

Академик АЛЕКСАНДАР ФИРА

## СКИЦА ЗА ПРОЈЕКАТ О УСТАВНОПРАВНИМ ПРЕТПОСТАВКАМА УСПОСТАВЉАЊА МОДЕРНЕ ДЕМОКРАТСКЕ ДРЖАВЕ У САВЕЗНОЈ РЕПУБЛИЦИ ЈУГОСЛАВИЈИ

1. После 6 година формалног постојања тј. уставног конституисања Савезне Републике Југославије излишно је чак и подсећање на околности у којима се тај чин одиграо. Због тога ова скица полази од тога да се ради о процесу чији су сви основни елементи познати, па у овој скици они се само помињу као негативан параметар, који, по увјерењу овог аутора, може да буде само фактор који онемогућава или битно отежава процес конституисања модерне демократске државе.

Сагледавање основног акцента ове скице за пројекат захтева нека методолошка и термилошка упозорења, без којих би читав овај прилог био неразумљив, па чак и бесмислен.

2. У овој скици предлажем заснивање једног међуакадемијског интердисциплинарног пројекта који би трајао најмање 2 године. На њему би требало ангажовати интердисциплинарни тим који би обухватио: историчаре модерне тј. савремене историје; економисте који се баве економијом Југославије и упоредно; правнике пре свега уставноправне и међународноправне оријентације; социологе окренуте емпиријском истраживању; политикологе нарочито оне који се баве политичким партијама; стручњаке за социјалну политику и психологе посебно посвећене социјалној психологији.

Било би најједноставније да се на основу развијеног темељног пројекта сваком од сарадника да пуна слобода у обради изабране теме. На једном или више научних скупова представили би се резултати истраживања и у ствари тек после тога би требало успоставити систем праћења дејстава фактора који детерминишу уставноправни систем и

поредак Савезне Републике Југославије. Сматрам да је то права научна подлога за процену и ревизију Устава СРЈ и да одговара друштвеној улози и положају, додуше више замишљеној тј. пројектованој него оствареној, академија наука и уметности, као највиших институција науке у Савезној Републици Југославији.

3. Ако би се усвојио овакав приступ систематском проучавању и праћењу целокупне уставноправне проблематике конституисања модерне демократске државе у СРЈ, онда је јасно да би овај прилог ваљало узети само као почетну тачку иницијативе. Уколико до тога не дође, или се деси оно што је на нашим скуповима још чешће тј. да се иницијатива брзо и лако усвоји али још брже заборави, смисао овог прилога видим у покушају маркирања "жаришних тачака" анализе и бар провоцирању расправе о једном аспекту који сигурно има пресудан значај за "Југославију између епоха". Свестан ограничености, неизбежне парцијалности и нужне неразрађености оваквих прилога, ја ипак истичем већ на почетку једну основну тезу и бар елементарну аргументацију у њену корист. Југославија ће и у XXI веку тј. на почетку трећег миленијума бити сучељена са нужношћу да, у најмању руку, темељно претреса свој уставни систем. При томе понављам становиште које сам већ заступао у једном од својих ранијих радова (А. Фира, "Constitutional Revolution", in *Countries in Transition on the Light of Correlation between Law and Politic*, у књизи *Democracy to come*, Belgrad, 1997) – У једном процесу, који сам условно назвао "уставна револуција", током последње деценије XX века донето је 18 нових устава, укључив ту и неке уставе федералних јединица у 16 независних земаља, које се данас у светској литератури најчешће називају земљама у транзицији. У тај број нису укључене азијске земље које су настале сецесијом од бившег СССР–а, односно касније Заједнице Независних Држава. Тај број такође не укључује Босну и Херцеговину.

Дакле ради се о јединственој ситуацији у историји светске уставности уопште. У питању је раздобље које се у погледу интензитета уставних промена не може упоредити ни са једним другим, укључив ту и процес који се одиграо после II светског рата у ранијим колонијама, односно у већини земаља у развоју. – Управо због интензитета, али и због опсежности и дубине промена до којих је дошло у земљама у транзицији, употребио сам израз "уставна револуција" који појмовно представља *contradictio in adjecto*, али ми се чини погодним да означи један аспект процеса који још није завршен.

