

PRIZMA

MESEČNE POLITIČKE ANALIZE

Izdavač

Centar za liberalno-
-demokratske studije

Redakcija

Ilija Vujačić, Boško
Mijatović (glavni
urednik), Slobodan
Samardžić, Dragor Hiber

Sekretar redakcije

Aleksandra Stankov-
-Mijatović

Grafički dizajn

Zoran M. Blagojević

Za izdavača

Zoran Vacić

Štampa: Goragraf,
Beograd, februar 2004.

Izlazi jednom mesečno

Sva prava zadržava CLDS.
Prenošenje teksta u
celini ili delovima
dozvoljeno je samo uz
navođenje izvora

Adresa izdavača

Beograd,
29. novembra 10/V

Tel-fax: 3225- 024

Web sajt

www.clds.org.yu

E-mail

office@clds.org.yu

Sadržaj:

Ilija Vujačić **3**

Pregled meseca

Branko Milanović **10**

Ko je glasao za radikale?

Slobodan Samardžić **19**

Uticaj izbora u Srbiji na državnu zajednicu

Aleksandar Simić **26**

Deinstitucionalizacija Srbije

Zoran Tomić **36**

Od bezinstitucionalnog ka institucionalnom vladanju

Marijana Pajvančić **40**

Uspostavljanje i konsolidovanje ustavnih institucija



Pregled meseca

1. januar

Nova godina je veličanstveno dočekanu u svetskim metropolama, pa i u Beogradu. Doista je Beograd nalikovao svetским centrima po iluminaciji i vatrometima. Jedina razlika je u tome što je on metropola jedine zemlje u svetu koja već duže vremena nema predsednika države, skupštinu, vladu...

5. januar

U sedištu DSS-a su započeli pregovori stranaka o formiranju vlade. Nakon sasvim prirodne ponude radikala DSS-u da formiraju vladu kao dve stranke koje su dobile najviše glasova, DSS je odgovorio kontrapredlogom o koncentracionoj vladi, kao najbolji način da ne bude optužen za političku saradnju sa onima (SRS i DS) za koje je u izbornoj kampanji tvrdio da neće sa njima da saraduje. Odgovor radikala je da oni, opet, neće sa onima koje su rušili (DS) i tako praktično odbili koncentracionu vladu. G17 plus i SPO-NS su se izjasnili za većinsku demokratsku vladu, a za DS dolaze sve opcije u obzir. Kako je krenulo izgleda da bi posao mogao glatko da ide. Prosto neverovatno.

6. januar

Novi hrvatski hadezeovski premijer Ivo Sanader je čestitao Božić pravoslavnim vernicima, a potom, zajedno sa predsednikom Sabora, došao i na božićni prijem Srpskog narodnog vijeća. Koliko su ovi potezi za spoljnopolitičku upotrebu (pokazivanje proevropskog i demokratskog lika novog HDZ-a), a koliko za unutrašnje-političku (podrška Srba u parlamentu) ili se ipak radi o iskreno novom kursu jedne tradicionalističke nacionalističke stranke koja se reformiše i postaje sistemska stranka jednog demokratskog političkog sistema – teško je proceniti. Možda je pomalo u pitanju i prvo i drugo i treće. Ali, svejedno šta je po sredi. Važno je da se postižu ciljevi evropskih integracija. To je i glavna razlika koja deli HDZ i Šešeljevu SRS, kao pobednike na izborima. Za razliku od radikala, koji ne pokazuju ni malo spremnosti da se menjaju i tako postanu sistemska stranka, HDZ povlači korake koji ga približavaju i međunarodnom kredibilitetu, ali i važnom faktoru konsolidacije demokratskog političkog sistema u Hrvatskoj.



1 CLDS; Fakultet političkih nauka, Beograd

6. januar

Ponovo su u Crnoj Gori paljena dva badnjaka: jedan Dedeićev, drugi Amfilohijev. I ponovo su crkva, religija i božji mir raspolučeni dvema političkim logorskim vatrama. Što politika zamrsi, to ni sam Bog ne može da razmrsi!

8. januar

Radikali su predali Republičkoj izbornoj komisiji poslaničku listu na kojoj nema Šešeljevog imena, a socijalisti listu bez Miloševićevog imena. Obrazloženja nisu bitna. Jasno je da se radi o političkoj računici i da niko neće da se odrekne jednog mandata u skupštini. Obrazloženja tipa „na neodređeno vreme, dok se ne vrati iz Haga” nikoga ne mogu da zavaraju. Vođe su iskorišćene za izbore, sada se mogu i odbaciti. Ali, ne znači li to i nešto više? Da li je krenuo proces odvajanja od „voždova”? Što se tiče socijalista, koji su prkosno odbili da daju mandate članovima udruženja „Sloboda”, sasvim je jasno da je došlo do neslaganja, pa i do odvajanja od Miloševića. Milošević je sigurno poslednji put na listi socijalista. Ali to ne znači da se na sledećim izborima neće pojaviti na listi radikala! Tako će radikali posle „otimanja” glasača, socijalistima da otmu i „vođu”. Valjda je to i neka „božanska pravda” da završi karijeru na listi svog „najomiljenijeg političara”.

To međutim ne važi za Šešelja, koji za razliku od Miloševića još ima uticaja na svoju stranku. Bar za sada. On će još figurirati kao zvanični vođa, sve dok se ekstremistički desničarski populizam isplati. Kod socijalista, međutim, stvar stoji nešto drugačije. Oni će morati da grade novi partijski post-miloševićevski profil. A poredeći socijalističke „kadrove” sa radikalskim, odmah se natura zaključak da su nesumnjivo mnogo sposobniji za mimikriju (sve „prekaljeni borci”), pa i za iskreno reformisanje. Zato će oni pažljivo izgrađivati svoju poziciju u skupštini kao decentna socijaldemokratska stranka, tim pre što je na političkoj pozornici Srbije suviše socijaldemokrata, ali ni jedne respektabilne socijaldemokratske stranke.

9. januara

Demokratska stranka je objavila da je za nju „u ovom trenutku” najprihvatljivije da bude parlamentarna podrška manjinskoj vladi demokratske opcije i ograničenog trajanja. Ali, ukoliko se stranke koje ulaze u parlament dogovore o konstituisanju skupštine i vlade sa punim mandatom i isključivo demokratskim sastavom, prihvaćiće poziv za ulazak u takvu vladu. Time su demokrate bacile prvu probnu loptu o promenjenoj pregovaračkoj strategiji. Dok se 30. decembra njihova pozicija lagodno ljuljuškala u predlogu da podrže manjinsku vladu koju će držati u šaci i kupiti poene za nove izbore, sada su se opsetili da možda dalji ostanak na vlasti i nije loša ideja. Ko kaže da to ima ikakve veze sa direktorskim i upravnim mestima u takvim od vlade zavisnim gigantima kao što su železnica, pošta, telekomunikacije, energetika....

10. januar

Vojislav Koštunica je izjavio da su „partije dužne da ispune volju birača koja je ispoljena na izborima” i da se iz te volje „može nazreti da birači preferiraju saradnju određenih stranaka, a da neke oblike saradnje isključuju”. Time je otvorio novu sezonu lova, nepoznatu u normalnom političkom životu, a to je procenjivanje „šta je birač hteo da kaže”. Postavlja se pitanje kako se može „iščitavati” volja glasača na taj način. Glasračko „teló” nije neka jedinstvena, organska celina koja skupno „razmišlja” kako da „namesti” rezultate izbora i ne postoji nikakva „jedinstvena volja” glasača koja bi mogla da se iščitava iz izbornih rezultata ili neka biračka „persona ficta”, kako su pravnici druge polovine 19. veka uzaludno pokušavali da izraze „kolektivitet” sastavljen iz „individualiteta”. Postoje samo individualni glasači i glasovi koji se zatim zbrajaju i daju rezultate koje niko nije planirao, nijedan um i nijedna volja. Dakle, niko nije svesno koordinirao glasanje, već je izborni rezultat *nenameravana posledica* miliona pojedinačnih namera ili individualnih političkih volja, koja se pokazuje kao kumulativni zbir koji nije bio cilj ni jednog glasača pojedinačno ili grupno. Zato je besmislica koju slušamo od naših političara kada „tumače” volju glasača. A ova holistička (čitaj: socijalistička) logika intencionalnosti je i logički i politički neodrživa. Kao što niko ne stoji iza količine i strukture robe proizvedene i razmenjene na ekonomskom tržištu – ko bi koordinirao i planirao koliko će čega da se proizvede – tako niko ne može kontrolisati (planirati i koordinisati) glasove na političkom tržištu.

10. januar

Snage SFOR-a su po ko zna koji put napravile neuspešnu akciju traganja, upada i hapšenja Karadžića. Ali ovog puta „u koordinaciji” sa lokalnim snagama policije RS. I naravno, naizgled, bez ikakvih rezultata. „Naizgled”, jer je sva prilika da to i nije bila akcija hapšenja, već je imala neki drugi, više politički cilj, na primer, da se „uvuku” lokalne policijske snage u akciju i time pokaže njihova kooperativnost, odnosno da se stvari kreću u određenom po demokratiju u Bosni „poželjnom” pravcu. Zašto se i Vlada Srbije ne opseti ovakvih akcija-lažnjaka pa organizuje svaka dva tri meseca pompeznu akciju hapšenja Mladića i time izbije Karli del Ponte argument iz ruke da ne sarađuje sa Tribunalom. Eto, ni SFOR ne uspeva u svom hapšenju, pa zašto biste kažnjavali nas za „neuspešnost”!

10. januar

Milenko Smiljanić predsednik Saveza samostalnih sindikata Srbije (da ne bude zabune: stari kadar starog miloševićevskog sindikata) **izjavio je da će novoj vladi ostaviti kako i pristoji u civilizovanom svetu 100 dana, a onda će, ako mu ne bude po volji, pozvati radnike na ulicu da je sruše.** Nije mu bilo dosta da se trpa, iskazuje svoju „snagu” i „strvinari” nad umirućom vlade prošle godine, nego već preti i novoj, a još nije ni formirana. I to ni manje ni

više nego obaranjem! Nije nego! Kao da je i prošlu on oborio. Da li gospodin Smiljanić zna da sindikati ne služe tome da ruše vlade, da tome služe partije u skupštini. A on bi mogao, umesto političkom demagogijom, da se bavi sindikalnim radom. Na primer, onim hiljadama ljudi koji rade pod nelegalnim uslovima kod privatnih poslodavaca koji im ne plaćaju socijalno i penzijsko, pa da tako nešto i učini za odbranu radnih prava, a ne da se samo bavi onima koji su zaposleni u zamirućim državnim gigantima, jer će i oni uskoro da se nađu u nezavidnoj poziciji (nezaštićenih) zaposlenih kod privatnika.

11. januar

Održana je sednica Glavnog odbora DS. Ova sednica bi se mogla smatati prethodnom izbornom skupštinom, na kojoj su preliminarno ukrstili mačeve eventualni budući kandidati za predsednika stranke. Neposredno pitanje oko koga su se demokrate izjašnjavale bilo je ocena uspešnosti DS-a na prethodnim izborima. Tadić je, naravno, govorio o izbornom uspehu, Jovanović nešto oštrije, a Živković blaže osporili takvu percepciju. Nakon toga je došlo do glasanja na kome je ogromna većina stala iza Tadićeve ocene. Ali ovo glasanje ne treba brkati sa izborima u stranci i u tom smislu ova Tadićeva „pobeda” ne znači ništa. Ovde se ipak radilo o nečemu u šta su mnogi učestvovali kao neposredni učesnici i nisu baš spremni da priznaju da su radili uzaludan posao, kako zbog sopstvenog imidža u stranci, tako i zbog samopoštovanja. A kada dođe na dnevni red pitanje „Tadić ili Živković”, e, tada će izjašnjavanje biti sa sasvim drugačijom logikom u koju će biti uključeno i „šta lično dobijam, a šta gubim” i „kako se pozicionira moj opštinski odbor, a i ja sa njim” i „s kim od njih dvojice je lakše izaći na kraj” i mnoga druga koja se u prethodnom glasanju o obavljenim republičkim izborima nisu postavljala.

11. januar

Makedonska policija je privela na „informativni razgovor” Zorana Vranjiševskog, koga je Srpska pravoslavna crkva kao vladiku Jovana postavila za episkopa Ohridske arhiepiskopije. Sa njim je priveden egzarh Marko i još tri sveštenika i sedam monahinja koji su se našli na bogoslužjenju u vladičinom stanu. Da pojasnimo: SPC je postavila Jovana i još dva mitropolita, čime je stvoren uslov za postojanje sabora Ohridske arhiepiskopije kao autonomne crkve u okviru SPC. Ovu arhiepiskopiju ne priznaju makedonske vlasti ni kanonski nepriznata Makedonska pravoslavna crkva. Vladika je saopštio da je postignuto kanonsko jedinstvo sa tri manastira u Makedoniji, što znači da su se tri manastira u Makedoniji opredelila za SPC, a ne za MPC. Na to je Sinod MPC razrešio trideset monaha i monahinja koji su se priključili vladici Jovanu. Ne razumem se mnogo u crkvene stvari i lično ne marim da li će u Makedoniji glavnu reč voditi autokefalna ili autonomna crkva, ali mi to s jedne strane nalikuje na neku crkvenu „SAO Krajinu”, kakve su nicali kao pečurke početkom devedesetih, a sa druge, na „korišćenje preterane sile” kako se eufemistički zove nezakonito postupanje vlasti.

12. januar

Povodom otkrivanja sajta Albanske nacionalne vojske Crne Gore koja preti i upozorava pozivajući Albance da ginu za jedinstvenu Albaniju i zahtevajući stvaranje četiri albanska regiona u Crnoj Gori, istovremeno dok se vrši legalno potpisivanje peticije za takvu regionalizaciju u Malesiji, čelnik DPS-a Miodrag Vuković je izjavio da je to „još jedan politički egzibicionizam na račun crnogorske nezavisnosti”. Pitam se kada će crnogorski političari prestati da svaki događaj – imao on ili nemao veze sa državnim statusom Crne Gore – posmatraju kroz dioptriju „zavisne”, odnosno, „nezavisne” Crne Gore. To što gospodin „Žabljački ustav” cinično optužuje tamo nekoga da je zloupotrebio ime „Albanske nacionalne vojske Crne Gore” da bi provocirao independentiste, spada u domen političke stupidnosti, ili, još bolje, za rubriku „Verovali ili ne”. Ali, to što jedan od čelnika vladajuće stranke u Crnoj Gori minimizira očiglednu provokaciju državnog jedinstva Crne Gore nakon svega što se dogodilo na Kosovu i u Makedoniji, već je totalna državnička neozbiljnost i politički diletantizam.

14. januar

Glavni odbor DSS-a je ponudio manjinsku vladu sa G17 plus i SPO-NS bez skraćenog mandata i tako im izašao u susret, a s druge strane isključio DS iz moguće participacije u vlasti. Stvari oko obrazovanja vlade su se dalekosežno iskomplikovale. Reklo bi se da tome nije doprinela ova odluka, koliko izjave političara iz DSS-a koji su tim povodom svoju odluku pravdali tumačenjem izbornih rezultata tako da su glasači glasali za „promenu vlasti, za diskontinuitet, pa bi svako uvođenje DS u vladu u ovom času bilo ignorisanje volje birača, zapravo teranje inata sa narodom” (Koštunica) i oštrim napadom na DS kao „reformiste” koji treba da se „odmore od reformi, a Srbija od njih” (opet, Koštunica), prema kojima treba postaviti „sanitarni otklon” (Jočić). Nisam siguran da su ovi napadi došli kao izraz neke posebne potrebe da se pravda odluka GO. Pre će biti da su došle kao namerno zatezanje situacije nakon što su demokrate poslale jasnu poruku da su spremni da uđu u vladu, ako već neće biti oročena. Na to će, naravno, demokrate odgovoriti svojim zatezanjem užeta. I eto belaja, koji običan građanin, ne znajući kakvi se razgovori vode iza zatvorenih vrata i šta je sve na kocki, vidi naivno kao uzajamna prepucavanja, a ne kao „tvrđenje pazara”.

