

Проф. др Милан Поповић

КАКО ЗАУСТАВИТИ СТИХИЈУ

Реч устав једна је од ретких речи у нашем језику, како год ко тај језик звао, чија је етимологија садржајнија, прецизнија и боља, од етимологије те речи у већини других, па и у великим и највећим светским језицима. Зато сам ту етимологију истакао и у наслову своје дискусије. Дакле, како за-устав-ити стихију, односно како ставити под контролу неконтролисану власт и силу, јер о томе је овде реч, то је наш главни проблем овде и данас, али и не само овде, и не само данас.

У излагању које следи послужићу се и једном старом дистинкцијом из теорије уставног права. Разликом између устава у материјално-правном и устава у формално-правном смислу речи. Подсећам вас да се под материјалним уставом подразумева суштинска сагласност главних ако не и свих друштвених и политичких снага и субјеката једне политичке заједнице о томе како да се уреди живот те заједнице, док се под формалним уставом подразумева форма, најчешће писана, кодификована и квалификована, у којој се та сагласност изражава, чува и мења.

Из великог мноштва формалних уставно-правних питања, за овај округли сто издвојио сам само два таква, која у Црној Гори данас, након усвајања Уставне повеље нове државне заједнице Србије и Црне Горе, имају посебну актуелност, чак ургентност и важност. То су, прво, питање обухвата предстојећих уставних промена и, друго, питање процедуре по којој те промене треба извести.

Становиште професора Шуковића да предстојеће уставне промене, односно обавезно усклађивање Устава Црне Горе из 1992. са Уставном повељом из 2003, треба извршити у облику потпуно новог и целовитог устава Црне Горе, заслужује пуну пажњу. Црна Гора, заиста, већ

дуже времена, а посебно од 1997, па и од 1991, живи у једној огромној и опасној уставно-правној празнини, односно у једном неправном, нерегулисаном, природном, дивљем, хобсовском стању рата свих против свију, које се свакодневно «попуњава» још опаснијом самовољом владајуће али и опозиционе партиократије.

Допустите ми да овде учиним једну малу дигресију о овој самовољи. Да вас подсетим на једну чувену британску анегдоту. Да би истакли моћ парламента у свом уставном и политичком систему, Британци су својевремено, самоиронично и опорно, како то само они знају, приметили како тај орган може све, осим да претвори мушкарца у жену. Самоиронично и опорно, али и не толико далеко од истине, ми бисмо на то могли да додамо како је црногорска владајућа и опозициона партиократија, барем у овој ствари, превазишла чак и славни британски парламент, то јест да наша партиократија може и оно што британски парламент не може, да претвори мушкарца у жену. Толика је њена самовоља и моћ. Доказа за то је толико да их посебно не треба ни наводити.

У том смислу, професор Шуковић јесте у праву. Из овог опасног стања Црна Гора заиста мора да изађе што пре и што квалитетније. У нормалним околностима, доношење потпуно новог и целовитог устава Црне Горе, био би заиста и најбољи пут да се то постигне. Али наше околности већ дуго нису нормалне, и због тога се ја са професором Шуковићем у овој ствари слажем само делимично, то јест само у области дијагнозе и описа проблема, али не и у области његове терапије и излечења.

Да најпре објасним оно о ненормалним околностима. Наше околности нису нормалне због најмање два разлога. Прво, због тога што је, самом Уставном повељом, нова државна заједница, па и њене две саставне државе-чланице, и њихови саставни формални и материјални уставни, орочена на три године. И, друго, због тога што је укупно политичко тело Црне Горе, након дугог и тешког полуратног процеса, још увек толико исцрпљено и поцепано, да је вероватноћа постизања чак и минималног а квалитетног и искреног политичког консензуса око потпуно новог и целовитог устава, и то најдаље за шест месеци, колико износи рок за усаглашавање из Уставне повеље, веома мала, уколико уопште постоји.

Због ових разлога, моје је мишљење да је много боље да се предстојеће уставне промене изврше у облику Привременог уставног закона, а не у облику потпуно новог и целовитог устава Црне Горе. Привремени уставни закон важио би само у следеће три године, и садржао би у

основи три врсте норми. Прво, то би биле потпуно нове норми и институције, оне норми и институције чије постојање односно регулисање непосредно изискује Уставна повеља нове државне заједнице. Друго, то би биле норми и институције које би се просто преузеле односно конвалидирале из формално још увек важећег Устава Црне Горе, и то оне норми и институције из тог устава које нису у супротности са Уставном повељом нове државне заједнице, а оцене се као неопходне или целисходне и у наредне три године. Овим нормама и институцијама могле би да се додају и још и неке потпуно нове норми и институције, на пример и оне о имену црногорског или српског језика, које су политички, правно и укупно «сазреле» за уставно регулисање. И, треће, то би могле бити и норми о процедурама за одлучивање о државном статусу републике, и то не само због потребе трајног регулисања односа са Србијом за три године, него и због потребе сличног регулисања односа са ширим окружењем, посебно ЕУ, у годинама, па и деценијама које су пред нама.

