
Aleksandar R. Miletić

ARBITRARNI KONSTITUCIONALIZAM: USTAVNI SUD JUGOSLAVIJE, 1988–1991.

USTAVNI SUD JUGOSLAVIJE (USJ) uveden je u sistem saveznih institucija ustavom iz 1963. i tek je osnivanjem ove (nominalno) nezavisne sudske instance obezbeđen jednak formalni status republičke i savezne vlasti. Od uvođenja USJ, viši organi vlasti na saveznom nivou više nisu mogli administrativnim odlukama derogirati odluke donete na nivou republika članica. Statusna jednakost vlasti na nivou savezne države i na nivou država članica preduslov je sistema njihove međusobne kontrole koji se nalazi još u štivu osnivača američkog federalizma iz XVIII veka i u pravnoj nauci uglavnom postoji saglasnost da se bez nje ne može govoriti o postojanju istinskog federalizma.¹⁷² Federalni sistem vlasti ne može da postoji kad je jedna vlast potčinjena drugoj, bez obzira na domen njihovih ingerencija. Kenet Vear je u svojoj klasičnoj studiji o federalnom ustrojstvu vlasti rezonovao da, kada je regionalna vlada podređena federalnoj, reč je o modelu devolucije vlasti; kada je federalna vlada podređena regionalnim vladama, reč je o konfederativnom uređenju.¹⁷³ U novije vreme kriterijum jednakog statusa, ponovo afirmiše Džon Lou koji smatra da ovaj princip ne treba razvodnjavati koncepcijama o podeljenom suverenitetu.¹⁷⁴ Jedno od spornih pitanja američkog federalizma sada, upravo je pitanje o

172 “Federalist Paper No. 51”, u: *The federalist: a collection of essays, written in favour of the new Constitution, as agreed upon by the Federal Convention*. II volume (New York: J. and A. M’Lean, 1788), 116–122.

173 Citirano u John Law, “How Can We Define Federalism?”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 5, issue 3, 2013, 103.

174 Isto, 101.

(ne)jednakosti statusa federalne vlade i vlade država članica. Brojni autori smatraju da je balans moći poremećen u korist federalne vlade i da se već dugo vremena unazad više ne može govoriti o njihovom jednakom statusu.¹⁷⁵

U slučaju jugoslovenske socijalističke države, poremećeni balans moći i nejednaki pravni status savezne i republičkih vlasti su bili norma u periodu između 1946. i 1963. To je očigledno već iz odredaba ustava iz 1946. i ustavnog zakona iz 1953, koji propisuju da savezni organi (Prezidijum Narodne skupštine, kasnije Savezna narodna skupština, Savezno izvršno veće i njegovi pojedinačni sekretari) mogu da ukinu ili obustave važnost zakona, propisa i naredbi republičkih organa vlasti.¹⁷⁶ U SAD, u sličnim situacijama sporenja u vertikalnoj osi, odluku donosi Vrhovni sud, koji je, iako organ federalne vlasti, bar u načelu nezavistan u donošenju odluka. U jugoslovenskom slučaju takva nezavisna institucija je uvedena tek ustavom iz 1963, koji predviđa da u slučajevima nesaglasnosti ili spora između republičkih i savezne vlasti odluku donosi Ustavni sud.¹⁷⁷ Uvođenjem Ustavnog suda u pravni sistem socijalističke Jugoslavije republički i savezni organi vlasti bili su statusno izjednačeni, savezni organi više nisu bili "stariji" od republičkih i, kao što je već pomenuto, nisu više mogli samovlasno poništavati odluke i zakone na republičkom nivou.

Posle federalno-konfederalnog preuređenja jugoslovenskog konstitucionalnog uređenja ustavnim amandmanima 1968–1971, i ustavom iz 1974, USJ je bio jedna od nekoliko ustanova u kojima formalno nije uspostavljen princip kosenzualnog donošenja odluka. Republičke delegacije u Saveznoj skupštini su birale po dvoje sudija USJ, pokrajinske po jednog, dakle, ukupno je bilo 14 sudija, ali sud odluke nije donosio konsenzusom, već većinom glasova sudija koji su ostvarili

175 Malcolm Feeley, Edward L. Rubin, "Federalism: Some Notes on a National Neurosis", *UCLA Law Review* 41/1994, 903–952.

176 Videti čl. 74, 130. i 131. Ustava od 1946. i čl. 16, 34, 89 i 95 Ustavnog zakona od 1953.

177 Videti čl. 241, 244–51. Ustava od 1963.

kvorum na sednici. Ova specifičnost delovanja USJ imaće svoje neposredne posledice tek u vreme zaoštavanja jugoslovenske krize, kad je priziv ove sudske instance bio poslednja linija odbrane konstitucionalnih osnova jugoslovenske državne zajednice, ali i prostor za manipulaciju preglasavanjem. Pre konačnog intenziviranja jugoslovenske krize, delokrug rada USJ bio je uglavnom usredsređen na svakodnevne problema sa kojima su se suočavali građani SFRJ. Od 179 odluka i mišljenja USJ objavljenih u godišnjaku iz 1988, 46 ih je bilo povodom problematike radnog prava (zaposlenja, visine prihoda, ostvarivanja prava na penziju itd.), 37 je bilo povodom stambene problematike, a 23 tumačenja su se odnosila na sudskoprocenu problematiku delovanja redovnih sudova.¹⁷⁸ Samo dva slučaja su u sebi sadržavala, u to vreme sve aktuelniju nacionalnu tj. etničku problematiku. i to povodom definisanja službene upotrebe jezika u ustavima SR Hrvatske i SAP Kosovo.

