

УДК:  
329.14“19/20“)

Прегледни  
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXIV) XI, vol=32  
Бр. 2 / 2012.  
стр. 219-244.

*Миодраг Радојевић\**

*Институт за политичке студије, Београд*

## **ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ УСТАВНОСТИ У СРБИЈИ\*\*** **– уставу у „ванредном стању“ –** **(1990–2010)**

### **Сажетак**

*Аутор у овом чланку анализира савремени период у развоју српске уставности. Он полази од методолошке матрице по којој је уставни поредак сложен производ друштвених и историјских процеса. У складу са теоријом конституционализма, разматра политичке услове и формалноправни карактер поступка доношења устава и наводи њихове супстанцијалне недостатке. Посматрајући српски случај, видимо да су то „уставу у ванредном стању“. Србија се, за разлику од других транзиционих земаља, суочавала са сложенијим захтевима приликом доношења првог устава. Уставу је задата улога акта којима се артикулишу процеси демократизације, али и инструмента заштите државности. У таквим околностима било је теже остварити конституционалну формулу и доносити уставе у складу са процедуралним легитимитетом. Кључни политички актери су уставно питање постављали у контексту страначке политике, што је само по себи значило да и устав није прихваћен као основни друштвени уговор.*

*Кључне речи: устав, уставност, конституционализам, легитимност, владавина права, федерализам, државна заједница Србија и Црна Гора, Европска унија, уставни консензус, капацитети политичких институција.*

\* Истраживач сарадник, Институт за политичке студије, Београд

\*\* Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

## I. УСТАВНОСТ ИЗМЕЂУ ПОЛИТИКЕ И ПРАВА

Студиозно и методично проучавање уставноправног развоја Републике Србије заборављено је у домаћој науци. То се подједнако односи на њену далеку прошлост, која сеже у почетак XIX века са доношењем првих уставних аката у време Првог српског устанка, али и на савремени период након Другог светског рата. Недостатак научног интересовања не може се објаснити недостатком емпиријске грађе или (не)релеватношћу теме. Буран уставноправни развој Србија, што је одлика европско-континенталне уставности, карактеристичан је по бројним уставним променама. С друге стране, актуелни значај ове теме је мотивисан ноторном чињеницом да Србија, и поред постојања писаног устава, још увек није решила своје уставно питање.

Савремени период развоја уставности Србије подудара се са сломом „реалсоцијализма“ и почетком процеса транзиције у посткомунистичким земљама. У току последње две деценије Србија је донела два републичка устава (1990. и 2006. године), федерални устав из 1992. године и Уставну повељу државне заједнице Србија и Црна Гора (2003). Већина ових уставних аката донета је у неповољном политичком моменту. Две деценије уставности у Србије обележене су ратовима, политичким кризама, умирањем и рађањем заједничких и независних држава. За свега две деценије сачрањене су две државе – друга и трећа Југославија и државна заједница Србије и Црне Горе.

Истовремено са уставним променама одвијале су се огромне промене у друштвено-економском и политичком систему. Уместо једнопартијског уведен је вишестраначки систем, укинута је друштвена својина и замењена је идеолошка парадигма. Социјалистичко самоуправљање је уступило место либералној демократији. Основни супстрат либералне демократије је изградња уставне демократије. Под уставном демократијом подразумевамо стварање легитимног правног оквира који гарантује стварање ефикасне и одговорне владе, али и других вредности (сувереност грађана, владавина права, подела власти, репрезентативна влада, заштита људских права и слобода...). Конституционализам је израз политичке филозофије по којој и устав је „израз жеље за неком врстом

демократског легитимитета.<sup>41)</sup> Устав је, уопштено посматрано, дело народа и чувар његове слободе.

У западним демократијама, уставна демократија је била негована и развијана столећима. Од земаља у транзицији очекивало се да направе „велики скок“ и премосте недостатак основних претпоставки, одговарајуће инфраструктуре (правна култура, институције, недостатак свести о значају и улози демократије).<sup>2)</sup> Због тога демократску транзицију није пратила и демократска консолидација, иако су то међусобно повезани процеси како су тврдили Линц и Степан.<sup>3)</sup>

Србија се суочавала са инхерентним инсуфицијенцијама транзиционог процеса, али и са недаћама које су последице регионалног геополитичког оквира и нерешених статусних питања (државност и национално питање). У таквим околностима било је теже остварити конституционалну формулу и доносити уставе у складу са процедуралним легитимитетом. Кључни политички актери су уставно питање постављали у контексту страначке политике, што је само по себи значило да и устав није прихваћен као основни друштвени уговор. Такво становиште одразило се и на квалитет уставних решења.

## II. УСТАВИ И УСТАВНИ АКТИ

### 1. Устав Републике Србије из 1990. године

Често оспораван, Устав од 1990. године је показао виталност у турбулентном повесном периоду Србије. Захваљујући стицају политичких околности, трајао је дуже него што је то био случај са првим уставима у другим посткомунистичким земљама. Супротно очекивањима, утицао је и доцније на уставотворца. По многим својим одликама, концепцијском приступу и нормативним решењима, овај устав је старији брат Устава од 2006. године.

1) Fridrih Karl, *Konstitucionalna demokratija*, CID, Podgorica, 2005, стр. 483.

2) Перцепција конституционализма је проблем и у другим посткомунистичким земљама. Ненад Димитријевић примећује да „конституционализам за већину људи није представљао саморазумљив легитимацијски основ новог система;“ већ да је прихваћена традиција немачке правне државе. Опширније: Н. Димитријевић, *Уставна демократија схваћена контекстуално*, Фабрика књига, Београд, 2007, стр. 123-124.

3) Упоредити: Н. Linc i A. Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, „Filip Višnjić“, 1995, стр. 110.

Устав од 1990. године је жестоко критикован у стручној јавности у Србији. Основне примедбе су се тичале легитимности поступка његовог доношења, начина примене начела поделе власти, уређивања положаја председника Републике, рецидива социјалистичког самоуправљања и регулисања односа према савезној држави. Премда теоријски недовољно утемељене, услед непознавања компаративне праксе, добар део ових критика је инспирисан недемократским појавама у функционисању уставноправног и политичког система у последњој деценији XX века. При томе, није прављена разлика између „живог устава“ и његових уставних решења, јаза који је постојао између уставног модела и праксе. Устав је догматски тумачен, као дело једног човека.

По техничко-нормативном изгледу, Устав је био ваљано састављен. Ипак, његов основни недостатак Устава је концепцијске природе. Он није био чедо конституционализма. То значи да ограничење власти и стављање појединца у први план, односно слобода и права није била његова полазна основа, већ је намењен за друге политичке циљеве. Начин његовог доношења и садржина уставних норми била је диктирана односом политичких снага. Другу важну детерминанту су чиниле политичке прилике.

Припреме за доношење новог устава Србије отпочеле су крајем 80-тих година прошлог века у политички неповољном моменту. Расправе о уставној реконструкцији савезне федерације узимале су све више маха са захукталом кризом социјалистичког самоуправљања. Сазревало је уверење да је неопходно да се југословенска држава уставно преобрази у складу са премисама либерално-демократске уставности.<sup>4)</sup> То је процес који се истовремено дешавао и у другим источноевропским државама у којима су на власти биле комунистичке партије. Међутим, у југословенском случају непремостиву препреку на путу „демократске транзиције“, (увођењу владавине права, вишепартизма и тржишне економије) су нерешени међунационални односи.

