ni trezveniji posmatrači neće moći oteti se utisku da su ovde zaista osnovne stvari dovedene u pitanje. Utisku da je Jugoslavija zapravo nedovršena država. Takoreći kao neka otvorena opcija, koja se opire svakoj konačnoj definiciji... U vakuumu koji se širi iza komunističkog pojma (ili tačnije: ne-pojma) državnosti izraslo je raznovrsno bilje, koje je nedostatak pretpostavki za život pretvorilo u vlastitu pretpostavku za život.¹

SRBIJA KAO NEDOVRŠENA DRŽAVA

NENAD DIMITRIJEVIĆ

Ove reči, napisane 1987. godine, odnosile su se na državnost socijalističke Jugoslavije. Na različit način, one precizno dijagnosticiraju i bit Miloševićevog režima. Na različit način, one važe i za Srbiju nakon oktobra 2000. U tekstu koji sledi nastojaću da objasnim nešto što bi danas, u aprilu 2003. godine, moglo biti poražavajuće očigledno: da je ubistvo Zorana Đinđića u direktnoj vezi sa karakterom bezdržavlja u Srbiji, odnosno sa stanjem u kome nije bilo moguće precizno identifikovati državu. U ovom stanju nije se znalo ko ima a ko nema pravo da koristi instrumente fizičke prinude, niti su postojala pouzdana pravila koja bi razdvajala ono što je dozvoljeno od onog što je zabranjeno. Prvi odeljak ima za cilj da identifikuje uzroke i obeležja bezdržavlja u Srbiji, kao i da odgovori na pitanje da li je ovakvo stanje bilo moguće izbeći. Posebnu pažnju posvetiću odnosu između strategije ustavnog kontinuiteta i ideologije legalizma. U drugom odeljku pokušaću da odgovorim na pitanje da li tragičan događaj od 12. marta 2003. godine otvara mogućnost za uspostavljanje demokratske ustavne državnosti u Srbiji. Pa-

¹ Z. Đinđić, *Jugoslavija kao nedovršena država*, Novi Sad: Književna zajednica Novog Sada (1988), str. 19, 21.

žnja će biti usredsređena na analizu i ocenu vanrednog stanja, te na problem donošenja novog ustava.

I. STANJE NEDOVRŠENE DRŽAVNOSTI

1.1. *Kontinuitet ne-državnog stanja pre oktobra 2000.*

Socijalizam je bio poredak fasadne državnosti. Naravno, socijalistička Jugoslavija imala je ustav, zakone i političke institucije čije važenje i autoritet su se prostirali na određenoj teritoriji i nad određenim subjektima, pa je utoliko podsećala na modernu državu. Ali, ovaj institucionalni poredak bio je tek instrument u službi jedne specifične ideologije, koju je oličavala komunistička partija. Iako je u svojim rukama koncentrisala faktički svu socijalnu moć, partija je stajala van institucionalnog okvira 'ustavnog' poretka, funkcionišući kao neka vrsta metafizičkog suverena, koji je načelno u svakom trenutku bio slobodan da odredi karakter, zadatke i domete autoriteta države i prava. Socijalizam je bio bitno ne-moderan poredak, ne samo i ne prvenstveno zato što je negirao autonomiju društva već zato što institucionalna artikulacija i funkcionisanje poretka nisu počivali na pravno određenom političkom autoritetu javne vlasti. Suprotno prevladajućim interpretacijama, opisna kategorija partije-države upućuje na uvid da je socijalizam bio nedržavno organizovan poredak.²

Decenijama života u socijalističkoj ideokratiji kao partiji-državi sledile su godine života u nacionalističkoj ideokratiji kao fasadnoj demokratiji. Politički život u Srbiji za vreme Miloševića u nekim bitnim aspektima prizivao je u sećanje Hobsovu metaforu prirodnog stanja. Najočitiiji hobsovski fenomen bila je gotovo do savršenstva dovedena komunikacija po osi prijatelj/neprijatelj. Nasleđen iz komunističkog kolektivism, 'princip neprijatelja' dobio je nov ideološki predznak, ali mu je funkcija ostala ista: stvaranje straha i opšteg nepoverenja, desolidarizacija i rastakanje društva. Naravno, odlučna razlika u odnosu na hobsovsku paradigmu u tome je što u srpskom ratu svih protiv svih nije reč o ravnopravnim akterima u bezdržavnom stanju. Srbija u vreme Miloševića bila je entitet koji je podsećao na državu, kojim je upravljao režim s obrisima institucionalizovanog politič-

2 "Osnovna strukturna osobina socijalističkog poretka jeste ukidanje načelno merljive suverenosti državne vlasti... Ne radi se o tome da je država dobila višak suverenosti, nego, naprotiv, o tome da u socijalizmu država uopšte nije suverena. Ona je samo *sredstvo* u rukama istinskog suverena, koji nema status javno-pravne osobe, nego metafizičko-političkog subjekta." — Z. Đinđić, *op. cit.*, str. 171.

kog poretka. Ipak, ovaj režim bio je pre Behemot nego Levijatan, a položaj osobe u njemu kao da nas je vraćao slici prirodnog stanja. Arbitrarnost je zauzimala ono sistemsko mesto koje u demokratskim društvima pripada konstitucionalizmu i valja je čitati kao temeljno svojstvo režima u njegovom 'institucionalnom' aspektu. 'Ustavni sistem' s njegovim institucijama, normama i procedurama bio je tek instrument koji su vladajući arbitrarno koristili za svoje posebne ciljeve. Sistem dominacije nije bio samo principijelno neograničen već i visoko personalizovan. Mesto koje u demokratiji pripada javnoj dimenziji institucionalizovane politike zauzeo je složeni, netransparentni sistem privatizovane vladavine. Srbijom je vladao paradržavni kartel koji su tvorili 'zvanične' političke institucije, vladajuća partija s njenim 'koalicionim' satelitima, vojska, raznovrsne policijske formacije, mafija, dvorski intelektualci, s Predsednikom Republike kao centrom paukove mreže i personifikacijom sistema.³