USJ je u svom Mišljenju od 22. decembra 1987 (broj 59/86), ustanovio da je definisanje službene upotrebe jezika naroda i narodnosti u kosovskom ustavu narušavalo odredbe ustava SFRJ koji je insistirao da u navođenju tih jezika najpre bude naveden jezik naroda, pa onda jezik narodnosti. U ustavu SAP Kosova naveden je na prvom mestu albanski, a zatim srpsko-hrvatski i turski jezik, pa je USJ smatrao da Savezna skupština treba da preduzme odgovarajuće korake u pravcu otklanjanja ovih neustavnih odredaba iz ustava SAP Kosova.¹⁷⁹ Mišljenje USJ povodom odredbe o službenoj upotrebi jezika u SR Hrvatskoj doneto je 7. decembra 1988 (br. 15/85), većinom glasova. U tom mišljenju stoji da je formulacija o zvaničnom jeziku u čl. 138. ustava SRH višeznačna i kao takva protivna odredbama saveznog ustava. Formulacija iz hrvatskog ustava određuje “hrvatski književni jezik”, kao službeni jezik. U istoj rečenici, međutim, taj jezik se određuje kao “standardni oblik narodnog jezika Hrvata i Srba u Hrvatskoj, koji se naziva hrvatski ili srpski”. USJ je odbacio ovu formulaciju zato

178 *Odluke i mišljenja USJ 1988* (Beograd: USJ, 1989).

179 Isto, 379–381.

što iz nje nije bilo jasno da li je u Hrvatskoj u službenoj upotrebi bio jedan ili dva jezika.¹⁸⁰ Dakle, u formativnom periodu Miloševićeve antibirokratske revolucije i početku zaoštavanja krize u međurepubličkim i međunacionalnim odnosima (1987–1988) jako malo državno-pravnih kontroverzi iz domena identitetskih ili etničkih odnosa dobijalo je epilog na USJ.

Slični zaključak proizilazi iz godišnjaka USJ za 1989, u kojem je bilo samo 86 obrazloženih mišljenja i odluka. Opet je struktura predmeta takva da ukazuju na sasvim redovne okolnosti i svakodnevne probleme iz domena radnih odnosa, stanarskog prava, ekonomsko-trgovinskih pitanja itd.¹⁸¹ Jedina odluka iz korpusa tada aktuelnih identitetskih pitanja koje je razmatrano bilo je vezano za odredbe ustava SAP Kosovo koje garantuju pravo upotrebe i isticanja zastava naroda i narodnosti u ovoj pokrajini. Pošto je pitanje upotrebe zastava na čitavom prostoru SR Srbije bilo regulisano ustavom te republike, USJ bio je na stanovištu da je odredba ustava SAP Kosovo bila u suprotnosti sa tim ustavom, ali i sa nekim odredbama ustava SFRJ, pa je mišljenjem br. 210/85 od 25. januara 1989. traženo da se te odredbe preinače.¹⁸² Inače, u septembru 1989. pred USJ počeo je i proces razmatranja slovenačkih amandmana, ali ova materija je objavljena tek u godišnjaku za 1990. godinu.

Ivan Kristan, sudija USJ delegiran iz Slovenije izneo je u svojim memoarima da u ovom periodu postaje jasno da u ovoj instituciji postoji "prosrpski lobi", tj. većina koja donosi odluke shodno diktatu koji dolazi iz Beograda. Po njemu, Miloševićev režim je tokom 1989. pored dvojice sudija delegiranih iz Srbije ostvarivao i manji ili veći uticaj i na sudije delegirane iz Crne Gore, Vojvodine, s Kosova i po jednog sudiju delegiranog iz Hrvatske (Srbin Dušan Štrbac) i BiH (Srbin Milovan Buzadžić). To je bilo tačno osam sudija koji su mogli da donose kvalifikovane odluke većinom u kolektivu od 14 sudija. Kristan je u

180 Isto, 377–378.

181 *Odluke i mišljenja USJ 1989* (Beograd: USJ, 1990).

182 Isto, 177–178.

svojim memoarima pisao da je “problem” sa personalnim sastavom USJ, osim etničke pristrasnosti, dolazio i od činjenice da su sudije uglavnom sa svojim porodicama živele u Beogradu i da su često pristajali uz većinsko opredeljenje, koje je u ovo vreme bilo na strani Miloševićevog režima.¹⁸³