19. januar

Radna grupa DSS, G17 i SPO za pripremu koalicionog sporazuma raspravljala je o „tehničkim detaljima” sastavljanja Vlade. Iz razgovora je bio isključen pregovarač u ime DS-a Dragoljub Mićunović, koga je Maršićanin obavestio da „ne treba da dolazi”. Stvari se dalje komplikuju. Sada više ne samo da su demokrate ozlojeđene kritikama i „sanitarnim” izrazima, nego su i direktno isključene iz pregovora. Mora biti da je na „pazaru”

vrlo „tvrdo”, pa se koriste najrazličitija oruđa za bolju pregovaračku poziciju. Srbija se i dalje nada!

22. januar

Otvorene su ponude za tender koji je sredinom decembra objavilo **Ministarstvo unutrašnjih poslova za nabavku linije za proizvodnju registarskih tablica**. Od sedam prihvaćenih ponuda francuska firma „Fabrikauto a.d.” nudi da celu liniju napravi uz donaciju od milion evra – praktično za džabe – a da bi svoju celokupnu proizvodnju preselila u Srbiju u toku 2005. S druge strane jedan od domaćih ponuđača „Boja a.d.” iz Sombora, koja je to radila četrdeset godina, ne samo da je oštro kritikovala Ministarstvo što je uopšte pokrenulo tender, nego je i ona ponudila „gratis” koji se sastoji u najavi okupljanja ispred Vlade ako ne bude njena ponuda pobedila na tenderu! Eto, dok razni veliki monopolisti rade iza leđa Vlade, mali monopolista kao „Boja” će da rade „ispred” nje.

25. januar

Glavni odbor Demokratske stranke je odlučio da „podeli odgovornost za nastavak reformi” i podržao stvaranje vlade „od stranaka koje imaju većinu u parlamentu”, ili prostije kazano, većinske vlade. Pono-
vljeno je da se „u paketu” rešavaju pitanja Skupštine, Vlade, Skupštine SCG, Saveta ministara. Ovo insistiranje na paketu pokazuje da je očigledno neko nekoga hteo „upakovati” ili, još bolje, „raspakovati”. Razjašnjenje se našlo na sajtu GSS-a u Svilanovićevom odgovoru jednom posetiocu. Računica kaže da je 37 mandata DS-a veće od broja mandata G17 i SPO-NS zajedno i da je manjinskoj vladi potrebno tih 37 glasova u skupštini samo da bi bila izabrana. Posle bi za sve konkretne odluke ta vlada mogla da dobija podršku radikalima ili socijalista. Štaviše, ta vlada ne bi mogla ni da se obori, jer bi DS morao da sakupi 126 glasova sa radikalima i socijalistima, a to nije moguće. Tako bi DS izabrala vladu, a na vlasti bi je održavali drugi. Same demokrate bi bile marginalizovane i poslate u „skupštinsku penziju”.

27. januar

Nije uspeo izbor predsednika Skupštine, jer nije došlo do prethodnog sporazuma o „paketu”. Sve su glasnjiji glasovi koji govore o nekom čekanju 21. februara i izborne skupštine DS. Kobajagi se čeka ko će tamo da pobedi, pa ako pobednik bude po volji onda eto i sporazuma. Nije nego. Biće da su ipak onih 37 glasova u pitanju koja su sada veći od glasova DSS. Eto kolika je relativnost brojeva. Ali, ova ima stvarnu težinu za razliku od one relativnosti koje se unose „tumačenjem” šta su pesnici-glasači hteli da kažu.

29. januar

Predsednik G17 plus Miroslav Labus je izjavio da je napravljen kompromis i postignut sporazum o **formiranju programske vlade sve četiri liste demokratskog bloka**. Treba „još samo” da ga potpišu predstavnici DS liste. Ko kaže da to ima ikakve veze O’Salivenovim (čitaj: Svetska banka) sastankom sa predstavnicima četverca na kome je trebalo da ih ubeduje šargarepom beskamratnog kredita od 111 miliona evra sa rokom otplate na dvadeset godina i prvom ratom koja se realizuje tek nakon deset godina!

29. januar

Prema konjunktornom barometru Ekonomskog instituta plate su u decembru porasle za neverovatnih 25,8%. Pa neka mi neko kaže da se i dosovska vlast nije služila potkupljivanjem birača.

30. januar

Odložena je sednica Skupštine na kojoj je trebalo još jednom da se pokuša izabrati predsednik. Dogovor očigledno nije još postignut. Opet se pominje fatalni 21. februar. Pa nije valjda da će DSS dozvoliti sebi da čekanjem odluke u DS-u prizna toliku važnost omraženoj partiji da je njena unutarstranačka politika odlučujući faktor unutardržavne politike u Srbiji i da u krajnjoj liniji od DS-a zavisi država! Pre da će se stvar ipak okončati ranije. A na koji način – videćemo.

31. januar

Pošto je ugovorena većinska vlada i pošto je dogovoreno da predsednik Skupštine bude sa liste DS-a, spor se vodi oko tajminga njegovog izbora. DS insistira da on bude izabran odmah, dok DSS i ostali traže da na to mesto odmah bude izabran predstavnik DSS-a, a da on ustupi mesto predstavniku DS-a onog dana kada bude izabrana nova vlada. Razlika je naoko krajnje nebitna, ali nije baš tako. Naime, izbor predsednika nije važan samo zbog prestiža, već i stoga što bi on verovatno bio onaj ko raspisuje nove parlamentarne izbore u slučaju neuspeha daljih pregovora. Drugačije rečeno, DS bi dobio važno mesto a da nije sigurno da li će se napraviti dogovor o vladi, pa to DSS, G-17 i SPO-NS ne žele da prihvate.

Jedan problem proističe iz predstojećih izbora u DS-u, pošto oba predsednička kandidata žele da se tvrdim stavom u pregovorima preporuča svojim stranačkim prijateljima. Drugi problem je višak strasti na srpskoj političkoj sceni: nije neprimerno da se političari tvrdo cenjkaju, uključujući i blefiranje, ali to ne treba da shvataju lično, niti da podižu tenziju u javnosti.

Ko je glasao za radikale?



Na skupštinskim izborima 28. decembra 2003. Srpska radikalna stranka (SRS) je osvojila veći procenat glasova nego što se očekivalo na bazi anketa o javnom mnjenju. To ćemo pokazati u prvom kratkom odeljku. Ko je glasao za radikale i u čemu se njihovi glasači razlikuju od glasača demokratskog bloka partija? Ovo centralno pitanje članka obradićemo u drugom delu. Konačno, u poslednjem delu teksta ćemo dati nekoliko zaključaka koji se nameću na osnovu empirijskog istraživanja.

Neočekivano visok procenat glasova za SRS

Tabela 1 poredi prognoze šest različitih anketa javnog mnjenja i stvarne rezultate radikala na skupštinskim izborima. Iako je, što se radikalskih glasova tiče, razlika između prognoza i stvarnosti sada bila manja nego ranije (recimo, u slučaju predsedničkih izbora) ona je još uvek nedopustiva velika. Prosečna prognoza radikalskih glasova je iznosila 23,3% (sve je izraženo u odnosu na ukupni broj važećih glasova). Standardna greška ove prognoze je iznosila oko 1,9%. Stvarni rezultati su bili 27,6 odsto, što znači da je stvarni rezultat odstupao je više od dve standardne devijacije (naviše) od proseka. Statistički posmatrano, to znači da bi, ukoliko su prognoze tačne, samo u manje od 2 slučaja od 100 takav rezultat mogao zaista i da bude zabeležen.² Verovatno je otuda da su prognoze bile pogrešne i da su i ovoga puta potcenile stvarnu podršku koju uživaju radikali. Da se tu radi o sistematskoj grešci u proceni snage radikala, a ne o sistematski lošim prognozama uopšte, možemo videti na činjenici da su prognoze za tri demokratske stranke (DSS, DS i G17 plus) sve bile unutar odstupanja od jedne standardne devijacije u odnosu na prosek,³ dok je – da ponovimo – rezultat radikala bio više od dve standardne devijacije bolji od očekivanog.

- 1 The Carnegie Endowment for International Peace. Autor se može kontaktirati elektronskom poštom na adresi bmilanovic@ceip.org. Zahvaljujem se Dragiši Bjeloglavu iz Strategic Marketinga u Beogradu na mnogobrojnim podacima bez kojih ovaj članak ne bi bilo moguće napisati. Takođe se zahvaljujem Miši Arandarenku, Dragiši Bjeloglavu, Veljku Đuriću, Mileni Jovičić, Bošku Mijatoviću, Vesni Pešić i Srđi Trifkoviću na mnogobrojnim korisnim sugestijama koje su značajno doprinele kvalitetu teksta. Naravno, odgovornost za sve stavove i mišljenja je samo autorova.
- 2 Ukupna površina normalnog rasporeda koja se nalazi na ± 2 standardne devijacije od proseka iznosi 95%. Znači samo u oko 5% slučajeva realizacija događaja će se nalaziti toliko daleko od očekivane srednje vrednosti. Pošto se ovde radi o pozitivnom odstupanju, verovatnoća takvog odstupanja je manja od 5/2, tj. iznosi nešto više od 2%.
- 3 Kod G17 plus odstupanje je tek nešto veće od 1 standardne devijacije.

Tabela 1.

Prognoze i stvarnost na decembarskim izborima (u % izraženih glasova)

	Radikali	DSS	DS	G17+
SM 18.XII	25	17	12	21
NS medija 23. XII	23	18	13	14
IFIMES Ljubljana 24. XII	20,5	15,2	10,1	10,6
Marten bord 23. XII	23,3	17,8	12,7	15,6
SM 24. XII	25	18	15	18
IPRES 24. XII	20,0	28,8	10,4	14,0
Prosek prognoza	23,3	17,1	12,5	15,8
Standardna devijacija	1,9	1,1	1,8	4,0
Realizacija (28. XII)	27,6	17,7	12,6	11,5
Odstupanje (u standardnim devijacijama)	+2,3	+0,5	+0,1	-1,1

Napomena: SM = Strategic Marketing. Datumi označavaju dan kada su prognoze bile objavljene.

Ko je glasao za radikale: analiza glasova po opštinama

Analizu glasača radikala sprovodimo na nivou opštine. S jedne strane, imamo podatke o procentnu važećih glasačkih listića koji su „pripali” radikalima, a, sa druge, veći broj demografskih, ekonomskih i socijalnih podataka o karakteristikama opština. Ukupan broj opština sa podacima o glasanju je 179 i one uključuju sva izborna mesta u užoj Srbiji, Vojvodini i Kosovu. Podaci o karakteristikama opština ne postoje za opštine na Kosovu, tako da one neće biti uključene u analizu. Pokušaćemo da nađemo pravilnosti koje objašnjavaju rezultate SRS. Radi se o nekim pravilnostima koje već intuitivno naslućujemo: recimo, smatra se da će za radikale u većoj meri glasati ljudi slabijeg materijalnog položaja i nižeg nivoa obrazovanja. Otuda bi, pošto operišemo sa podacima na opštinskom nivou, očekivali i da siromašnije opštine i opštine sa manjim procentom visokoobrazovanih u većoj meri podržavaju radikale. Videćemo da li će se takva i slične „intuicije” i obistiniti, tj. da li će ih empirijska analiza podržati ili ne.

Kao što smo videli, radikali su osvojili 27,6 odsto od ukupno važećih glasova. Na nivou opština, radikalni rezultati kreću se od 2,5 odsto (Tutin) do više od 50 odsto (Žabalj). Procenat radikalnih glasova objašnjavamo sa tri grupe promenljivih: demografske karakteristike opština, striktno ekonomske karakteristike i one karakteristike koje se tiču opšteg nivoa razvoja opština. Lista promenljivih data je u tabeli 2.

Pored ovih varijabli koristićemo takođe nekoliko tzv. veštačkih promenljivih (proxy varijable, koje uzimaju vrednosti od samo 0 i 1). To radimo da bismo ustanovili da li postoje pravilnosti koje se tiču recimo Vojvodine, opština sa dominantno muslimanskim stanovništvom (u Sandžaku), Beograda i slično.

Tabela 2.
Eksplanatorne promenljive uključene u regresiju

Demografske	Ekonomske	Opšti nivo razvoja
Procenat radno sposobnog stanovništva (između 15 i 64 godine) i procenat starijeg stanovništva (iznad 65 godina starosti)	Procenat zaposlenih u odnosu na ukupno radno-sposobno stanovništvo	Broj lekara na 1000 stanovnika
Procenat izbeglica i raseljenih lica u ukupnom stanovništvu	Društveni proizvod (dohodak) po glavi stanovnika (2000. godine)	Procenat stanovništva koje prima socijalnu pomoć
Procenat Roma u ukupnom stanovništvu	Porast prosečne plate u toku 2003. godine	Obrazovni nivo stanovništva (prosečni broj godina škole)
Polna struktura stanovništva (žene i muškarci)		

U objašnjenju pojave (ovde: procenta radikalskih glasova) možemo koristiti dve vrste regresija. Uobičajena regresija jeste jednostavno stavljanje osvojenog procenta glasova po opštinama u zavisnost od vrednosti varijabli koje smo pobrojali u Tabeli 2. Druga mogućnost, koju ćemo koristiti ovde, jeste takozvana ponderisana regresija pri kojoj značaj koji pridajemo podatku o svakoj opštini zavisi od njene veličine (broja stanovnika ili broja glasača). Ako bismo želeli da dobijemo neke pravilnosti ponašanja, prvi pristup, neponderisana regresija, bio bi bolji i on i jeste uobičajeni pristup. Ali, ovde se radi o fundamentalno političkoj pojavi koju želimo da objasnimo. S tačke gledišta političkog analitičara ili političkog stratega, preferencija grupe A, koja uključuje recimo 2% stanovnika, i preferencija grupe B, koja uključuje 20% stanovnika, nemaju podjednaku važnost. Posto je demokratija utakmica u prikupljanju glasova (kako ju je još Šumpeter definisao) i, naročito, pošto je naš izborni sistem proporcionalan, očigledno je da će preferencije druge grupe, za političare, biti od većeg značaja. Zato smo se i mi odlučili da koristimo ponderisanu regresiju. Treba podvući da su razlike između rezultata dveju regresija (ponderisane i neponderisane) minimalne i da sve regresije koje su navedene u tekstu zainteresovani čitalac može dobiti direktno od autora (videti adresu elektronske pošte na početku članka). U cilju jednostavnosti izlaganja ograničili smo se na izlaganje rezultata samo jedne, najvažnije, regresije (tabela 3).

Tabela 3 daje rezultate ponderisane regresije. Druga kolona u tabeli daje vrednosti koeficijenata, poslednja kolona tzv. p-vrednosti, tj. nivoe verovatnoće na kojima hipoteza da je koeficijent jednak nuli može da bude odbačena. Ukoliko koristimo konvencionalni pristup da kao statistički značajne smatramo sve koeficijente sa p vrednosti manjom od 5%, vidimo da postoji sedam varijabli koje su statistički značajne. To su društveni proizvod (dohodak) po glavi stanovnika, procenat izbeglica i raseljenih lica, procenat Roma, prosečan broj godina školovanja, Vojvodina, kao i opštine sa značajnim prisustvom mađarskog i muslimanskog (bošnjačkog) stanovništva.⁴

4 Opštine sa značajnim prisustvom mađarskog, odnosno muslimanskog stanovništva su Senta, Ada i Kanjiža, odnosno Tutin, Sjenica i Novi Pazar.

