

na, ali osnovni problem kod građanskih prava i sloboda jeste da je svuda potrebna njihova primenljivost.

Stevan Lilić, profesor na Pravnom fakultetu, Beograd

PRAVNA DRŽAVA, FEDERACIJA, UNIJA

Imamo vrlo interesantnu temu, ali isto tako i vrlo zanimljivu realnost. Nekad se čini da imamo više događaja nego što možemo da procesuiramo. Skrenuo bih pažnju skupa na tri teme: prva tema vezana je za dva teorijska pitanja federalizma; druga tema odnosi se na postkomunistički raspad takozvanih socijalističkih federacija, a treća tema jeste slučaj Srbije odnosno ustavne povelje i predsednički izbori.

Analiza realnog stanja, dakle nedoktriniranog, nenormativnog, pokazuje priličnu konvergenciju između federalnih država, s jedne strane, i unitarnih država, s druge strane. Federalne države, u stvari, sprovode proces centralizacije, a unitarne države – proces decentralizacije i regionalizacije. Efekti u realnom smislu skoro su isti, odnosno jesu isti. Na primer, država kao što je Španija, ili država kao što je Engleska, jeste država koja se smatra tradicionalno unitarnom državom, ali regionalizam u Španiji i visok stepen decentralizacije obezbeđuje realizaciju nekih osnovnih evropskih i svetskih standarda u pogledu ostvarivanja ljudskih prava, slobode i privređivanja, lokalne autonomije, i tako dalje. Slične procese imamo i u Velikoj Britaniji, koja je, takođe, jedna unitarna država, ali u njoj pratimo procese u Škotskoj i u Velsu. S druge strane, kompleksni sistemi, kao što su SAD, stalno pokazuju tendenciju federalne centralizacije, a isto to primećujemo i u procesima evropske integracije. Dakle, druga teorijska stavka jeste prilično visok stepen analogije između formiranja SAD 1850–1890. godine i formiranja Evropske unije. Mi gledamo SAD sa današnjeg stanovišta, ali, ako pogledamo SAD pedesetih ili osamdesetih godina devetnaestog veka, videćemo veoma asimetričan razvoj i asimetrične entitete u Americi, na primer države (states), zatim teritorije, recimo Dakota teritorija, zatim druge neke oblike, kao, na primer, Nezavisna država Kalifornija i Teksas

koje su primljene u Uniju, potom, kupovina jednog velikog dela Luizijane, zatim Aljaske, i tako dalje. Dakle, veoma asimetrično, a slično tadašnjoj tendenciji u Evropi. I još jedna stvar: u uvodnom izlaganju čuli smo da je Evropska unija nešto što do sad nije viđeno. Podsetio bih da je i Američka federacija bila nešto što do tad nije bilo viđeno, dakle federalizam nije postojao pre američkog federalizma.

Što se tiče postkomunističkog raspada socijalističkih federacija: po mom iskustvu, posebno u razgovoru sa kolegama i stručnjacima, mislim da je potrebno objasniti da federacije koje su bile socijalističke u stvari nisu bile federacije, kako mi razumemo opšti model federacije. Socijalističke federacije bile su druga vrsta složene države, i samo uslovno federacije. Recimo, jedna karakteristika socijalističkih federacija jeste da je glavni grad federacije uvek bio i glavni grad najmoćnije i najveće federalne jedinice. U svim ostalim federacijama glavni gradovi imaju poseban status, i imaju rang posebne federalne jedinice. To je bio slučaj i sa Čehoslovačkom, Jugoslavijom, Sovjetskim Savezom. Jedno posebno iskustvo sa Sovjetskim Savezom mislim da nije dovoljno uzeto u obzir, a to je da je prilikom dekompozicije Sovjetskog Saveza stvorena jedna alternativna zajednica koja se zove Zajednica nezavisnih država (The Commonwealth of Independent States), koja i danas postoji. Ono što je karakteristično za ovu konfederalnu zajednicu, dakle, socijalistička federacija se dekomponovala na konfederaciju ili konfederalnu strukturu, jeste da je u Sovjetskom Savezu ova zajednica nezavisnih država uspjela da obezbedi veliki deo netaknute energetske i transportne infrastrukture. Ono što je dekomponovano jeste, u stvari, državni suverenitet, teritorija, vera, odnosno konfesionalni element, prosveta i neki drugi elementi, ali infrastruktura postoji, i ona će verovatno u budućnosti doprineti boljoj integraciji i eventualnoj boljoj harmonizaciji, pre svega, privrede na ovom području. U slučaju Jugoslavije upravo je bilo obrnuto: mi smo potpuno razrušili tu našu infrastrukturu, komunikacionu strukturu između bivših republika, a, s druge strane, nikakav *default*, nikakav rezervni položaj nismo obezbedili. Moj argument već desetak godina jeste da je socijalistička federacija, u ustvari, mogla drugačije da se restrukturira, time što bi se dekomponovala u konfederaciju, i onda ponovo integrisala u drugi oblik, na primer – u nekakvu uniju ili slično.