Međutim, da li je USJ u svakom pojedinačnom slučaju, bez rezerve i do kraja instrumentalizovan u političke svrhe i lišen profesionalnog integriteta, kako sugerise Kristan? Neke odluke suda pokazuju da to nije uvek bilo tako i o tim odlukama piše i sam Kristan u svojim memoarima. Recimo, kada je član Predsedništva SFRJ iz Srbije Borisav Jović pokušao da izdejstvuje mišljenje USJ o nacrtu slovenačkih amandmana 26. septembra 1989, dakle dan uoči njihovog izglasavanja u skupštini SR Slovenije, to mu je samo donekle pošlo za rukom. Naime, koristeći se uticajem na pomenute sudije Buzadžića i Štrbca, on uspeva da izdejstvuje sednicu USJ, ali Sud većinom glasova odbija da se izjasni po pitanju ustavnosti nacrta amandmana. Obrazloženje se odnosilo na činjenicu da USJ može da odlučuje samo o važećim propisima, a ne o onim koji su samo anticipirani u formi nacrta.¹⁸⁴ Srpskom rukovodstvu koje je upravo tada sprovodilo aktivnu političku kampanju u partijskim i državnim telima protiv nameravnih amandmana, odluka o njihovoj suprotnosti sa ustavom SFRJ bila bi od najvećeg značaja. Pa ipak, Sud je većinom glasova odbio da se o tome izjasni. Ipak, samo dva dana docnije ta principijelnost je bila izneverena.

Proceduralni prestup odnosio se na činjenicu da je u ovom slučaju postupak USJ iniciralo Savezno veće Skupštine SFRJ 28. septembra 1989, dan nakon donošenja amandmana i u vreme dok još uvek nisu bili objavljeni u službenom *Uradnom listu SR Slovenije*. Amandmani (IX–XC) citirani su iz dnevnih novina, što je neprihvatljiva praksa u bilo kom domenu merodavnog odlučivanja o ustavnoj materiji. Pa

183 Ivan Kristan, *Osamosvajanje Slovenije: Pogled iz Ljubljane in Beograda* (Ljubljana: GV Založba, 2013), 70.

184 Isto, 68.

ipak, USJ je na sednici održanoj 4. oktobra 1989. prihvatio ovaj predlog za ocenu ustavnosti i započeo postupak davanja mišljenja. Sastavni deo procedure bila je i javna rasprava koja je održana 5. decembra 1989. i na koju je pozvano 11 jugoslovenskih eksperata iz domena ustavnog prava. Odazvala su se samo trojica, od kojih su Gavro Perazić sa Univerziteta u Titogradu i Pavle Nikolić sa Beogradskog univerziteta naročito istrajno pokušavali da ospore amandman X koji je proklamovao da se SR Slovenija nalazi u SFRJ “na temelju trajnog, celovitog i neotuđivog prava na samoopredeljenje, koje uključuje takođe i pravo na otcepljenje”. Kristan navodi da su Perazić i Nikolić osporavali slovenačko pravo na samoopredeljenje principom konzumacije prava, naime, činjenicom da je ovo pravo iscrpeno tako što je već jednom (1943), tj. već dvaput (1918, i 1943), bilo konzumirano slovenačkim opredeljivanjem za prvu i drugu Jugoslaviju.¹⁸⁵

Od osamdeset jednog amandmana za koje je proveru ustavnosti tražilo Savezno veće, USJ je na kraju razmatrao samo šest amandmana. Kristan slavodobitno u svojim memoarima navodi da je povodom pomenutog amandmana X zaslugom njegove razmene argumenata sa pomenutim pravnim ekspertima, većinsko mišljenje u USJ prevagnulo na njegovu stranu. Odlučivanje o ustavnosti pomenutih amandmana je održano 16–18. januara 1990, a za neustavnost tog amandmana glasalo je samo troje od prisutnih 13 sudija.¹⁸⁶ S obzirom na to da je ovo pitanje najviše uznemiravalo javnost u Srbiji i režim Slobodana Miloševića, neko bi mogao rezonovati da gorepomenut “prosrpski lobi” o kome govori Kristan, ipak nije delovao isključivo po automatizmu političke svrsishodnosti. Da bi se dobila celovita slika o motivima većine u USJ, trebalo bi ipak uzeti u obzir odluke USJ o preostalim pet od ukupno 89 amandmana koje je izglasala slovenačka skupština. Naime, iako je deklarativni amandman X, kako tvrdi Kristan, bio “odbranjen”, odnosno bilo je potvrđeno pravo na samoopredeljenje Republike Slovenije, ipak je za delove amandmana LXVIII i LXXII,

185 I. Kristan, *Osamosvajanje Slovenije*, 70–76.

186 Isto, 77.

koji propisuju način na koji se to pravo može koristiti, bilo utvrđeno na toj istoj sednici da se nalaze u suprotnosti sa saveznim ustavom. Tumačenje USJ je bilo, da se o pitanju promena granica SFRJ aktom proglašenja suverenosti i nezavisnosti ne može odlučivati bez saglasnosti svih republika i pokrajina i odluke Savezne skupštine. Po tumačenju USJ, sva pitanja u vezi sa ostvarivanjem prava na samoopredeljenje i otcepljenje jesu materija ustava SFRJ, a ne ustava pojedinačnih republika.¹⁸⁷