4) Упућујемо знатичељног читаоца на тематске зборнике: М. Јовичић (ур.), *Основни новог уставног уређења Југославије*, Српска академија наука и уметности, Београд, 1990; М. Јовичић (ур.), *Актуелни проблеми устава и уставних промена*, Српска академија наука и уметности, Београд, 1991. У овим зборницима наилазимо на панегиричне оде социјалистичком самоуправљању, покушаје да се репарира самоуправни систем али и захтеве за демократизацијом и скице уставног рестројавања југословенске федерације. Идеје о демократској уставној реконструкцији у први план су истицале неопходност измена норми о суверености, доношењу нових прописа о правима и слободама, једнакости пред законом и забрани монопола власти, независности судства и преуређивању федералног система организације власти.

Преговори о мирном распаду заједничке државе уступили су место једностраним актима република. Хрватска и Словенија су пошто-пото желеле независност без обзира на последице. Србија је, не уважавајући реалне могућности и промене на геополитичкој мапи, штитила концепт југословенске државе сматрајући да на тај начин брани интересе свог народа изван републичких границе. С друге стране, она је имала и проблем са статусом својих покрајина. Постојала је бојазан да би у амбијенту распада државе и покрајине пледирале за независношћу, јер су сходно Уставу СФРЈ од 1974. године биле опремљене квазидржавним атрибутима. Као „конститутивни елемент федерализма“, покрајине су биле истргнуте из њеног правног система.<sup>5)</sup> Превладало је уверење да се уставним променама спречи таква могућност. Упоредо са припремама за доношење новог устава, Србија је донела и уставне амандмане у марту 1989. године којима је изменила положај аутономних покрајина.

Уставне промене у једној републици биле су, по систему спожених судова, катализатор политичких и уставних промена у другим републикама. Пола године након уставних промена у Србији,<sup>6)</sup> које су у делу југословенске јавности оцењене као рушење савезног уставног поретка,<sup>7)</sup> Словенија је усвојила уставне амандмане, а потом наредне амандмане у марту 1990. године и Декларацију о суверености у јулу 1990. године.<sup>8)</sup> По уставним амандманима Словенија је дефинисана као држава словеначког народа и грађана

- 5) Покрајине су имале свој уставни и правосудни систем, са сопственим уставима, уставним судовима и врховним судовима. Оне су биле представљене у органима федерације и Србије, а њихова сагласност је била неопходна за измену Устава Србије. Србија, пак, није имала право вето, односно сагласности на промену покрајинских устава. Њихов положај је био *differentia specifica* у доктрини територијалне аутономије.
- 6) Увертира политичке кризе се догодила на Косову и Метохији. Након промена у Савезу комуниста Косова (новембра 1988. године) под притиском Београда, започет је генерални штрајк Албанаца у фебруару 1989. године. Истог месеца, словеначки комунисти су организовали митинг подршке албанцима на Косову. Стање на Косову је служило као алиби за минирање савезног уставног поретка, јер се тада тврдило да је српска акција на Косову и Метохији и каснији уставни амандмани атак и на статус Словеније (sic!). Одговор Србије је долио уље на ватру, јер су бојкот словеначке робе и покушаји организовања „српских демонстрација“ у Љубљани мотивисали Словенију да даље кораци у правцу сецесије.
- 7) Након уставних амандмана на Устав Социјалистичке Републике Србије, криза је ескалирала на Косову и Метохији. Албански народ на КиМ се политички хомогенизовао под паролом „Косово – Република“. Албанци су бојкотовали институције и државне органе Републике Србије и створили паралелни систем власти. Декларацију независности су донели 2. јула 1990. године и прогласили Републику Косово, а два месеца доцније (7. септембра 1990. године) усвојили Устав. Референдум о независности је одржан у септембру 1991. године, а 1992. године и парламентарни избори.
- 8) Видети: Ustavni amandmaji k Ustavi Socialistične republike Slovenije IX–XC, „Uredni list RS“, št. 32/89; Ustavni amandmaji k Ustavi Socialistične republike Slovenije XXI–XCV,

Словеније, из уставног текста су избрисани идеолошки атрибути социјализма а у Декларацији је прокламован примат републичког над савезним правним прописима (*ius nullificationis* и *ius secessionis*). Немоћ савезне државе да оружаним путем спречи сецесионизам најсеверније југословенске републике, охрабрио је друге федералне јединице.<sup>9)</sup> Ове уставне промене произвеле су трагичне последице.

За разлику од већине других комунистичких земаља где су уставне промене углавном биле резултат договора власти и опозиције,<sup>10)</sup> у Србији је примењен други рецепт. Између власти и опозиције није постојала сагласност ко и када треба да донесе нови устав. Иако је опозиција већ почетком 1990. године захтевала да учествује у поступку промене устава, тадашња комунистичка власт је спретно монополисала улогу промотора транзиције. Она је одбацила предлог опозиције да се одрже избори, а да затим легитимно изабрани представници усвоје нови устав. По предлозима опозиције, вишестраначка скупштина имала би карактер уставотворне скупштине. По намери тадашњег политичког врха, устав је служио и као инструмент решавања конфликта са опозицијом и полуза за учвршћење власти.

Императив опстанка на власти комунистичке партије, утицао је на успостављање слободе политичког организовања у Србији. Настојало се да се спречи или одложи неминовно одржавање вишестраначких избора. Док су се у другим федералним јединицама одвијали страначки избори, у Србији се расправљало о дометима беспартијске демократије. Србија је као последња република у југословенској федерацији, под притиском промена које су се збивале и у другим источноевропским државама, организовала вишестраначке изборе. Таква намера утицала је и поступак доношења и карактер самог Устава.

Референдум одржан 1. и 2. јула 1990. године дао је привидну легитимност одлуци да се најпре донесе устав, а након тога одрже и вишестраначки избори.<sup>11)</sup> Под френетичном пропагандом да

---

„Uredni list RS“, št. 6/90; Deklaracija o suverenosti države Republike Slovenije, „Uredni list RS“, št. 26/90.

9) Хрватска крајем јула 1990. године такође брише комунистичка обележја из свог устава.

10) Упоредити: Н. Димитријевић, нав. дело, стр. 120.

11) Референдум је бојкотовало албанско становништво на Косову. На референдуму је једно од питања гласило: „да ли прихватате да се прво донесе нов устав па онда распишу први вишестраначки избори?“. Такође је представљен само уставни пројекат Председништва Социјалистичке Републике Србије. Опозиција није могла да представи своје

постоји општенационална угроженост и да се новим уставом „исправља историјска неправда“, референдум је унапред био осуђен на успех. Опозиција је добила незванични статус посматрача. Две недеље касније, комунистичка партија се трансформисала у политичку странку са другим именом и програмом.<sup>12)</sup> Рад на новом, модерном државотворном уставу искоришћен је и ради политичког маркетинга. Са овим симболом и привеском грађанске демократије, Социјалистичка партија Србије се дистанцирала од комунистичког порекла.<sup>13)</sup>

Устав је усвојен 28. септембра 1990. године, а председнички и парламентарни избори су одржани 9. и 23. децембра исте године. За разлику од већине других земаља у транзицији, победу на изборима је однела странка која је баштинила комунистичку прошлост. Устав је усвојила Скупштина Социјалистичке Републике Србије. Она је представљала делегате изабране годину дана раније, на једнопартијским изборима. Игнорисање опозиције, допринело је то да она непрестано оспорава његов легитимитет и критикује садржину Устава. Устав је постао предмет дневно-политичких борби, опозиција је непрестано понављала како је управо овај правни акт извор многобројних тешкоћа и основна препрека демократизацији земље. И то је разлог зашто је „овај устав изгубио кредит и пре него што је формално ступио на снагу.“<sup>14)</sup>

## 2. Устав Савезне Републике Југославије

Уставност Србије након Другог светског рата, подразумевајући под тим и њен развој уставности у оквиру „друге“ и „треће“ Југославије, богата је не само бројним уставима већ и оригиналним решењима. За „другу Југославију“ карактеристични су експерименти са социјалистичким самоуправљањем. „Трећа Југославија“

---

уставне пројекте. Уосталом, она није имала легални статус јер је закон о политичком организовању усвојен након одржаног референдума.