7 Za razumevanje našeg današnjeg stanja važno je uočiti razlike između dva prethodno skicirana oblika nedovršene državnosti. Prvo, dok je u socijalizmu na delu bila partijska upotreba države koja je počivala na nametnutom interesnom monolitizmu, u okvirima Miloševićevog kartela možemo zapaziti znatnu interesnu diversifikaciju. Kartelu je ideologija tribalnog nacionalizma bila neophodna tek kao manipulacijski instrument upravljanja podanicima, odnosno kao pokriće za nesmetano privatizovanje državnog aparata i njegovo stavljanje u službu ostvarivanja posebnih interesa navedenih 'podistema'. Drugo, u socijalizmu je državna prinuda na nedvosmislen način bila pod kontrolom partije-države, pa je barem na pervertiran način bio ispunjen zahtev moderne državnosti za monopolom fizičke prinude. Miloševićeva privatizovana država uvela je i promovisala pluralizam izvora i oblika institucionalizovanog fizičkog nasilja. Treće, rastakanje komunističkog ideološkog monolita i raspad organizacije koja ga je otelotvoravala zakonomerno su doveli do nestanka socijalističke rudimentarne državnosti. Sudbina nacionalističke privatizovane države bila je drugačija. Posle promene režima u oktobru 2000. godine najvažniji akteri Miloševićevog režima uspeali su: 1) da sačuvaju svoju interesnu mrežu gotovo netaknutom; 2) da spreče potpunu demontažu rudimentarne fasadne državnosti nasleđene iz prethodnog perioda. Na koji način se ovo dogodilo?

3 Interesantno je zapaziti da je ovaj sistem na 'javnom' političkom nivou bio u visokoj meri reprezentativan. Analiza kompozicije srpskog parlamenta i njegove vlade pokazala bi da su pomenuti 'podsystemi' — od ratnih kriminalaca do tajne policije — svi bili zastupljeni u oficijelnim telima nacionalne politike.

1.2. Opcije odnosa prema prošlosti nakon oktobra 2000.

*Način na koji neka politička zajednica raspolaže svojom
prošlašću određuje formu njenog identiteta.⁴*

Promena režima u oktobru 2000. godine može se razumeti kao početak tranzicije od stanja nedovršene i ne-moderne državnosti ka režimu ustavne demokratske državnosti. Neposredno posle pobeđe na izborima DOS je raspolagao znatnom podrškom za otpočinjanje temeljne demokratske rekonstrukcije Srbije. Situacija je bila izuzetno teška. Šestog oktobra niko u Srbiji nije mogao imati iluzija o dometu promena. Državno-policijsko-armijsko-mafijaški Behemot, ogrezao u ratnim i mirnodopskim zločinima, s razgranatim kriminalnim delatnostima i s jasno odredivim političkim i ekonomskim interesima, i dalje je, premda snažno uzdrman uklanjanjem ličnosti koja ga je personifikovala, bio na starim pozicijama. I nije trebalo dočekati 12. mart 2003. da bi postalo jasno kako je nakon promene režima kombinacija nasleđa i novih problema rezultirala ne samo teškoćama u konsolidaciji demokratije već i neuspehom u uspostavljanju moderne državnosti.

Jedno važno pitanje glasi: da li je ovakvo stanje bilo moguće izbeći? Osnovna tačka sukoba koji je ubrzo nakon oktobra doveo do raspada DOS-a nije bila jednostavno odnos prema budućnosti već pre svega *politika odnosa prema prošlosti*. Miloševićev režim ostavio je izuzetno mučno nasleđe, uobličeno u institucije, aktere i političku kulturu, a novi demokratski akteri nisu uspeli da postignu minimum neophodnog konsenzusa o odnosu prema bilo kom od ovih elemenata prošlosti. Donekle šematski, možemo identifikovati tri osnovna tipa odnosa prema prošlosti uobličena nakon promene režima.

Prvi ću nazvati oportunističkim pacifikovanjem prošlosti ili strategijom kontinuiteta sa nacionalizmom. Ideološko jezgro ove strategije činilo je pozivanje na odbranu nacionalnog identiteta i dostojanstva, konkretizovano minimiziranjem ili potpunim negiranjem ratnih zločina koje je počinio Miloševićev režim insistiranjem na ravnoteži 'naše eventualne ratne krivice' i 'ratne krivice druge strane', te daljom afirmacijom resantimanskog stereotipa o srpskoj naciji kao žrtvi. Politički oblik ove strategije bilo je zalaganje za legalizam (vidi dalje u tekstu), konkretizovano uspešnim otporom smenjivanju notornih funkcionera starog režima, opstrukcijom zakonskih projekata u skupštinama, kao i efektivnom zaštitom optuženih za ratne zločine, uvijekom u plašt legalističkih sumnji u međunarodnopravnu validnost Haškog tribunala.

⁴ Z. Đinđić, *op. cit.*, str. 177.

Prividno suprotstavljen pristup prošlosti ponudila je orijentacija koju ću označiti kao kvazipragmatsku okrenutost budućnosti ili kao strategiju zaborava. Ovu strategiju uobličio je još u poslednjim mesecima Miloševićeve vladavine deo aktera u civilnom društvu koji su se dosledno borili protiv režimskog nacionalizma. Osnovna teza je bila ta da su uklanjanje starog režima, zaustavljanje govora mržnje, uspostavljanje proceduralnih demokratskih pravila igre i tržišne ekonomije dovoljni za prelazak Srbije iz belicističkog režima u stanje civilnog mira. Pitanje odnosa prema prošlosti, posebno ono koje je tematizovano kroz problem moralne odgovornosti za rat i počinjene zločine, ova strategija odbacuje kao moralističku opsesiju koja ometa racionalne napore usmerene ka doseganju demokratske normalnosti.