Ovim tumačenjem su suštinska pitanja postupka i odlučivanja o pitanju samoopredeljenja zadržana u institucijama savezne države, što je u znatnoj meri komplikovalo slovenački eventualni put ka nezavisnosti. Sudije USJ su se u donošenju ove odluke pozivale na član 5, stav 1 i 3, koji su propisivali teritorijalnu celovitost SFRJ i činjenicu da se promena granica SFRJ ne može izvesti bez saglasnosti svih njenih republika i pokrajina. Takođe, članom 283 (tačka 4) i članom 285 (tačka 6) ustava SFRJ bilo je propisano da odluku o promeni granica SFRJ donosi Savezno veće Skupštine SFRJ. Dakle, regulisanje pitanja u vezi sa samoopredeljenjem Slovenije nije bilo deo ingerencija slovenačkih, već saveznih institucija. Sve dok se SFRJ mogla i dalje smatrati funkcionalnom državom, ustavno načelo o konsenzualnom načinu donošenja odluke o promeni granica te države bilo je u pravnom smislu održivo. Kada je Badinterova komisija u tumačenju razvoja jugoslovenske krize stala na stanovište da se SFRJ nalazila u stanju disolucije (Mišljenje br. 1 od 29. novembra 1991)¹⁸⁸ otvarale su se mogućnosti drugačijeg interpretiranja sadržaja člana 5. ustava SFRJ.

Postupak odlučivanja o suštini sadržaja slovenačkih amandmana u USJ je, i pored očigledne političke instrumentalizacije, ipak znatnim delom bio zasnovan na čvrstim ustavnopravnim osnovama. Uostalom, sudije iz Slovenije Ivan Kristan i Radko Močivnik su u

187 *Odluke i mišljenja USJ 1990* (Beograd: USJ, 1991), 216–222.

188 Alain Pellet, "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples", *European Journal of International Law*, Vol. 3, issue 1, 1992, 182–184.

svom izdvojenom mišljenju povodom Odluke USJ od 18. januara 1990. izneli isključivo razloge formalne prirode i proceduralne manjkavosti. Ni na jednom mestu se nisu dotakli suštinske pravne interpretacije gorepomenutih članova ustava SFRJ.¹⁸⁹ Božo Repe smatra da su slovenački amandmani jednim delom i refleks slovenačkog rukovodstva na srpske amandmane iz marta 1989, kojima je već bio načet ustavni poredak SFRJ.¹⁹⁰ Ako usvojimo ovo rezonovanje, tada bi srpske jednostrane odluke o menjanju ustavne konfiguracije pokrajina u martu 1989. delovale poput pravnog precedenta u anglosaksonskom pravu. Naime, kada se određeni pravni princip jednom povredi, ili po prvi put uvede u praksu i kada sudske instance ne ponište tu novinu, ona postaje izvor prava, ili, u našem slučaju, narušavanja prava. Inače USJ je o amandmanima na srpski ustav odlučivao u postupku koji se odvijao istovremeno sa postupkom odlučivanja o slovenačkim amandmanima (od 4. oktobra 1989. do 18. januara 1990).

Nažalost jurisprudencije, a u prilog Kristanovom stavu, da je u USJ postojala prosrpska većina, postupak odlučivanja po pitanju srpskih amandmana nije podrazumevao istu meru principijelnosti, prisutnu u odlučivanju o slovenačkim amandmanima. Naime, o najvažnijim prekršajima formalnog (u smislu procedure donošenja) i materijalnog prava (u smislu sadržaja pozitivnih pravnih propisa), a u oblasti narušavanja ustavnog položaja autonomnih pokrajina, USJ je odbio da se izjasni, tačnije, odbio je da ove aspekte sadržaja srpskih amandmana uzme u razmatranje. Predloge da USJ raspravlja o ovim pitanjima je na obrazložen način izneo sudija Ivan Kristan. Karakter formalnih zamerki, po njemu, bio je takav da bi se one morale uzeti kao suštinsko opterećenje u smislu utvrđivanja njihove ustavnosti. Činjenica da je kosovska skupština usvojila predložene amandmane u uslovima vanrednog stanja uz tenkove i vojne i policijske snage na ulicama Prištine, u najvećoj meri dovodi u pitanje zakonitost i ustavnost

189 *Odluke i mišljenja USJ 1990*, 223–224.

190 Božo Repe, *Milan Kučan: Prvi predsednik Slovenije* (Sarajevo: Udruženje za modernu historiju, 2019), 112.

ovih promena.¹⁹¹ Može li se naime, najviši zakonski akt jedne zemlje menjati tako radikalno u uslovima vanrednog stanja?

Materijalne zamerke koje je iznosio Kristan odnosile su se na činjenicu da je amandmanima promenjen odnos ingerencija ustavnih sudova na nivou pokrajine, SR Srbije i USJ, kao i ukidanja prava autonomnih pokrajina da daju saglasnost na promenu republičkog ustava. Kristan smatra da je ovo poslednje bilo nelogično u smislu, da su prema važećim propisima autonomne pokrajine i dalje davale saglasnost na promenu Ustava SFRJ. Takođe, po njemu, problematična je bila ingerencija Ustavnog suda Srbije i Skupštine Srbije da ukinu ustave autonomnih pokrajina, što je u potpunosti menjalo karakter ustavnih odnosa propisanih saveznim ustavom. Umesto ulaženja u meritum ovih pitanja, USJ je bez obrazloženja odlučio da nijedno od njih ne uzme u razmatranje, tako da je Ivan Kristan bio prinuđen da svoje neslaganje dostavi u vidu izdvojenog mišljenja na odluku USJ.¹⁹²

