SIMBOLIČNO I STVARNO U USTAVU SFRJ IZ 1974. GODINE:

ISTORIJSKA I PRAVNA PERSPEKTIVA

Violeta Beširević Aleksandar R. Miletić Marko Božić Srđan Milošević
(urednici)

SIMBOLIČNO I STVARNO U USTAVU SFRJ IZ 1974. GODINE: ISTORIJSKA I PRAVNA PERSPEKTIVA

INSTITUT ZA NOVIJU ISTORIJU SRBIJE
Edicija „Zbornici radova“ br. 33
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA UNION U BEOGRADU

Za izdavače
Dr Vladan Jovanović
Prof. dr Vladimir Čolović

Urednici
Prof. dr Violeta Beširević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Dr Aleksandar R. Miletić, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
Prof. dr Marko Božić, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Prof. dr Srđan Milošević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Recenzenti
Dr Olga Manojlović Pintar, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
Prof. dr Miomir Matulović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
Prof. emeritus dr Sergej Flere, Filozofski fakultet Univerziteta u Mariboru

Redakcijski odbor
Prof. emeritus dr Tibor Varadi, redovni član SANU, Emori Univerzitet Atlanta i Centralnoevropski Univerzitet, Beč
Prof. dr Dubravka Stojanović, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Violeta Beširević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Dr Petar Dragišić, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
Dr Dimitrije Matić, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
MA Petar Mitrović, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu (sekretar redakcije)

Lektura
Biljana Ćirić, za srpski jezik
Ivica Pavlović, za engleski jezik
Ivana Kocevska (Agencija Infoprevodi Beograd), za makedonski jezik

Prelom
Đorđe Sekerezović

Dizajn korica
Ivana Oravec Ankić

ISBN 978-86-7952-080-7
ISBN 978-86-7005-213-0

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33

Štampanje ove knjige pomoglo je Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

SIMBOLIČNO I STVARNO U USTAVU SFRJ IZ 1974. GODINE: ISTORIJSKA I PRAVNA PERSPEKTIVA

Violeta Beširević
Aleksandar R. Miletić
Marko Božić
Srđan Milošević
(urednici)

Beograd, 2026.

SADRŽAJ

Uvod

Violeta BEŠIREVIĆ, Aleksandar R. MILETIĆ,
Marko BOŽIĆ, Srđan MILOŠEVIĆ
Pravnici i istoričari o poslednjem Ustavu SFRJ 9

I Od amandmana do Armagedona

Nenad DIMITRIJEVIĆ
Ustav kao instrument ideološkog tvorenja stvarnosti 35

Milivoj BEŠLIN
Preko ustavnih amandmana do poslednjeg Ustava:
jugoslovenski federalizam (1963–1974) 67

Dragoljub POPOVIĆ
The Discourse of the 1974 Constitution of Yugoslavia 93

Zoran OKLOPČIĆ
O raspadu Jugoslavije s one strane ustavnog
predodređenja i narodnog samoopredjeljenja 111

Aleksandar MOLNAR
Nasleđe samoupravnog socijalizma. Tradicionalizam
aktuelne vlasti u Republici Srbiji i Ustav SFRJ iz 1974 151

II Poslednji Ustav SFRJ očima republika

Husnija KAMBEROVIĆ
Između republičke posebnosti i državne cjelovitosti:
Bosna i Hercegovina i diskusije o ustavnim promjenama
krajem 1960-ih i početkom 1970-ih godina 179

Aleksa KITIĆ
Ustav iz 1974. u Memorandumu Srpske akademije nauka i umetnosti 197

Božo REPE
Slovenci, federalizam i Ustav iz 1974. godine 231

Aleksandar R. MILETIĆ
Ustavne promene u SFRJ i srbijanski recentralisti, 1967-1990 253

III Tehnologija vlasti

Bogoljub MILOSAVLJEVIĆ
Osnovne odlike sistema organizacije vlasti
po Ustavu SFRJ od 1974. godine i kriza federalnih odnosa.....293

Ana VLADISAVLJEVIĆ
Predsedništvo SFRJ u kvaziskupštinskom
sistemu organizacije vlasti 317

Nebojša ŠARKIĆ, Jovana POPOVIĆ
Koncept samoupravnog suda prema
odredbama Ustava iz 1974. godine 365