Treća tema jeste naše aktuelno stanje u Srbiji, namerno kažem u Srbiji, jer, ipak – koliko god mi bili navikli i koliko god bio jak jugonostalglični sentiment – Jugoslavije i federacije više nema, nema je već dugo, ali stiče se utisak da je ima. U svakom slučaju, federacije nema. Ovo je još jedan veliki problem sa našim prijateljima iz inostranstva, naročito u Evropi, između ostalog, vezano za pitanja našeg članstva u Savetu Evrope. Problemi nisu samo tehničke prirode, oni su suštinski i, evo, jedan dobar primer. Jugoslavija, dakle federalna država, usvojila je Zakon o zaštiti nacionalnih i etničkih zajednica. Taj zakon rađen je prema svim evropskim standardima i, između ostalog, u komunikacijama sa evropskim organizacijama. Ovaj Zakon, međutim, nemoguće je primeniti i realizovati, jer federalna država nema infrastrukturu za primenu saveznog zakona, a Srbija niti ima ministarstvo za zaštitu nacionalnih manjina, niti ima odgovarajuće zakonodavstvo, a kao što znamo, zaštita nacionalnih manjina odvija se pre svega na lokalnom nivou, kroz obrazovni sistem i religiozne obrede. Dakle, ovaj Zakon treba da se realizuje na lokalnom nivou. Crna Gora je u nešto boljem položaju, jer ona ima i Ministarstvo i zakon. Dakle, prema spolja – imamo izvanredan zakon, ali to je kao da imamo samo pola odeli – sprema smo obučeni, a pozadi nemamo ništa.

Nekoliko napomena o usvojenoj Ustavnoj povelji: mišljenja sam da je, s jedne strane, usvajanje Povelje politički uspeh u relativnom smislu, naročito s aspekta vremena koje je trebalo da se ona donese. Cinici kažu da članovi Ustavne komisije treba da vrate barem polovinu troškova koji su nepotrebno nastali, i to, pre svega, novca srpskih poreskih obveznika. Ova cinična napomena ide dalje: federacija je, u stvari, samo jedna stavka u srpskom budžetu. Dakle, to je maksimalni domet federacije. I ako pogledamo podatke koji su vrlo neugodni, ove godine federacija je ostvarila suficit, a Srbija grandiozni deficit. Pitanje je, kako je federacija uspela da ostvari suficit? Dakle, taj suficit nije ostvaren štednjom, nego je ostvaren a conto, na račun sredstava srpskih poreskih obveznika i jednog minimalnog dela iz Crne Gore. Ustavna povelja doneta je i pod pritiskom Evrope, no, mi kao pravnici imamo sposobnost da analiziramo i da se kritički osvrnemo na ovu Ustavnu povelju. Kad se pročita taj tekst, isplivavaju neverovatne stvari, to je prosto frapantno. Evo samo dva primera, kaže se: Ustavnu povelju