Iz čitavog korpusa srbijanskih amandmana (IX–XLIX) USJ je ustanovio da je u samo tri amandmana (XX, XXVII, XXXIX) bilo materije koja je protivna ustavu SFRJ. To su bile odredbe vezane za mogućnost ograničavanja kupoprodaje nepokretnosti, koje su propisivale primat ćirilice nad latinicom u službenoj upotrebi i odredba vezana za određivanje delegatske baze za izbor delegata u Savezno veće Skupštine SFRJ.¹⁹³ Stiče se utisak da je ovo urađeno forme radi, da bi se stekao privid nepristrasnosti u odlučivanju po pitanju srpskih amandmana. Osim o srpskim i slovenačkim, USJ je tokom januara 1990. donosio mišljenja i odluke i o ustavnosti hrvatskih, makedonskih, kosovskih, vojvođanskih, bosanskohercegovačkih i crnogorskih amandmana. Izuzev amandmana na ustav SR Crne Gore, za koje je u celosti ustanovljeno da su u skladu sa ustavom SFRJ, kod svih drugih republika i pokrajina ustanovljeno je po nekoliko amandmana koji su neustavni. Tematika se uglavnom nije ticala pitanja koja su

191 *Odluke i mišljenja USJ 1990*, 232–3.

192 *Isto*, 233–235.

193 *Isto*, 229–231.

bila zapaljiva u smislu međuetničkih odnosa ili preuređenja odnosa sa saveznom državom.¹⁹⁴ U slučaju amandmana na ustav SAP Vojvodine i Kosova nalazimo da su kao neustavne odredbe bile definisane one koje su uređivale primat službene upotrebe ćirilice u Vojvodini i pravo pokrajinskih organa da određuju način upotrebe zastava naroda i narodnosti na području Kosova.

Rad USJ tokom 1991. i struktura predmeta o kojima je raspravljao ukazuju na dramatični kontekst poslednjih meseci postojanja zajedničke jugoslovenske države. U godišnjaku USJ za tu godinu, od 165 donetih presuda samo njih 47 se odnosilo na redovne ili svakodnevne probleme funkcionisanja društva ili institucija u SFRJ, preostalih 118 slučajeva odnosilo se na vanredne okolnosti nastale deklaracijama i konkretnim aktima "razdruživanja" i osamostaljivanja Slovenije i Hrvatske. Članovi USJ iz ove dve jugoslovenske republike učestvovali su u radu suda i nakon proglašenja nezavisnosti njihovih država, nakon 25. juna 1991. Naime, u sklopu mirovnih pregovora pod pokroviteljstvom Evropske zajednice, kojim je okončan kratkotrajni rat u Sloveniji, tzv. Brionskom deklaracijom od 7. jula 1991, bio je uveden tromesečni moratorijum na primenu odluke o nezavisnosti ove dve republike. Sve do 8. oktobra Hrvatska i Slovenija su formalno priznavale suverenitet SFRJ, a njihovi predstavnici učestvovali u radu saveznih organa. Kao što se vidi iz Kristanovih memoara, tzv. evropska Trojka i vlasti u Sloveniji insistirali su na aktivnom učešću i na kooperativnosti slovenačkih sudija u radu USJ.

Kristan u svojim memoarima piše da u vreme rata u Sloveniji nije bio u Beogradu gde se vratio tek u julu 1991. On otkriva da se u zauzimanju stavova na sudu u nastupajućem periodu sve vreme konsultovao sa Milanom Kučanom, uzimajući u obzir trenutne i strateške interese slovenačke države u nastajanju.¹⁹⁵ Tako je, recimo, na sve načine pokušavao da spreči da pitanje ustavnosti odluke Predsedništva SFRJ o povlačenju JNA iz Slovenije dođe na dnevni red USJ. Državni

194 Isto, 225–228, 236–245.

195 I. Kristan, *Osamosvajanje Slovenije*, 85, 90.

interes Slovenije je bio da se ova odluka ne dovodi u pitanje. Takođe, eventualno proglašavanje odluke Predsedništva za neustavnu, stvorilo bi izgovor vojnim krugovima da preuzmu ingerencije izvršne vlasti u zemlji.¹⁹⁶ USJ se o ovom pitanju izjasnio tek u oktobru 1991, zauzimajući formalističko stanovište da, i pored očiglednih prekršaja ustavnih normi, o ovoj odluci Predsedništva ne može da raspravlja zato što nije bila objavljena u službenim novinama.¹⁹⁷

Do sredine 1991. instrumentalizacija USJ poprima takve razmere da na mesto sudija iz Srbije i Hrvatske dolaze Ratko Marković i Vladimir Šeks istaknuti državni funkcioneri i političari iz rukovodstva stranaka (SPS i HDZ) koje su bile na vlasti u ove dve republike. Šeks u svojim memoarima navodi da je odluka o njegovom delegiranju u USJ došla lično od Franje Tuđmana, dok je Marković bio uključen u sve ustavnopravne projekte Miloševićevog režima od 1989, do Rambujea.¹⁹⁸ Obojica su u svojstvu eksperata za ustavnu materiju, a kao deo izvršne ili zakonodavne vlasti svojih republika prethodno učestvovali u pripremi akata čija se ustavnost utvrđivala na USJ. To je dovodilo ne samo do svojevrsnog sukoba interesa, već i do krajnje paradoksalnih situacija u smislu raskoraka između predočenog i faktičkog odnosa prema saveznoj državi, u čijoj službi su ove sudije bile. Šeks, recimo, u svojim memoarima ističe da je, kao koautor i saradnik u pisanju većine hrvatskih ustavnih deklaracija i zakona koji su negirali postojanje Jugoslavije, imao ozbiljan problem da 5. jula 1991. kao novi sudija USJ položi zakletvu pred ustavom te zemlje¹⁹⁹. I Šeks, poput Krista-

196 Isto, 88–90.

197 *Odluke i mišljenja USJ 1991* (Beograd, USJ, 1991), 279.

