
RODOLJUPCI PIŠU USTAV

NENAD DIMITRIJEVIĆ

Srbija, polovinom septembra 2006: “političko” ubistvo u Novom Pazaru; bombaške pretnje Nataši Kandić; fašisti u Parlamentu, podržani fašističkim medijima, optužuju za fašizam jednu ministarku: dokaz njenog fašizma je njeno nacionalno poreklo; ministar Velimir Ilić opet napada novinare; proces za ubistvo Zorana Đinđića vraća se na početak. Vlada ćuti. Ćute i građani. Ali građani su samo naprosto rezignirani i apatični. S druge strane, vlast ćuti i radi. Posla je mnogo. Rezultati su vidljivi; tako nam barem kažu, kada izađu na svetlost dana iz onoga što se neupućenom može činiti kao autistična zatvorenost. Akcioni plan za Mladićevo hapšenje uspešno se sprovodi. U Beču i na raznim međunarodnim adresama na kojima se pominje Kosovo, dosledno se brani srpska država, srpski nacionalni interes i srpsko nacionalno biće, sve to uz istovremeno principijelno zalaganje za poštovanje načela i normi međunarodnog prava.

Ukratko, istorijski trenutak je težak, to valjda shvataju i Kandić, i Dulić-Marković, i oni novinari. Svako ponaosob mora da se strpi dok se brani ono opšte. Konačni dokaz da je ova vlast na visini zadatka treba da bude vest da se u Srbiji piše ustav. Ovo je iznenađujuća vest. Podsetimo se: Srbija još uvek živi pod Miloševićevim ustavom, onim koji je donet 1990. godine i koji je – vreme je to pokazalo, s pravom – nazvan odelom skrojenim po meri jednog čoveka. Podsetimo se još nečega: kad pogledamo uporedno iskustvo zemalja u demokratskoj tranziciji, videćemo da postoje određeni sled i ritam koraka koje treba napraviti, kako u demontaži starog režima tako i u konstrukciji demokratskog poretka. Proces uvek počinje ustavnim promenama kojima se reformišu političke institucije, uspostavlja sistem vladavi-

ne prava i garantuje primat ljudske slobode formulisane u obliku osnovnih prava građana. Srbija je u ovom pogledu izuzetna, kao verovatno jedina zemlja koja svoj put od diktature ka demokratiji nije otpočela ustavnim promenama.

Ostavimo za trenutak po strani analizu Srbije i zapitajmo se za načelne i praktično-političke razloge zbog kojih demokratska tranzicija otpočinje promenom ustavnog sistema. Ako se prihvati stav da je rušenje starog režima tek prvi korak u uspostavljanju demokratije, odnosno da “destruktivnoj” fazi 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 bude očigledan. Vreme neposredno posle promene režima najpovoljnije je za donošenje ustava. Tip političkog pluralizma karakterističan za “normalnu politiku” u drugom je planu. Akteri promene još uvek su ujedinjeni i zato se u ovom periodu može realno očekivati da će oni biti u stanju da se slože oko konstitucionalizacije principa i aranžmana koji bi bili podjednako prihvatljivi za sve. Komparativno iskustvo promena režima kazuje nam da ovaj momenat traje kratko, jer na njegovo mesto veoma brzo dolaze 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 sadržajnim rizicima, koji su mogli da se izbegnu njegovim pravovremenim donošenjem.

U Srbiji je takav ustavotvorni momenat propušten i rezultat je bio zadržavanje državno-pravnog provizorijuma opterećenog višestrukim nasleđem prošlosti. Ta “strategija nečinjenja” svela se na odbranu pravno-političkog okvira koji je Milošević kreirao kao fasadu autoritarnom režimu i njegovim praksama. Takvim izborom neposredno su kompromitovani naponi usmereni ka demokratizaciji Srbije – politički akteri koji su se zalagali za reforme bili su primorani da svoje projekte prilagođavaju ograničenjima koja je nametao rudimentarni institucionalni okvir fasadne državnosti. Zašto se to dogodilo, odnosno zašto je posle oktobra 2000. godine izostala temeljita reforma pravnih i političkih institucija? Očekivanje da bi nasleđeni sistem mogao biti “upotrebljen” za prelaz ka demokratiji opire se razumevanju: svojstva i inherentna ograničenja tog nasleđenog sistema takvi su da je bilo za očekivati da će proto-demokratski akteri odmah pristupiti promenama.