- 12) Социјалистичка партија Србије основана је од 16. до 18. јула 1990. године. Она је настала уједињавањем Савеза комуниста Србије и Савеза социјалистичког радног народа Србије.
- 13) Та је теза широко заступљена. Видети, нпр.: П. Николић, *Од „устава“ до устава... (прилог сведочењу о једном времену)*, Институт за упоредно право, Београд, стр. 20; В. Гоати, „Демократска транзиција у Србији (1990-1994)“, *Гледишта*, бр. 6/1994, стр. 7; С. Антонић, „Влада Слободана Милошевића: покушај типолошког одређења“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/1995, Институт за политичке студије, Београд, 1995, стр. 7.
- 14) Видети: В. Петров, „Уставотворна градња и разградња - пројекти за нови устав и Устав Србије из 2006.“ у: А. Фира, Р. Марковић (ур.), *Два века српске уставности*, Српска академија наука и уметности, Правни факултет Универзитета у Београд, 2010, стр. 412.

остаће упамћена у теорији по неуспелој иновацији са двочланом федерацијом, покушају да Србија и Црна Гора своје односе уреде на равноправним односима у истој држави. Идеја, која у основи полази од заједничких интереса и порекла ова два народа, патила је од структурне грешке. Федерација са две федералне јединице је *contradictio in adiectio*. То показују примери Чехословачке (1968-1992) и Пакистана (1949-1971). У оба случаја, судбина ових федерација је неславно окончана.<sup>15)</sup>

„Трећа Југославија“ је настала након доношења Устава Савезне Републике Југославије 27. априла 1992. године. Усвајање овог устава, по већ устаљеном обичају, пратиле су необични догађаји и околности. Политичке размирице између појединих југословенских република претварају се у оружане сукобе од средине 1990. године. Међународна заједница је настојала да утиче на ова дешавања, па је Европска заједница формално преузела водећу улогу у процесу посредовања између завађених народа. Основне несугласице су постојале у погледу питања о праву федералних јединица на сецесију и природи републичких граница. С обзиром на то да су то била и уставноправна питања, јер су се тичала тумачења Устава СФРЈ од 1974. године, Европска заједница је формирала арбитражну комисију састављену од угледних судија европских уставних судова, познатију као „Бадинтерова комисија“. Србија се са мишљењима „Бадинтерове комисије“ није сложила, јер су оне признале право републикама на самоопредељење и републичке границе прогласиле за државне границе.<sup>16)</sup> Одана догми о решавању свог националног питања кроз идеју заједничке државе са суседима, она је тада сматрала да је очување Југославије њен стратешки интерес. С обзиром на то да је међународна заједница признала независност Словеније и Хрватске, а да су Македонија и Босна и

15) Бангладеш (Источни Пакистан) и Пакистан (Западни Пакистан) након рата су се раздвојили. На миран начин, споразумом између Чешке и Словачке, нестала је друга двочлана федерација. У овом другом случају, политичка елита није тражила подршку грађана. Према истраживањима, већинско расположење у обе федералне јединице у то време било је за опстанак заједничке државе.

16) „Бадинтерова комисија“ је назив за Арбитражну комисију која је формирана од стране Европске економске заједнице у оквиру Мировне конференције о Југославији у августу 1991. године. Ова арбитражна комисија доносила је своја правна мишљења у наредне две године са задатком да она послужи мирном решавању кризе. Њена најважнија правна мишљења су: СФРЈ се распала и не постоји као држава; границе бивших федералних јединица сматрају се државним границама и не могу се мењати силом; СРЈ је нова држава и не сматра се наследницом СФРЈ.



Херцеговина већ биле на прагу стицања независности почетком 1992. године, Србија је савезника пронашла само у Црној Гори.<sup>17)</sup>

Заједничка држава настаје договором републичких елита. Највиши представници тадашњих републичких власти закључују договор о формирању државе и доношењу устава у Подгорици 12. фебруара 1992. године.<sup>18)</sup> Таква одлука, међутим, није имала транспарентан легитимитет и може се рећи да је овом приликом изиграна народна воља. Српски парламент је констатовао прихватање овог договора, док је пар дана касније Црна Гора организовала референдум. На овом референдуму Црна Гора изјаснила се за остатак у Југославији, али као суверена република.<sup>19)</sup>

Устав је написан промтно, у веома кратком раздобљу, од 28. марта до 13. априла 1992. године.<sup>20)</sup> С обзиром на то да су кључне одлуке о изгледу будуће државе и новом уставу донете од стране политичких елита, које су столовале у месту Жабљак, на планини Дурмитор у Црној Гори највиши правни акт је добио назив „Жабљачки устав“. И овог пута, опозиција није учествовала, а стручна јавност се погрдно изјашњавала о изгледу Устава.

Чин усвајања Устава „Треће Југославије“ требало је да симболизује континуитет са претходном Југославијом. Међутим, Устав СРЈ је био ништав са становишта континуитета са претходним уставним поретком.<sup>21)</sup> Устав није усвојен у складу са ревизионом процедуром предвиђеном Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 1974. године (чл. 398-403). Устав су усвојили само делегати из две федералне јединице – Србије и Црне Горе. Приликом усвајања овог устава било је присутно 73 делегата,

17) Коста Чавошки сматра да је основни разлог стварања „треће Југославије“ настојање да се „прикрије војни и дипломатски пораз Слободана Милошевића и војске на коју се ослањао и учини безболнијим губитак државе у којој су живели скоро сви Срби.“ К. Чавошки, *Устав као јемство слободе*, Институт за филозофију и друштвену теорију, „Филип Вишњић“, Београд, 1995, стр. 125.

18) К. Чавошки, *нав. дело*, стр. 11.

19) Референдум је одржан 1. марта 1992. године. Референдумско питање је гласило: „Да ли сте за то да Црна Гора, као суверена република, настави да живи у заједничкој заједници - Југославији, потпуно равноправно са другим републикама које то буду жељеле.“ На референдуму, који су бојкотовали припадници албанске и бошњачке националне мањине, је изашло двотрећине грађана уписаних у бирачки списак.

20) М. Кнежевић, *Изневјерена држава, Србија и Црна Гора у времену разлаза*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 76.

21) К. Чавошки, *нав. дело*, стр. 129; М. Јовичић, „Куда идеш Србијо? Хроника српско-југословенске уставности (1990-1994)“, у: *Србија на прелому векова, Изабрани списи, књига 6*, Правни факултет Универзитета у Београд, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2006, стр. 378; П. Николић, *Уставно право*, четврто измењено и допуњено издање, Просвета, Београд, 1994, стр. 109.

од укупно 220 колико је имало Савезно веће. Овим делегатима је мандат истекао још 1990. године, а затим им је два пута продужаван. Свечаном чину нису присуствовали делегати са Косова албанске националности, нити дипломате западних страних амбасада. Међународна заједница, поштујући мишљење „Бадинтерове комисије“, није признала континуитет и право на сукцесију Савезне Републике Југославије.