usvaja Narodna skupština Srbije, Skupština Crne Gore i na kraju – usvaja i proglašava Skupština Jugoslavije. U redu, ali onda se kaže: promena Ustavne povelje za godinu dana ili za dve godine odvija se na isti način na koji se usvaja Povelja. Očigledno to neće biti moguće, jer Skupština Jugoslavije samim tim što je Povelja usvojena, više ne postoji! Druga stvar vezana je za istupanje iz državne zajednice. Član 25 reguliše da ako Crna Gora istupi iz zajednice, onda Srbija preuzima sve međunarodne dokumente, uključujući Rezoluciju 1244. Dalje, kaže se ako obe članice istupe iz zajednice, onda se sprovodi postupak sukcesije. I, naravno, ne kaže se šta ako Srbija istupi iz zajednice. Izvinite, zašto to ne bi bila eventualna mogućnost. Dakle, ovde je velika diskrepanca i nedoslednost, i to u tekstu koji treba da donese stabilnost, a ne da postane potencijalni izvor nestabilnosti. Jasan primer je izbor predsednika. Kaže se da predsednik mora biti izabran, a ako se ne izabere u roku od 10 dana, predlaže se nov kandidat, a ako se ni on ne izabere – skupština se raspušta. Imajući u vidu naše realne situacije, imamo veliki problem u tome koju vrstu izbora treba da realizujemo, da li posredne ili neposredne, da li učestvuju savezni poslanici, ili ne učestvuju. Znači, beskonačan broj pitanja. I, da dam svoj doprinos cinizmu: postoji li mogućnost da eksperti Venecijanske komisije još jednom pogledaju i pročitaju ovu Ustavnu povelju, jer ako postoji ekspertna tačka u ovoj političkoj ustavnoj komisiji koju mi imamo, to su onda eksperti Venecijanske komisije koji su posebno angažovani, posebno radili i posebno doprineli ovakvoj jednoj konfuziji.

Vezano za naziv ove zajednice – ne podrazumevaju svi isto pod ovim terminom. Svi misle da je to federacija, a, u stvari, nije. Kad se kaže zajednica ili državna zajednica na našem jeziku, to nije isto kao kad se kaže unija na drugom jeziku. Recimo u Americi se za vreme građanskog rata govorilo o Uniji; Unija je bila federacija, a to je bio sinonim za federaciju. Mi, kad kažemo unija, mislimo, u stvari, na neku vrstu konfederacije. Kad kažemo zajednica ili državna zajednica, moramo jasno da definišemo šta podrazumeva taj pojam. Glavna stručna kritika upućena Povelji jeste nejasnoća da li je Srbija i Crna Gora, odnosno državna zajednica Srbije i Crne Gore, unija, federacija, ili konfederacija. Elementi su izmešani pre iz političkih razloga, ne vodeći računa o realnim efektima koji će se time postići. To možemo videti kroz nadležnosti koje ima skupština Federacije.