Tabela 3. Rezultati regresije (zavisna promenljiva: udeo radikalskih glasova u ukupno važećim glasovima u opštini)

	Koeficijent	Standardna greška ocene	t-vrednost	p-vrednost
% stanovništva između 15 i 64 g	0,0044	0,0026	1,66	0,10
Lekara na 1000 stanovnika	0,0000	0,0001	-0,13	0,89
Rel_zaposlenost	0,0004	0,0005	0,92	0,36
Log (DPPC)	-0,0450	0,0173	-2,60	0,01
Porast plata 03	-0,0107	0,0461	-0,23	0,82
Udeo_izbeglica	0,5704	0,1103	5,17	0,00
Udeo_MOP	-0,1611	0,5660	-0,28	0,78
Udeo_Roma	1,5524	0,3449	4,50	0,00
Dvojvodina	0,0552	0,0150	3,68	0,00
DBgd	0,0043	0,0210	0,20	0,84
Dmađari	-0,2141	0,0453	-4,73	0,00
Dsandžak	-0,1556	0,0352	-4,42	0,00
Log (stanovništvo)	0,0056	0,0092	0,60	0,55
Prosečan broj godina škole	-0,0313	0,0102	-3,08	0,00
Konstanta	-0,0157	0,1428	-0,11	0,91
R ² (F)	0,59 (14,9)			
N = broj opština	158			

Napomene: Regresija ponderisana upisanim brojem birača po opštini. Udeo znači da je vrednost varijable izražena kao 0,1, a ne kao 10%. Naravno, množenje udela sa 100 daje nam procenat. Udeo_MOP predstavlja broj lica koji živi u domaćinstvima koja primaju socijalnu pomoć u odnosu na ukupno stanovništvo. DPPC=društveni proizvod per capita. Rel_zaposlenost je procenat zaposlenih u ukupnom radnom sposobnom stanovništvu opštine. Prefiks „D” označava veštačku (dummy) promenljivu. Izostavljena (ili osnovna) kategorija u odnosu na koju se iskazuju ostale promenljive jesu sve opštine uže Srbije sa neznačajnim učešćem manjina (drugim rečima, Srbijanci).

Posmatraćemo uticaj svake od ovih varijabli pojedinačno. Društveni proizvod per capita je izražen u logaritmima; otuda, svakih deset procenata porasta prosečnog dohotka u opštini smanjuje udeo radikalskih glasova za 0,45 procentnih poena.⁵ To možemo, upotrebljavajući ekonomsku terminologiju, da izrazimo i tako da je dohodna elastičnost radikalskih glasova -0,045. Obrnuti je uticaj učešća izbeglica i Roma u stanovništvu opštine. Svaki procenat porasta učešća izbeglica povećava procenat glasova radikala za skoro 0,6 procentnih poena.⁶ Što se Roma tiče, taj uticaj je još jači: porast procenta Roma u opštini za 1%, dovodi do porasta procenta radikalskih glasova od 1,55 procentnih poena. Zanimljiv je uticaj Roma na procenat radikalskih glasova.⁷

5 Svi procentni poeni su dati u odnosu na ukupno važeće glasove.

6 Znači, ako prosečni dohodak opštine poraste za 10%, a učešće izbeglica u stanovništvu opštine poraste za 1%, ta dva efekta se skoro potiru.

7 Procenat Roma u ukupnom stanovništvu Srbije iznosi 1,4%. Procenat izbeglica i raseljenih lica u ukupnom stanovništvu Srbije iznosi 7,2%.

Ovde možemo dati dve moguće interpretacije. Prva, i očigledna, jesta da Romi u značajnoj meri podržavaju radikale. Druga je da prisustvo Roma predstavlja proxy za neke pojave o kojima nemamo dovoljno informacija (bar u varijablama sa kojima raspolazemo). Tako je recimo moguće da su Romi visoko zastupljeni u opštinama u kojima su javne službe (sanitarije, grejanje itd) na niskom nivou, tako da u ovim opštinama postoji nezadovoljstvo koje (nezavisno od Roma) radikalima koristi. U slučaju ovog drugog objašnjenja, porast radikalskih glasova u ovim opštinama nije direktno rezultat glasanja Roma za njih, već loše ekonomske situacije. Koje od ova dva objašnjenja ima više smisla nije lako utvrditi. S jedne strane, istina je da je učešće Roma u stanovništvu negativno korelirano sa nivoom opštinskog dohotka, sa brojem lekara po stanovniku, sa prosečnim nivoom obrazovanja, kao i sa učešćem zaposlenog stanovništva u ukupnom.⁸ To su sve indikacije da Romi žive u siromašnim opštinama. Ali, s druge strane, svaka od ovih varijabli je već uključena u našu regresiju i njihov uticaj na radikalne glasove možemo direktno meriti. Znači, doprinos Roma radikalima dolazi *povrh* uticaja tih ekonomskih promenljivih. Bilo kako bilo, jasno je da je podrška Roma radikalima činjenica, a šta je do nje dovelo može da bude predmet neke druge analize.

Podrška izbeglica i raseljenih lica radikalima nije iznenađujuća s obzirom na radikalno zastupanje tvrde nacionalističke opcije i ponovnog srpskog osvajanja krajeva u Hrvatskoj ili povratka na Kosovo (makako ove dve opcije bile nerealne). Ali naravno one se takvima ne moraju činiti izbeglicama.

Što se veštačkih promenljivih tiče, dobijamo očekivalne rezultate. Za radikale u značajnom manjem broju glasaju opštine sa dominantno mađarskim i muslimanskim stanovništvom. Kontrolišući za ostale relevantne faktore (znači, uzimajući ostale relevantne faktore, uključujući obrazovanje, da su isti), Beograd se ne razlikuje od ostale Srbije.⁹ Potpuno je suprotan rezultat sa Vojvodinom koja (ne računajući opštine sa dominantno mađarskim stanovništvom) daje veći doprinos radikalima za 5,5 procentnih poena. To znači da u Vojvodini radikali dobijaju za skoro četvrtinu više glasova nego u ostaloj Srbiji (naravno, uzimajući da su svi ostali faktori isti).

Nivo prosečnog obrazovanja u opštini je, kako bismo i očekivali, negativno povezan sa sklonošću da se glasa za radikale. Svaki dodatna godina školovanja smanjuje radikalne glasove za 3,1 procentna poena. Naše „kašnjenje” u nivou obrazovanja u odnosu na Evropu iznosi oko 2 godine: prosečni broj

8 Sve ove korelacije (sem one sa nivoom obrazovanja) kreću se između $-0,03$ i $-0,07$, ali nijedna od njih nije i statistički značajna. Negativna korelacija sa nivoom obrazovanja je značajno viša i iznosi $-0,15$.

9 U regresiji u kojoj ne uključujemo prosečni nivo obrazovanja dobijamo da je veštačka promenljiva Beograd statistički značajna i da Beograd daje oko 4,3 procentnih poena manje glasova radikalima nego ostatak Srbije. Ali, uključivanjem obrazovanja, taj efekat se gubi. Otuda je jasno da je slabija podrška radikalima u Beogradu rezultat većeg nivoa obrazovanja u prestonici. Ipak, specifično „beogradski duh” se primećuje u regresiji gde ocenjujemo podršku demokratskim strankama (vidi tekst u nastavku). U tom slučaju, Beograd demokratskim strankama daje 5 procentnih poena više *povrh* pozitivnog efekta višeg nivoa obrazovanja.

godina školovanja u Srbiji je oko 9, a u Evropi oko 11. Ako bismo, po ovom indikatoru, bili ravni Evropi, procenat radikalskih glasova opao bi za više od 6 poena, tj. pao bi sa 28% na 22% svih važećih glasova.

Ali kada kombinujemo Vojvodinu i nivo obrazovanja dobijamo sledeći zanimljiv rezultat.¹⁰ Kada nivo obrazovanja „razbijemo” po polu, tj. po prosečnom broju godina škole za muško i žensko stanovništvo, za Srbiju kao celinu ne dobijamo statistički značajne razlike u načinu glasanja. Ali, za Vojvodinu dobijamo rezultat da u opštinama sa višim nivoom muškog obrazovanja, popularnost radikala raste. Upravo obrnuto je ukoliko raste obrazovni nivo ženskog stanovništva. Drugim rečima, bolje obrazovano *muško* stanovništvo u Vojvodini glasa drugačije (više podržava radikale) nego što bismo očekivali na osnovu rezultata regresije date u tabeli 3. Što se razlika u glasanju između muškaraca i žena tiče, treba primetiti i sledeće: kada u jednačinu stavimo procenat ženskog stanovništva u gradovima i negradskim naseljima, dobijamo rezultat da su žene u gradu značajno manje sklone da glasaju za radikale. Porast udela ženskog u ukupnom gradskom stanovništvu od 1% dovodi do smanjenja radikalskih glasova za više od 2 procentna poena. U negradskim naseljima, u pogledu glasanja, nema statistički značajne razlike između muškaraca i žena.

Na kraju se vredi zadržati na nekoliko faktora koji ne utiču statistički značajno na podršku radikalima. To su broj stanovnika opštine – tj. radikali nisu popularniji u malim sredinama nego u velikim; zatim porast prosečne plate u toku 2003. godine (gde bismo očekivali da dobijemo negativan koeficijent), ili broj lekara po stanovniku (gde bismo takođe mogli očekivati da manje razvijene sredine više podržavaju radikale). Nijedna od ovih varijabli, kao ni demografska struktura stanovništva, niti procenat stanovništva koje prima socijalnu pomoć, niti procenat gradskog stanovništva u ukupnom ne utiču na podršku radikalima. Pored toga, treba primetiti da konstantna u regresiji nije statistički značajna što je veoma ohrabrujući rezultat, jer pokazuje da nije preostalo nekih neidentifikovanih faktora koje nismo uključili u regresiju, a koji negativno (ili pozitivno) utiču na glasanje. R^2 od skoro 0,6 je takođe sasvim zadovoljavajući. To znači da smo objasnili skoro 60 odsto varijacije u glasovima radikala samo karakteristikama opština. Nemoguće je, naravno, objasniti 100 posto varijacije, jer unutar svake opštine živi heterogeno stanovništvo. Ljudi se razlikuju po obrazovanju, polu, političkim preferencijama, ideologiji, iskustvu itd, što sve utiče na njihovo glasanje. Te specifične osobine, ili preferencije svakog pojedinačnog birača naravno nije moguće obuhvatiti.

U zaključku, možemo otuda reći da su radikali partija siromašnijih i manje obrazovanih sredina, Roma, izbeglica i Vojvodine.

Jedno od često iskazanih uverenja jeste da procenat radikalskih glasova opada sa izlaznošću na izbore. Ovde je ideja da za radikale glasa „trvrdo jezgro” onih koji u svakom slučaju izlaze na izbore, dok oni koji možda izlaze ili ne i koji su politički manje jasno opredeljeni uglavnom preferiraju manje ekstremne opcije. Ovo glediste možemo lako proveriti ako varijablama u

¹⁰ Rezultati ove i sledeće regresije nisu prikazani u Tabeli.

Tabeli 3 dodamo i procenat izlaznosti koji je varirao od 6,5% upisanih birača do 95% (prosek je bio 58.6%). U obe regresione varijante (neponderisana i ponderisana) dobijamo da je procenat radikalskih glasova negativno povezan sa izlaznošću tako da sa svakim procentom porasta izlaznosti, ukupni procenat radikalskih glasova opada za nešto manje od 0,1 poena (porast izlaznosti od 10% smanjio bi procenat radikalskih glasova za skoro 1 procentni poen). Ali, ovaj koeficijent nije statistički značajan. Kao što vidimo, on je takođe mali tako da izgleda da uverenje o negativnom efektu veće izlaznosti na radikalske glasove nije zaista utemeljeno i u ciframa.^{11 12}

Na kraju, zanimljivo je posmatrati, kao kontratezu radikalskim glasovima, ko je glasao za partije demokratskog bloka. Definisali smo demokratski blok kao zbir glasova koje je dobila Demokratska stranka Srbije (DSS), Demokratska stranka (DS) i G17 plus. Sa svoje strane, glasači svake od ovih stranaka su specifični i rezultati za svaku od njih pojedinačno mogu se obraditi na isti način kao što smo to upravo uradili za radikale. Ali to nije predmet ovog članka. Kada posmatramo demokratski blok kao celinu dobijamo upravo obrnute rezultate od onih koje smo konstatovali kod radikala. Za demokratske stranke glasaju bogatije i obrazovanije sredine (svakih deset procenata porasta prosečnog opštinskog dohotka „daje” demokratskim partijama 0,4 procentna poena; svaka godina školovanja povećava demokratske glasove za skoro 5 procentnih poena). Za demokratski blok manje nego što bi očekivali glasaju opštine sa izbeglicama i Romima, kao i Vojvodina i opštine sa dominantno mađarskim stanovništvom (koje je u velikoj meri glasalo za „Zajedno za toleranciju”). Statistički značajno više za demokratski blok glasa Beograd (za skoro 5 procentnih poena; povrh efekta višeg nivoa obrazovanja u Beogradu) i opštine sa muslimanskim stanovništvom. I ovde treba primetiti da neke od ekonomskih varijabli kao što su porast prosečne plate ili procenat zaposlenih u ukupnom radnom sposobnom stanovništvu nisu imale nikakav statistički značajan uticaj na način glasanja.

Zaključni komentari

Stranke demokratskog bloka su se u toku kampanje intenzivno međusobno napadale. Takav pristup, da bi bio racionalan sa tačke gledišta stranke koja ga koristi, mora da počiva na nekoliko pretpostavki. Prvo, implicitna pretpostavka jeste da je korpus „demokratskih” glasova manje-više dat, i takođe da je dat i korpus glasova sa stranke bivšeg režima (radikale i SPS). Samo ako je to slučaj onda ima smisla napadati sebi politički bliske stranke, jer

11 Naravno, drugačija je situacija kada se radi o bojkotu od strane nekih partija kao što je bio slučaj sa predsedničkim izborima na kojima je najviše glasova dobio kandidat radikala. Očigledno je da ako veliki broj glasača bojkotuje izbore, onda će oni koji ih ne bojkotuju dobiti veliki procenat izraženih glasova. To je tačno u trivijalnom smislu: kada samo jedna partija izađe na izbore, onda će ona imati 100% glasova (ne računajući nevažne). Ali to nije relevantno za naše razmatranje ovde kada sve partije izlaze na izbore.

12 Treba takođe primetiti da se uloga izlaznosti posmatra (a to se tiče svih varijabli u regresiji) povrh uloge koju mogu da imaju druge varijable, recimo broj stanovnika u opštini.

ne postoji šansa da se dobiju glasovi radikala, već je jedina mogućnost za dobitak u preraspodeli glasova unutar demokratskog korpusa. Druga pretpostavka jeste da se napad na politički blisku stranku isplati, tj. da se na taj način mogu „zaraditi” neki glasovi. Treća pretpostavka jeste da se druge demokratske stranke neće upustiti u eskalaciju međusobnog napadanja. Četvrta i veoma važna pretpostavka jeste da ukoliko i dolazi do erozije ukupnih demokratskih glasova usled međusobnih napada, onda je, za stranku koja napada, dobitak u udelu u demokratskom „kolaču” veći od gubitka zbog smanjenja veličine tog „kolača”. I peto, smanjenje „demokratskog kolača” ne može na kraju dovesti i do nestanka demokratije. Jedino, ukoliko verujemo da su svih ovih pet pretpostavki tačne, ima smisla orijentisati se – sa tačke gledišta uskostranačkog interesa – na napade na ostale stranke demokratskog bloka.