Уставом СРЈ уведено је изнуђено, федерално уређење. На тај начин, било је могуће удовољити Црној Гори да буде равноправна република. То се могло обезбедити уставним решењима непримерним карактеру федерализма.<sup>22)</sup> Проблем је био у томе што су две федералне јединице биле несразмерне по броју становника, територији и економској снази па СРЈ није било могуће организовати као рационалну државну творевину. Равноправност федералних јединица ишла је на штету равноправности грађана у савезној држави. Примера ради, грађани Црне Горе били су надпредстављени у савезном парламенту, па је глас бирача вишеструко вредео него глас бирача из суседне републике.<sup>23)</sup>

У нашој теорији, било је предлога да нова држава буде унитарног карактера, или да се организује као регионална држава. Ови предлози нису имали упоришта у реалним приликама, али су се предвиђања о судбини СРЈ обистинила. Стручна јавност је упозоравала, пар месеци након конституисања Савезне Републике Југославије, „да ће – ако устав не буде брзо и темељно промењен – систем ићи из кризе у кризу, са опасношћу од блокаде, па и распада.“<sup>24)</sup> То је на најбољи начин показивало стање савезног правног поретка. Републичка законодавства никад неће бити усклађена са савезним правним прописима, ауторитет савезних органа биће у сенци републичких центара политичке моћи а анимозитети између републичких елита су се повећавали. За постојање здраве федералне државе недостајала је демократска политичка инфраструктура.

22) У федералну структуру су уграђени конфедерални елементи. Предвиђена је претпоставка надлежности у корист федералних јединица, федералне јединице имају међународноправни субјективитет и републички парламенти могу да ставе вето на промену појединих чланова Устава.

23) У Већу република, федералне јединице су биле представљене паритетно, а у Већу грађана примењено је другачије решење. У Србији се посланик бирао на 65.000 бирача, а Црна Гора је имала најмање 30 посланика. Како је израчунао Миодраг Јовичић, глас посланика из Црне Горе је вредео пет пута више него глас српског бирача. Упоредити: М. Јовичић, нав. дело, стр. 371.

24) М. Јовичић, нав. дело, стр. 366.

Политичке странке су имале локално упориште, а југословенски федерализам није срастао са демократијом и владавином права.<sup>25)</sup>

СРЈ није постала функционална заједница, већ конфликтна творевина. Један од узрока таквог стања био је и притисак међународне заједнице и чињеница да су у мају 1992. године, Савезној Републици Југославији уведене санкције од стране међународне заједнице због умешаности у ратна збивања на подручју бивше Југославије, што је кулминирало и НАТО агресијом 1999. године. Као главни виновник означена је власт у Београду, а на делу јужне српске покрајине успостављен је протекторат Уједињених нација. Не желећи да дели заједничку судбину, Црна Гора је настојала да се дистанцира од „београдске политике“. У владајућој странци (Демократској партији социјалиста) долази до размомилажења у погледу подршке савезној држави. Већинска фракција односи победу на председничким изборима и парламентарним изборима 1998. године и захтева демократизацију савезне државе, истовремено јачајући републичке надлежности. То се посебно могло видети у погледу монетарне политике, јер је увела другу валуту (немачку марку од 1999. године, а затим касније и евро од 2002. године). Савезна држава постоји на папиру и функционише само у једној федералној јединици. У другом федералном ентитету, од савезних надлежности обављају се послови у области одбране, издавање пашоша и контроле лета.

Савезна власт излаз из кризе је тражила у промени Устава. У јулу 2000. године извршене су уставне промене, донето је осам уставних амандмана који су променили систем организације власти на савезном нивоу. Уведен је непосредан начин избора председника СРЈ<sup>26)</sup> и непосредан избор савезних посланика у Веће република.<sup>27)</sup> Како би се очувао принцип равноправности, било је предвиђено да председник Републике и председник Савезне владе

25) Слободан Јовановић, на примеру САД-а, показао је у својој расправи значај одређених правних и политичких претпоставки, посебно устава за изградњу федералне државе. Видети: С. Јовановић, *Амерички федерализам*, Издавачка задруга „Политика и друштво“, Београд, 1939, стр. 36-37.

26) Председник Републике се бирао на непосредним изборима, његов мандат је трајао четири године и он је имао право на један реизбор (амандман V). Амандманом VI и VII уређен је и начин престанка његовог мандата. За разрешење председника Републике је било потребно испунити строге услове. Председник се могао разрешити само на основу одлуке Савезног уставног суда да је повредио Устав. И та одлука није обавезивала Савезну скупштину, већ је било неопходно да се предлог за разрешење усвоји већином

27) Видети: *Службени лист СРЈ*, бр. 29/00; Амандман III на Устав Савезне Републике Југославије и Закон о избору савезних посланика у Веће република Савезне скупштине, *Службени лист СРЈ*, бр. 32/00.

„по правилу“ не буду из исте републике чланице. Савезни избори одржани у септембру 2000. године били су први и последњи непосредни избори за Веће република и савезног председника.<sup>28)</sup>

Уставне промене нису ојачале федерацију, већ су продубили политичку кризу између Србије и Црне Горе. Иако извршене у складу са уставном процедуром, уставне промене су патиле од дефицита легитимитета. У усвајању амандмана су учествовали само представници црногорске опозиције делегирани у Савезној скупштини, док је „званична Црна Гора“ критиковала карактер нових уставних решења. Тадашња српска опозиција је тврдила да су уставна решења креирана за продужетак владавине Слободана Милошевића, чији је мандат као савезног председника требало да престане 2001. године, а Црна Гора је указала да је у пракси немогуће да кандидат из њене републике буде изабран за председника Републике. Уставне промене су у Црној Гори оцењене као престанак постојања „Треће Југославије“. Већ 8. јула 2000. године усвојена је Резолуција о заштити права и интереса Републике Црне Горе и њених грађана, према којој ова република неће признати ниједан акт усвојен без њених легитимних представника.

### *3. Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора*

У септембру 2000. године одржани су савезни парламентарни избори и избори за председника Савезне Републике Југославије. Резултати ових избора, победа Војислава Коштунице и Демократске опозиције Србије, бацили су у сенку другу важну чињеницу. Савезне изборе опструирала је власт у Црној Гори, што је допринело високој апстиненцији на изборима у овој републици. За разлику од Србије где је гласање имало референдумски карактер, јер је више од три четвртине од укупно уписаних грађана у бирачки списак изашло на биралишта, на изборима у Црној Гори своје право гласа је користило тек нешто више од једне четвртине грађана уписаних у бирачки списак. Легитимност избора је била озбиљно нарушена у територијалној мањој федералној јединици. Власт у Црној Гори, у складу са раније израженим становиштем да не признаје уставне промене од јула 2000. године, оспорила је и резултате ових избора за своје представнике у савезном парламенту.

28) Упоредити: В. Михајловић, З. Радоњић, *Две деценије вишестраначја у Републици Србији - уставни, изборни и носиоци власти 1990-2010*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011, стр. 355.

Нову савезну владу формирале су опозиционе политичке странке на републичком нивоу – у Србији (Демократска опозиција Србије) и Црној Гори (Социјалистичка народна партија). За разлику од Србије, где је победа ДОС-а била увертира у политичке промене, у Црној Гори су након савезних избора заоштрене политичке поделе између тзв. суверениста и униониста. Победу у сукобу између владајуће странке (Демократске партије социјалиста) и опозиције (коалиције „Заједно за Југославију“) однеће заговорници самосталности Црне Горе на превременим парламентарним изборима 2001. и 2002. године. То је значило да је настављен бојкот савезних институција и примене савезних прописа.