А што се потпуно новог и целовитог устава Црне Горе тиче, по мом скромном суду, логички, психолошки и политички, овај устав биће могуће донети тек за три године, јер ће тек тада, ваљда, коначно бити јасно да ли ће то бити устав једне независне државе, или и дефинитивно устав једне државе-чланице. То, наравно, не значи да до тада треба чекати. Напротив, имајући на уму велики број и тежину свих наших уставних проблема, као и нашу пословичну спорост и запуштеност сваке врсте, одговарајућа парламентарна тела, као и најшира политичка и стручна јавност, могли би, па и морали, рад на овом уставу да започну одмах. Тако би се, заправо, радило на два колосека, оном ужем и бржем, који би за шест или девет месеци породило Привремени уставни закон, и оном ширем и споријем, који би у наредне три године темељито и квалитетно припремио једну или можда чак и обе главне алтернативне варијанте потпуно новог и целовитог устава независне или не-независне Црне Горе.

Уколико би се неким чудом ипак показало да су моје процене о капацитету и динамици актуелне црногорске политике биле исувише конзервативне и скептичне, то јест уколико би црногорска власт и народ демонстрирали спремност и способност да потпуно нови и целовити устав Црне Горе донесу и за шест или девет месеци, утолико боље, тај устав би се тада, наравно, и могао донети. Уколико не, а то се у овом тренутку ипак чини много вероватнијим, опет не би било никакве драме: два колосека, па и онај други, шири и спорији колосек потпуно новог и целовитог устава, могла би нормално да наставе рад, па би

обавеза усаглашавања црногорског уставног стања са Уставном повељом нове државне заједнице такође била задовољена.

У политичкој и стручној јавности већ је покренуто и оно друго формално уставно-правно питање, питање процедуре по којој треба извести предстојеће уставне промене. У нормалним околностима, као што је познато, ово питање уопште се и не поставља. У нормалним околностима, наиме, уставне промене изводе се по процедури која је прописана самим уставом. По Уставу Црне Горе из 1992, знамо, то су оне норме о двотрећинској парламентарној већини, ванредним парламентарним изборима, и тако даље, норме на којима тако упорно инсистира црногорска парламентарна опозиција.

Али, то морамо још једном истаћи, ми већ дуго не живимо у нормалним околностима. Најмање од 1997-98, а у великој мери и од самог новог, посткомунистичког и постјугословенског почетка, то јест од 1991-92. Устав Црне Горе из 1992. важи само на папиру, па се зато ни његове норме о процедури промене устава не могу сада тек тако, селективно и арбитрерно конвалидирати. Уместо ових, на процедуру предстојећих уставних усаглашавања ваља применити норме по којима је усвојена сама Уставна повеља нове државне заједнице, наша нова односно најновија «нулта тачка», а то је пре свега она норма те Повеље која је и за сопствено усвајање тражила парламентарну већину од 50% плус један глас од укупног броја посланика.

Читав политички и уставни процес Србије и Црне Горе од 1991-92, а посебно од 1997-98, до 2000-2003, представљао је заправо један крајње атипичан, прикривен и продужен облик «централне сецесије» Србије (израз професора Данијела Конверзија са Централно-европског универзитета у Будимпешти), и то најпре од заједничке СФРЈ, а затим и од заједничке СРЈ. Као што је добро познато, врхунац тог процеса, те дефинитивни крај СРЈ и њеног Устава из 1992, догодио се 6. јула 2000. Тог дана, међутим, срушен је и Устав Републике Црне Горе из 1992, јер је тај устав, и материјално и формално, био део заједничке федералне уставне конструкције срушеног Устава СРЈ, а не устав независне Црне Горе. Уколико се за неке универзалне норме тог устава, на пример оне о људским слободама и правима, или и оне о подели власти и владавини права, и може рећи да су, са ослонцем у природном и међународном праву, и преживеле удар од шестог јула, то се сигурно не може рећи за «федералне» норме тог устава, јер су оне тог дана, вољом веће федералне јединице, коначно и неповратно погажене. А у такве, «федералне» норме тог устава, свакако спадају и оне његове норме које регулишу промену устава и промену државног статуса.

Најзад, не треба изгубити из вида ни чињеницу да од озбиљног дефицита легитимности пати и сама Уставна повеља нове државне заједнице. И то пре свега због познатих притисака који су пратили њено доношење, а посебно због отвореног кршења, односно трогодишњег суспендовања црногорског права на самоопредељење. А уколико се после свега, па и упркос поменутим и другим недостацима, ова повеља некако, ипак, прихвати као неки корак напред, макар у односу на ону огромну и опасну уставно-правну празнину о којој је такође било речи, онда је сигурно да би свако ново «вамписко», селективно и арбитражно оживљавање ових или оних норми из већ давно упокојеног Устава Црне Горе из 1992, онај изворни дефицит нове уставне конструкције могло само да опасно погорша и повећа.