9 Treću strategiju nazvaću suočavanjem s prošlošću kroz moralnu refleksiju ili strategijom ovladavanja prošlošću. Ovde se tvrdi da su pacifikovanje prošlosti i jednostrana okrenutost budućnosti strategije koje — tek prividno paradoksalno, odnosno bez obzira na znatne međusobne razlike — podjednako ugrožavaju perspektive demokratije u Srbiji. Život u demokratiji pretpostavlja sposobnost učenja. Posle ratova i iskustava autoritarizma socijalno učenje mora da uključi i refleksiju o nasleđu koje su nam ostavile prakse i ideologije starog režima. Novi početak nije moguć bez jasnog diskontinuiteta sa lošom prošlošću. Izgradnja demokratije kao sistema koji počiva na ljudskoj slobodi i javnoj odgovornosti u Srbiji ne može biti samo institucionalno-političko pitanje. Demokratija nije moguća bez novog vrednosnog utemeljenja politike, koje zahteva nefunkcionalističko suočavanje s prošlošću, usmereno na prevazilaženje moralno i politički kompromitovanih elemenata te prošlosti.

Najzad, moguće je tvrditi da se politička opcija koju je oličavao premijer Đinđić, a koja je kolokvijalno nazivana ‘reformističkom’, našla negde između druge i treće strategije. Pragmatski orijentisani ka implementaciji realno mogućih ekonomskih i političkih modernizacijskih promena u prostoru koji je bio znatno sužen blokadama ‘legalista’, ‘reformisti’ su se odlučnom politikom saradnje sa Haškim tribunalom približili zahtevima strategije suočavanja s prošlošću. Pokušaću da pokažem kako se nedostatnost ove strategije ogledala u redukovanoj percepciji saradnje s Hagom, to jest u njenom razumevanju kao tehničkog uslova koji je neophodno ispuniti da bi se reforme mogle nesmetano realizovati. Ovim su zanemarene moralne, pravne i političke dimenzije ratnih zločina.

1.3. Kako se novi režim odnosio prema prošlosti: institucije, akteri, politička kultura

Odnos novog režima prema zatečenim institucijama bio je inicijalno određen prihvatanjem načela ustavnog kontinuiteta. Reč je o strategiji koja je poznata iz komparativnog iskustva prelaza od autoritarnog ka demokratskom režimu. Načelo

ustavnog kontinuiteta izražava intenciju da se radikalna demokratska transformacija sprovede u obliku pravne i političke reforme, odnosno u skladu sa pravnim procedurama režima koji se osporava. U jezgru strategije kontinuiteta nalazi se apsolutna vernost načelu vladavine prava: nova zajednica koja hoće da počiva na vladavini prava ne može za svoj prvi čin imati revolucionarno kršenje prava (ma kakvo to staro pravo inače bilo). Bitno je uočiti da se ovde nikako ne radi o zahtevu za zadržavanje starog ustavno-pravnog i političkog okvira. Njihova promena se upravo pretpostavlja, ali se traži da se ova promena izvede bez kršenja procedura. Zahtevi kontinuiteta izrazito su dinamični: sve pravne i političke elemente starog režima treba ispitati i veoma brzo nakon osvajanja vlasti neophodno je ukloniti sve ono što ne odgovara kriterijumima ustavne demokratske državnosti, te sve ono što je predstavljalo legitimacijski osnov starog režima. Iako se *način* promene može odrediti kao reformski ili evolutivan, intencija je da *domet* promene bude revolucionaran, kao delegitimiranje i dekonstrukcija starog režima, što treba da bude neposredno praćeno kreiranjem osnova jednog kvalitetno drugačijeg društva i zajednice.

Ako iz ove perspektive pokušamo da analiziramo status načela kontinuiteta u Srbiji, primetićemo neke čudne stvari. Dok je u svim drugim postautoritarnim režimima strategija kontinuiteta tumačena i sprovedena kao brza i korenita promena starog ustavnog sistema, Srbija je verovatno jedina tranziciona zemlja u kojoj je zahtev za kontinuitetom dobio oblik odricanja od ustavno-pravnih i institucionalno-političkih promena. Legitimacijske, političke i formalno-pravne posledice ovog nečinjenja bile su izuzetno teške. Ustavni kontinuitet praktično se stabilizovao kao očuvanje ideološkog, političkog i pravnog jezgra starog režima. Ovim nečinjenjem neposredno su bili pogođeni napori usmereni ka demokratizaciji Srbije. Politički akteri koji su se zalagali za reforme bili su primorani da svoje projekte prilagođavaju ograničenjima koje je nametao rudimentarni institucionalni okvir fasadne državnosti. Drugo, reformisti su bili konfrontirani s teško premostivim legitimacijskim deficitom. Njihov pokušaj da, krećući se unutar ruiranog ustavnog i političkog sistema, legitimiraju nužnost teških tranzicijskih reformi insistiranjem na viziji 'demokratske i moderne Srbije' nije imao mnogo izgleda na uspeh. Optužbe protiv reformi vlade polazile su od verbalnog prihvatanja nužnosti promena i bile su eksplicirane kao neslaganje s načinom, brzinom i smerom promena. Ipak, pažljiviji posmatrač mogao je uočiti da se ovaj otpor nije zasnivao na artikulisanju alternativnoj strategiji demokratske tranzicije već na populističkoj ideologiji 'brige za narod', usmerenoj ka osvajanju i mobilizaciji vaninstitucionalne podrške. U demokratskoj ustavnoj državi polje dozvoljenih legitimacijskih borbi omeđeno je koordinatama koje postavlja načelno neupitni ustavni okvir. Lišena legitimnog ustav-