Drugo pitanje jeste izbor predsednika republike. Ne ulazeći u razloge zašto predsednik Srbije nije izabran, postavlja se logično pitanje – šta sad? Da li treba da se upravljamo postojećim Ustavom Srbije koji je suština miloševićevske političke i pravne duše? Ustav Srbije bio je glavni uzrok razbijanja stare Jugoslavije. Ustav Srbije donesen je bez ikakve reference u odnosu na federalnu državu, i imao je izvanrednu masku: Ustav Srbije uveo je multipartijski sistem u Srbiji, kad on nije postojao na federalnom nivou 1990. godine. Dakle, ovaj Ustav jeste generator naših ogromnih nevolja, i jasno je da je propuštena prilika da se Ustav Srbije pod hitno promeni pre dve godine. Sad smo mi taoci ustavnih rešenja, raznoraznih izbornih zakona sa cenzusima, bez cenzusa. Taj Ustav je, zapravo, mrtav Ustav, a mi ga sad, ipak, i dalje tumačimo, u smislu ko treba da bude predsednik države ili vršilac dužnosti. Sve ovo podseća me na istorijsku sliku kad su šminkali mrtvog turskog sultana Sulejmana veličanstvenog da bi se vojsci pokazalo da komandant kao postoji, a on, u stvari, više nije živ. Ovaj Ustav Srbije nije živ, ali on i dalje generiše krizu za krizom, za krizom, za krizom. Kad je reč o predsedniku Srbije, s pravnog stanovišta nema spora da predsednik parlamenta njega ne može zamenjivati, odnosno ne može biti predsednik republike nakon isteka mandata. Ono što je nama neophodno jeste politički konsenzus da se prebrodi nastala situacija, a ne legalističko natezanje koje će, kako-tako, pokriti neku situaciju. Jer, mi bismo onda radili isto ono što je Milošević činio sa svojim celokupnim pravnim i ustavnim sistemom. Da podsetim, tako je Milošević i doneo savezni ustav 1992. godine – da bi pokrio neku situaciju, odnosno jer mu je to, u političkom smislu, tako odgovaralo.

I konačno, naša aktuelna politička scena ukazuje na neophodnost postizanja novog političkog konsenzusa, istorijskog kompromisa da ne bi propao demokratski projekat u Srbiji. Mnoge stvari moraju da budu raščićene, na primer, savezni parlament je mesto gde Miloševićeve poražene snage još uvek opstaju kao njegov živ politički DNK. Tu je Mira Marković, JUL i SNP, i svi koji su legitimni naslednici i aktivni učesnici u Miloševićevom režimu. Oni nisu ostatak, oni su živi, oni uživaju politički legitimitet i parlamentarni imunitet. Skorašnja frustrirajuća scena potvrđuje ovu realnost – jednom predstavniku starog režima koji je imao bankarski račun u

Švajcarskoj sa oko milion franaka, deblokiran je račun jer mu nije ukinut imunitet, i nije mogla da se pokrene krivična pretraga.

Ivan Vejvoda,

savetnik u Vladi Republike Srbije za evropske integracije i spoljnu politiku

POLITIČKI OKVIR ZA USTAV

Ako želimo da razumemo politički okvir aktuelnih dešavanja, treba podsetiti da smo svi mi, koji smo bili u široko definisanoj demokratskoj opoziciji pre septembra i oktobra 2000. godine, znali i bili svesni da će kristalizacija početne faze demokratskog razvoja u ovom društvu trajati bar 2–3 godine, upravo iz razloga što nasleđujemo jednu komplikovanu institucionalnu arhitekturu, ne samo od Miloševićevog režima, nego i od prethodne Jugoslavije. Najbolji primer jeste Savezni parlament kao velika prepreka upravo u svim pitanjima s kojima se ovo društvo suočavalo, i, najzad, u onom ključnom pitanju – stvaranju političkog konsenzusa, samo ako uzmemo u obzir problem nastao povodom donošenja Zakona o saradnji sa Haškim tribunalom.

Na svim ključnim političkim instancama ustvrdili smo da je naš put – put ka Evropi, i da ne smemo imati nikakvih alternativa. Treba, međutim, uspostaviti praktični politički konsenzus o načinu kako krenuti tim putem, odnosno kako stići na cilj. Kako je u današnjem izlaganju već rečeno, demokratija je sistem koji, zapravo, ne postavlja svoj cilj, u čemu jeste čar ovog društvenog sistema. No, s druge strane, tu su teškoće na koje nailazi naša zemlja, kao jedna od poslednjih postkomunističkih država. Očigledno je zakašnjenje, i utoliko brže moramo da stvaramo demokratsku političku kulturu, i naše ustanove prilagodimo evropskoj modernoj demokratskoj politici.

Ustavna povelja odnosno Beogradski sporazum jeste najmanje loše rešenje za ovo što nam se sada događa. Uvažavajući i slažući se sa mnogim kritikama i nedostacima ovog dokumenta, dao bih jednu političku ocenu