198 Vladimir Šeks, *1991.: Moja sjećanja na stvaranje Hrvatske i domovinski rat* (Zagreb: Grafički zavod Hrvatske, 2015), 45–46. O Markovićevom radu na amandmanima na Ustav Srbije videti u transkriptu njegovog svedočenja na suđenju Slobodanu Miloševiću u Haškom tribunalu od 20. januara 2005: <http://www.hlc-rdc.org/Transkripti/Milosevic/Transkripti/Transkripti%20sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20%2815%29/Transkript%20sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20-%202020.%20januar%202005.pdf>.

199 Vladimir Šeks, *1991.: Moja sjećanja...*, 160.

na ističe da je njegovo učešće u radu USJ bilo posledica međunarodnog posredovanja evropske Trojke i da ga treba sagledavati u kontekstu dogovorenog tromesečnog prelaznog perioda – moratorijuma u okviru kojeg je trebalo stvoriti preduslove za sprovođenje razdruživanja Slovenije i Hrvatske.²⁰⁰

Ipak, Šeksov boravak u Beogradu završio se već 16. jula kad on, navodno samoinicijativno napušta položaj sudije USJ. Rezignirano tvrdi da je u odlučivanju o slovenačkim i hrvatskim ustavnim aktima i deklaracijama o nezavisnosti, na ovom sudu ostajao potpuno usamljen. Naime, dvojica slovenačkih sudija Kristan i Močivnik u to vreme se još uvek nisu bili vratili u Beograd, koga su napustili u vreme kratkotrajnog rata u Sloveniji, a drugi sudija iz Hrvatske, Hrvoje Bačić bio je navodno lojalan većinskom mišljenju u USJ i izvan političkih kombinacija koje su dolazile iz Zagreba. Šeks za njega kaže da je, iako delegiran iz Hrvatske već 30 godina živio u Beogradu i da je to imalo uticaja na njegovo opredeljivanje.²⁰¹ Na osnovu godišnjaka USJ za 1991, Vladimir Šeks je učestvovao samo na jednoj sednici USJ koja je bila održana 10. jula te godine. Od pet odluka koje su donele na toj sednici, dve su se ticale Hrvatske, a u ustavnopravnom smislu najznačajnija odluka odnosila se na ustavni zakon za provedbu ustava Republike Hrvatske od 21. februara 1991, koji je proglašen neustavnim²⁰². Kako sam svedoči u svojim memoarima, Šeks je tom prilikom na sudu otvoreno isticao da je on “glavni autor” tog zakona.²⁰³

Već je napomenuto da su u godišnjaku USJ za 1991. preovladavale odluke koje su se odnosile na vanredne okolnosti prouzrokovane kontroverznim zakonima, deklaracijama o nezavisnosti i suverenosti. Od

200 Isto, III.

201 V. Šeks, 1991.: *Moja sjećanja...*, 45, 175.

202 *Odluke i mišljenja USJ 1991*, 271–272.

203 “Žestoko sam sa svom mogućom pravnom argumentacijom branio hrvatski Ustavni zakon, dokazujući uporno da nije suprotan Ustavu SFRJ. U jednom trenutku mi je srpski sudac Ratko Marković dobio da tako strasno branim taj zakon ‘kao da sam mu ja otac’. Odgovorio sam mu da je pogodio i da sam ja ‘glavni’ autor tog Ustavnog zakona.” Isto, 176.

118 tih odluka, 47 se odnosilo na akte donete u Hrvatskoj, 29 na akte donete u Srbiji i 26 na one donete u Sloveniji. Samo 15 odluka odnosilo se na akte donete u BiH, Makedoniji, Crnoj Gori, Kosovu i Vojvodini. Sva akta koja su se odnosila na deklaracije o nezavisnosti, ili obustavljanje dejstva saveznih zakona u Sloveniji i Hrvatskoj, USJ je ukinuo, ili ih proglasio neustavnim. To se odnosilo i na akte srpskih vlasti u domenu narušavanja jedinstvenog jugoslovenskog tržišta, ili neovlašćenog posezanja za primarnom emisijom u uslovima platnog prometa SFRJ.²⁰⁴ Ova su pitanja spadala u red političkih prioriteta Miloševićevog režima, a embargo za slovenačku robu ili mogućnost nametanja taksi za robu koja je dolazila iz drugih republika zauzimali su važno mesto u populističkoj frazeologiji Miloševićevog režima. Stiče se utisak da je USJ, uprkos svoj instrumentalizaciji njegove uloge, u odlučivanju po suštini pravne materije akata, donosio odluke ravnajući se po principima struke. Zloupotrebe i manipulacije su se odvijale u proceduri koja je prethodila davanju pravnog mišljenja, dakle ne u samoj pravnoj ekspertizi.