У процес редефинисања Савезне Републике Југославије формално је укључена и Европска унија, након политичких промена у Србији 2000. године. Савезна Република Југославија је променила своју геополитичку оријентацију, након пријема у УН постала је чланица Организације за европску безбедност и сарадњу и Савета Европе и преузела обавезу хармонизације свог законодавства са правом Европске уније. Европска унија је најпре настојала да очува заједничку државу Србије и Црне Горе, јер је стрепела од последица неконтролисаног дезинтеграционог вируса на Балкану али је и желела стабилног партнера у процесу евроинтеграција. Због тога је приморала званичнике Црне Горе на преговоре о будућности заједнице са Србијом. У преговорима, Европска унија је инсистирала да се изврши усклађивање правних система републике са правним системом државне заједнице („уставна реконструкција држава-чланица“) и хармонизују економски системи држава-чланица са економским системом ЕУ. Она је, политички посматрано, у међувремену настојала да изгради заједничку европску политику према будућем статусу Косова, преузимајући контролу над решавањем и овог проблема од стране Уједињених нација.

Европска унија, заинтересована за српске-црногорске односе, преузела је улогу посредника. Уз њену помоћ, потписан је тзв. Београдски споразум 14. марта 2002. године. Овим споразумом, чији је званични назив „Полазне основе за преуређење односа Србије и Црне Горе“, дефинисани су основна начела и решења за функционисање будуће заједнице. Споразум су потписали председник Савезне Републике Југославије, потпредседник Савезне владе, председници република и председници влада и високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност. Хавијер Солана, генерални секретар НАТО у време када је Савезна Република Југославија бом-

бардована 1999. године, три године доцније био је у улози, како каже Београдски споразум – „сведока“.

Према слову самог Београдског споразума, по коме парламенти република и савезни парламент само расправљају о овом документу, односно врше његову ратификацију,<sup>29)</sup> по начину преговора и његовог закључивања *Полазне основе* су међудржавни споразум или међународни (двострани) уговор.<sup>30)</sup> Европска унија је била гарант у случају његовог непоштовања. Београдски споразум је предвиђао да се у у случају неиспуњавања обавеза из овог споразума у погледу функционисања заједничког тржишта и хармонизације трговинске и царинске политике могу предузети мере од стране ЕУ. Међутим, државе-чланице нису строго обавезивале одредбе „Београдског споразума“. Изнад договорених уставних начела налазила се воља странака уговорница. Језички и правно веома немушто скована одредба, по којој „ЕУ даје гаранције да у случају испуњавања других услова и критеријума за САП (процес стабилизације и асоцијације) договорени принципи уставног уређења неће представљати препреку за брзо закључивање Споразума о стабилизацији и асоцијацији“, дозвољава државама-чланицама арбитрерно понашање.

Правни карактер овог споразума је споран и он, уопште као и сваки други политички споразум, допушта различите интерпретације. У складу са тезом да је „Београдски споразум“ био међународни уговор, прихватамо и становиште да је након његовог усвајања престала да постоји југословенска федерација, односно да је она најпре растављена на две државе, које су потом „закључиле споразум о државној заједници“.<sup>31)</sup> Дакле, супротно важећем савезном уставу, федералне јединице су закључиле међудржавни уговор којим су се сложиле да формирају нову државну заједницу. Недвосмислено је, међутим, и то да је „Београдски споразум“ формалноправно био неуставан, јер је био несагласан са члановима 140. и 141. Устава Савезне Републике Југославије који су се односиле на поступак уставне ревизије.

29) Парламенти су потврдили својим одлукама прихватање Полазних основа за преуређење односа Србије и Црне Горе.

30) Међународни уговор је „споразум закључен између субјеката међународног права с циљем да се постигне одређено правно дејство“, С. Ђорђевић, *Увод у међународно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 160.

31) Р. Марковић, *Уставно право*, шеснаесто осавремењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Београд, 2012, стр. 146.

Преговори о будућности Савезне Републике Југославије, који су почели у новембру 2001. године, и садржај споразума били су делимично обавијени велом тајне, све до самог потписивања.<sup>32)</sup> О току преговора нису били уредно обавештавани и највиши државни функционери на републичком нивоу.<sup>33)</sup> По своме карактеру, „Београдски споразум“ је резултат договора политичких елита и Европске уније. Привид легитимитета и формалног легалитета, настојао се постићи усвајањем у савезном парламенту (sic!), иако она на то није била овлашћена Уставом СРЈ и прихватањем у републичким парламентима.

Суштина и последица „Београдског споразума“ је редифинирање федерације, односно нестанак Савезне Републике Југославије и успостављање нове нагодбе између Србије и Црне Горе. Споразумом је уређен поступак и начин доношења правног акта будуће државне заједнице и елементи државног уређења (назив будуће заједнице, органи власти и њихове надлежности). Наредна његова важна одлика је и то да је овим споразумом створена заједница на пробни период од три године, са могућношћу раздруживања држава-чланица.

Споразум је изражавао компромис између захтева већине српских странака окупљених у владајућој коалицији да се успостави функционална федерација и конфедералног модела који је заступала званична Црна Гора. Србија је имала интерес да опстане заједничка држава како би са позиције међународног субјективитета и Резолуције 1244 штитила статус Косова и Метохије. Та идеја је била присутна приликом потписивања Београдског споразума, па је предвиђено да држава чланица која напусти заједницу не полаже право на континуитет са Савезном Републиком Југославијом.<sup>34)</sup> Из

32) Савезна влада, коју су чинили представници ДОС-а и „Коалиције за Југославију“ је 30. августа 2001. године усвојила *Полазне основе за заједничку платформу о уставном преуређењу СР Југославије*. У овом документу је изражена намера да се СРЈ трансформише у федерацију са минималним надлежностима.

Видети: <http://pregled-rs.com/article.php?pid=170&id=16711&name=Polazne> (посећено, 29. јануара 2012).

33) Зоран Ђинђић, тадашњи председник Владе Србије, у свом обраћању посланицима у Савезном парламенту приликом усвајања „Београдског споразума“ 3. марта 2002. године је изјавио да је за поједина решења сазнао од званичника Европске уније. Видети: „Говор др Зорана Ђинђића у Савезној скупштини“, <http://www.zorandjindjic.org/content/govor-dr-zorana-%C4%91in%C4%91i%C4%87-u-saveznoj-skup%C5%A1tini-2?format=simple> (посећено 24. јануара 2012)

34) Одредба о преиспитивању је гласила:

„По истеку периода од три године, државе чланице имају право да покрену поступак промене државног статуса, односно иступања из државне заједнице. У случају исту-

тактичких разлога, присталице очувања заједничке државе сматрале су да у наредном периоду са унапређењем процеса евроинтеграција јачају институције заједнице, као и то да би на предстојећим изборима добили нову шансу за промену власти у Црној Гори.

Званична Црна Гора је свој интерес пронашла у чињеници да је Београдски споразум легализовао сецесију, да је федерална држава престала да постоји и да нова заједница има минималне државне надлежности. „Београдски споразум“ је био први корак ка коначном циљу – независности. Већ на први поглед, компромисни карактер се огледао у називу заједнице (Србија и Црна Гора) и акта којим се она уређује. Употребом термина повеља у називу највишег акта којим се уређују односи Србије и Црне Горе желело се истаћи да је у питању заједница уговорног карактера, али је њему природат атрибут - уставна. Ипак, несумњиви допринос „Београдског споразума“ је стишавање политичке кризе у односима Србије и Црне Горе.