nog sistema, postoktobarska Srbija bila je poprište ne-pravne i ne-političke borbe za difuznu podršku 'naroda'. U takvoj hobsovske borbi za legitimitet, a u kontekstu određenom dominacijom kolektivističke političke kulture, pokušaj opravdanja reformi liberalnim komunikacijskim diskursom poražen je od legitimacijske matrice koja se oslanjala na bitne koordinate tribalnog nacionalizma ustanovljene u prethodnom periodu. U ovome se verovatno ogleda jezgro pomenute reformističke zablude premijera Đinđića. Budućnost u Srbiji nije moguća bez prevazilaženja prošlosti. Naprotiv, put u budućnost vodi kroz uočavanje da su elementarne pretpostavke civilnog društva i demokratske države razorene u prethodnom periodu. Zato se okrenutost budućnosti mora zasnivati na političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, moralnom prevazilaženju nasleđa. Trebalo je da moralna refleksija uživa primat, i to ne kao puka intelektualna refleksija o prošlosti već kao nužan uslov za uspostavljanje ambijenta u kome je moguće otpočeti tranziciju ka demokratskoj normalnosti. Vera u emancipatorsku snagu ekonomskih i socijalnih reformi pokazala se tragično naivnom u kontekstu odlučujuće obeleženom koordinatama političke kulture zla i ubijanja.

II Konačno, Ustav Srbije bio je u otvorenom neskladu sa formalno nadređenim Ustavom savezne države, što je bilo praćeno neusaglašenošću republičkih i saveznih zakonskih propisa, i što je u krajnjem izvodu rezultiralo stanjem pravne nesigurnosti u kom nije bilo moguće prepoznati granicu koja odvaja pravo od neprava. Ovaj ustavno-pravni haos skriven iza imena ustavnog kontinuiteta predstavlja završni aspekt nedovršenosti postoktobarske državnosti u Srbiji: protodemokratska Srbija je, kao i državni oblici koji su joj prethodili, bila nevezana ustavnim formom, institucionalnim okvirima i proceduralnim pravilima igre koji bi definisali karakter i dinamiku državnosti, te koji bi formalno-pravno situirali identitete pojedinaca, grupa, političkih i društvenih aktera.

Veoma brzo nakon promene režima, na političkoj sceni je pod imenom 'legalizma' uobličena specifičan diskurs odbrane ustavnog kontinuiteta kao nečinjenja. 'Legalizam' je reč koja kod nas nije bila u čestoj upotrebi pre oktobra 2000, i to ne samo zato što mi nemamo tradiciju vladavine prava. Semantičke koordinate ovog termina nisu do kraja jasne, ali čini se da ga je potrebno razlikovati od termina 'legalnost', odnosno 'zakonitost', koji upućuju na delanja usaglašena s važećim pravnim normama. Legalizam u postmiloševićevskoj Srbiji predstavlja praktično-političku poziciju koja insistira na neophodnosti poštovanja pravnih normi i procedura. Legalisti su oni koji sebe identifikuju kao branioce prava u jednom političkom kontekstu u kome je pravo ugroženo praksama protivpravnog ponašanja, odnosno kršenjem važećih propisa. Posle ovog sledi važan autolegitimacijski korak:

politička pozicija legalizma samoprepoznaje se u napetosti prema 'drugoj strani', odnosno prema onim političkim snagama koje ne poštuju pravo. Ovo ne znači nužno da druga strana doista krši propise, ili barem ne znači nužno da ih krši u većoj meri nego što to čine legalisti. Prepoznavanje druge strane delo je samih legalista. U srpskoj verziji tranzicije kroz pravni kontinuitet na delu je hobsovska borba za zakonitost, ma koliko ovo besmisleno zvučalo. Legalistička pozicija uobličava se ne samo i ne prvenstveno kroz zalaganje za ustavnost i zakonitost već pre svega kroz javnu identifikaciju oponentata kao političkih aktera koji su isključivi krivci za nepravno stanje. U ovoj strategiji identifikacija političkog protivnika uživa konceptualni primat nad zalaganjem za zakonitost. Tek nakon što je protivnik identifikovan, sledi odluka o promociji legalizma kao političke pozicije. To jest, optužba za protivpravno ponašanje funkcioniše kao politički instrument diskvalifikacije.

Legalizam nije sadržajno prazna politička pozicija. Ali, ponovljam da njegov identitet nije određen insistiranjem na poštovanju prava. Ovu poziciju ne identifikuje pozitivan odnos prema pravu u obliku pravnog kontinuiteta i kritike bezakonja već pre svega odnos prema ideologiji. Okrenuti prošlosti na način devetnaestovekovnog romantičnog nacionalizma, legalisti su — verovatno protivno sopstvenim iskrenim intencijama — završili na pozicijama odbrane institucionalnog, pravnog i ideološkog nasleđa Miloševićevog resantimanskog nacionalizma. Opet, govorim o konsekvencama jedne političke pozicije, a ne o njenim osveštenim intencijama. Akteri legalizma verovatno iskreno veruju da se bore protiv bezakonja, te da je insistiranje na zakonitosti, čak i ako je svesno instrumentalizovano u borbi protiv političkih protivnika, instrumentalizovano samo zato što ti protivnici imaju pogrešnu viziju srpskog puta u demokratiju. Međutim, nastojeći da na skladan način integrišu 'tradicionalne vrednosti', 'pozitivno nasleđe', 'odbranu nacionalne časti i dostojanstva' s politički instrumentalizovanim zahtevom poštovanja prava, oni su propustili da uoče kako su ideološke vrednosti koje brane nespojive sa zahtevima pravne državnosti. Nudeći selektivno i pristrasno čitanje prošlosti, legalizam u praktičnom pogledu predstavlja poziv na kontinuitet sa politički i moralno kompromitovanim praksama i vrednostima prethodnog perioda, što obesmišljava kako ideju ustavnog kontinuiteta tako i načelo vladavine prava. Ovo nije vrednosni sud: opisana konfuzija proizvela je pravne i političke posledice koje je relativno lako prepoznati kao oblike protivpravnog i antiinstitucionalnog delanja.