Period tromesečnog moratorijuma (jul–oktobar 1991) bio je poslednji period kada u radu USJ učestvuju slovenačke sudije Kristan i Močivnik. Uzajamna nervoza i podgrejane tenzije međuetničkih odnosa imale su izraza i u odnosu prema njima. Srpske vlasti, srpska javnost i Ratko Marković lično bili su naročito ozlojeđeni držanjem Ivana Kristana, koji je najupornije zastupao slovenačke interese u USJ.²⁰⁵ Kristanu su nepoznata lica u dva navrata ulazila u službeni stan i menjala bravu na vratima u službenom stanu koga je imao na raspolaganju na Novom Beogradu. Kada se 23. jula vratio u Beograd, nije mogao ući u svoj stan nego je prespavao u hotelu. Sutradan se

204 *Odluke i mišljenja USJ 1991*, 75–76, 111–112, 124–126, 167–168, 181–182, 215–216, 230–233.

205 Ratko Marković, “Svedočenje u Haškom tribunalu na suđenju Slobodanu Miloševiću od 13. januara 2005”, 615–616. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/Transkripti/Milosevic/Transkripti/Transkripti%20sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20%2814%29/Transkript%20sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20-%202013.%20januar%202005.pdf>.

izvinio kolegama što je na sednicu USJ došao neobrijan. Nakon intervencije, stan mu je vraćen na korišćenje, ali samo do 2. avgusta kad je u njega useljen milicioner saveznog SUP, a Kristanu obezbeđena hotelska soba u kojoj je ostao do kraja boravka u Beogradu.²⁰⁶ Na anegdotskom nivou zanimljivo je i svedočenje Vladimira Šeksa koji kaže da je u Beograd doputovao sa automatskim pištoljem marke škorpion u prtljagu²⁰⁷. Navodno je sa tim pištoljem i dve ručne bombe radi lične sigurnosti dolazio i na sednicu USJ, kad je oružje pokazao Ratku Markoviću²⁰⁸.

USJ je držao sednice i tokom 1992, naime, zaključno sa 27. aprilom te godine. U godišnjaku USJ koji pokriva ovaj četvoromesečni period ima samo 96 odluka, od toga, ne više od devet pripadaju, uslovno rečeno, redovnoj problematici delovanja jedne takve ustanove. U odlučivanju o pravnim aktima koja se odnose na neredovne ili vanredne okolnosti prozrokovane procesom secesije i kasnije disolucije jugoslovenske države, USJ je uglavnom bio usmeren na zakonodavne akte Republike Hrvatske. Od 87 “vanrednih” odluka, 65 su se odnosile na akta i propise koji su donošeni u Hrvatskoj.²⁰⁹ Samo četiri odluke su se ticale slovenačkog zakonodavstva koje, sa stanovišta ustava SFRJ, tokom 1991. i 1992, nije bilo ništa manje sporno, neustavno ili “secesi-oističko” od zakonodavstva Republike Hrvatske. Očigledno, Slovenija više ni teritorijalno, ni institucionalno nije smatrana realnim dome-nom ingerencije USJ i to je korespondiralo sa političkom strategijom Miloševićevog režima, koji je bio preokupiran rešavanjem statusa srpskog naroda u Hrvatskoj.

206 I. Kristan, *Osamosvajanje Slovenije*, 86–87, 91–92.

207 V. Šeks, 1991.: *Moja sjećanja...*, 158.

208 “Nakon glasovanja otvorio sam kožnu torbu da u nju stavim svoje papire. Preko puta mene sudac Marković je primijetio: ‘Opa, kolega, vidim da imate jake dokaze.’ Kako sam otvorio torbu, vidio je na dnu pištolj škorpion i dvije ručne bombe. Dodao sam: ‘Ove dokaze spremam za neke druge ‘razgovore’, a ovo imam ‘da se nađe’. Može zatrebati s obzirom na mjesto na kome se nalazim. Ostali su nijemo promatrali naš ‘dijalog.’”, V. Šeks, 1991.: *Moja sjećanja...*, 176.

209 *Odluke i mišljenja USJ 1992* (Beograd: USJ, 1992).

Mišljenje USJ upućeno Skupštini SFRJ 14. februara 1991 (br. 4/1–91) pruža dobar rezime efekata delatnosti ove sudske instance i uticaja koga je imala na ustavnopravno ravnanje između pravne materije na pokrajinskom, republičkom i saveznom nivou. U ovom obraćanju stoji da republičke i pokrajinske vlasti (sa izuzetkom bosansko-hercegovačke) nisu u predviđenom roku uskladile tekst svojih ustavnih amandmana sa saveznim ustavom, a na osnovu odluka i mišljenja USJ. Takođe, USJ ukazuje na to da ni savezne vlasti nisu uskladile svoje zakone sa amandmanima na ustav SFRJ, koji su usvojeni 1988. Novi ustavi Hrvatske i Srbije su samo još dodatno poremetili odnos neusklađenosti ustavne materije na svim nivoima. Opšta složenost okolnosti po USJ iziskivala je promene i usaglašavanje ustavne materije na svim nivoima, uključujući i ustav SFRJ.²¹⁰ Dakle, ne samo što je bila reč o problematičnom personalnom sastavu ljudi koji su bili sve vreme politički instruisani i često u sukobu interesa, i ne samo što je USJ bio često instrumentalizovan od Miloševićevog režima, već ni tako donete odluke niko, izuzev BiH rukovodstva, nije smatrao za shodno da poštuje. USJ je do kraja svog postojanja radio u kolektivu od 11 sudija. Dvojica slovenačkih sudija su posle isteka moratorijuma, u oktobru 1991. prestala da dolaze na sednice, Vladimir Šeks je Beograd napustio još u julu te godine. U radu suda je do kraja učestvovao pomenuti Hrvoje Bečić, delegiran iz Hrvatske, a lojalan okruženju u kome je proveo veliki deo svog života. Šeks u memoarima pominje da je neposredno po njegovom odlasku u Hrvatsku otišao i kosovski sudija koji se posle toga bavio advokaturom u Istri.²¹¹ Međutim, kosovski sudija Pjeter Kolja zaveden je u godišnjaku USJ u odlukama i mišljenjima ovog tela sve do aprila 1992.