Уставна повеља је усвојена 4. фебруара 2003. године,<sup>35)</sup> а Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама 28. марта 2003. године.<sup>36)</sup> Уставна повеља је дефинисала: име, циљеве, симболе и територију државне заједнице; одређивала седишта институција и однос према међународном праву. Она је уређивала да постоји само међународни субјективитет државне заједнице, а да је државна заједница заснована на равноправности њених чланица. Надлежност државне заједнице је заштита основних права и слобода, заједничка спољна и одбрамбена политика, јединствено тржиште, царински систем и саобраћај и везе. За разлику од класичних државних творевина, у Србији и Црној Гори је било про-

---

пања Црне Горе из државне заједнице међународни документи који се односе на СРЈ, посебно Резолуција 1244 СБ УН, односили би се и у целости важили за Србију као сукцесора.

Држава-чланица која то право искористи не наслеђује право на међународно-правни субјективитет, а сва спорна питања посебно се регулишу између државе-сукцесора и новонастале државе. У случају да се обе државе-чланице у референдумском поступку изјасне за промену државног статуса (независност), у поступку сукесије регулишу се сва спорна питања, као што је поступљено у случају претходне Југославије.“

35) Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/03. Назив може да наведе на погрешан закључак, јер овде није реч о уставном акту какав је случај са француском Уставном повељом од 1830. године. Ова уставна повеља је представљала уговор између монарха и народа, док је Уставна повеља из 2003. године била уговор између Србије, Црне Горе и представника Европске уније.

36) Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама је саставни део Уставне повеље. Она је донета по истом поступку као и Уставна повеља и садржи разрађен корпус основних људских права и слобода (*Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 6/03).



кламовано заједничко тржиште, али не и заједничка монетарна и пореска политике и јединствен буџет. Србија и Црна Гора су биле државе без централне монетарне институције (народне банке), јер су користиле различите валуте.

„Београдски споразум“ је предвидео да једнодомна скупштина уважава позитивну дискриминацију посланика из Црне Горе. Скупштина је, према Уставној повељи, била једнодомна и чинило је 126 посланика, од којих 91 из Србије и 35 из Црне Горе. Сходно броју становника, Црна Гора је била надпредстављена у Скупштини. Најважније функције скупштине су законодавна власт и избор председника и Савет министара.

Савет министара и председник Србије и Црне Горе чинили су извршну власт. Председника Србије и Црне Горе је бирала Скупштина на период од четири године, без могућности реизбора. Његова основна надлежност је да, поред представљања Србије и Црне Горе у земљи и иностранству, председава Саветом министара. Како би се обезбедила равноправност република, председник Скупштине и председник Србије и Црне Горе нису могли бити из исте државе чланице. Савет министара је било колективно тело које су чинили: министар спољних послова, министар одбране, министар за међународне економске односе, министар за унутрашње економске односе и министар за људска и мањинска права. Неуобичајено решење је била и примена ротације за министра одбране и министра спољних послова, који су након две године заменили функције са својим заменицима (члан 42).

Судску власт оличавао је Суд Србије и Црне Горе. Он је требало да има уставносудску, правносудску и управносудску функцију. Његова основна надлежност се, према Београдском споразуму, састојала у уједначавању судске праксе. С обзиром на то да нема инстанциону надлежност, јасно је да није постојала јединствена правосудна власт у заједници.

Конфедерална природа државне заједнице се препознаје и у начину командовања Војском. Војском је командовао Врховни савет одбране коју су чинили три председника, а одлуке су се доносиле консензусом. То практично значи да је институционализовано право вета у командовању оружаним снагама. Војска није била професионална, али су регрути су имали право избора у којој републици служе војни рок.

Државна заједница Србија и Црна Гора је представљала неочигледну творевину. Она је настала као последица различитих политичких интереса, што је утицало и на карактер саме заједнице. Заједница Србије и Црне Горе није имала својства државе, већ више једног облика повезивања или савеза суверених држава познатијих под називом - конфедерација.<sup>37)</sup> Аргументи у прилог ове тезе су њен настанак (међународним уговором) и нестанак ове заједнице (једностраним раскидом). Да је то била и једна провизорна творевина сведочи и нарушавање поступка и рокова за конституисање органа заједнице и неусаглашеност републичких устава са Уставном повељом.<sup>38)</sup>

Уставном повељом и Законом о спровођењу Уставне повеље било је предвиђено да се одрже избори са парламент Србије и Црне Горе у фебруару 2005. године. С обзиром на то да власт у Црној Гори није пристајала на њихово одржавање пре референдума о независности,<sup>39)</sup> измењена је Уставна повеља тако да је одржавање избора за Скупштину државне заједнице Србија и Црна Гора усклађено са одржавањем републичких парламентарних избора. Компромис је постигнут захваљујући чињеници да је у супротном постојала могућност да дође до прекида у процесу приступања Србије и Црне Горе Европској унији. Уставна повеља је измењена пет дана, пре доношења позитивне оцене Студије изводљивости (12. априла).<sup>40)</sup> Споразум су потписали председници република и влада држава чланица, али и високи представник за спољну политику и безбедност ЕУ, „који је тако постао елемент уставотворне власти у државној заједници Србија и Црна Гора.“<sup>41)</sup> Тачком 3. овог споразума уређени су и принципи организовања референдума о независности. Амандмани на Уставну повељу су усвојени 29. јуна 2005.

37) Ратко Марковић сматра да је реч о „уговорној творевини са раскидним условом“, односно „провизорним обликом обједињавања две државе чланице“ (Р. Марковић, нав. дело, стр. 147). Постоје и мишљења која сматрају да се „у основи, радило се о једној конфедерацији, односно нарочитом облику уније држава, који као модел није сасвим једноставан и чист теоријски образац.“ Б. Милосављевић, Д. Поповић, *Уставно право*, четврто измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011, стр. 102.

38) Опширније: Рајванчић Маријана, „Кршење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора“, *Правни живот*, бр. 12/2005, Београд, стр. 1105-1123.

39) У фебруару 2005. године, Влада Црне Горе је предложила да се државна заједница Србије и Црне Горе трансформише у савез суверених држава.

40) Текст овог споразума је доступан на електронској адреси: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokument\\_i\\_sekcija.php?id=25039](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokument_i_sekcija.php?id=25039) (посећено 7. фебруара 2011); Видети и: С. Орловић, *Политички живот у Србији између партократије и демократије*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 186.

41) Р. Марковић, нав. дело, стр. 147.

године. Након референдум о независности, одржаног у Црној Гори 21. маја 2006. године,<sup>42)</sup> престала је да постоји државна заједница и настале су две самосталне државе – Србија и Црна Гора. Обе државе су убрзо донеле и своје нове уставе.

#### 4. Устав Републике Србије од 2006. године

Након више од једног века, Србија је добила Устав као независна и суверена држава 2006. године. С обзиром на то да је усвојен у Народној скупштини на дан који се празнује по црквеном календару, у делу наше јавности је познат и као „Митровдански устав“. Устав је поновио грешке претходних устава, пре свега у погледу начина његовог доношења. По изгледу, садржини својих одредби, непорециво подсећа на Устав од 1990. године. Пет година доцније његове мане се јасније виде, па је и у делу политичке елите сазрело уверење да се Устав мора мењати. Ипак, како у српској политици вербална обећања не значе много, промена овог устава није извесна. Тим пре, што поступак његове промене захтева испуњење комплексних нормативних услова и политичких претпоставки.