Ovakva delanja bila su izražena kroz aktivnu zaštitu osumnjičenih za kriminal i ratne zločine. Optužujući političke protivnike da su povezani sa kriminalom ili da barem štite kriminalce, legalisti su istovremeno štitili jezgro krimina-

lizovane države koncentrisano u Državnoj bezbednosti i nekim drugim policijskim formacijama, kao i u vojsci. Ovome treba dodati i naglašenu brigu za sve one čije isporučenje je zahtevao Hag, koja je tužan vrhunac doživela u legalistički intoniranoj podršci pobuni JSO-a 2001. godine. Ne želim da optužim legaliste za kriminal. Želim tek da ukažem na tešku pravnu i političku konfuziju koja je kreirana kao posledica nesposobnosti da se razume karakter odnosa između kategorija pravnog kontinuiteta, zaštite državnih institucija, krivičnog dela i revolucionarne pravde. Na primer, štiteći šefa Državne bezbednosti od smene legalisti su verovatno bili uvereni da čuvaju državu od anarhije, te da štite ne samo i ne prvenstveno konkretnu ličnost već samo načelo vladavine prava od pretnje revolucionarne pravde. Zahtev za smenu osporen je kao revolucionarni radikalizam suprotan načelu kontinuiteta, to jest kao vaninstitucionalni pokušaj podrivanja stabilnosti države. Međutim, na ovaj način jednostavno je data prednost državnom razlogu nad vladavinom prava. Reč je bila o ličnosti podvrgnutoj osnovanoj sumnji da je počinila delo koje je u momentu činjenja bilo na nedvosmislen način važećim zakonom određeno kao krivično delo. Sprečavanje revolucionarne (retroaktivne) pravde moglo je predstavljati valjan argument u slučaju da je krivično delo u međuvremenu zastarelo ili da je donet novi krivični zakon koji to konkretno činjenje dekriminalizuje. Nijedan od
13 ova dva uslova nije bio ispunjen. Optužba za krivično delo ubistva jednostavno je u javnom nastupu zanemarena, a zahtev za smenu ideološki i politički je dezavuisan kao napad na kontinuitet pravne državnosti.

Osnovne poluge Miloševićevog privatizovanog kartela-države — kriminalne strukture unutar vojske i policije, te takozvani organizovani kriminal povezan mnogostrukim vezama sa političkim, vojnim i policijskim strukturama starog režima — bile su efikasno zaštićene visoko zapaljivom smešom patriotske ideološke retorike i neodgovorno pogrešnog tumačenja zakonitosti. Ovim je ujedno sačuvan jedan od najpogubnijih elemenata bezdržavlja iz prethodnog perioda: pluralizam izvora i oblika fizičkog nasilja. Ponoviću da je jedno od osnovnih obeležja moderne državnosti monopol fizičke prinude u rukama javne vlasti. Upravo, reč je o monopolu *legitimne* fizičke prinude, što znači da instrumente nasilja mogu da koriste samo oni državni organi koji za to imaju jasno pravno definisana ovlašćenja, i samo na način određen pravnim procedurama, i samo u slučajevima koji su predviđeni pravom. Svi ovi uslovi moraju biti transparentni, što znači da znanje o njima mora biti dostupno svakom državljaninu: institucionalizovana prinuda jedan je od elemenata političke vlasti kao javne vlasti i svaka njegova pojedinačna upotreba podleže testu legitimiteta čiji je ultimativni kriterijum zaštita ljudskih sloboda i prava.

U Srbiji ovi uslovi nisu ispunjeni. Vojska i policija u demokratskim ustavnim sistemima predstavljaju instrumente legitimne prinude, koji su: 1) pod striktnom kontrolom demokratske javne vlasti; i 2) za čiju pravno definisanu upotrebu javna vlast odgovara pred građanima. Naša situacija bila je drugačija. Javna, ustavom definisana i demokratski legitimirana vlast bila je sve do marta 2003. godine tek jedna od tačaka moći, prinuđena da uspostavlja svoj autoritet u borbi protiv paradržavnih i kriminalnih struktura. Višeslojni i netransparentni aparat nasilja nasleđen iz socijalizma, razvijen je pod Miloševićem u složenu kriminalnu mrežu zaštićenu državnim insignijama. Angažovani na poslovima u rasponu od etničkog čišćenja do rasturanja droge, kriminalni 'podsistemi' imali su jasno određivu preferencu protiv pravnih i političkih reformi, te protiv pokretanja javne debate o vrednosnom nasleđu političke kulture. U društvu u kome je većina pripadnika političkih i intelektualnih elita pokazala elementarnu nesposobnost da prevaziđe tek prividno aporijske pozicije nacionalističkog prevrednovanja prošlosti i zaborava prošlosti, mnogi od zločinaca dobili su status patriota i ratnih heroja. Ovo im je omogućilo da nastave svoje delatnosti, te da se u svom poslu nesmetano, slobodni od pravne i državne kontrole, koriste nasiljem. Stanje u prethodnom periodu može se zato okarakterisati kao 'demokratija nasilja', u kojoj su mnogi — često pod državnom zastavom — sami sebi dodeljivali najbrutalnija sredstva prinude i njima se koristili. U ovako razvlašćenoj državi 'princip' vladavine nasilja efektivno je zauzimao mesto koje u demokratiji pripada vladavini prava.

14

2. DEMOKRATSKA DRŽAVNOST ZA SRBIJU: POGLED IZ SADAŠNJOSTI

2.1. Vanredno stanje

Ono nastupa ukoliko je država fundamentalno stavljena u pitanje, i to u njenoj funkciji jedinstva mira i garanta pravnog poretka.⁵

Vanredno stanje uvedeno 12. marta nije lišeno kontroverzi. Prvo, ne postoji puna saglasnost o potrebi za njegovim uvođenjem, o ustavnosti i legitimnosti načina njegovog uvođenja, kao ni o ustavnosti i legitimnosti pravnih i političkih akcija koje su preduzete u toku njegovog trajanja. Naravno, možemo odmah primetiti da obim ove nesaglasnosti nije visok: velika većina građana, društvenih organizacija, kao i

⁵ Z. Đinđić, *op. cit.*, str. 81.

znatna većina političkih aktera podržavaju kako samo uvođenje vanrednog stanja tako i mere preduzete u toku njegovog trajanja. Ali, ovo nas ne oslobađa obaveze da se zapitamo da li je vanredno stanje zaista bilo neophodno, te da li se njegove mere mogu prihvatiti kao legitimne.