Po našem mišljenju, bar četiri od ovih pet pretpostavki su pogrešne. Prva pretpostavka: iako verovatno postoji „tvrdog jezgro” i demokratskih i radikalnih glasova, verovatno je da se petina ili čak i četvrtina biračkog tela (koliko obično ima neopredeljenih birača u anketama) nije strogo odlučila za koga će glasati. Otuda postoji razlog da se jedna demokratska stranka bori za pridobijanje neopredeljenih birača, a ne samo da se bavi preraspodelom demokratskog „tvrdog jezgra”. Treća pretpostavka, da se druge stranke neće upustiti u slično ponašanje (napade) je svakako pogrešna, kako smo lako mogli da uočimo u toku kampanje. Otuda postaje netačna i četvrta pretpostavka, naime da međusobna prepucavanje ne dovode do erozije broja demokratskih birača. Međusobni napadi su, kako sva istraživanja pokazuju, doveli do smanjenja ukupnog procenta glasova demokratskih snaga. Tada, čak i ukoliko jedna stranka „zarađuje” napadanjem ostalih demokratskih stranaka, verovatno je da u ukupnom iznosu gubi, jer dolazi do značajnijeg smanjenja „kolača” nego što se povećava njen udeo u tom „kolaču”. I na kraju, i možda najvažnije, i peta pretpostavka ne važi. Smanjenje demokratskog korpusa i jačanje radikala dovodi u opasnost demokratiju. Kratkoročno posmatrano, cilj svake stranke jeste da maksimizira broj glasova. Ali, ako je postizanje tog cilja moguće samo nauštrb ostalih demokratskih glasova i dovodi do pada ukupnog broja demokratskih glasova i pobede nedemokratskih snaga, taj cilj se pretvara u svoju suprotnost. Naime, usled pobede nedemokratskih snaga, same demokratske stranke mogu da budu zabranjene, a demokratija stavljena „pod ključ”. Tako je u poslednjim godinama Vajmarske Nemačke možda bilo racionalno, ali i veoma kratkovidno, međusobno napadanje komunista i socijaldemokrata. I jedni i drugi su želeli da budu najveća stranka leveice i verovali da desničarske pristalice ne mogu da pridobiju njihove glasače, te da se moraju koncentrisati na međusobnu borbu za glasove leveice. Ali, šta je komunistima uspeh protiv socijaldemokrata značio kada je kasnije Hitler došao na vlast, zabranio obe partije, a njihove lidere poslao u Dahau?

Očigledno, politička elita uvek ima kratkoročne ciljeve, ali njihovo postizanje mora biti u skladu sa dugoročnim ciljevima i interesima. Ono ih ne sme direktno potkopavati. Drugim rečima, nekada je potrebno žrtvovati deo kratkoročnog cilja da bi se mnogo više dobilo na dugi rok. Ukoliko bi demokratske partije prihvatile racionalniji obrazac ponašanja, njihov cilj bi trebalo

da bude pridobijanje glasača *radikala*. Ovo bi sa njihove tačke gledišta impliciralo ofanzivnu strategiju pridobijanja potencijalnih radikalskih birača kojom bi se, prvo, širio korpus demokratskih glasača i, drugo, za partiju koja tim putem krene proširivao sopstveni broj glasača.

Empirijska analiza glasača radikala ukazuje na nekoliko osnovnih smerova kojima je moguće ovu strategiju sprovoditi. Rezultati pokazuju da za to nije presudno predizborno povećanje plata, jer, kako smo videli, porast plata u 2003. godini nije imao uticaja ni na radikalske niti na demokratske glasove. Porast opšteg standarda jeste važan, što se vidi u značaju prosečnog nivou društvenog proizvoda po stanovniku, ali to nije nešto što je moguće realizovati za godinu ili dve. U tom roku, pak, bilo bi moguće, ukoliko se demokratske stranke odluče za racionalnu strategiju, delovati na način čiji bi cilj bio „prelivanje” glasova od radikala ka demokratskim partijama. Takva strategija bi uključivala sledeće elemente:

- povećanje izlaznosti u Beogradu i većim sredinama (opštinama) gde je nivo obrazovanosti viši i podrška demokratskim strankama veća,
- povećanje izlaznosti žena u gradovima, jer su one značajno manje sklone radikalima nego muškarci,
- pridobijanje glasove izbeglica, ubeđivanjem da radikali koji su bili u vladi kada su oni morali da beže i iz Hrvatske i sa Kosova, sigurno ne bi bili uspešniji kada bi ponovo došli na vlast,
- pridobijanje romskih glasove preko većeg angažovanja i rada sa njihovim organizacijama, i
- veće angažovanje u Vojvodini, gde su radikali, naročito među muškima i to obrazovanim stanovništvom, statistički neobično jaki.

*Slobodan Samardžić*¹

Uticaj izbora u Srbiji na državnu zajednicu

Izbori u Srbiji doneli su političku neizvesnost u pogledu njihovog konačnog ishoda. Mesec dana posle njihovog završetka nije poznata koaliciona formula iz koje treba da proizađe sastav nove vlade. Neizvesnost je toliko velika da nisu nemogući ni novi izbori i, prema tome, još duži period institucionalne privremenosti i neredovnosti.

Ali, bilo kako da se postizborni proces u Srbiji završi, izvesno je da će njegov ishod imati neposredne političke i personalne posledice na organe državne zajednice Srbija i Crna Gora. U ovom članku ispitaćemo političku i pravnu stranu ovakvog stanja stvari.



I

Iako je iz pozitivnih odredbi Ustavne povelje po sebi jasno da su organi državne zajednice neposredno zavisni od političkih prilika u dve države članice, tj. da su krajnje neautonomni, vanredni izbori u Srbiji pokazuju šta to praktično znači. Pokazuju, drugim rečima, ne samo ustavnopravnu nego i praktičnopolitičku prirodu državne zajednice.

Srbija i Crna Gora je Ustavnom poveljom uspostavljena kao savez država sa jednim međunarodnim subjektivitetom. Ona, dakle, ustavno gledano predstavlja jedan dualizam: prema unutra, ona je konfederalni spoj dve države, a prema spolja (treba da) predstavlja jedinstvenu državu. Povodom naše teme više nas zanima prvi aspekt. Koja su to ustavna obeležja koja opredeljuju unutrašnji konfederativni karakter državne zajednice. Njih ćemo za ovu priliku samo ukratko da izložimo:

- Postupak donošenja i izmene Ustavne povelje. Ovde skupštine država članica imaju prvu i poslednju reč. Prvu, prilikom sopstvenog izjašnjavanja o ustavnim promenama, poslednju, kontrolom svoje delegacije (izraz iz Ustavne povelje) u Skupštini Srbije i Crne Gore.
- Ustavni položaj državljana Srbije i Crne Gore. Svoje državljanstvo oni dobijaju isključivo preko državljanstva država članica.
- Osnovno ustavno načelo o dodeli nadležnosti državnoj zajednici. Ona raspolaže samo ustavom utvrđenim nadležnostima ili nadležnostima koje joj države članice dogovorno prenesu. Ne poseduje opštu nadležnost.
- Odredbe o ekonomskom uređenju. Polazi se od dva različita ekonomska sistema, uz projekciju zajedničkog tržišta. Za njegovo stvaranje odgovorne su države članice.

¹ Fakultet političkih nauka, CLDS

- Način konstituisanja, sastav i postupci odlučivanja organa državne zajednice. U sva tri slučaja ne postoji izvorna legitimnost koja bi poticala od građana državne zajednice.
- Način sprovođenja odluka državne zajednice. Isključivo preko izvršnih i upravnih organa država članica.
- Način finansiranja državne zajednice. Isključivo uplatama država članica.
- Ustavna mogućnost jednostranog istupanja iz državne zajednice.

Kada je reč o nevedenim oblastima ustavnog uređenja državne zajednice, odgovarajuće odredbe Ustavne povelje jasno upućuju na zaključak da je u organizacionom, funkcionalnom i finansijskom pogledu reč o tipičnom savezu država.

U ovakvom političkom i pravnom aranžmanu sastav zajedničkih organa zavisi isključivo od izbornog ishoda u članicama. A pošto se izborni ciklusi u njima ne podudaraju, tj. zavise isključivo od unutrašnjih političkih prilika, sastav zajedničkih organa podložan je stalnim promenama. To je, međutim, ustavno dopustivo iz prostog razloga što se smatra (reč je o takvoj ustavnoj koncepciji) da zajednički organi zapravo i nisu pravi predstavnici, zakonodavni, izvršni i sudski organi neke političke zajednice (države), već zajednički organi državnih jedinica na nivou saveza. Samim tim, njihov zadatak je prevashodno u tome da u tim telima zastupaju i štite interese članica.

II

Da pogledamo najpre kakve su ustavne i zakonske odredbe o organima državne zajednice Srbija i Crna Gora koje postaju aktuelne povodom nedavno održanih vanrednih izbora u Srbiji.

Kada je o **Skupštini Srbije i Crne Gore** reč, njihovi poslanici se biraju na osnovu zakona država članica, i tokom prve dve godine posredno, u njihovim parlamentima. Postoji i odredba po kojoj se poslanici biraju srazmerno njihovoj zastupljenosti u skupštinama dve države članice (čl. 20, st. 2 Ustavne povelje). Postavlja se pitanje, šta biva kada u međuvremenu, kao što je bio slučaj sa Srbijom, dođe do vanrednih izbora u jednoj državi članici sa realno očekivanim drugačijim ishodom u pogledu sastava njene skupštine? Ovo pitanje je tim više opravdano budući da se na ovim izborima nije pojavila koalicija (DOS) koja čini većinski sastav u delu Skupštine Srbije i Crne Gore koji potiče iz Srbije.

Ovakva situacija predviđena je u Ustavnoj povelji, ali nije precizno regulisana. Kaže se da ukoliko u nekoj od državi članica dođe do novih izbora u periodu od prve dve godine, sastav njene delegacije¹ u Skupštini SCG biće

2 Ovo je izraz koji koristi Ustavna povelja. Rekli bismo neopravdano, ali politički intencionalno. O delegaciji ne može biti reč budući da poslanik raspolaže slobodnim mandatom i nije dužan da sledi instrukcije svoje „baze”, a to je skupština države članice. Ove skupštine ne zauzimaju nikakve stavove pre sednica Skupštine SCG, koje bi njihovi „delegati” potom nastojali da sprovedu u tom telu. Ali, ustavna upotreba tog izraza (delegacija), ma koliko pravno nekorektna, nije slučajna. Politička koncepcija Ustavne povelje je takva (vid. osnovna obeležja koja smo naveli) da podrazumeva jedinstveni politički nastup stranačkih

usaglašen srazmerno rezultatima izbora (čl. 20, st. 3). Ovakvo rešenje sasvim je u skladu sa prirodom državne zajednice (savez država) kako je ona projektovana u Ustavnoj povelji. Ali, kakve su dalje ustavne i političke posledice ovakve situacije?

Najpre, šta se u tom slučaju događa sa organima državne zajednice koje bira Skupština SCG, a to su predsednik SCG, predsednik Skupštine, Savet ministara i Sud. Za prva tri organa Ustavna povelja ne predviđa izričita rešenja, tako da će konkretni postupci biti delimično predmet tumačenja i političkih dogovora.

Kada je o **predsedniku SCG** reč, problem je i ustavno i politički relativno jednostavan. To je inokosni organ čiji se mandat od četiri godine naizmenično poverava kandidatu iz države članice. Prevremeni izbori u Srbiji ne dodiruju ovo ustavno pravilo. Ali, budući da o izboru predsednika odlučuje Skupština SCG i da je on istovremeno predsednik Saveta ministara, novozabrani deo Skupštine, onaj iz Srbije, mogao bi da traži novi izbor predsednika. Ovakva situacija nije ustavno predviđena, jer su precizno utvrđeni trajanje i način prestanka mandata predsednika. Po Ustavnoj povelji mandat predsednika traje četiri godine i prestaje ostavkom, razrešenjem ili raspuštanjem Skupštine SCG (čl. 30, st. 1). Ali, za primenu bilo kog od ovih postupaka nema razloga u samoj stvari (u prevremenim izborima u Srbiji). U izboru predsednika državne zajednice sadržana je prećutna pretpostavka da država članica koja daje kandidata zapravo i vrši suštinski izbor, kao što to čini i druga država članica koja kandiduje predsednika Skupštine SCG. (I ovo je, kao i u slučaju predsednika SCG, naizmenična funkcija). Pošto je reč o vanrednim izborima u Srbiji, a ne u Crnoj Gori, ova činjenica faktički ne dodiruje izbor predsednika SCG koji Crna Gora ovim povodom nema razloga da dovodi u pitanje.

U konkretnim okolostima drugačije je sa **predsednikom Skupštine SCG** i Savetom ministara. Iako Ustavna povelja to izričito ne pominje, čini se normalnim da novonastala većina u srpskom delu Skupštine, budući preslikana iz Skupštine Srbije, zatraži izbor novog predsednika Skupštine SCG, jer njegova kandidatura u ovom ciklusu pripada Srbiji. Opet formalno gledano crnogorska „delegacija” bi mogla prilikom izbora za novog predsednika Skupštine da izrazi neloyalnost, ali ona to nema razloga da čini sve dok se poštuje temeljni politički dogovor (u ovom slučaju pre Beogradski sporazum nego Ustavna povelja). Posle izbora novi predsednik Skupštine SCG preuzeo bi sve funkcije sadašnjeg predsednika te skupštine sem one o predlaganju kandidata za predsednika državne zajednice.

Kada govorimo o **Savetu ministara**, sem predsednika i članova iz Crne Gore, članovi ovog tela iz Srbije će verovatno biti promenjeni kao posledica

ili koalicioni većina u Skupštini SCG koje zapravo deluju na način „delegatskog sistema”. Sistem je smišljen tako da dve većine praktično čine operativno jezgro Skupštine u svom permanentnom procesu usaglašavanja. Dakle, delegacije postoje praktično, a ne pravno, ali pisci Ustavne povelje očigledno nisu mogli da odole zovu prošlosti. Da postoje pravno, ne bi u Skupštini SCG postojala (i to dvostruka) opozicija.

obrazovanja nove većine u srbijanskom delu Skupštine.³ Premda Ustavna povelja ovde nije izričita, srbijanski deo Skupštine ima pravo to da učini. I ovo „pravo” proističe iz Beogradskog sporazuma koji nije pravni dokument, ili ako se hoće, iz duha Ustavne povelje. Kao što je poznato, reč je o ministrima spoljnih poslova, odbrane i ljudskih i manjinskih prava. Ukoliko postoji politička potreba da se na čelo ovih ministarstava postave novi ministri, najpre treba opozvati postojeće. Ustavna povelja i Zakon o izboru i prestanku mandata Saveta ministara predviđaju četiri načina prestanka mandata: ostavka, izglasavanje nepoverenja, razrešenje i raspuštanje Skupštine. Čini se da je za ovu svrhu najprimerenija primena postupka razrešenja prema čl. 15 i 16 pomenutog Zakona.

Izbor novih ministara na upražnjena mesta vrši se prema čl. 8 Zakona o izboru i prestanku mandata Saveta ministara, na osnovu predloga kandidata koji pred Skupštinu iznosi predsednik državne zajednice. Po sebi se razume da će predsednik predložiti bilo kog kandidata od strane nove skupštinske većine iz Srbije. Ovo je deo vanustavnih pravila koja se podrazumevaju u uređenjima ovog tipa (savez država).

Da su nekim slučajem do sada izabrane sudije **Suda Srbije i Crne Gore**, prevremeni, kao ni redovni, izbori u jednoj ili obe države članice ne bi imali uticaj na sastav ovog suda. Sudije, naime, ne mogu biti razrešene pre završetka njihovog mandata, sem u posebnim slučajevima određenim zakonom. Ali, sticajem okolnosti tek će Skupština sa novom većinom u svom srbijanskom delu izvršiti izbor sudija.