Устав од 2006. године је написан и усвојен по убрзаном поступку. Додуше, уставотворац је следио логику континуитета па су одредбе о поступку промене основног закона, предвиђене Уставом од 1990. године, верно поштоване. Такав приступ постао је мета критика. Најпре, јер се сматрало да се признањем начела уставног континуитета легитимизирају последице политике режима у последњој деценији XX века и не врши раскид са ауторитарном прошлошћу.<sup>43)</sup> Уставни континуитет, у том погледу, означавао је и очување старог система друштвених вредности. Други аргумент је полазио од претпоставке да се друштвено-политички миље радикално изменио у протекле две деценије, што је изнедрило потребу да устав артикулише нову стварност.<sup>44)</sup> Премда из различитих теоријских углова, оба мишљења се се сложила у томе да је нови устав требало да донесе уставотворна скупштина.

Главну улогу у изради новог устава водиле су Демократска странка Србије и Демократска странка. Спорна решења усаглаша-

42) На референдуму се изјаснило 419.240 гласача (86,5% од укупног броја бирача). Подршку независности Црној Гори је дало 230.661 грађанин (55,5%), док је против било 185.002 грађана (44,4%).

43) Упоредити: А. Молнар, *Сунце мита и дугачка сенка Карла Шмита*, ЈП „Службени гласник“, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2010, стр. 48-49.

44) Видети: *Скица за нови устав Србије*, Београд, 2004, стр. 7-8.

вале су са другим парламентарним партијама. У том погледу, у односу на Устав од 1990. године, постигнут је висок степен страначког компромиса.<sup>45)</sup> Међу овим политичким актерима је превладало мишљење да је доношење устава страначка ствар, а да Народна скупштина и грађани ваља само да потврде њихов договор. Грађанима је објашњено да постоји важан државни разлог да се хитно приступи доношењу устава. Новим уставом се штити територијални интегритет, односно испољава се народна воља да је Косово и Метохија саставни део Србије. Резултат уставног референдума је имао задатак да пошаље поруку међународној заједници да Србија неће прихватати независност Косова и Метохије.

Поред наведеног постојали су и други, оправдани разлози за доношење новог Устава. Пре свега, нестала је заједничка држава па је требало и највишим правним актом уредити обављање овлашћења која су претходно пренета на савезни ниво. У томе је Србија и пожурила у односу на Црну Гору, која ће каснити наредних година дана. Напослетку, Устав је потврдио адопцијом широког каталога људских права и слобода, увођењем одређених институција (омбудсман и државни ревизор) и сугестија међународних тела и организација, попут Венецијанске комисије, поштовање одређених вредности што је посебно било важно у процесу европских интеграција.

Сходно експресној формули, Нацрт устава је усвојила Народна скупштина по скраћеном поступку. Установљена је посебна седница, као облик рада Народне скупштине, након измене њеног пословника у ноћи пре саме расправе и гласања о Предлогу устава. Посланици су имали на располагању два и по сата да се упознају са текстом Нацрта, и још четири сата за расправу и гласање у вече 30. септембра 2006. године. Ако је у овом случају уставотворац водио рачуна о економичности, приликом одређивања датума о референдуму је био прилично комотан. Одлука да се референдум одржи у два дана, није имала упоришта у законским прописима.<sup>46)</sup>

Резултати референдума су били испод очекивања чак и за песимисте. На референдум је изашло 54,91% грађана са бирачким правом, а за доношење новог устава је гласало 53,04% бирача.

45) Д. Павловић, С. Антонић, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007, стр. 214.

46) Видети: Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/94 и 11/98.

Сумњу у резултате референдума је подстакла нагла изласност гласача у последњим сатима гласања, јер је тада волшебно дуплиран број бирача који су се појавили на гласачким местима у односу на претходни период. Изненађење слабим референдумским одзивом је било веће утолико што су гласачи стављени пред свршен чин (Устав или губитак Косова). Антиреферендумска кампања није имала равноправан третман и услове, а након референдума су објављени извештаји који указују на кршење законских прописа и демократских процедура у току спровођења изјашњавања грађана о Предлогу устава.

Последице брзог усвајања оставиле су трага на квалитет уставног текста. Користећи Устав од 1990. године попут палимпсеста, уставотворац је дописивао нове странице. И правнички неуком читаоцу смета што су том приликом направљене правописне грешке. Приврженицима уставноправне струке већу невољу стварају стилистичке акробације и слободне интерпретације, попут квалификације да је Народна скупштина „највише представничко тело“. Детаљнија аутопсија открива да неопростиви пропусти (нпр. „бланко оставке“) се тешко санирају.

### III. УСТАВИ У ВАНРЕДНОМ СТАЊУ

Србија је у два stoleћа своје уставне повести усвојила готово двадесет устава.<sup>47)</sup> И то није било довољно да она разреши своје уставно питање. С обзиром на карактер постојеће ситуације, неопходност промене устава у процесу европских интеграција и „косовских апорија“, доношење Устава од 2006. године је крај почетка решавања уставног питања. Уставно питање није више оптерећено императивом стварања заједничке државе са суседима, али јесте нерешеном позицијом Косова и Метохије. Симплификовано посматрано, описаном стању су кумовале објективни и субјективни узроци и околности. Оне се тичу политичких актера и општег социјалног амбијента приликом доношења устава.

Уставне промене не могу се разумети без одговарајућег политичког контекста и друштвеног окружења. Посматрајући српски случај, видимо да су то „устави у ванредном стању“. Ова констатација је резултат екстремних политичких недаћа у време када су

47) Донето је шест устава до почетка Првог светског рата, два устава за време прве Југославије, четири савезна и исто толико републичких устава у раздобљу социјалистичке уставности, два републичка и један федерални устав у протекле две деценије.

устава усвајани. Србија се, за разлику од других транзиционих земаља, суочавала са сложенијим захтевима приликом доношења првог устава. Примера ради, у време када је усвајан Устав од 1990. године, тињали су оружани сукоби на подручју федералне државе која је нестајала и етничке напетости у федералној јединици. Уставу је задата улога акта којима се артикулишу процеси демократизације, али и инструмента заштите државности. Наведени циљеви нису компатибилно постављени, што је последица прагматичних политичких интереса.

На овом парадигматичном примеру, видели смо да је Устав имао и функцију полуге за освајање и стабилизовање политичке власти. Сходно томе, опозиција а тиме и делови друштва су елиминисани из уставотворног поступка. Дијалог власти и опозиције о карактеру уставних промена није постојао. То је нарушило легитимност уставног поретка. Ауторитет устава као стожера правног система био је пољуљан од самог његовог настанка. Устав није био у стању да подржава захтеве за конструисањем кохерентног правног поретка и владавине права. Напротив, правни поредак потресаће аномичне неусклађености између савезног и републичког законодавства и јаз између уставне норме и праксе.

Устав, као једно од најзначајнијих националних знамења, није се учврстио као симбол друштвене интеграције већ као тема спорења. Овај усуд понављаће се у метаморфоза приликом доношења Устава СРЈ (договор политичких елита) и Устава од 2006. године (договор партијских картела). Уставна повеља Србије и Црне Горе дозволиће нову врсту покуса – да се међународним уговором, уз посредовање Европске уније рedefинишу односи дојучерашњих федералних јединица.

Начин доношења устава оставио је трага на квалитет уставног текста. Устави су израђени под диктатом хитрости, наводно неодложних потреба у државном интересу. Посматрајући правнотехнички Устав од 2006. године, он је и најслабијег квалитета у односу на поменуте друге уставе. Тако је уместо користи, направљена већа штета.