Odgovor na ova pitanja zahteva barem sumarno pojmovno određenje vanrednog stanja. Vanredno stanje je danas gotovo standardan element ustavne demokratske državnosti. Ovim institutom se identifikuje stanje krize koja onemogućava normalno funkcionisanje ustavnog sistema (rat, prirodne katastrofe, unutrašnja ili spoljna opasnost), te obim, domet i trajanje mera koje državni organi mogu da preduzimaju kako bi se ovakvo stanje prevazišlo, to jest kako bi se ponovo uspostavilo stanje demokratske normalnosti. Ako vanredno stanje razumemo na ovakav način, verovatno ćemo moći da se složimo sa stavom koji prevlađuje u ustavno-pravnoj teoriji, a koji glasi da ova kategorija predstavlja ultimativni test demokratskih kapaciteta ustavnog režima. Reč je o tome da se u sadržajnom pogledu vanredne mere sastoje od dva osnovna elementa: prvi je koncentracija vladavinskih ovlašćenja u rukama izvršne vlasti, čime se suspenduje princip podele vlasti; drugi je ograničenje ili čak suspenzija nekih od ustavom garantovanih ljudskih prava, čime se stavlja van snage princip primata i načelne neprikosnovenosti osnovnih prava.

15

Ko, u kojim situacijama, po kojim procedurama, u kom obimu, za koje vreme, može da suspenduje same temelje ustavne demokratske državnosti, pozivajući se na odbranu tih istih temelja? Teret legitimiranja odluke da se uvede vanredno stanje veoma je težak zbog rizika koje vanredno stanje nosi kao instrument zaštite demokratije na način njenog (tendencijski privremenog) suspendovanja. Ni legitimacijski problem ni rizik zloupotrebe vanrednog stanja ne mogu biti do kraja otklonjeni, ali mogu biti barem znatno ograničeni detaljnim ustavnim regulisanjem aktera, procedura, dometa i vremena njegovog trajanja. Dobar ustav treba: a) da minimizira mogućnost proizvoljnog uvođenja vanrednog stanja iza koga bi se krili interesi vladajućih elita; b) da spreči da nužna koncentracija vlasti preraste u arbitrarno vršenje vlasti tokom vanrednog stanja; c) da spreči proizvoljno kršenje osnovnih ličnih prava (habeas corpus); te d) da onemogući donošenje mera koje se ne odnose direktno na dato stanje krize već menjaju pravni i politički okvir 'normalnog' ustavnog sistema.

Prva stvar koju treba primetiti kad je reč o vanrednom stanju u Srbiji jeste nepreciznost njegovog ustavnog određenja. Ustav pravi razliku između ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti, s jedne strane, i vanrednog stanja, s druge. Oba oblika 'stanja nužde' proglašava predsednik Republike, "po pribavljenom mišljenju predsednika vlade" (ratno stanje, čl. 83.7), odnosno "na predlog vlade"

(vanredno stanje, čl. 83.8). Ratno stanje podleže minimalnim ograničenjima u obliku implicirane zabrane raspuštanja Narodne skupštine. Jedino ograničenje vanrednog stanja sastoji se u obavezi predsednika da prilikom donošenja mera koje okolnosti iziskuju postupa ‘u skladu sa Ustavom i zakonom’. Ustav ne predviđa nikakvu ulogu za parlament ni prilikom uvođenja ni u toku vanrednog stanja. Ne postoje sadržajna ograničenja mera koje se mogu uvoditi u toku vanrednog stanja (na primer, zabrana raspuštanja parlamenta, zabrana suspendovanja osnovnih ličnih prava kao što su pravo na život ili sloboda od torture). Najzad, nije predviđeno ni vremensko ograničenje trajanja vanrednog stanja. *Zakon o merama za slučaj vanrednog stanja* od 1991. godine pokriva neke od ovih praznina. Ali, čak i ako zanemarimo nejasnoće ovog Zakona, ostaje principijelni prigovor da se radi o pitanjima koja su u tolikoj meri bitna da zahtevaju direktnu ustavnu regulaciju.

Ako iz ovakve ustavne i zakonske perspektive pročitamo *Naredbu o posebnim merama za vreme vanrednog stanja* od marta 2003. godine, videćemo da ona predviđa znatna ograničenja ličnih, političkih i medijskih sloboda. Verujem ipak da analiza svake od ovih mera može pokazati njihovo jasno usmerenje na ono što je politički identifikovano kao razlog za uvođenje vanrednog stanja — na borbu protiv organizovanog kriminala. Naravno, ostaju pitanja da li je karakter krize koja je eksplodirala nakon ubistva premijera Đinđića bio takav da je zahtevao uvođenje vanrednog stanja, da li su mere vanrednog stanja primerene karakteru krize, te da li organi vlasti tokom preduzimanja vanrednih mera demonstriraju stepen samoograničenja koji bi pružio dokaze da je vanredno stanje zaista tek instrument povratka u normalnost.