Postoji, najzad, još jedan organ državne zajednice koji se mora kompletirati kao posledica vanrednih izbora u Srbiji. To je **Vrhovni savet odbrane**. Srbija već nekoliko meseci nema svog predstavnika u ovom važnom organu, koji donosi odluke u oblasti jedne od retkih potpuno prenesenih nadležnosti sa države članice na državnu zajednicu. Sticajem loših ustavnih i političkih prilika u Srbiji upotpunjenje ovog organa državne zajednice ostalo je da zavisi od epiloga vanrednih parlamentarnih izbora u ovoj republici. Brojni neuspesi predsedničkih izbora (u tri navrata) lišili su Srbiju svog legalnog predstavnika u Vrhovnom savetu odbrane. Ovu funkciju dugo vremena neustavno je vršio i inače neustavni vršilac dužnosti predsednika Srbije, tj. predsednik njene skupštine. U nedostatku izabranog predsednika Republike, sve do njegovog izbora, ovu dužnost će i nadalje vršiti predsednik skupštine, ovoga puta novoizabrani, kada se (i ako se) izabere. Taj izbor značiće istovremeno za Srbiju izbor njenog predstavnika u Vrhovni savet odbrane, i to kao privremenog predstavnika do izbora predsednika Srbije. U ovome što je rečeno, neka se snađe ko može.

3 Mada ostaje i mogućnost da neki od njih ostanu na funkcije kao ishod kompromisa prilikom stvaranja nove vlade Srbije.

Ako se problemi oko konstituisanja novog saziva Skupštine i vlade Srbije reše u dogledno vreme, i time izbegne ponavljanje vanrednih izbora, Srbiju neposredno posle toga čekaju još jedni, posredni izbori za 91 poslanika u Skupštini SCG. Ali, neka se građanstvo oko toga ne uzbuđuje, jer to ni po čemu neće biti pravi izbori, već pre jedan rutinski administrativni čin koji će obaviti Administrativni odbor Skupštine Srbije.

Jedina razlika u odnosu na prethodne izbore za Skupštinu SCG održane prošle godine je u tome što ovoga puta u sastavu srbijanskog dela Skupštine neće biti poslanici iz prethodne Savezne skupštine, što je po Zakonu o izboru poslanika Skupštine SCG predviđeno samo za prve posredne izbore (čl. 3, st. 2). Ovi izbori, kao posredni, neće odlučivati o političkom rasporedu snaga u Skupštini SCG, jer su o tome odluku glasači doneli već na vanrednim izborima za parlament Srbije. Posredni izbori, koji će se obaviti u novoj Skupštini Srbije, samo će izvršiti raspodelu mandata u Skupštini SCG među strankama i koalicijama koje su ušle u parlament Srbije prema već utvrđenim proporcijama (čl. 3, st. i čl. 5, st. 1 Zakona). Ti izbori, zapravo, ni o čemu bitnom ne odlučuju što već nije odlučeno na prethodnim vanrednim izborima. To na svoj način govori o političkom značaju ustanove za koju se novi poslanici biraju.

Sa pravne strane gledano, iako Ustavna povelja i odgovarajući zakoni državne zajednice nisu do detalja uredili slučaj prevremenih parlamentarnih izbora u jednoj od dve države članice, postoji dovoljan pravni osnov za regulisanje i ovakve situacije. Ali, bez obzira na to, mora se postaviti pitanje, kakva je to politička tvorevina čiji se sastav zakonodavnog i izvršnog organa menja svake godine? Imajući u vidu prve redovne neposredne izbore za Skupštinu SCG, koji su ustavno predviđeni za dve godine od prvih posrednih izbora, i činjenicu da će se zbog vanrednih izbora u Srbiji deo Skupštine i deo Saveta ministara promeniti u međuvremenu, proizilazi da će se sastav skupštine i vlade državne zajednice za dve godine promeniti tri puta. Da li je moguće da takvi organi vode minimalno kontinuiranu politiku? Ako su organi državne zajednice u toj meri osetljivi na političke promene u državama članicama, opravdano se može postaviti ne samo pitanje o njihovoj funkcionalnosti, već i o njihovoj svrsishodnosti. Drugim rečima, smena u delu sastava Skupštine i Saveta ministara izvršiće se po svoj prilici politički bezbolno i pravno korektno, ali obzirom na prirodu državne zajednice ta smena, ili bilo koja druga, neće imati značaja.

Ipak, ne mora da bude tako. Prećutna pretpostavka kakvog-takvog funkcionisanja državne zajednice bila je sadržana u svojevrsnoj međurepubličkoj koalicionoj ravnoteži između dve vladajuće koalicije u Srbiji i Crnoj Gori, između DOS-a i koalicije DPS-SDP. Posle vanrednih izbora u Srbiji crnogorski većinski predstavnik će u Skupštini SCG i u Savetu ministara imati drugog i drugačijeg partnera, koji će u svom sastavu imati jednu stranku koja nastoji da ojača institucije državne zajednice (DSS) i jednu koja samu državnu zajednicu prihvata kao nužno zlo (G 17). Drugim rečima, u bliskoj budućnosti

teško je očekivati inerciju života niskog intenziteta koju je državnoj zajednici obezbeđivala prethodna međurepublička koalicija. Obzirom na programsku i političku usmerenost učesnika, u budućem skupštinskom i vladinom životu moguće je očekivati sledeće usmerenosti:

- Srbijanska većinska koalicija, i sama unutar sebe podeljena po pitanju opstanka i modusa opstanka državne zajednice, svoj zajednički imenilac naći će u temi o evropskoj integraciji i odgovarajućim odredbama zapisanim u Ustavnoj povelji (ciljevi državne zajednice). Velike programske razlike odložice se u drugi plan u ime zajedničkog imenioca, a angažovanje oko evropskih integracija (studija o izvodljivosti, početak pregovora sa Evropskom unijom oko sklapanja sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja, ovim povodom novi sektori međusobne ekonomske harmonizacije i stvaranja zajedničkog tržišta) ispuniće tešku godinu iskušenja – očekivani otpori crnogorske većine – do neposrednih izbora za Skupštinu SCG početkom 2005. Tada će se još jednom, možda poslednji put, iskušati volja crnogorskog biračkog tela da živi u solidno uređenoj državi sa Srbijom.
- Crnogorska većinska koalicija, ostajući bez partnera iz Srbije koji je bio pun razumevanja za njene političke ciljeve, doživljavaće svaku novu inicijativu kao ugrožavanje crnogorske samobitnosti itd, i samim tim biće usmeren na opstrukciju. Budući da ima dovoljno ustavnih sredstava da onemogući svaku politiku koju smatra nepoželjnom, jedini politički činilac koji ovde može da deluje je Evropska unija. Pominjemo je stoga što je politika evropskih integracija jedina politika koja bar verbalno povezuje interese dva buduća većinska partnera u državnoj zajednici. Ali, jedino Evropska unija ima mogućnosti da ovu stvar pokrene sa mrtve tačke i da ultimativno zatraži jačanje institucija državne zajednice radi delatne politike pridruživanja. Time bi se većinska Crna Gora našla pred dilemom – ili nezavisnost ili evropske integracije, i samim tim dilemu bi brže i lakše rešila.
- Crnogorska opozicija ovde može da predstavlja potencijalni činilac reforme državne zajednice u pravcu funkcionalne države. Njene političke šanse rastu sa rastom uticaja DSS u organima državne zajednice. Ali, da bi se šansa pretvorila u stvarni politički potencijal, ova opozicija se mora transformisati u stratešku koaliciju. To praktično znači u koaliciju za funkcionalnu zajedničku državu sa Srbijom i za politiku evropskih integracija. Budući da je sadašnja vladina većina u Crnoj Gori odabrala put nezavisnosti bez povratka, sadašnja opozicija u ovoj republici bi morala za relativno kratko vreme da izgradi ozbiljnu državnu, demokratsku i evropsku alternativu. Neno sadašnje stanje, međutim, ne daje dovoljno izgleda za tako nešto.

Kao što se vidi, vanredni parlamentarni izbori u Srbiji mogu da izazovu novu dinamiku događanja unutar državne zajednice. U njen monotoni sistem saveza država oni, uvođenjem novih političkih učesnika, mogu da otvore novi prostor za inicijative koje bi išle preko Evropske unije. Ako je državnoj zajednici neophodna reforma da bi se stvorile institucionalne

pretpostavke za vođenje politike pridruživanja, takva reforma može se predložiti odmah u vidu serije akcionih planova za ubranu unutrašnju tržišnu integraciju i stvaranje pratećih ekonomskih i političkih ustanova bez kojih je ona nemoguća. Srbija tako nešto Evropskoj uniji mora da predloži zbog sebe, jer bez toga ona ostaje talac crnogorske usporavajuće taktike zajedničkog pridruživanja zarad postizanja uslova za referendum o nezavisnosti. A ti uslovi stižu se samo ukoliko politika zajedničkog pridruživanja doživi neuspeh.

Nasuprot vlastima u Crnoj Gori, Srbija i Evropska unija zainteresovane su za napredovanje ovog procesa. Do sada saradnja na ovoj relaciji nije bila adekvatna istovetnosti ciljeva. Od usvajanja Ustavne povelje i konstituisanja organa državne zajednice Srbija je ili sledila usporenu politiku pridruživanja Crne Gore ili je (što se svodi na isto) pretila sopstvenom nezavisnošću. Sada se otvara mogućnost za formulisanje aktivne politike pridruživanja Srbije i Crne Gore i traženja podrške za takvu politiku na jedino relevantnoj adresi, a to je Evropska unija. Ako je budućnost Srbije i Crne Gore u Evropi, kako vole da kažu svi političari u ove dve republike, onda i put ka solidnoj zajedničkoj državi ide preko procesa pridruživanja Evropskoj uniji.

Aleksandar Simić¹

Deinstitucionalizacija Srbije

Institucionalni bilans trogodišnje DOS-ovske vladavine



Ceo javni govor je preplavljen frazama o krizi, šta više i o pravom nestanku državnih institucija i nebrojenim pitanjima koja se u raznovrsnim medijima postavljaju svakakvim stručnjacima i analitičarima o tome kako su Srbija, a preko nje i državna zajednica Srbija i Crna Gora, došle do toga da ne poseduju ključne državne organe? Tako je na primer postavljeno pitanje da li to što Srbija nema predsednika republike, čak ni u licu vršioca dužnosti, znači da ne postoji Vrhovni savet odbrane, kao organ koji komanduje vojskom i koji, da podsetimo prema slovu Ustavne povelje državne zajednice, svoje odluke može da donosi samo jednoglasnom odlu-

kom svih svojih članova (sic!)? Ako bi odgovor na prethodno pitanje bio pozitivan (uzgred budi rečeno, u javnosti se od strane mnogih ustavnih stručnjaka takav odgovor zaista i čuo), to bi onda značilo da jedan par excellence državni organ, paradigmatski neophodan za međunarodno postojanje države kao takve, ne postoji od onoga dana kada je bivša predsednica Narodne skupštine tu skupštinu raspustila i raspisala prevremene parlamentarne izbore. To što bi po tom rezonu Vojska Srbije i Crne Gore ostala bez svog vrhovnog komandanta, kao da nije posebno zabrinulo javnost. Uostalom, izgleda da je jedino važno da ta vojska „uspešno sprovodi započete reforme”.

Dalje se neki pitaju da li Skupština državne zajednice postoji i da li može da zaseda dok su još uvek njeni poslanici iz Srbije oni koje je izabrala prethodna, raspuštena Narodna skupština? Njima nije prestao mandat u skupštini zajednice, ali bez obzira na to ona ne zaseda. Slično je i sa Savetom ministara, koji bez obzira što mu je, bar zasad, mandat nesporan, ne drži svoje redovne sednice.

Svi oni kojima je poštovanje pisanog Ustava koji je na snazi stvar pravničkog dostojanstva i profesionalne časti više su puta sebi postavljali pitanje ko je trebao i zašto nije raspisao izbore za predsednika Republike Srbije u Ustavom predviđenom roku od šezdeset dana posle neuspešnih izbora održanih u novembru mesecu prošle godine, kada nije izašao zakonskim cenzusom određen broj građana na birališta, bez obzira što je nekoliko dana pre tih neuspešnih izbora raspuštena Narodna skupština? Ne treba valjda prevelika pravnička pamet ili poznavanje ustavnog prava pa da se zaključi da raspisivanje jednih izbora (onih za Narodnu skupštinu) ne može nikako da supstituiše raspisivanje drugih (za predsednika Republike), jer se radi o dva sasvim različita organa: jedan pripada zakonodavnoj vlasti, dok je drugi u polupredsedničkom ustavnom sistemu, koji je pozitivnopravno važeći u našoj republici,

1 Sudija Saveznog ustavnog suda

deo izvršne vlasti sa ne malim ovlašćenjima i odgovornostima. Ali pitanje je ko je te izbore trebao da raspiše, kada je, po preovlađujućim tumačenjima, predsednici skupštine prestao mandat danom kada je ona tu istu skupštinu raspustila?

Na kraju, da pomenemo još samo jednu od mnogih dilema koja baš ovih dana traži odgovor. S obzirom da je potpuno konstituisanje Narodne skupštine dovedeno u pitanje neizborom predsednika Narodne skupštine, koji zbog nepostojanja šefa države treba da bude i vršilac te najviše državne dužnosti, pojavilo se i pitanje da li najstariji poslanik, koji po dobrim parlamentarnim običajima u državama sa razvijenim parlamentarizmom, pa i prema našem skupštinskom poslovniku, predsedava prvom sednicom novoizabranog parlamenta do izbora predsednika i ostalih skupštinskih časnika, može, ako se ovaj ne izabere, da obavlja i dužnost predsednika Republike i posebno: (a) da li može, (b) na koji način (samostalno ili uz predlog odlazeće Vlade koja obavlja tehnički posao do izbora nove, s obzirom da je parlament koji ju je izabrao raspušten) i konačno (c) u kom roku, da raspiše nove skupštinske izbore ako Narodna skupština ne uspe da se do kraja konstituiše?

Pomenuo sam ova pitanja ne da bih na njih davao odgovore, već samo da bih ilustrirao stanje ustavnopravnog bespuća svoje vrste, nepoznatog u novijoj političkoj i ustavnoj istoriji, u kojoj srpska država, a preko nje i njena zajednica sa bliskom Crnom Gorom, dočekuje trogodišnjicu vladavine heterogene političke grupacije koja je svoju političku egzistenciju započela, ali i okončala kao Demokratska opozicija Srbije. Ta koalicija je nasleđujući, po uobičajenom etiketiranju, nedemokratski poredak u kome je autoritet jednog čoveka bio iznad političkih i pravnih institucija, obećala obnovu demokratije, a to valjda na početku dvadeset prvog veka znači pre svega proceduralno formalnu racionalnost; vladavinu prava, a to opet valjda znači da se građani, nikako ne podanici, pokoravaju nepristrasnom i za sve jednakom autoritetu zakona i normi, a ne stranačkim ili još i češće grupnim ili ličnim interesima kojekakvih političkih ili nekih drugih moćnika; jasan put u evropske integracije, a to, za one koji ne znaju, znači uređenu i civilizovanu državu koja može da bude partner koji preuzima obaveze, pa sledstveno tome stiže i prava prema drugim, isto tako uređenim državama, a ne u savremenoj evropskoj istoriji nepoznat državno-pravni oblik blizak konfederaciji koja nema budžet i sopstvene prihode, nema jedinstvenu carinu niti carinsku službu, ima različite valute i potpuno razdvojene monetarne sisteme i koji, uz mnogo štošta, nema niti jednu efektivnu sudsku instancu koja bi rešavala sporove koji se u njoj javljaju.

Navedene dileme pokazuju institucionalno bespuće u kome se Srbija nalazi: bez izabranog šefa države već godinu dana, a sa, u međuvremenu ukinutom, funkcijom predsednika SRJ koji je imao **legitimitet od strane većine građana izabranog državnog organa**; sa Ustavom koji je po mnogo čemu zastareo, ali koji je započeo da se menja suprotno načinu na koji predviđena ustavna revizija i to **običnim zakonom donetim u toku vanrednog stanja**; sa novoizabranim parlamentom koji ne može da se konstituiše, ali koji je kao institucija upamćen kao mesto kriminala; sa sudovima koji nisu oformljeni saglasno zakonima i ne sude ili sa onima koji su naprasno formirani i u kojima

fascinira tehnika i tehnologija, ali ne i pravničko znanje i veština, da ne kažemo pravednost. Sve te pravniku neshvatljive pojave, kao i mogle druge, traže odgovore. Pokušaćemo da ih pružimo odgovarajući u tekstu koji sledi na dva pitanja.