Zbog toga mislim da razloge za nečinjenje, nepristupanje promenama treba tražiti u odnosu prema nacionalističkoj ideologiji i prema nasleđu prošlosti. To je na tragičan način postalo očigledno u martu 2003, kada je ubijen premijer Zoran Đinđić. Tada se pokazalo da su pojedini delovi Miloševićevog aparata nasilja

u novom režimu sačuvali veliku moć, ali i da je politika odnosa prema prošlosti – prema ideološkom utemeljenju, institucijama, akterima i političkoj kulturi starog režima – principijelna tačka razlikovanja između novih političkih elita. Okolnost da odnos prema prošlosti nikada nije eksplicitno politički tematizovan, već da se on stalno iznova implicitno iskazuje u pervertiranim oblicima, među kojima su najistaknutija zalaganja za “odbranu nacionalne časti” i za “legalizam”, odlučujuće je doprinela vrednosnoj i političkoj konfuziji u posleoktobarskoj Srbiji. Ta konfuzija je posle marta 2003. godine stabilizovana u stanje nacionalistički legitimiranog bezakonja. Dok je u demokratskoj ustavnoj državi polje legitimne političke kompeticije omeđeno koordinatama koje postavlja načelno neupitni ustavni okvir, posleoktobarska Srbija nakon 2003. funkcioniše kao entitet bez opšteprihvaćenih i obavezujućih pravila igre. Srbija je poprište ne-pravne i ne-političke borbe za difuznu podršku “naroda”.

Zašto su se “legalisti”, koji su toliko pričali o nužnosti donošenja ustava, da bi naglo umukli čim su došli na vlast, danas najednom setili datog i davno zaboravljenog obećanja? I zašto su svi oni, koji su nominalno u opoziciji, tako spremno prihvatili da se pridruže vladajućoj koaliciji u pisanju ustava? Od čega se sastoji taj konstitucionalni konsenzus? U pokušaju da odgovorimo na ova pitanja moramo se odmah suočiti sa jednim neprijatnim nedostatkom: mi, građani Srbije, veoma malo znamo o tekućem ustavotvornom procesu. Vest o radu na novom ustavnom tekstu nudi nam se od početka septembra stidljivo, u obliku šturih agencijskih vesti i kodiranih političkih izjava. Tekst se piše u skupštinskom komitetu sačinjenom od predstavnika parlamentarnih stranaka, bez ikakvog demokratskog doprinosa društva za koje se ustav navodno donosi. 23

Mi ne znamo gotovo ništa o sadržaju onoga što se tako skrupulozno i uspešno usaglašava iza komitetskih vrata. Kako će se definisati država? Kako će izgledati katalog osnovnih prava? Da li će ustav garantovati pozitivnu diskriminaciju za pred-političke manjine? Da li će, i na koji način, ustav garantovati socijalna prava? Kakav oblik državne vlasti se predviđa: da li će se zadržati postojeći polupredsednički sistem ili ćemo dobiti parlamentarnu vlast? Kako će se birati šef države? Kako će biti definisani način izbora, položaj i ovlašćenja ustavnog suda? Kako će biti organizovano redovno sudstvo? Kakav će biti oblik teritorijalno-političke organizacije države, a posebno: koliku će autonomiju imati Vojvodina? Da li će ustav predvideti mehanizme usaglašavanja sa pravnim, političkim i ekonomskim sistemom Evropske unije?

Mnoga od ovih pitanja poznata su nam kao predmet međustranačkih borbi i svakovrsnih ideoloških nadmudrivanja, ali o njima se nikada nije ozbiljno

raspravljalo kao o ustavnoj materiji.¹ Razlika između “normalne” i “ustavne” politike u odnosu prema nabrojanim pitanjima suštinske je prirode: napisati i usvojiti ustav znači, između ostalog, pripremiti za sve prihvatljiv institucionalni i vrednosni okvir unutar kojeg će se odvijati legitimna politička utakmica. Zato proces donošenja ustava pretpostavlja spremnost za kompromise – ako svi, bez obzira na razlike koje nas dele, ne prihvatimo ustav kao svoj, politička zajednica biće osuđena da živi sa nelegitimnim temeljnim normama, što će voditi relativno lako sagledivim destruktivnim posledicama.