Uvek je teško doći do analitički pouzdanog stava o tome da li jedna situacija duboke krize zahteva uvođenje vanrednog stanja. Načelno, vanredno stanje postaje neophodno kada je društvo suočeno sa krizom koja dovodi u pitanje regulativne kapacitete važećeg prava.⁶ Mislim da analiza situacije u Srbiji ponuđena u prethodnom odeljku pruža dovoljno argumenata za podršku vanrednom stanju. Doduše, političari su pogrešili braneći ovu odluku u nedeljama nakon atentata često ponavljanim frazom da ono “važi za kriminalce a ne za normalne građane”. Ovo je pogrešno ne samo zato što je načelo *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* jed-

6 “Osnovna formalna osobenost stanja ‘državne nužde’ jeste dvostruko suspendovanje važećih pravnih normi: usled njihove diskrepancije sa socijalnom stvarnošću postalo je nemoguće obuhvatiti tu stvarnost pravnim sistemom, tj. regulišuća snaga pravnih normi je izgubljena.” — Z. Đinđić, *op. cit.*, str. 81-82.

no od temelja modernog društva i države već i zato što je iz teksta *Naredbe* jasno da je vanredno stanje uvedeno na teritoriji Srbije i da važi za sve njene građane, političke i društvene aktere, kao i za organe vlasti. Međutim, ako imamo u vidu okolnost da su jezgro organizovanog kriminala činili delovi državnog represivnog aparata, te da su njegovi pipci sezali duboko u delove pravosudnog sistema, neke medije, ekonomiju i ‘protivsystemske’ političke partije (SPS, SRS, JUL), teško je braniti stav da je obračun s kriminalom bio moguć bez privremene suspenzije određenih ustavnih sloboda.

17 Pogrešna je i kritika koja osporava vanredno stanje jednostavnim ukazivanjem da se njime ograničavaju osnovna ustavna prava. Kako sam već pokušao da pokažem, ograničenje osnovnih prava element je pojmovnog određenja vanrednog stanja u demokratiji: legitimacijski osnov ovih ograničenja upravo je zahtev za obnovu situacije u kojoj će građani biti u stanju da nesmetano uživaju ustavom garantovana prava. Zato bi kritika trebalo da pokaže da je pre uvođenja vanrednog stanja status osnovnih prava bio takav da nije zahtevao vanredne mere ili pak da su mere koje se uvode i primenjuju u toku vanrednog stanja takve da trajno narušavaju osnovna prava. Prvu od ove dve kritičke primedbe je teško odbraniti jednostavno zato što je kriminal u Srbiji proizveo kaos koji je praktično obesmislio formalne strukture prava i države. Druga primedba je ozbiljnija pošto upućuje na neophodnost razlikovanja vanrednih mera i zakona:

Vanredne mere po definiciji ne mogu da budu izvor novog *pravnog* stanja. Kompetencije aktera ‘vanrednog stanja’ su, doduše, u jednom pravcu proširene (jer oni imaju pravo da suspenduju delove ustava i pravnog sistema), ali su u drugom pravcu veoma ograničene: njihov zadatak je konkretan i po svom sadržaju negativan, tj. ne realizovanje nekog vlastitog cilja, nego tehničko-praktično omogućavanje ustavno-pravne normalnosti.⁷

Ovaj uvid je izvanredno važan za naš kontekst. Dok ideološke kritike vanrednog stanja neopravdano optužuju vlast za “prikriveno uvođenje jednopartijskog sistema”, “progon političkih neistomišljenika” i slično, pravi problem je u tački koja ne nailazi na načelan otpor opozicije: državna vlast je prešla granicu između vanredne mere i zakona. Umesto osporavanja konkretnih rešenja u predloženim promenama ‘paketa krivičnih i pravosudnih zakona’ bilo je neophodno ukazivati na to da se u vreme vanrednog stanja jednostavno ne mogu i ne smeju donositi niti revidirati za-

7 Z. Đinđić, *op. cit.*, str. 85–86.

koni koji će važiti za normalno stanje. Granica legitimnog delovanja vlasti u vanrednom stanju je uklanjanje prepreka normalnom funkcionisanju pravnog sistema. Kreiranje pravnog sistema za buduće normalno stanje ne može biti ocenjeno drugačije nego kao zloupotreba ovlašćenja. Drugi primer je još drastičniji: u toku vanrednog stanja vlast i opozicija su se našli za istim stolom na zadatku za koji nije bilo vremena u prethodnih trideset meseci. Reč je o donošenju ustava. U završnom odeljku pokušaću da pokažem da je ideja o kreiranju ustavnog okvira buduće demokratske državnosti iz perspektive vanrednog stanja dalekosežno pogrešna.

Konačno, ako uporedimo vanredno stanje u Srbiji sa apstraktnim pojmovnim određenjem ovog instituta, uočićemo još jedan paradoks koji ne govori protiv vanrednog stanja ali naglašava aporiju naše situacije:

Tamo gde društvena stvarnost nije dosledno regulisana pravnim sistemom, i gde državna vlast ne mora specijalno legitimisati svoje — ma kako široke — kompetencije, razlika između normalnog i vanrednog stanja postaje difuzna.⁸

Dok u ustavnoj državi odluka o uvođenju vanrednog stanja upućuje na interpretaciju faktičke situacije kao teške krize demokratije, pri čemu se ovakva odluka opravdava upravo imperativom povratka u pretkrizno stanje, kod nas nije reč o obnovi narušene demokratije već mnogo pre o uspostavljanju ustavne demokratije tamo gde je nije bilo. Koncentrisano na povlačenje jasne granice između prava i nepravda, te između države i kriminala, vanredno stanje u Srbiji funkcioniše kao *zakasnelo revolucionarno uklanjanje prepreka početku izgradnje ustavne demokratije*. Ili — vanredno stanje u Srbiji nije borba protiv aktuelne krize koja je osporila ono što smo imali u prethodnom periodu. Zadatak vlasti u Srbiji nije da reafirmiše pretkrizno stanje. Naprotiv, ovo je borba protiv loše prošlosti, koja ima za cilj da spreči obnavljanje onoga što je na odlučan način obeležavalo identitet te prošlosti.