1) Da li je ustavna (institucionalna) kriza možda samo izuzetna pojava u inače stabilnom društvu, ili bar društvu koje nije u tako nesređenom i nestabilnom stanju u kakvom se nalazi njegova institucionalna struktura?

Iako nisam dovoljno kompetentan da o tome konačno sudim, bez oklevanja sam sklon da na to pitanje odgovorim negativno. Moderno srpsko društvo je sve pre nego stabilno i uređeno. Iako se nalazila u krizi još iz zadnjih dana bivše SFRJ, privreda je razorena tokom perioda raspada Jugoslavije i ratova koji su taj raspad pratili. Obećavani oporavak, iako je u nekim sektorima započeo posle ukidanja ekonomskih sankcija, donacija, kredita i ograničenih inostranih investicija, nije doveo do odlučujućeg preokreta, a posebno ne do stanja u kojem bi većina građana stabilizovala svoj inače skromni socijalni status. Nezaposlenost je sve veća i socijalni pritisak koji ona stvara je dugoročan problem i obaveza za svaku političku vlast. Privatizacija je ubrzano otpočela, sa nedovoljno izgrađenim kontrolnim i nadzornim mehanizmima, ali je zato stekla zagrejane ideološke poklonike kao da se radi o nekadašnjoj eshatološkoj ideologiji „oslobođenog rada”. Ona još uvek nije na makroekonomskom planu dovela do rasta proizvodnje i profita, dok je sa druge strane uticala na nezaposlenost i opštu društvenu nestabilnost. I na mikroekonomskom nivou njeni rezultati nisu svuda pozitivni. Probudena socijalna energija koja je pratila političke promene dobrim delom se istrošila i opšta društvena depresija je prisutna skoro kao u vreme ekonomskih i političkih sankcija koje su nametnute Miloševićevom režimu. Društvena anomija jedva da se smanjuje u odnosu na to vreme. Dakle, uopšte, socijalna slika Srbije itekako pogoduje i doprinosi navedenoj institucionalnoj krizi. Ali, da li je ona i njen primarni uzrok?

Time dolazimo do drugog nagoveštenog pitanja.

2) Šta je osnovni uzrok duboke krize institucija, rekli bi smo krize osnovnih atributa države, odnosno krize vršenja javne vlasti, na ovim prostorima? Od odgovora na to pitanje zavisi stvarno sagledavanje te krize kao i doprinos koji joj je odlazeća politička elita pružila.

Uzimajući u obzir mnoge uzroke, mislimo da se oni ipak mogu svesti na jedan: nerešeno srpsko pitanje ponovo istorijski aktuelizovano raspadom bivše SFRJ i još uvek neodređen prostor i granice države koja bi u svom sastavu imala većinu Srba i, po nama poželjno, Srbima etnički bliske Crnogorce. I pošto je to pitanje predmet izuzetne međunarodne pažnje (danas nešto manje nego tokom devedesetih), spoljnopolitički činilac koji odlučujuće utiče na (ne)formiranje i (ne)funkcionisanje države, i neodgovarajući odgovor dosadašnje vlasti na taj spoljni izazov, ključni je uzrok krize institucija i države same.

Bez namere da vršim istorijsku analizu, zbog koherentnosti argumentacije koju želim da iznesem, treba podsetiti da su Srbi, kao najveći južnoslovenski narod, živeli na teritorijama više bivših federalnih jedinica nekadašnje

SFRJ koje su stekle nezavisnost i međunarodno priznanje na osnovu pravnog principa nacionalnog samoopredeljenja. Problem je što je to, inače diskutabilno i osporavano kao primenljivo pozitivnopravno načelo, ostvareno i međunarodno sankcionisano unutar granica koje su prethodno bile unutrašnje granice jedne ustavno definisane federacije, u kojoj se unutrašnje ali i spoljne granice nisu mogle menjati drugačije osim konsenzusom svih. Povredom osnovnog ustavnog principa na kojem je ta federacija inače bila sazdana, Srbi su legitimno smatrali da im je osnovno pravo uskraćeno, naime pravo da žive u državi koju mogu smatrati i svojom, a ne samo u onoj u kojoj u najboljem slučaju mogu imati neka zagarantovana kolektivna prava. Na toj osnovi su vođeni ratovi koji su rezultirali međunarodnim intervencijama u Hrvatskoj i BiH (mirovnim intervencijama UN, ali i oružanim intervencijama NATO pakta) koji su okončani svodenjem Srba na relativno malu nacionalnu manjinu u Hrvatskoj, ali i stvranjem posebnog srpskog „entiteta” u BiH koji vremenom sve više gubi srpsku samosvojnost, inače utvrđenu mirovnim sporazumom kojim je rat u toj bivšoj jugoslovenskoj republici završen. Da stvar bude komplikovanija, Srbima ni unutar granica same Srbije kako je ona bila definisana u bivšoj Jugoslaviji, nije u potpunosti priznato pravo na samopredeljenje, koje je inače priznato svim ostalim jugoslovenskim narodima. Naime, u južnoj srpskoj pokrajini je oružana pobuna Šiptara (etničkih Albanaca) od strane vodećih svetskih sila smatrana kao legitimna zbog neprimerene represije, koju je, prema navodima istih sila, država nad njima sprovodila, da bi posle legalne upotrebe sile od strane države prilikom njenog suzbijanja, Srbija i SRJ bile optužene da sprovode genocid nad delom sopstvenih građana. To je bilo opravdanje za ilegalnu, ali zbog toga nikako ne i manje surovu i efikasnu akciju zapadnog vojnog saveza koja je rezultirala faktičkom okupacijom južne srpske pokrajine i njenim stavljanjem pod upravu UN, ustvari NATO pakta.

Sa druge strane, želeći da se sačuva bilo kakva osnova za državnoopravno očuvanje Jugoslavije, jedine dve preostale republike koje nisu želele secesiju na brzinu su formirale federaciju Srbije i Crne Gore u liku SRJ, u kojoj je federalno načelo, od samog početka, objektivno dovedeno u pitanje usled nesimetričnog odnosa dve federalne jedinice. Kada se tome doda politički razlaz vođstva u dvema federalnim jedinicama, federacija je ušla u stvarnu krizu svog legitimiteta, što je rezultiralo faktičkim neprimenjivanjem federalnog pravnog poretka u Crnoj Gori posle 1999. godine. Tako su svi uslovi za krizu institucija, odnosno krizu same države kao takve, već postojali u jesen 2000. godine kada je pobeđen Milošević, od strane dobrog dela srpske opozicije ali i pretežnog dela relevantnih međunarodnih faktora, označen kao kreator i glavni krivac krvavih ratova i nasilnog rešavanja krize nastale raspadom SFRJ. Ne želeći da u ovom tekstu raspravljam o toj navodnoj krivici, treba istaći da je njeno objektivno političko postojanje (kada ovo tvrdim imam na umu njenu realnost u aktuelnom političkom polju, pre svega onom spoljnopoličkom) od suštinske važnosti za dalji proces razaranja institucija u postmiloševićevskoj Srbiji. No o tome, nešto kasnije.

Revolucionarnost bez revolucije

Nepriznavanje izbornih rezultata u jesen 2000. od strane vrha režima i samog Miloševića i narodni gnev koji je zbog toga eskalirao rezultirao je nasilnim zauzimanjem pojedinih državnih institucija i dodatno je destabilizovao institucionalni mehanizam naprsle države. Ipak su ti događaji, uobičajeno nazvani 5. oktobar, doveli na kraju do mirne primopredaje vlasti i u osnovi nisu bili revolucija. Mada je, po svemu što danas znamo, većinska, ali tada još i ne dominantna, struja u DOS-u želela da tome da u svemu revolucionarni smisao i karakter, sa potpunim diskontinuitetom ne samo političke vlasti već i izgledom prave društvene revolucije, kao da nedostatak komunističkog „zida“ koji bi se rušio, i plišan karakter revolucije koja raskida sa staljinizmom i realnim socijalizmom, može da se ponovi u Srbiji nekih desetak godina posle Istočne Evrope. U Srbiji koja je, već pod Miloševićem i njegovim SPS-om, davno zaboravila šta je to „vlast radničke klase i svih radnih ljudi“, koja je već deset godina imala kakve-takve političke slobode, pluralističku skupštinu, koalicione vlade, opozicione medije... ali koja zbog toga nije živela ništa stabilnije, srećnije, a kamoli ekonomski bolje, upravo iz razloga što su njeni sunarodnici ratovali za, makar po sopstvenom samorazumevanju, uskraćena prava i što je ona bila označena kao pomagač tih ratova zbog čega je zaslužila međunarodne kazne do tada nepoznate u evropskoj istoriji. Zato danas izgledaju potpuno deplasirani i istorijski neutemeljeni (o problematičnoj ustavnosti ne bismo ovde govorili) svi zahtevi za temeljnom lustracijom i pročišćenjem, koji se pozivaju na iskustva bivših zemalja sovjetskog lagera. Komunizam ovde nije održavan sovjetskim tenkovima, a Milošević je prve izbore izgubio tek 2000. godine; do tada je sve dobijao, i to u utakmicama u kojima su i opozicioni kandidati učestvovali. Uostalom, i usvojeni, a još uvek neprimenjeni zakon o lustraciji, još jedan je primer institucije koja ne funkcioniše. Ipak, iako nisu postojale pretpostavke za bilo kakvu revoluciju, još uvek se može čuti „argument“ da bi sve bilo drugačije da je nastupio taj, od mnogih još uvek toliko željeni „6. oktobar“. Vele da ne bi ostaci miloševićevskih snaga ubili predsednika Vlade, da ne bi kriminal nastavio da se maligno širi po društvenom organizmu, da bi antireformske i antidemokratske stranke bile zabranjene pa se ne bi moglo desiti da tri godine kasnije na slobodnim izborima tuku one reformske i demokratske, da bi svi zločinci koje Haški tribunal traži bili u Hagu te da zemlja više ne bi trpela ucene, da bi bila sasečena korupcija u javnim službama, policiji i sudstvu, da bi privatizacija bila poštena i transparentna itd. Tradicija revolucionarnog političkog mišljenja, još više delanja, u Srbiji još od Karađorđevog vremena prisutna, dobila je svoje legitimne nastavljače. Čak se i među uglednim stručnjacima ustavnog prava, po političkom opredeljenju monarhistima, moglo čuti da je tih dana trebalo doneti zakon kojim bi se svi pravni propisi na čelu sa Ustavom, doneti pre 5. oktobra, proglasili za nevažeće, po uzoru na „znaменiti“ komunistički zakon iz 1945. godine.

Sa takvom političkom vlašću, koja je vremenom postigla odlučujuću društvenu moć, u osnovi je zavladała revolucionarna politička praksa zaodnuta u reformsko-evropski ideološki diskurs. U ime reformi (bez zapitanosti,

što znači i neophodne promišljenosti, šta one u Srbiji i tada još postojećoj SRJ stvarno znače, koji mogu da im budu dometi i u kom vremenskom periodu se oni mogu ostvariti i, ono što je najvažnije, koje metode pri tome primeniti) vremenom je sve postalo dozvoljeno, posebno ako se njima uspešno maskirala borba za ogoljenu političku vlast i, u svakom smislu, vaninstitucionalna moć.

Pošto su federalne strukture bile delimično van dometa tako shvaćene reformsko-demokratske prakse, one su postale smetnja koju je valjalo ukloniti iz sfere bitnog političkog uticaja. Zar treba dopustiti, u vizuri takve revolucionarne prakse, postojanje nekog suda koji upozorava na poštovanje osnovnih ljudskih prava (zato što želi da „prava shvati ozbiljno“!) i vraća oduzete poslaničke mandate? Pri tome se saveznici nisu birali. Ako to ide u račun i separatistima u Crnoj Gori, koji traže zaokružavanje svoje „državnosti“ stečene protivno tadašnjem saveznom ustavu i važećem pravnom poretku, to nije razlog za brigu. Uostalom, vladajući argument je bio da „Srbiji ne trebaju dve države i administracije“, kao da je SRJ bila prosti Miloševićev hir, a ne savezna država koja obezbeđuje zajednički život sa 30% Srba u manjoj federalnoj jedinici i preko 40% onih koji se smatraju Srbima bliskim Crnogorcima, od kojih ogromna većina još uvek govori srpskim jezikom. Kao da se ključni međunarodni akti koji se tiču najosetljivijih državnih pitanja (Dejtonsko-pariski mirovni ugovor, Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti OUN) odnose na Srbiju, a ne na SRJ. Zato je vladajuća politička garnitura u Srbiji bila odlučujući saveznik političkoj grupaciji okupljenoj oko Mila Đukanovića koja nije imala hrabrosti da slobodnim referendumom potvrdi svoj separatni politički program, već je višemesečnim radom na Ustavnoj povelji i bukvalno bila advokat koji je krojiо pravno besmislena i politički neobjašnjiva ustavna rešenja. Samo navodna kontroverza oko načina izbora poslanika za Skupštinu Srbije i Crne Gore, odnosno veštačka dilema da li posredan način izbora poslanika u skupštinu jedne tvorevine koja je subjekt međunarodnog prava (što znači da je teorijski pravno to ipak država), dok njeni sastavni delovi to nisu, može biti u skladu sa „evropskim standardima“, o svemu dovoljno govori. Naime, trenutni politički interes vladajućeg DOS-a da izbegne neposredne izbore za skupštinu Zajednice, zbog svog lošeg rejtinga među građanima, bili su dovoljan razlog da se prihvati neshvatljivo zalaganje separatista da se poslanici delegiraju u skupštinu zajednice, kao da je u pitanju devetnaestovekovna švajcarska Dieta ili kao da su u pitanju austrougarske delegacije posle Nagodbe od 1867. Uopšte cela Ustavna povelja, sa svojim nedorečenostima, pojedinim besmislenim pravnim konstrukcijama, ali i očiglednim nedostatkom volje da se i tako ogoljeno projektovana državna struktura stvarno ostvari i funkcioniše, rečit je primer nipodaštavanja institucija i, u krajnjoj liniji, države.

Spoljnopolitički limb

Napred u tekstu je već naznačeno da je ključni problem krize države na našem prostoru u osnovi nezavršen „sukob“ sa glavnim faktorima međunarodne

politike i moći. On se ne ogleda samo u nerešenom statusu Kosova i Metohije, iako je pravno Rezolucija 1244. u tom smislu jasna.

Miloševićev pokušaj da kombinacijom probuđenog (ne od njega, kako se to često pojednostavljeno misli) srpskog nacionalnog programa na prostoru bivše SFRJ i željom za očuvanjem već nagrižene Jugoslavije, očuva sebi i svojoj političkoj stranci vlast, nije uspeo. Istorija će o tome dati svoj neumitni sud oslobođen emocija i trenutnih interesa. U osnovi, bio je to politički neostvariv cilj u vremenu kada je pobednik hladnog rata hteo da utvrdi posledice svoje beskrvne i nenadane pobede. Svaka snažna Jugoslavija ili na njenom mestu moćna srpske država, u tom istorijskom momentu, nije išla u račun SAD, nekim evropskim državama još manje. Milošević, ali čini se i dobar deo srpske elite, to nije na vreme shvatio. Naravno, da je u tome Miloševićeva odgovornost presudna i zato je bilo prirodno da on posle nepravednog, ali ipak izgubljenog rata u proleće 1999. izgubi političku podršku naroda.