Сагледавање ових искустава из наше ближе уставноправне прошлости помаже у одређивању основних карактеристика развоја уставности у Србији и дефинисање проблема који могу помоћи у исправљању грешака и успостављању уставне демократије. Наук је да се уставна реформа прихвати као општедруштвени задатак, а да утицај на настанак новог устава имају различити делови дру-

штва. То свакако не треба радити под политичким императивима и притисцима, јер је то посао који захтева стрпљење и консултовање правне струке.

**Miodrag Radojevic**

## **TWO DECADES IN SERBIA CONSTITUTIONALITY**

### **- Constitutions of the “emergency” -**

**(1990-2010)**

#### **Summary**

*In this text author analyzed modern period in development of Serbian constitutionality. The author started the analysis from the point of methodological matrix by which the constitutional order is a complex product of social and historical processes. In accord with a theory of constitutionalism the author analyzed political circumstances and formal-legal character of the procedure of adoption of the Constitution and underlined its substantial deficiencies. In case of Serbia it is possible to notice that the constitutions are “the constitutions in the state of emergency.” In contrast to other transitional states, Serbia faced more complex demands (challenges) regarding adoption of first Constitution. The Constitution gained a role of an act for articulation of democratization processes and also the role of protection of the statehood. In such circumstances it was more difficult to accomplish a constitutional formula and adopt the constitutions in accord with procedural legitimacy. Main political factors treated the Constitution issue within the context of the party-oriented politics, which implied that the Constitution was not accepted as a basic social contract.*

*Key Words: Constitution, constitutionality, constitutionalism, legitimacy, the reign of law, federalism, state union of Serbia and Crna Gora, European Union, constitutional consensus, capacities of political institutions*

#### **ЛИТЕРАТУРА**

- Антонић Слободан, „Влада Слободана Милошевића: покушај типолошког одређења“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/1995, Институт за политичке студије, Београд, 1995, стр. 91-135.
- Гоати Владимир, „Демократска транзиција у Србији (1990-1994)“, *Гледишта*, бр. 6/1994, стр. 5-22.
- Димитријевић Ненад, *Уставна демократија схваћена контекстуално*, Фабрика књига, Београд, 2007.
- Ђорђевић Стеван, *Увод у међународно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.

- Јовановић Слободан, *Амерички федерализам*, Издавачка задруга „Политика и друштво“, Београд, 1939.
- Јовичић Миодраг (ур.), *Основни новог уставног уређењења Југославије*, Српска академија наука и уметности, Београд, 1990.
- Јовичић Миодраг (ур.), *Актуелни проблеми устава и уставних промена*, Српска академија наука и уметности, Београд, 1991.
- Јовичић Миодраг, „Куда идеш Србијо? Хроника српско-југословенске уставности (1990-1994)“, у: *Изабрани списи, Србија на прелому векова, књига 6*, Правни факултет Универзитета у Београд, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2006.
- Кнежевић Милош, *Изневерена држава, Србија и Црна Гора у времену разлаза*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Linc Huan - Alfred Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, „Filip Višnjić“, 1995.
- Милосављевић Богољуб, Поповић Драгољуб, *Уставно право*, четврто измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011.
- Михајловић Верица, Радоњић Зоран, *Две деценије вишестраначја у Републици Србији – устави, избори и носиоци власти 1990-2010*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011.
- Марковић Ратко, *Уставно право*, шеснаесто осавремењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Београд, 2012.
- Молнар Александар, *Сунце мита и дугачка сенка Карла Шмита*, ЈП „Службени гласник“, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2010
- Николић Павле, *Уставно право*, четврто измењено и допуњено издање, Просвета, Београд, 1994.
- Николић Павле, *Од „устава“ до устава... – прилог сведочењу о једном времену*, Институт за упоредно право, Београд, 2003.
- Орловић Славиша, *Политички живот у Србији између партиократије и демократије*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008.
- Павловић Душан, Антонић Слободан, *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007.
- Рајванчић Маријана, „Кршење Уставне повелје државне заједнице Србија и Црна Гора“, *Правни живот*, бр. 12/2005, Београд, стр. 1105-1123.
- Петров Владан, „Уставотворна градња и разградња – пројекти за нови устав и Устав Србије из 2006.“ у: А. Фира, Р. Марковић (ур.), *Два века српске уставности*, Српска академија наука и уметности, Правни факултет Универзитета у Београд, 2010, стр. 411-428.
- Fridrih Karl, *Konstitucionalna demokratija*, CID, Podgorica, 2005.
- Чавошки Коста, *Устав као јемство слободе*, Институт за филозофију и друштвену теорију, „Филип Вишњић“, Београд, 1995
- Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 1/90.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/06.
- Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр. 1/92.



- Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/03.
- Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама 28. марта 2003. године, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 6/03.
- Полазне основе за преуређење односа Србије и Црне Горе, <http://www.pregled-rs.com/include/data/dlst0001.pdf>
- Закон о избору савезних посланика у Веће република Савезне скупштине, *Службени лист СРЈ*, бр. 32/00.
- Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 48/94 и 11/98.

### Resume

*Modern period of development of constitutionality in Serbia symbolically started with disintegration of doctrine and practice of real-socialism. On global level transition implied a change of ideological paradigm – installment of market economy, multiparty system and the reign of law. New constitutions in post-communist states confirmed and declaratively guaranteed political reforms. In majority of these states the way of adoption of the Constitution and its frame were a result of the settlement between government and opposition. Their recent history of constitutionalism was not marked by frequent changed and conflicts regarding solution of the Constitution issue. However in Serbia the constitutional process went on by different scenario.*

*Serbia independently adopted two republic Constitutions (1990 and 2006) and participated together with Crna Gora in adoption of federal Constitution (1992) and the Constitutional Charter (2003). What these constitutional acts had in common was the fact that they were all adopted in the midst of unfavorable political circumstances. Unregulated state status, Sisyphus-like work of preservation of dysfunctional federation with Crna Gora, ethnical conflicts of Serbian people in other republics and preservation of territorial integrity and sovereignty influenced the process of bringing solution to the Constitution issue. During last two decades Serbia was continually in an informal state of emergency, which produced numerous negative consequences to its overall economic and political development. Political energy was not directed toward solving of the issue of development of democracy, but to solving of national and state issue.*

*Aggravating circumstances in which the adoption and change of the Constitution took place were objective moments of this process. The Constitution of 1990 was adopted in circumstances of upcoming disintegration of Yu-*

*goslav socialist federation, development of secessionist movement of Albanians in Kosovo and Metohija and prior to organization of first multiparty election after a period of half a century.*

*At that time it did not occur yet to Serbian political elite to think about adoption of the Constitution as the matter of compromise between government and opposition. This fact caused the opposition to proclaim that the change of the Constitution was its main demand as well as one of basic topics in political life. Two years later there was adopted the joint Constitution with Crna Gora for purpose of preservation of the state-legal continuity of Yugoslavia. A requiem for disintegration of the Federal Republic of Yugoslavia started with adoption of the State Charter. In this document which was signed by highest state officials of the two republics under supervision of representatives of the European Union there was deposited duration of "the state-legal marriage". Serbia adopted a new Constitution in 2006 as an independent state, with a basic legitimate precondition that by this act it protected her territorial integrity in Kosovo and Metohija.*

*Political circumstances influenced the way of adoption of these constitutions and the Constitutional Charter. Their characteristics were the speed in the adoption of the Constitution, breaking the rules of the Constitution-making procedure and undermining of the principle of Constitutionality.*

*As a rule, apart from political parties other social actors were not involved into the public debate regarding the making of Constitution. The procedure of adoption of the Constitution influenced the content of normative text. Quality of the text of the Constitution is (was) not achieved in appropriate legal-technical level.*

---

Овај рад је примљен 28. априла 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 27. јуна 2012. године.