Ako pogledamo sadašnje stanje iz perspektive poželjnog ustavnog konsenzusa, ozbiljno ćemo primiti informaciju da proces nije imun na probleme, ali da ustavopisci uporno i ozbiljno rade na pronalaženju prihvatljivih kompromisa. Izgleda kao da se parlamentarne stranke slažu da je ovo što danas živimo neki prelomni trenutak, koji zahteva da se prevaziđu partikularne pozicije i donese novi najviši pravni akt, kako bi se iznova definisala zajednica i položaj svih njenih građana. Politička elita je, dakle, svesna istorijskog trenutka. Ipak, pomalo je neobično da mi građani u stvari ne znamo sasvim pouzdano o kakvoj je to istorijskoj izuzetnosti reč, ili, bolje rečeno, mi ne znamo u čemu se sastoji konsensualno stranačko tumačenje veličine istorijskog trenutka. Ako nađemo odgovor na ovu zagonetku, mogli bismo da shvatimo zašto se baš danas pristupilo pisanju ustava.

Razume se da nije sve tako neprozirno, i odgovor je verovatno nadohvat ruke. Setimo se da je Skupština Srbije na svom septembarskom zasedanju posvećenom raspravi o stanju pregovora o statusu Kosova “zatražila da se što pre okonča rad na novom ustavu u kome bi Kosovo i Metohija bilo definisano kao deo Srbije”.² Tom prilikom premijer je izjavio: “Ako danas donesemo odluku da u novi ustav Srbije zapišemo neoborivu istinu da je Kosmet sastavni deo Srbije, donećemo sudbinski važnu i jedino moguću odluku. Na taj način mi svima šaljemo nedvosmislenu poruku da državu Srbiju, kada je reč o Kosovu i Metohiji, obavezuje jedino i isključivo ono što stoji u njenom ustavu.”³

¹ Autor ne želi da umanju značaj, pa ni visoki kvalitet, mnogih ustavnih predloga koje su proteklih godina pripremile i objavile razne društvene organizacije. Reč je naprosto o tome da vlast ove predloge nikad nije ozbiljno razmatrala, odnosno da nijedna od ovih inicijativa nije doprinela pokretanju ustavotvornog procesa.

² “Kosovo kao deo Srbije u ustavu”, B92 vesti, 12. septembar, 2006:
<http://www.b92.net/info/vesti>

³ Isto.

Odavde bi prvo moglo da bude jasno da fraza o što skorijem *okončanju* rada na ustavu nije do kraja precizna. Skupštinsko zasedanje je u stvari dalo znak za užurbani *početak* ovog postupka. Razlog za odluku o pokretanju ustavotvornog postupka pronalazi se u jednom problemu čija se ozbiljnost ne može poreći: međunarodni pregovori o Kosovu verovatno se bliže kraju, i biće doneta nekakva odluka. Sasvim je moguće da će to biti odluka o nezavisnosti Kosova. Ako se ovo dogodi, država Srbija će i formalno izgubiti deo teritorije. Za veliku većinu političkih elita, i za većinu građana ta je mogućnost toliko neprijatna da oni nisu spremni da je prihvate. Naravno, ovde bi se moglo primetiti da Kosovo nije naprosto faktički nezavisno još od završetka neprijateljstava 1999. godine i od donošenja Rezolucije 1244, već i da je na ovoj teritoriji izgrađen pravno-politički i ekonomski sistem koji je poništio sve veze pokrajine sa Srbijom. U ustavno-pravnom pogledu, Kosovo više nije sastavni deo Srbije.