Аргумент да је две трећине увек више и боље од 50% плус један, који се већ може чути, представља, заправо, лошу апстракцију и демагогију, јер се иза њега не крије рађање стварно новог, квалитетног и демократског консензуса, него рестаурација старих, агресивнонационалистичких и монополистичких структура и снага. Након Београдског споразума из 2002, те Уставне повеље из 2003, наиме, двотрећински «бал вампира» био би, заправо, трећи узастопни конститутивни акт постмилошевићевске Црне Горе који би, у суштини, и уз компромитујуће саучесништво ЕУ, одиграле ДПС и СНП, две партије наследнице раније јединствене ДПС, верне савезнице Милошевићеве СПС и Шешељевог СРС, а уз изричито противљење СДП и ЛС, једине две црногорске парламентарне партије са неспорним кредитом и континуитетом антинационалистичке и демократске политике од самог почетка Милошевићеве кампање.

Претходним разматрањем већ смо ступили и на терен материјалног устава, односно устава у материјално-правном смислу речи. А стање на овом терену, на жалост, није ништа боље, него што је на оном другом, формално-правном терену. И то не само локално, у Црној Гори, него и глобално, у Европи и свету. У том погледу, и насупрот навивној или манипулативној прогресивистичкој реторици актуелних «интеграција», «стабилизација» и «асоцијација», стање чак није ништа боље него што је било 1991. Једно поређење је овде чак злослутно, мада неизбежно. Пре дванаест година, материјални и формални устав Црне Горе и других република страдао је испод рушевина СФРЈ, данас се том уставу, али и уставу светске заједнице, Повељи УН, прети новим страдањима и рушевинама. Пре дванаест година, убијање устава једне земље започело је са Милошевићевим «У институцијама система или изван њих», данас убијање устава УН започиње са запањујуће сличним

Бушовим «Са сагласношћу Савета безбедности или без те сагласности».

Уосталом, пођимо редом. Стање опасне уставне аномије данас је највидљивије у Србији. Убиство председника владе, Зорана Ђинђића, пре тачно недељу дана, усред бела дана, и испред зграде владе, као ме-хур од сапунице распршило је све бриселске илузије о коначној победи демократије, стабилности и безбедности на Западном Балкану. Државни удар није тренутно успео, али се не треба заносити ни успесима ванредног стања. Убиство српског премијера разоткрило је сву дубину, оштрину и горчину актуелног политичког расцепа, сукоба и поларизације у постмилошевићевској Србији, а унутар овог и сву ширину, дуготрајност, жилавост и снагу великодржавног, односно великосрпског консензуса у овој републици. Што онај државни удар, у неком другом тренутку, и у околностима и облицима које данас не можемо чак ни да наслутимо, на жалост, и даље чини могућим и реалним.

Али стање материјалног устава није много боље ни у Црној Гори, иако тако не изгледа, не барем на први поглед. Под притиском кратковиде «ујединитељске» бриселске политике, најпре је склопљен Београдски споразум, а затим и усвојена Уставна повеља. У оба случаја у знаку оне прикривене рестаурације. И «консензуса» који се само симулира. И то само пред међународним факторима и властима, који се, опет, претварају као да то не виде. Такав консензус, наравно, крајње је површан, привидан, лажан и опасан. Политичка класа се у том правцу уопште и не труди, стварног и искреног дијалога између власти и опозиције нема, власт води рачуна само о својим монополимa, опозиција исто тако, алтернативе готово да и нема. Материјални устав Црне Горе због тога је крајње несолидан и неквалитетан, и то је оно најблаже што се о њему може и мора рећи. А о томе и овде најбоље говори релативна ширина, дуготрајност, жилавост и снага великодржавног, односно великосрпског консензуса у самој Црној Гори, овога пута снажно подржаног и од Брисела и од Београда. Ако лаже коза, не лаже рог. Према резултатима анкете ЦЕДЕМ-а из јануара 2003, дакле само пар месеци пре атентата у Београду, Слободан Милошевић, пред Хашким трибуналом оптужен за геноцид и друге најтеже злочине, пети је најпопуларнији политичар у Црној Гори, а скоро две трећине учесника ове анкете из најјаче црногорске опозиционе странке, овоме је у анкети дало највећу оцену пет. О крајње неквалитетној и опасној стабилности и безбедности, те о стварном консензусу, односно о одсуству тог консензуса, и о материјалном уставу, односно о одсуству тог устава у Црној Гори, ова анкета говори више и боље него све унутрашње и међународне симулације заједно.