Савезна Република Југославија, и то како збивања у њој тако и збивања са њом и поводом ње, је интегрални део тог процеса. Ово се никако не сме изгубити из вида и зато се методолошки, уз сво уважавање наших специфичности, мора узети у обзир ова међузависност и применити увек у одговарајућој мери и компарација. Разуме се, да то важи *mutatis mutandi* и за опште светске токове. Процес глобализаци-

је је достигао висок степен и у светској уставности у цјелини и извјесно је да ће га наредни миленијум само интензивирати. Уосталом, савремени токови управо у области људских права само потврђују да је у питању "будућност која је већ почела."

4. Уставноправни аспект транзиције уопште, а у Југославији такође, само је један елемент укупног процеса; али имајући у виду улогу устава у савременом друштву, он је истовремено и специфичан односно нормативни израз целине процеса, или бар његовог највећег и најважнијег дела. Ова констатација ће, по нашем уверењу, извесно важити и за "Југославију између епоха." Другим речима, и у њој и за њу ће бар у неколико наредних деценија "уставно питање" бити стално на дневном реду.

Претходна констатација се никако не би смела схватити као предвиђање, макар и посредно, перманентне уставне промене, што је иначе одликовало "другу" Југославију. Но извесно је да стицање новог квалитета ни код нас није могућно без динамичног уставног развоја. При томе се никако не сме заборавити управо и нашим досадашњим токовима и актуелном ситуацијом многоструко потврђена чињеница да уставни сами по себи не мењају стварност, али да у савременим друштвима, а на нашим просторима нарочито, они стварају институционалне претпоставке за њену промену, или је отежавају. Дакле, на свој начин и они су део стварности.

5. Све ово што сам изнео кореспондира са једним општим ставом, декларативно прихваћеним и код нас, да се у транзицији неизбежно васпоставља или бар рехабилитује принцип владавине права (Rule of Law). У нашој публицистици, чак и оној са претензијама научног карактера, то се чешће назива установљавањем или деловањем правне државе. Тај термин није потпуно прецизан, јер асоцира на један теоријски концепт настао у немачкој правној школи, који се, бар делимично, показао превазиђеним. Али је текућа политика њему вратила једно прихватљиво значење у смислу синонима за супротност ауторитарној једнопартијској полицијској држави. Тако схваћена правна држава јесте и биће то и у догледној будућности једна од темељних политичких и социјалних претпоставки за постојање и развој демократског политичког система и у Југославији. На жалост, збивања којима присуствујемо већ дуже време показују само забрињавајуће знаке удаљавања од суштине правне државе, а не приближавања њој.

У свакој прилици, када је реч о владавини права, онда је неопходно подвући да је она могућна само ако се створе или бар настоје да се стварају друштвени услови да се политички сукоби и спорови, неизбежни у сваком друштву, а драматично заоштрени управо код нас, претварају у правни спор. Политички сукоби се, у начелу, решавају односом снага у сукобу, без обзира на демократске принципе и начела праведности. Уз то иде примена свих средстава, укључив и силу. На нашу

жалост, најтрагичнији пример такве врсте у савремености су пружала и даље пружају подручја бивше СФРЈ, а сада и подручје СРЈ. Има, међутим, доста злослутних знакова и на другим подручјима земаља у транзицији, посебно у оквиру бившег СССР–а.

Уместо таквог "решавања" друштвених сукоба, који заправо трајно ништа не решавају него само репродукују нове и увек теже сукобе, принцип владавине права, који се такође мора сматрати универзалним и обухватити и међународне односе, тражи претварање политичког сукоба у правни спор. Тај правни спор се решава применом унапред утврђених и у демократском поступку прихваћених правила. И у томе одређену улогу мора да игра и сила, али, по правилу, довољна је претња силом да би се обезбедило понашање по тим правилима. Но управо то је демаркациона линија која раздваја савремену цивилизацијски прихваћену државу од апсолутне и тоталитарне. Само у таквим условима могућно је разрешити појмовну и стварну антиномију између ауторитета, који, када је неограничен, води у тиранију, и слободе, која, такође неограничена, води у анархију. – СРЈ је начелно прихватила принцип владавине права, чак је успела да створи и нормативно–институционалне претпоставке за његово остварење. Међутим, исувише је много знакова који сведоче о све дубљој дискрепанци између нормативног и стварног уопште, а у овој области највише.