18

2.2. O tome kako ne treba donositi novi ustav

Pokušao sam da pokažem kako je neuspeh u uspostavljanju ustavne demokratske državnosti posle oktobra 2000. godine rezultirao zadržavanjem ne-političkog i ne-pravnog *statusa quo*, kao i ideološko-vrednosnim kontinuitetom sa starim režimom. Tvrdio sam da je jedna od odlučujućih grešaka bila u propuštanju da se odmah nakon svrgavanja starog režima pristupi ustavnim promenama. Ako se prihvati mišlje-

8 Z. Đinđić, *op. cit.*, str. 82.

nje da je rušenje starog režima tek prvi korak u uspostavljanju demokratije, odnosno da posle ‘destruktivne’ faze promene režima mora da sledi proces izgradnje novog poretka u kome će društvo biti pravno, politički i vrednosno reintegrirano na novim osnovama, značaj uspostavljanja novog ustavnog okvira trebalo bi da je očigledan. Po prihvatanju ovog uvida sledila bi pitanja ko će biti ustavotvorac, na koji način će ustav biti usvojen, te u kom trenutku nakon promene ustav treba da bude usvojen: ovo su pitanja o autoru, o proceduri i o vremenu donošenja ustava.

Vreme neposredno posle promene režima najpovoljnije je za donošenje ustava. Tip političkog pluralizma karakterističan za ‘normalnu politiku’ u drugom je planu. Pobjednici su i dalje ujedinjeni snagom revolucionarnih principa i zato je u ovom periodu mnogo realnije očekivati da će se akteri promene složiti oko konstitucionalizacije principa i aranžmana koji bi bili jednako prihvatljivi za sve. Komparativno iskustvo promena režima kazuje nam da ovo traje kratko, jer veoma brzo slede imperativi dnevne politike koji produbljuju razlike među političkim akterima. Ako se ‘window of constitutional opportunity’ propusti, posle će biti mnogo teže doneti ustav, i takav zakasneli ustav će verovatno biti izložen legitimacijskim i sadržinskim rizicima koji su mogli biti izbegnuti njegovim pravovremenim donošenjem.

19

U Srbiji je ovakav ustavotvorni momenat propušten i rezultat je bio državno-pravni provizorijum opterećen višestrukim nasleđem prošlosti. Međutim, ubistvo premijera Đinđića je na tragičan način kreiralo novi prostor mogućnosti za donošenje ustava. Postignuta je jedna vrsta difuzne saglasnosti da je postojeće stanje nedovršene državnosti neodrživo, te da je donošenje novog ustava imperativ demokratske normalizacije. Zanimljivo je to da je gotovo trideset meseci posle rušenja Miloševićevog režima doneta odluka o prekidu pravnog kontinuiteta sa ovim režimom tako što će se novi ustav doneti po proceduri koja je drugačija od one predviđene postojećim Ustavom. Ovakva odluka se može razumeti ako prihvatimo prethodno ponuđeno određenje postojećeg konteksta kao ‘zakasnele revolucije’.

Međutim, ponoviću da je temeljna greška u tome što je ustavotvorni postupak pokrenut u toku trajanja vanrednog stanja. Vanredno stanje je vreme kada državne institucije funkcionišu po privremenim pravilima koja su nedemokratska, i kada su mnoga osnovna prava ograničena ili suspendovana. Ako se složimo da u ovom stanju državna vlast može da posredstvom posebnih mera stavlja van snage neke od osnovnih elemenata pravne državnosti, ali ne i da proizvodi nove opšte zakonske norme — zato što bi se na taj način poništila bitna razlika između mere i zakona, to jest između stanja nužde i normalnog stanja — tada ovakvo ograničenje još u većoj meri mora da važi za ustav. Razlog je jednostavan: građani i politički akteri

kojima su suspendovana osnovna prava i koji žive pod režimom privremeno koncentrisane vlasti ne mogu na valjan način pripremiti osnovnu povelju ljudske slobode i demokratske ograničene vlade.

Konačno, na brzinu pripremljena Deklaracija o načinu promene ustava pokazuje da su vlast i opozicija saglasni u 'realističkom' pristupu proceduri ustavne promene. Ustav će biti usvojen ako bude izglasan prostom većinom od ukupnog broja poslanika u parlamentu, te ako ga potvrde građani na referendumu. Referendum će se smatrati uspelim ako na njega izađe više od 50 odsto upisanih birača, pod uslovom da više od polovine izašlih podrži ustavni predlog. Ustav će biti usvojen primenom većinskog principa, koji se na kraju lako može svesti na puko nadglasavanje političkih elita u zakonodavnom telu. Realan je rizik da će se postupak donošenja ustava pretvoriti u oblik dnevnopolitičke borbe, u kojoj će akteri pod velom rasprave o ustavnim pitanjima više voditi računa o javnoj promociji svojih partijskih platformi nego o nužnosti usvajanja univerzalno prihvatljivog okvira buduće demokratije. Primena većinskog principa u zakonodavnom telu pogrešan je način ustavotvorstva u društvu koje tek stupa na put izgradnje demokratije. Demokratska i stabilna politička zajednica nemoguća je bez minimuma saglasnosti o temeljnim normama koje definišu identitete i institucije. Ustav koji otelotvori ovu saglasnost ima dobre šanse da postane politički simbol pluralističke zajednice, garant njene stabilnosti na demokratski način. S druge strane, većinski postupak u već duboko pode- 20
ljenom srpskom društvu vodiće tome da će oni koji su glasali za ustav sebe smatrati pobednicima dok će se oni koji su glasali protiv osećati kao gubitnici. Ovakav ustav neće imati snagu univerzalno prihvaćenog okvira društvene regulacije.

Post Scriptum

Zoranu Đinđiću ne treba podizati spomenike. Katarzu prouzrokovanu njegovom smrću ne treba okamenjivati u mit. Sposobnost za istinsku katarzu ovo društvo će pokazati ako i kada konačno odlučno raskine s onim što je do sad bio njegov jedini prepoznatljiv kontinuitet — kontinuitet patnje, mržnje, razaranja i smrti — i kad uspostavi okvire demokratske normalnosti u kojoj merilo istorije ili nečije važnosti više neće biti nasilna smrt nego slobodan i dostojanstven ljudski život.