Kako onda čitati premijerovu izjavu? Kosovo je možda već pravno, politički i ekonomski izdvojeno iz Srbije, ali ovome nasuprot stoji uvid da se svaki Srbin “rađa i umire sa svesću da je Kosovo uvek bilo, i da će zauvek biti, sastavni deo Srbije”.⁴ Kad ovu “neoborivu istinu” zapišemo u novi ustav, “donećemo sudbinski važnu i jedino moguću odluku”. Odatle sledi da nas ništa drugo ne može i neće obavezivati: bez obzira šta se u međunarodnim forumima odluči, Srbija će se držati slova svog najvišeg akta. 25

Razume se, može se primetiti da pravne norme imaju smisla samo ako predstavljaju obavezujuća pravila ponašanja, te da će u slučaju međunarodno-pravne formalizacije nezavisnosti Kosova ova norma ustava Srbije biti jednostavno ne-sprovodiva, odnosno da neće imati nikakvog pravnog značaja. Reč bi bila o deklarativnoj odredbi, kakve nisu nepoznate u ustavima. Najbliža analogija je ona iz Osnovnog zakona Savezne Republike Nemačke, gde je u preambuli zapisano da je najviši akt donet i u ime onih Nemaca “kojima je bilo onemogućeno učešće”, pri čemu je “celi nemački narod” pozvan da “slobodnim samoopredeljenjem ostvaruje jedinstvo i slobodu za Nemačku”. U članu 23 piše da se Osnovni zakon “privremeno” primenjuje samo na teritoriji Savezne Republike, te da će “u drugim delovima Nemačke on stupiti na snagu nakon njihovog prisajedinjenja”. Valja, međutim, primetiti da su ove formulacije nemačkog ustava sročene na način koji doduše izbegava *priznanje* druge nemačke države, ali istovremeno prihvata njeno *postojanje* i kao faktičku i kao pravnu realnost.⁵

4 Isto.

5 Postoji još jedna prividna sličnost između nemačkog i srpskog slučaja, koja opet krije jednu dublju razliku. Reč je o problemu demokratskog legitimi-

Predlog iznesen u srpskoj skupštini je drugačiji. Formulacija o Kosovu kao sastavnom delu Srbije, ako se usvoji, funkcionisaće kao simbolička deklaracija lišena pravnog značaja za sve u svetu, izuzev za samu državu Srbiju. Država Srbija imaće izbor: ili će i sama ovu normu tretirati kao deklarativnu, ili će doneti odluku da joj priđe kao istinskoj pravnoj normi koja zahteva poštovanje. Poštovanje ove pravne norme biće moguće samo na jedan način: kao odluka o prekidu svih političkih i pravnih veza sa svima u svetu koji prihvataju nezavisnost Kosova. Ukratko, poštovanje ovakve norme bilo bi jednako odluci o samoizolaciji zemlje.

teta ustavotvornog postupka. U oba slučaja lako je uočiti legitimacijski deficit, koji proizlazi iz neučestvovanja građana i društvenih organizacija u procesu pripreme najvišeg akta. Takođe, u oba slučaja reč je o političkoj odluci da se ustav pripremi na nedemokratski način. Ali, kako razlozi za ovakvu odluku, tako i odnos prema problemu demokratskog deficita bitno su različiti, i ne mogu se pripisati samo različitim istorijsko-političkim kontekstima. Vlasti u Srbiji odbijaju prigovor legitimacijskog deficita tvrdnjom da je učešće demosa u procesu pisanja ustava tek 'ostatak titoističkog nasleđa'. Prateći njihov diskurs, lako je zaključiti da će – ukoliko bude usvojen na referendumu – ustav spremno biti proglašen demokratski legitimnim dokumentom. Situacija u Nemačkoj je bila, a i danas je, bitno drugačija. Vojni guberneri sila pobednica doneli su 1948. godine odluku da se u zapadnim okupacionim zonama bivšeg Trećeg Rajha formira ustavotvorna skupština sa zadatkom da donese 'demokratski ustav federalnog tipa', u skladu sa unapred definisanim obavezujućim uputstvima. Ustav bi bio usvojen na referendumu. Nemački političari u zapadnim zonama odbili su da prihvate ovakvu odluku, poglavito zato što nisu bili spremni da daju demokratski legitimitet aktu koji će formalizovati podelu Nemačke na dve države. Oni su zato insistirali na demokratskom deficitu ustavotvornog postupka, što su saveznici na kraju prihvatili: ustav neće usvojiti ustavotvorna skupština, nego Parlamentarni savet sastavljen od predstavnika zemaljskih parlamenata; za njegovo stupanje na snagu neće se tražiti referendum, već samo ratifikacija od strane zemaljskih parlamenata; konačno ovako nelegitiman najviši akt ne može se zvati ustav – zato Osnovni zakon.