Размере односно основаност горње констатације мора да утврди систематско, модерно постављено и организовано истраживање компетентних стручњака и институција. Ово је утолико хитније што је очигледно супротност између јавног мишљења, које је готово јединствено у ставу да живимо у доба опште криминализације друштва, и тврдокорног инсистирања актуелне власти да се заправо ништа посебно не збива, штавише – да по званичним статистикама број кривичних дела опада.

6. Општи феномен уставног и политичког живота у свим земљама у транзицији, а такође у свим бившим југословенским земљама, укључив нарочито СРЈ и обе републике чланице, јесте амбиција да се оствари дефинитиван раскид са ранијом социјалистичком уставношћу. Та појава у СРЈ има још један посебан аспект на који се морам вратити у завршним напоменама.

Савезна Република Југославија, полазећи од тезе да је поступак сецесије и стварања самосталних држава у 5 ранијих југословенских република са становишта Устава СФРЈ био противуставан, упркос фактичким дубоким променама и не малим формалноправним макњавостима, инсистирала је на континуитету између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Савезне Републике Југославије. При томе је, чешће имплицитно него експлицитно, коришћена историјска аналогија са наизглед сличним, али истовремено и дубоко различитим ситуацијама, које су постојале и после I и после II светског рата.

У актуелном расправљању о овим питањима, ваља стриктно одвојити уставноправни аспект, који припада унутрашњем, од међународноправног, који припада међународном праву. – У својим ранијим радовима (Види: А. Фира, Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, I том, Нови Сад, 1993) заступао сам тезу да је са становишта уставног права Савезна Република Југославија нова држава. Аргументацију за такав став налазио сам у битним разликама у друштвеном и државном уређењу, као и политичком систему, с једне стране, као и у процедури усвајања Устава СРЈ и проблемима легалитета и легитимитета читавог процеса, с друге. – Будући да сматрам да је то посебно сложена проблематика да би се разматрала "успут", ја овом приликом само понављам закључак да је успостављен нов легалитет, који се не заснива на претходном, а да је проблем легитимитета динамичка категорија. Тачније, демократски легитимитет се стиче односно губи зависно од опште констелације "метајуристичких" фактора, мада се изражава у правним формама.

Инсистирање на континуитету СРЈ са СФРЈ може се бранити, више или мање успјешно, низом политичких, па и правно–политичких аргумената, али се исто тако може и оспоравати. Ноторно је да у међународној заједници преовлађује ово друго. То, по мом увјерењу, и теоријски и практично треба одвојити од питања међународног признања СРЈ и од односа према ранијим правима и обавезама СФРЈ. Став да СРЈ признаје и прихвате начелно сва права и обавезе СФРЈ у односу на друге уговорне партнере има у суштини карактер понуде. После I, па и после II светског рата аналогна је понуда прихваћена, па је на тај начин признат међународно правни континуитет. За сада то није случај, мада има доста амбивалентних ситуација, у којима се, најпре и најчешће прећутно, таква понуда прихвата. Но извесно је да продужавање такве ситуације "одавде до вечности" не може користити међународном положају Савезне Републике Југославије. Уза све то треба додати да питање међународног признања, које може имати и код нас има велики економски и политички значај, мора увек да буде третирано кроз призму која преовлађује у модерном схватању те категорије. Само подсећам да управо сагласно таквом гледишту међународно признање није услов за постојање државе. Уосталом, СРЈ је, поред великих тешкоћа које и даље има, то питање већим делом *de facto* него *de jure* решила.

7. За "Југославију на размеђу епоха" велики значај има још једна општа тенденција присутна у свим бившим југословенским земљама, па и свим другим земљама у транзицији. Ту тенденцију најчешће односно најпотпуније изражава захтев за деидеологизацију Устава, па чак и права уопште. Историјски основ и повод за актуелизацију оваквог захтева биле су заиста драстичне појаве у уставима земаља "реал–социјализма", али и у бившим југословенским уставима.



Сетимо се овим поводом преамбула у уставима већине источноевропских земаља из тог раздобља у којима су се налазили и ставови који су изражавали званичну захвалност Црвеној армији и СССР-у, односно "социјалистичком лагеру" за помоћ у изградњи социјализма. Мада су по својој садржини били битна негација етатистичког социјализма, ни "Основна начела" југословенских устава из 1963. и 1974. године нису били у суштини ништа друго него конституционализација једне врсте дефинисаних идеолошких ставова.