Problem je, međutim, što dotadašnja opozicija koja ga je nasledila nije imala odgovore na spoljnopolitičku i državnu zagonetku koja je krajem poslednje decenije prošlog veka nastupila. Politički vrh DOS-a (svakako ne njegov pretežni deo) ne samo da nije bio svestan situacije u kojoj su se Srbija, ali i Srbi uopšte našli, već danas s punim pravom možemo tvrditi, nije ni bio sposoban da to shvati. Ograničenog političkog talenta i sposobnosti, još skromnijeg znanja i skoro potpunog odsustva moralnog osećanja, da ne upotrebim zaboravljeni pojam iz tradicionalne političke filozofije – vrlinu, DOS je tumarao između jeftinog lukavstva (iznenadno i tajno izručenje Miloševića Hagu, uz pomoć specijalne policije koja nepune dve godine potom ubija inicijatora tog izručenja) i gubitničke žalopojke (primedba da Karla del Ponte i pored „obećanja” podiže nove optužbe na osnovu tzv. komandne odgovornosti). Umesto da problem Haškog suda i ucenu njegovog tužilaštva artikuliše kao ključni politički izazov, ne samo svojoj vlasti već i onom što je od države preostalo, DOS je Hag koristio kao *par excellence* unutrašnjepolitički adut. On je tri godine igrao na tu kartu u svojom obračunima sa političkim oponentima i od njih stvarao političke neprijatelje u klasičnom Šmitovskom smislu tog pojma. Pošto je u borbi protiv neprijatelja sve dozvoljeno, vanredno stanje proglašeno posle ubistva predsednika srpske vlade predstavlja paradigmu DOS-ovske politike. Tada su politička borba i odnos prema protivniku dobili svoj oblik koji nikako ne može biti osnova za liberalnu i demokratsku rekonstituciju društva i njegovih institucija, koja je retorički bila obećana Srbiji (uz njoj i Crnoj Gori, naravno!). Zato današnjica i izgleda tako sumorno, jer drugačije nije ni moglo biti kada vođenje države dospe u ruke onih koji se prema njoj ponašaju kao prema svom privatnom posedu koji se može i prokockati.

Dugujem nekoliko opaski o prirodi Tribunala UN za suđenje ratnih zločina počinjenih na teritoriji bivše SFRJ, o procesima i, posebno, o onom najznačajnijem koji se pred tim sudom vodi protiv bivšeg predsednika Srbije i SRJ, kao i o tzv. individualnoj krivici koja se pred tim tribunalom utvrđuje i koja navodno nema nikakve veze sa kolektivnom odgovornošću naroda ili odgovornošću države.

Haški sud je pravni presedan, oformljen posle skoro pet decenija od postojanja UN i njenog najvažnijeg organa odgovornog za mir u svetu – Saveta bezbednosti. Kao pravna osnova ovog kvazi-sudskog organa iskorišćena je odredba Povelje UN koja omogućuje Savetu bezbednosti da primeni, čak i prinudnim putem, sve mere koje smatra neophodnim da bi predupredio povredu mira bilo gde u svetu ili već povređeni mir, ponovo uspostavio. Pošto je vrhovna pravna i moralna vrednost UN mir i bezbednost među državama u krhkom međunarodno-pravnom poretku, razumljivo je zašto su pisci Povelje omogućili Savetu bezbednosti tako široko ovlašćenje. Međutim, i pre Rezolucije 827. kojom je formiran Haški tribunal, među pravnicima je postalo sporno pitanje da li Savet bezbednosti, u primeni tog svog ovlašćenja može donositi norme zakonskog karaktera (kvazi-legislativne akte) koji obavezuju sve države u svim neodređenim budućim slučajevima. To pitanje je bilo i predmet sporova i savetodavnih mišljenja pred jedinom autoritativnom sudskom instancom u nesavršenom međunarodnom poretku – Međunarodnim sudom pravde, koji nažalost o tome nije dao potpuno određeno mišljenje. No bez obzira što je, ne samo po našem mišljenju, još uvek pravno sporno da li Savet bezbednosti, u primeni prinudnih mera povodom zaštite međunarodnog mira, može osnivati sudski organ, Haški tribunal je formiran i on svoju funkciju obavlja primenjujući jedino moguće načelo u savremenom krivičnom pravu – utvrđivanje individualne odgovornosti. Nevolja je međutim u tome što se ta individualna odgovornost utvrđuje prema licima koja su bila na najvišim državnim funkcijama i što se ona odnosi na radnje ili propuštanja tih lica u njihovom kapacitetu državnih funkcionera, tako da se te radnje mogu pravno pripisati i državi kao takvoj. To je upravo slučaj sa pravno najvažnijem od svih suđenja – procesom protiv Miloševića. Kao takav, on je u pravom smislu politički proces, jer će ma kakav njegov ishod bio, imati konsekvence za državu. Te konsekvence će biti pravne i neposredne, kao na primer u postupku koji Hrvatska i BiH vode protiv naše zemlje pred Međunarodnim sudom pravde za navodni genocid, odnosno političke i posredne, na primer za dugoročni međunarodni ugled države i naroda. Zbog toga država treba da ima ulogu u pomaganju, pa čak i organizovanju odbrane bivših visokih državnih funkcionera pred Haškim tribunalom. Umesto toga, država je dopuštala sebi da bude prinuđena da pomaže tužilaštvu u pribavljanju dokaza koje inače nema. To u mnogo čemu izgleda kao da optuženi mora da iznosi dokaze protiv samog sebe.

Ovakva argumentacija otvara jedno delikatno pitanje: može li država zarad svog interesa odbijati da saraduje u dokazivanju navodnih najstrašnijih ratnih zločina koje su učinili njeni građani? Smatramo da je odgovor na to pitanje ipak pozitivan, u uslovima još uvek dominantno „anarhičnog društva” koje karakteriše međunarodne odnose, posebno u vremenu snažnih unilateralnih i protivpravnih akcija glavnih svetskih sila. Naravno da izneta argumentacija zahteva faktički snažnu državu i ozbiljnu međunarodnu podršku za takav odnos prema Tribunalu. Država sa slabim institucijama tu politiku, po prirodi stvari, ne može voditi.

Slična argumentacija važi i za drugi problem vezan za Haški sud – izručivanje naših državljana, čak i po onim optužnicama u kojima se kao osnov gonjenja navodi komandna odgovornost. Svaka nova optužnica objektivno predstavlja političku ucenu i dovodi do opšte političke destabilizacije zato što velika većina građana Haški sud ne vidi kao instituciju pravde, već obrnuto. I pored toga što je izručivanje naših građana stranom sudu protivustavno i što je Savezni ustavni sud povodom toga donosio odluke, one su svesno nipoštašavane, kao da je moguće Ustav kršiti zarad političkih razloga, a istovremeno želeći da se izgrade snažne institucije i sistem vladavine prava. Umesto da Ustav i sudske odluke budu razlog za odlaganje izručenja, uz eventualne ustavne izmene i upodobljvanje domaćeg pravnog poretka sa razumnim zahtevima Tribunala, praćeno odgovarajućom agresivnom diplomatijom, na Ustav se nije obaziralo i njegovi branitelji su od strane dominantnog dela vlasti ismejavani. Tako je spoljni pritisak korišćen za unutrašnja politička razračunavanja, nauštrb državnih institucija ali i države same.

Vredi pomenuti još jedan slučaj u kome spoljni činilac direktno deluje na stabilnost institucija, time što političke snage koje vezuje za navedenu Miloševićevu ili sličnu politiku isključuje iz demokratskih pravila igre. Ovo se ne čini otvoreno, ali sve okolnosti govore da je to tako. Bez obzira što se radi o strankama koje eksplicitno prihvataju demokratska pravila igre, čije političko delovanje nije kaznama sankcionisano i čiji programi nisu od strane autoritativnih državnih organa ocenjeni kao protivustavni i protivzakoniti, one imaju suštinski „vansistemske” karakter. Takav njihov položaj ne bi bio bitna mana institucionalnog sistema kada bi se radilo o strankama koje bi imale relativno zanemarljivu podršku birača. Kako se radi o političkim strankama koje dobijaju veliki broj glasova, da bi demokratski politički poredak funkcionisao, interesi građana koji za njih glasaju moraju imati podjednako pravo da se pretoče u odgovarajuće institucije kao i interesi građana koji glasaju za tzv. sistemske stranke. To međutim za sada nije tako. Umesto toga, „sistemske” stranke koriste one druge kao objekte svog međusobnog razračunavanja čime se dodatno destabilizuju institucije.

Umesto zaključka

Može li politička elita dati drugačiji odgovor na opisani spoljni izazov? Ili drugačije rečeno, može li naša politika doprineti da se pomenuti nezavršeni „sukob” okonča, a da to ne bude na štetu označenih interesa (odvajanje Crne Gore i Kosova i Metohije, faktičko ukidanje Republike Srpske, stalna potraga za haškim optuženicama itd)?

Time dolazimo do svrhe ovog teksta. Prvo, zbog iznetih razloga, suštinska promena političke elite, uprkos izbornim rezultatima, nije moguća, a verovatno nije ni poželjna. Sa druge strane, jedini mogući odgovor u sebi sadrži paradoks: kako drugačijom politikom obnavljati institucije i državu, a time adekvatno odgovarati na spoljni izazov, kad je taj izazov identifikovan kao osnovni uzrok deinstitalizacije Srbije?

Ipak je promena odnosa političke elite prema važećem pravu, ma koliko prema njemu bili kritični, poštovanje demokratskih pravila igre, ostvarivo obnavljanje i reformisanje institucija i države, početak bez koga se ne može. U tom smislu rad na novom ustavu, odnosno realnije amandmanske izmene postojećeg, moraju biti stvar što veće društvene saglasnosti. Dok se do nje ne dođe, pozitivno pravo i njime stvorene institucije treba poštovati uprkos raznim primedbama.

Bez obzira što među srpskim političarima ima ili je bilo filozofa, ne verujem da su čitali Žaka Deridu, još manje da im je on inspirisao političke programe. Ipak, njihova politička praksa kao da je realizacija ideja ovog filozofa dekonstrukcije: razgradnja teksta (koji je institucija za sebe!) doprinosi otkrivanju njegovih skrivenih značenja. Kada se to primeni na institucije društva i države, dobijamo ono što sada imamo. Ili ono što nemamo?

Zoran Tomić¹

Od bezinstitucionalnog ka institucionalnom vladanju

Za srbijansku ustavnu reformu u dva čina

Državnopravni poredak u Srbiji od 1990. godine do konca 2003, do upravo završenih parlamentarnih izbora – znači, i pre i posle nepotpune jesenje smene političkih garnitura 2000. godine – ima najmanje pet zajedničkih osobina.

Prva se ogleda u upropašćavanju institucija, bilo kroz vaninstitucionalno, bilo kroz bezinstitucionalno vladanje zemljom: njihovo obesmišljavanje, odnosno zatiranje – predsednika Republike; njihovo višemesečno neformiranje, odnosno mahom ignorisanje – Ustavnog suda; njihova česta zloupotreba i oligarhijsko potčinjavanje – Skupštine; njihovo partijsko-koaliciono privatizovanje – Vlade i njoj podređene državne uprave; njihovo polarizovanje i ponižavanje, uz navodno pročišćavanje – sudstva i javnog tužilaštva.

Drugo: Bilo je i još je očito duboko i krajnje nedopustivo prožimanje elemenata službenog, državnog sektora, javnog interesa – sa privatnom, grupnom, strančarskom i ne retko kriminalizovanom sferom, u liku i delovanju brojnih glavara i moćnika različitih nivoa. To je praćeno razgranatom korupcijom i beskrupuloznim sraščivanjem državnog i privatnog kapitala, uz neprestano i sve veće osiromašenje naroda.

Treća, povezana karakteristika „jučerašnje-današnjih” srbijanskih pravno-političkih zbivanja je bahato i voluntarističko ponašanje pretežnog kruga odlučilaca, pre svega bagatelisanje i marginalizovanje pravila – kako pravnih, tako i onih moralnih.

Četrvto: Odnosi nerazumevanja, neharmoničnosti, meandriranja i cinculiranja, pa mestimice i oštih razilaženja (čak ono jedared i otvorenog oružanog sukoba!) sa međunarodnom zajednicom, posebno sa Amerikom i Evropskom unijom. I danas, dotične relacije, iako poboljšane, osetno su krhke i obostrano nedosledne, pogotovu u pogledu tzv. saradnje sa Haškim tribunalom za ratne zločine na prostoru ex Jugoslavije.

Peto – kvaziustavni kontinuitet u Srbiji, pri čemu je ustavnost bila samo tobožnja, a ta i takva njena neprekinutost na nesreću prava, istinska. Oba posmatrana razdoblja imala su isti Ustav kao pravno polazište mestimice nekompletne i, bez ostatka, zaostale države, nekonzistentnog i nezaokruženog pravnog svežnja, nedoraslog savremenom uporednom i međunarodnom obrascu. Ustav Republike Srbije iz 1990. godine je inače „verni saučesnik” svih zbivanja pod njegovim okriljem.

Šta, i kojim tempom i redosledom poteza – posle sijaset propuštenih šansi i podosta izgubljenog vremena – učiniti u neposredno nailazećem periodu sa postojećim Ustavom (razume se, sa svešču da to nije ni jedini, ni

1 Pravni fakultet, Beograd

najveći, ali jeste nezaobilazni problem)? Ostaviti ga nedirnutog na snazi, uz eventualno samo kozmetička doterivanja, nije realno i kosi se sa Ustavnom poveljom državne zajednice SCG (dalje: UP). Stoga, dilema se svodi na sledeće: da li u ovim delikatnim prvim mesecima nastupajuće godine posegnuti, najpre, samo za određenim, prvorazredno vapijućim ustavnim prepravkama, u cilju koliko-toliko ustavnog noveliranja i dužnog usklađivanja sa UP i merodavnim međunarodnopravnim regulama? Ili pak, nasuprot, ići odmah na dugo najavljivanu a neubedljivo namerno višekratno odlaganu totalnu ustavnu reformu? Ova potonja bi, želi li se njena plodotvornost, morala da se prostire široko i da zahvata korenito: od preambule Ustava i definicije Srbije, preko iscpnog kataloga ključnih ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda i njihove zaštite, zatim ravnotežnog ustrojstva vlasti i optimalne teritorijalne organizacije zemlje, kao i kapitalnog svojinskog pitanja, pa sve do ustavno-revizionog postupka.

Da nije toliko vozova prošlo, da čitav srbijansko-crnogorski državni prostor nije u stanju u kojem jeste – druga opcija bi bila demokratski i civilizacijski imperativ (za šta sam se do sada u više navrata zalagao). Međutim, u ovom trenutku treba ozbiljno porazmisliti o prvopomenutoj soluciji. Preciznije: *o dvofaznoj, stupnjevitoy ustavnoj rekonstrukciji države. Njoj u datom srbijanskom miljeu, u zoru 2004. godine, dajem nesumnjivu prednost!*

Tako bi se u **prvoj deonici** – posle konstituisanja Skupštine, izbora Vlade i šefa države – pristupilo samo delimičnoj, ali ipak značajnijoj preradi Ustava. Recimo, prvenstveno na planu bespogovornog garantovanja neposrednog ostvarivanja i pouzdane i višeslojne zaštite konvencijski standardnih, krucijalnih sloboda i prava čoveka i građanina (naročito uvođenje upotrebljive ustavne žalbe u pravni sistem). Nadalje, domen te parcijalne ustavne intervencije ticao bi se sužavanja prerogativa državnog poglavara, pojednostavljenja i izbistravanja svojinske matrice radi lekovitih ekonomskih podsticaja – kao i neizostavnog ublažavanja (ali ne i odlaženja u suprotnu krajnost!) sadašnje procedure za promenu Ustava. A pre dotičnog ustavnog noveliranja bilo bi neophodno da Ustavni sud poništi kao apsolutno neustavan, i bespogovorno nedostojan da zadire u ustavnu materiju, sramno važeći Zakon o načinu i postupku promene Ustava!