Kakav se zaključak može izvesti o ulozi koju je USJ odigrao u poslednjim epizodama postojanja SFRJ? U kontekstu profesionalnog integriteta ove ustanove teško je dati jednoznačan ili jednostavan odgovor. U domenu odlučivanja o suštini pravne materije retko

210 *Odluke i mišljenja USJ*, 1991, 267–9.

211 V. Šeks, 1991.: *Moja sjećanja...*, 176, 80.

se gde može naići na otvorenu pristrasnost, ili na propust u smislu neutemeljenosti odluka ili mišljenja USJ na tekstu ustava SFRJ. Instrumentalizacija ove ustanove odigravala se u proceduri koja je prethodila meritornom odlučivanju. Na primer, o formalnim i materijalnim prekršajima normi saveznog ustava u srpskim amandmanima iz 1989. USJ je jednostavno i bez obrazloženja odbio da se izjasni. O odluci Predsedništva SFRJ da povuče JNA iz Slovenije takođe je odbio da se izjasni, s obrazloženjem da ova odluka nigde nije objavljena. S druge strane, postupak donošenja mišljenja o slovenačkim amandmanima 1989, ovaj sud je prihvatio iako oni u trenutku pokretanja procedure još uvek nisu bili objavljeni u službenoj publikaciji, već su citirani iz dnevnih novina. Kad je bio u prilici da se meritorno izjašnjava, USJ je svaki put donosio odluku u skladu sa sadržajem ustava SFRJ. Gotovo sva akta Republike Srbije koja su dolazila na ovaj sud bila su ocenjena kao protivna ustavu. Među ovim odlukama su i neke do kojih je srpskom režimu bilo veoma stalo, kao u slučaju određivanja primata ćirilice u javnoj upotrebi, prometa nepokretnosti na Kosovu, zakona koji je omogućavao korišćenje primarne emisije Narodne banke Jugoslavije, uvođenja ograničenja u trgovini i posebnih taksu na robu iz drugih republika. Sve ove odluke, uz ogromni korpus zakonodavstva iz svih jugoslovenskih republika i pokrajina bile su tokom poslednje dve godine postojanja zajedničke države proglašene za neustavne. Takav intenzitet narušavanja ustavnog poretka SFRJ svakako ukazuje na to da je ta država u faktičkom smislu prestala da postoji davno pre formalnih događaja sredinom ili krajem 1991.

IZVORI I LITERATURA

1. “Federalist Paper No. 51”, u: *The federalist: a collection of essays, written in favour of the new Constitution, as agreed upon by the Federal Convention*. II volume, New York: J. and A. M’Lean, 1788.
2. Marković, Ratko. “Svedočenje u Haškom tribunalu na suđenju Slobodanu Miloševiću od 13. januara 2005”, 615–616. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/Transkripti/Milosevic/Transkripti/Transkripti%20sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20%2814%29/Transkript%20sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20-%202013.%20januar%202005.pdf>.
3. *Odluke i mišljenja Ustavnog suda Jugoslavije 1988*, Beograd: USJ, 1989.
4. *Odluke i mišljenja Ustavnog suda Jugoslavije 1989*, Beograd: USJ, 1990.
5. *Odluke i mišljenja Ustavnog suda Jugoslavije 1990*, Beograd: USJ, 1991.
6. *Odluke i mišljenja Ustavnog suda Jugoslavije 1991*, Beograd: USJ, 1991.
7. *Odluke i mišljenja Ustavnog suda Jugoslavije 1992*, Beograd: USJ, 1992.
8. Šeks, Vladimir. *1991.: Moja sjećanja na stvaranje Hrvatske i domovinski rat*, Zagreb: Grafički zavod Hrvatske, 2015.
9. Feeley, Malcolm, Edward L. Rubin. “Federalism: Some Notes on a National Neurosis”. *UCLA Law Review* 41/1994, 903–952.
10. Kristan, Ivan. *Osamosvajanje Slovenije: Pogled iz Ljubljane in Beograda*. Ljubljana: GV Založba, 2013.
11. Law, John. “How Can We Define Federalism?”. *Perspectives on Federalism*, Vol. 5, issue 3, 2013, 89–120.
12. Pellet, Alain. “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples”. *European Journal of International Law*, Vol. 3, issue 1, 1992, 178–185.
13. Repe, Božo. *Milan Kučan: Prvi predsjednik Slovenije*, Sarajevo: Udruženje za modernu historiju, 2019.