Кад се садашња уставна ситуација, и у нашој уставности и окружењу које сам претходно маркирао, пореди са наведеним примерима, онда се мора констатовати да они заиста не садрже такве и сличне идеолошке одреднице, бар не у толико развијеном виду. Међутим, они нису, нити теоријски могу бити, без одређене идеолошке основе која се јавља као њихова претпоставка и историјски им претходи. У ствари, теза о "деидеологизацији" добија друго, у суштини идеолошко значење. Отуда стварни однос устава и политичке идеологије је друкчији него што то промотори савремене тезе о "деидеологизацији" устава приказују. Сви тзв. "велики устави", који су имали значај и улогу узора и инспирације за уставност одређене епохе, били су утемељени, а и сами су често представљали облике утемељења, на одређеним идеолошким постулатима. За илустрацију довољно је сетити се утицаја теорије "природног права" као основе за уставно регулисање положаја човека у друштву и односа између државе и грађанина, теорије "државе ноћног стражара" за однос између државе и економије, теорије поделе власти за постављање тзв. хоризонталне организације власти итд. Штавише, и данас, па и код нас практично је опште правило да се изричито позива у уставним текстовима на ове или сличне постулате. Додуше, при томе обично изостаје у самом уставном тексту њихова филозофска елаборација, али то најчешће због увјерења да је она општеприхваћена и позната.

Овакво третирање идеолошких постулата у савременој, напосе нашој уставности, није никако израз мог начелно пежоративног става према идеологији уопште као извитопереној или изврнутој свести. Желео сам само да и овом приликом, а у општем контексту формулисања основних теоријских хипотеза, укажем на идеолошку основу и наше савремене уставности, која се у теоријској разради, али још много чешће у политичкој популаризацији, узима као аксиома чију истинитост не треба проверавати нити доказивати. Ово тим пре што је највећи број поменутих и непоменутих али ноторних идеолошких постулата савремене уставности, у највећем броју случајева, у данас високо развијеним земљама Запада, са успехом издржао "критику времена", па постао на изванредан начин део општеприхваћених тековина људског развоја. Но научна анализа би свакако била једнострана, па према томе и нетачна, ако би се у свему томе просто игнорисало односно забо-

равило на не безначајна и не неоснована оспоравања тих општих постулата.

Сведено на облик тезе сасвим је оправдано написати да се у нашој савременој, па и не само нашој, уставности стварно не ради о деидеологизацији устава. Реч је о одбацивању једне идеологије, која је у историјској реалности, у облицима у којима је покушана њена имплементација, доживела историјски пораз. За сада ја при томе остављам по страни много сложеније питање него што то изгледа на први поглед – о томе да ли се уопште у егзактном смислу могло говорити о идеологији комунизма. Само напомињем да су не само "путеви у социјализам" него и "социјализми" били различити, а да је то још више важило за њихове идеологије. Али је ипак било и више заједничких, свеједно да ли и званично признатих или непризнатих, тачака. То су држава као покретачка снага друштвеног развика, национализација средстава за производњу и рад, планско–административни волунтаризам, једнопартијски систем итд. Читај тај сет идеолошких постулата је заиста доживео дефинитиван историјски слом. Но управо у томе лежи на свој начин парадоксалност трагичног распада "друге" Југославије.

Она је већ од почетка 50–тих година идеолошки почела да напушта истакнуту матрицу. То је најпре учињено покушајем трансформације државне својине у тзв. "несвојину", тј. "друштвену својину". Следило је поступно одустајање од административно–волунтаристичког планирања, па најзад и прихватања тзв. "социјалистичке робне производње". Међутим, упркос понекада наизглед ингениозним елаборацијама, које су покушавале да прошверцују "непартијски плурализам", суштина једнопартијске владавине је остала недирута. Већ то је било довољно да се поменути и други покушаји у високом степену сведу на прокламацију и да се разбукта наизглед превазиђени комплекс етничких конфликта, који је неосетно добио права грађанства као "бенигни" национализам. Далеко би превазишло оквире овог скромног прилога свако ближе расправљање овог феномена, али свестан оправданих приговора којима се излажем, ипак постављам тезу да је читав самоуправљачки пројекат, замишљен као могућан "трећи пут" да се превазиђу апорије савременог свијета, пропао због неспособности да се успешно и код нас реши загонетка звана у класичној марксистичко–лењинистичкој терминологији "национално питање".