Sve opisane ustavne izmene bi se, *de constitutione ferenda*, dale učiniti u obliku jednog valjanog, regularnog i legitimnog seta ustavnih amandmana, materijalno-procesne kakvoće. Njime bi se, u kombinaciji sa zadržanim ostatkom Ustava, formirao nekakav privremeni, prelazni a podnošljivi ustavno-pravni režim. Paralelno sa opisanim poduhvatom – uz široku podršku i *bona fide* uticaje vodećih političkih partija, odnosno koalicija, nevladinih organizacija i decentralizovanih teritorijalnih zajednica – otpočeo bi i jedan doista temeljan i svestran, od državnih struktura svojski i strpljivo podržavan, zvaničan ekspertski rad na jednom drugačijem, celovitom, evropskom ustavu. Bilo bi prirodno da se dotični posao poveri jednoj taze izabranoj, respektabilnoj ustavnoj kancelariji, koja se dakako ne bi unapred odrekla materijala koji je iza sebe ostavila stara. Kada bude upriličen integralan nacrt ustavnog tkiva, bilo bi dragoceno organizovati i

sprovesti široku i argumentovanu javnu diskusiju, praćenu razmatranjem eventualnih inostranih sugestija na ponuđena rešenja.

Druga deonica ustavnog preobražaja Srbije sastojala bi se, dakle, u pravljenju, društvenom pretresanju i parlamentarnom prihvatanju sasvim nove i sveobuhvatne srbijanske konstitucije: novi Ustav bi se doneo (ponavljam svoj predlog od ranije!), tropetinskom većinom glasova svih poslanika ovih dana nastajuće nove Skupštine. Ona bi se, prethodno, posebnim političkim aktom, snabdevenim snažnom dvotrećinskom poslaničkom većinom – baš radi ustavnog zaokreta, a neposredno uoči njega – pretvorila u legitimno i respektabilno ustavotvorno telo. U tom i takvom slučaju, nekakva naknadna referendumska verifikacija usvojenog ustavnog teksta bila bi suvišna. Ukupnošću svih ovih koraka, napokon bi se sasvim prekinula jedna pravno rđava i politički potrošena višegodišnja ustavna nit. Došlo bi, premda sa ogromnim odocnjenjem, do – ustavnog diskontinuiteta! Pa bi se potom na podlozi tog novog ustava održali sledeći parlamentarni izbori... Predstoji nam i bogata i strateška zakonodavna delatnost, ujedno upodobljavanje unutrašnjeg prava normativnom korpusu Evropske unije.

Razlozi za u ovom napisu predočenu, bitno modifikovanu (u poređenju sa momentalno dominirajućom!) elementarnu skicu puta ustavne reforme u današnjoj Srbiji – osim već pomenutog ogromnog zakašnjenja – nalaze se u domaćoj ustavnoj stvarnosti, ovdašnjim ograničenim društvenim mogućnostima i zahtevima našeg evropskog (ali i svetskog) okruženja. Najpre, nasušno je da se najzad postigne stabilizovanje i ustaljivanje normalnog institucionalnog života, još uvek drastično obezglavljenog i obeščašćenog. To je, pored ostalog, pretpostavka i za nastavljanje ili/i otpočinjanje magistralnih naprednih ekonomskih tokova. Držim da bi u zatečenom kontekstu, ona nominalno generalna, jednopotezna ustavna revolucija na prečac, bila dobro protivna narečenoj svrsi, a veliko je pitanje koliko bi i sama (ta hipotetička opšta ustavna stihija) bila trajna i kvalitetna.

Takođe, u ovom trenutku, funkcionisanje i budućnost, tačnije opstanak državne zajednice SCG, je posve izvesna. Naime, nije do kraja jasno da li budući ustav Srbije treba da se kroji za jednu nezavisnu državu ili za nekakvu „državu članicu” šireg entiteta. Isto tako, ima jakih nagoveštaja da za 2004–2005. godinu međunarodno planira i konačno raspetljavanje bolnog kosovsko-metohijskog čvora, pa bi se prebrzo donošenje „svežeg” ustava Srbije – a bez prethodnih ozbiljnih razgovora sa vodećim inostranim faktorima (uz dobijanje određenih čvrstih garantija!) – verovatno pokazalo kao preuranjeno. Najzad, bilo bi uputno o(p)stati u Savetu Evrope – kao predsoblju za dalje integracione prodore – i aktuelne ustavne postavke odmah umiti i poboljšati, što pre poravnati sa koliko-juče ratifikovanom Evropskom konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

I takvo početno a nesvršeno ustavno pospremanje je neuporedivo bolje (ne samo društveno-psihološki gledano) od preostale dve opcije: a) vegetirati još maltene čitavu godinu dana pod sadašnjim a neizmenjenim, bajatim, umnogome prevaziđenim, praznjikavim Ustavom (jer, za sačinjavanje, javnu debatu i usvajanje sledeće, iole pristojne i potpune srbijanske konstitucije,

biće najverovatnije potrebno najmanje narednih osam-devet meseci); b) koprati se neodređeno dugo pod za mesec-dva navrat-nanos sklepanim, cenim tada samo nazovi novim, a opet neodgovarajućim i sa umno nesagledanim zamašnim dejstvima, osnovnim pravnim dokumentom.

Sintagma „Vreme donosi zrenje”, obično je slaba uteha za one koji su okasnili. No, ako ne možemo da vratimo ništa od onoga što nam je vreme već odnelo, možda smo kadri da sprečimo da nam još po nešto otme.

Marijana Pajvančić¹

Uspostavljanje i konsolidovanje ustavnih institucija



Marijana Pajvančić

I

U ovom momentu ustavne prilike u Srbiji pobuđuju interesovanje ne samo stručnjaka već i šire javnosti. U Srbiji je još uvek na snazi Ustav iz 1990. godine koji definiše ustavne institucije i okvir njihovog delovanja. Ovom prilikom nema potrebe ponavljati brojne kritike iznete o ovom Ustavu u protekloj deceniji. Dovoljno je ukazati samo na set ustavnih pravila koja imaju neposredne posledice na uspostavljanje i konsolidovanje ustavnih institucija u ovom trenutku. U najkraćem, Ustav ne sadrži proceduralna pravila (ili su ova pravila kontradiktorna) za izlaz iz duboke ustavne krize koju odlikuje kriza najvažnijih ustavnih institucija (skupština, predsednik Republike, sudovi). Pomenimo samo neke primere.

Ustav nije ustanovio proceduralna pravila za izlazak iz situacije u kojoj izbori za predsednika Republike nisu uspeali, jer se na izbore nije odazvao potreban broj birača. Ustav ne sadrži pravila o vremenu (roku) u kome nakon konstituisanja novoizabrane Narodne skupštine mora biti izabrana Vlada, niti je propisao proceduralni izlaz iz situacije u kojoj Vlada ne bi bila izabrana (npr. raspisivanje novih izbora). Ustavni sud ne raspolaže ovlašćenjem da interpretativnim pravilima otkloni navedene pravne praznine. Ustavotvorac je, dakle, pretpostavljao da će predsednički izbori svakako imati uspešan ishod, da će nova Vlada biti uvek lako izabrana od strane parlamentarne većine, kao i da neće biti nikakve potrebe za interpretativnim pravilima Ustavnog suda.

Izneti primeri svedoče o tome da je Ustav donela jednopartijska delegatska Skupština, koja u svom vidokrugu nije imala politički pluralizam i realni uticaj ovog faktora na funkcionisanje i stabilnost ustavnih institucija. Konsenzus u takvim prilikama nije se postizao u institucijama ustavnog sistema, već van njih. Institucije su bile samo formalni okvir za potvrđivanje odluka donetih izvan njih.

Praksa demantuje „ustavni optimizam” ustavotvorca i ukazuje na nužnost raskida sa partijskom državom. Ovaj raskid ogleda se, između ostalog, i u jednoj naročitoj funkciji Ustava – da uspostavi proceduralna pravila za „rešavanje konflikta” i omogući funkcionisanje ustavnih institucija u uslovima faktičkog, a ne samo „fasadnog” političkog pluralizma.

U aktuelnom ustavnom trenutku u Srbiji postoji i funkcioniše samo Ustavni sud. Narodna skupština je raspuštena, Vlada je u ostavci i deluje u ograničenim okvirima, predsednik Republike nije izabran, apelacioni sudovi

¹ Pravni fakultet, Novi Sad

i Upravni sud nisu obrazovani, a rok za njihovo formiranje istekao je krajem 2003. godine... U takvim okolnostima svakako je primarno pitanje kako uspostaviti i konsolidovati ustavne institucije kako bi se stvorile osnovne pretpostavke za izlazak iz ustavne krize, a potom pristupilo reviziji Ustava.

Izložiću, u kratkim crtama, jedan mogući odgovor na postavljeno pitanje. Ustavni proces čiji bi krajnji cilj bio revizija Ustava odvijao bi se etapno u tri osnovne faze. Njihov redosled i dinamiku diktiraju konkretne okolnosti i ustavna situacija kao značaj problema koji se u svakoj od etapa rešava. Prva faza obuhvatala bi period do konstituisanja Narodne skupštine. Druga etapa je razdoblje od konstituisanja Narodne skupštine do izbora Vlade i predsednika Republike. Treću fazu predstavlja ustavni proces čiji cilj je revizija Ustava.

Prvo, ključni problem koji je neophodno rešiti do konstituisanja novoizabrane Narodne skupštine je **očuvanje sistema sudske zaštite ljudskih prava**. Kako rok za konstituisanje apelacionih sudova ističe pre konstituisanja Narodne skupštine, potrebno je pronaći ustavno rešenje koje će osigurati dvostепенost suđenja, omogućiti građanima efektivno korišćenje prava na žalbu i tako obezbediti puni kapacitet sudske zaštite ljudskih prava. Ključ za rešenje ovog problema u svojim rukama drže Ustavni sud i Vrhovni sud, institucije koje u ovom trenutku funkcionišu. No pitanje je kako i kojim pravnim sredstvima Ustavni sud ili Vrhovni sud mogu naći izlaz budući da je rok za formiranje apelacionih sudova utvrđen zakonom koji može izmeniti samo Narodna skupština?

Jedan mogući izlaz bila bi odluka (privremena mera) Ustavnog suda kojom bi se postojeća rešenja o pravu na žalbu i nadležnostima postojećih sudova očuvala do momenta konstituisanja Narodne skupštine. Ustavna pozicija Ustavnog suda i njegova osnovna funkcija (zaštita ustavnosti i ljudskih prava garantovanih Ustavom) mogla bi u ovakvim prilikama biti dovoljna osnovna argumentacija.

Drugi period obuhvata razdoblje od konstituisanja Narodne skupštine do izbora Vlade i predsednika Republike. Dva pitanja u ovom razdoblju izbijaju u prvi plan kao prioriteta koji doprinose **uspostavljanju i stabilizovanju institucija**. Prvo se odnosi na uspostavljanje, drugo na stabilizovanje institucija i otvaranje perspektive za otpočinjanje procesa revizije Ustava.

Posle konstituisanja Narodne skupštine (uz pretpostavku da će skupštinska većina biti saglasna u izboru predsednika Narodne skupštine) njen prvorazredni posao biće *izbor nove Vlade i raspisivanje predsedničkih izbora*. Samo na prvi pogled to su poslovi koje je lako obaviti. Ukazujemo samo na dva problema u vezi sa izborom Vlade i raspisivanjem predsedničkih izbora koja ne bi trebalo izgubiti iz vida.

Prvi, već pomenuti, odnosi se na pravnu prazninu u Ustavu, u slučaju da Vlada ne bude izabrana. Izlaz bi valjalo potražiti u raspisivanju novih parlamentarnih izbora. Procedura koja bi mogla biti primenjavana u ovom slučaju je obrazloženi predlog Vlade iz prethodnog parlamentarnog saziva, kojim se od predsednika Narodne skupštine (u konkretnoj ustavnoj situaciji on bi obavljao i poslove predsednika Republike) zahteva da donese odluku o raspuštanju Narodne skupštine i raspiše nove parlamentarne izbore.

Drugi se odnosi na rokove za raspisivanje i održavanje predsedničkih izbora, koji, nakon odluke Ustavnog suda o ovom pitanju, više ne dopuštaju mogućnost odlaganja izbora, i sa tim povezano i pitanje da li predsedničke izbore raspisati po važećem zakonu ili pristupiti odmah promeni ovog zakona, a potom raspisati predsedničke izbore? Postojeći zakon ima mnogo manjkavosti na koje je u proteklom periodu ukazivano, od kojih je svakako jedna od najvećih ona koja dopušta mogućnost da izbori budu neuspešni, zbog visokog izbornog cenzusa (odaziv birača od 50%). Nije bez mana ni rešenje da se Zakon o izboru predsednika Republike menja neposredno pre raspisivanja izbora. Praksa izmene izbornih uslova neposredno pre održavanja izbora kritikovana je oštro u više navrata u proteklom razdoblju i svakako nije odlika slobodnih i demokratskih izbora. Nastavak takve prakse ne bi doprineo konsolidaciji institucija.

Naposletku, Narodna skupština bi u najkraćem mogućem roku morala pristupiti formiranju apelacionih sudova i izboru sudija ovih sudova.

Uz pretpostavku da Vlada dobije poverenje Skupštine i predsednik Republike bude izabran, Narodna skupština bi u kratkom roku morala pristupiti *donošenju seta važnih sistemskih propisa*. Ovi propisi trebalo bi da doprinesu postizanju tri osnovna cilja: stabilizovanje institucija, raskid sa partijskom državom i otvaranje prostora i stvaranje osnovnih pretpostavki za proces ustavne revizije. Navodimo samo najvažnije propise u ovoj grupi: poslovnik o radu Narodne skupštine, Zakon o ustavnom sudu (proširivanje nadležnosti Ustavnog suda: ustavna žalba, odlučivanje o odgovornosti predsednika Republike i tumačenje Ustava i preciziranje nadležnosti vezanih za rešavanje izbornih sporova), Zakon o izboru narodnih poslanika. Zakon o izboru predsednika Republike i Zakon o političkim strankama.

U trećoj etapi, započeo bi **proces revizije Ustava**. Stabilizovanje institucija je minimalni uslov za početak ustavnog dijaloga koji treba da doprinese postizanju ustavnog konsenzusa. Zbog toga, i pored činjenice da je ustavno pitanje svakako centralno, ono dolazi na red tek u završnoj etapi.

Postupak revizije Ustava o kome se tokom 2003 godine vodila intenzivna debata u kojoj su izneta različita stanovišta, biće ponovo važno prethodno pitanje. Zakon o promeni Ustava (ustavnost ovog zakona osporena je pred Ustavnim sudom) bio je samo nespretna i neuspeli pokušaj da se strogi zahtevi postupka revizije Ustava ublaže. Promenile su se i okolnosti u kojima će se odvijati ustavna debata. Sve to valja imati u vidu u procesu revizije Ustava.

U ovom trenutku jedna moguća opcija je *put sukcesivnih ustavnih promena* koje bi se odvijale po postojećem postupku promene Ustava (ili nekom drugom koji bi morao biti prihvaćen po postupku revizije Ustava).

U prvoj fazi ustavnih promena revizija Ustava bi mogla obuhvatiti tri osnovna područja.

- Promene koje bi iz Ustava otklonile pravne praznine, kontradiktorne odredbe i prevaziđena rešenja (npr. društvena svojina).
- Promene koje se odnose na usklađivanje Ustava Srbije sa Ustavnom poveljom zajednice Srbija i Crna Gora.

- Promene koje bi se odnosile na deo Ustava koji uređuje ljudska prava, a koje bi uključile usklađivanje sa Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama i međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

O ovim pitanjima postoje izgledi da se postigne konsenzus u razumnom roku i napokon iskaže spremnost i volja da se pristupi promeni Ustava i na taj način izrazi raskid sa dosadašnjim ustavnim okvirom.

U drugoj fazi predmet široke ustavne debate bila bi pitanja o kojima ne postoji opšteprihvatljiv stav (oblik vladavine, decentralizacija, teritorijalna organizacija, struktura parlamenta i drugo).