Све претходно написано сугерира да се у прихватању глобалне идеје о пројекту уставноправних претпоставки за успостављање модерне демократске правне државе у СРЈ мора са највећом пажњом да истражи читаво подручје међунационалних односа. При томе се извесно не могу мимоићи нити страни фактори, јер је СРЈ, хтела она то или сви други или не хтела, интегрални део савременог света. А он, мада и даље по разним основама дубоко међусобно подељен и супротстављен, истовремено никада више у историји људског друштва и јединствен него

што је управо сада и у крајњој анализи недељив. Зато, ако смо одавно пристали да је политика наша судбина, сада, управо на размеђу епоха, морамо записати да је глобализација наша садашњост и наша будућност.

8. Неизбежно питање са којим се мора сусрести сваки истраживач уставне реалности и будуће уставне пројекције Југославије следећег миленијума је вечна дилема свих уставотвораца, па и свих стваралаца права уопште. То је тражење и налажење оптималне релације између устава и права уопште, као средства учвршћења већ постојећих друштвених односа, и средства њихове трансформације у жељеном правцу. Без жеље да и у овој прилици подстакнем иначе изузетно значајне и занимљиве филозофске расправе о овој теми, остаје само на маркирању једног за уставно право посебно важног аспекта. При томе полазим од познате и за мене још увек важеће максиме – да право није нити оно што поштују и примењују сви, нити оно што не примењује и не поштује нико.

За нас у СРЈ, али у већем или мањем степену без изузетка и за све бивше југословенске земље, посебно оптерећење представља чињеница да су, сем првог устава, сви остали уставни "друге" Југославије били у високом степену програматско–директивни документи, усмерени често далекој, и како се показало неизвесној, будућности. Отуда се као логична реакција на својеврсну опијеност будућношћу, која неодољиво подсећа да дубоко веровање у срећу на "другом свету", "с ону страну реалности", јавило брутално "отрежњење", које је произвело исто толико неодољиву жељу за "понављањем историје". Простије говорећи, будући да нам се изјаловила "срећна будућност", враћамо се старим провереним узорима.

У томе има рационално језгро које би, у најмању руку, било неодговорно подцењивати. Баш као што припада јефтином хумору напор да се пронађе *perpetuum mobile* или "камен мудрости", исто тако је бесмислено поново "откривати" топлу воду. Другим речима, ни у светској уставности није таква ситуација да не постоје нека неспорна и у том смислу "вечна" решења. Она се могу игнорисати само уз плаћање изузетно високе цене. Тако реafirмација таквих вредности као што су владавина права, ограниченост државе као услов слободе појединца, признавање туђих права као услов за коришћење сопствених, лични материјални интерес као најефикаснији покретач економске активности и сл. никако се не би могло схватити као "понављање историје" у пезоративном смислу. Али управо због уважавања овог што је написано, апсурдно је инсистирање на митолошким предностима било које нације односно етничке групе, игнорисање чињенице да нигде више не постоји држава која није за себе задржала основне макроекономске функције, враћање централизму које у свим околностима води аутократској деспотији, заборављање и подцењивање друштвене со-



лидарности и ограничености природних богатстава целог света, подцењивање дејства како отворености тако и затворености према међународној заједници. Све то нису путеви него странпутице Југославије и њене уставности између епоха.

Academician Aleksandar Fira

AN OUTLINE OF THE PROJECT OF CONSTITUTIONAL  
LEGAL CONDITIONS FOR ESTABLISHMENT OF MODERN  
DEMOCRATIC LEGAL STATE IN FRY

S u m m a r y

Proposed outline for the project emerges from the conditions in our social sciences, even in public opinion in general. Those conditions are characterised by absence of systematic and deliberate scientific research monitoring of basic social processes, and even more the absence of elaborated vision of future development. Cheap, ephemeral politicizing has definitely suppressed serious scientific work in this field. Therefrom we believe that it is necessary to put all efforts in establishing of a multidisciplinary mega-project, which would gather the most prudent forces of the country and for this, there are no more responsible and more suitable institutions than the Serbian and the Montenegrin Academies of Sciences and Arts. Since this is the project of greatest significance it should be given the state priority.

In the outline presented at this scientific meeting only one segment of this project was included; that is the aspect dealing with constitutional legal issues. But, since the constitution is at the same time a specific reflection of the entirety of the society and a frame for acting of all and everyone, there is enough room for this approach to be seriously considered and even to obtain the priority in setting forth the entire project.