Jelena JERINIĆ
Jugoslovenski samoupravni regioni
u svetlu današnjih evropskih standarda 387

IV (Kon)federiranje federacije

Svetomir ŠKARIĆ
Pedeset godina Ustava iz 1974. Retrogradan ustav 407

Boris BEGOVIĆ
Ustavna (kon)federalizacija monetarnog
sistema socijalističke Jugoslavije 441

Nikola OLBINA
(Kon)federalizacija krivičnog zakonodavstva i ustav iz 1974. godine 477

V Istine i zablude

Tamaš KORHEC
Kritička analiza ustavnog okvira zaštite narodnosti
u ustavima SFRJ, SRS, SAPV i SAPK iz 1974. godine 495

Marijana PAJVANČIĆ
Ljudska prava u ustavu iz 1974. godine
– sadržaj, garancije i ograničenja.....515

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.popovic

Dragoljub POPOVIĆ[1]

THE DISCOURSE OF THE 1974 CONSTITUTION OF YUGOSLAVIA

Abstract: *The language of the 1974 Constitution of Yugoslavia was different from colloquial. It was artificial and served political goals. Following George Orwell in his novel "Nineteen Eighty-Four" the author labelled it "newspeak". Prior to the novel, Orwell had published an essay addressing the corruption of the English language by politics. Like the "newspeak" in the novel, political English was also different from spoken language. While the former was marked by brevity, the latter was lengthy in expression. According to Orwell, the main features of corrupted English were meaningless words, lack of concreteness and the defence of indefensible. The author identifies parallel features in the language of the 1974 Constitution, including the invention of new terms, the replacement of single words with extended phrases, as well as ambiguity and an inflated style. The language of the Constitution induced the alteration in teaching constitutional law in socialist Yugoslavia. Such innovations nevertheless served the purpose of mitigating political repression.*

Key Words: Yugoslavia, constitution, language, Orwell, newspeak.

1. INTRODUCTION

A simple example can show the difference between the colloquial Serbo-Croatian language, which was in use in socialist Yugoslavia, and the language of the Constitution passed in that country in 1974. The rule contained in Art. 18.1. of the 1974 Constitution would, when expressed in everyday language, simply read: "Extra profit is taxable." However, such a phrase is nowhere to be found in the Constitution text. Art. 18.1 read instead, A part of the income resulting from the work in extraordinarily favourable natural conditions, or resulting from extraordinary market conveniences, or other extraordinary conveniences in gaining income, shall be used in accordance with self-management agreement and the law, for the development of the organisation of associated labour, which gained such income or for the development of materi-

1 Former Judge, ECtHR; Retired Full Professor, Union University Law School Belgrade; dragoljubpopovic@aol.com; ORCID iD 0009-0001-3006-8079

al foundations of the associated labour in the community, or in the federated republic, and respectively autonomous province.[2]

The socialist constitutional law in Yugoslavia developed a specific language of its own. The starting point of such developments was in 1963. The Constitution that Yugoslavia adopted that year introduced new terms, lengthy and complicated phrases and above all a mode of expression that was different from the colloquial language in usual communication.[3] The 1974 Constitution followed the pattern of its predecessor of 1963, remaining faithful to the same complicated discourse. That is why the language in which it was drafted may be regarded as a sort of newspeak in a broader sense of the term.

Newspeak is a notion that stems from George Orwell's famous novel Nineteen Eighty-Four.[4] It was the language of the imagined country of Oceania. Orwell exposed on its principles in a special appendix of his book.[5] Newspeak was hermetic and hardly comprehensible. Only those who thoroughly mastered it were able to properly understand some of its words and phrases. Besides, there was an entire vocabulary specially designed for political purposes. It was the so-called "B-vocabulary".[6]

Among the characteristic features of newspeak were telescopic sentences, as well as a trend towards reduced expressions and abbreviations, which Orwell considered typical for totalitarian societies. For the abbreviations Orwell mentioned examples stemming from Nazism and communism, like Gestapo and Agitprop.[7] He identified in newspeak a kind of artificial brevity, which reminds of what we sometimes produce today when sending email messages.

George Orwell addressed the language of a totalitarian state in the aforementioned novel, but his interest in the relationship between politics and language was broader. Before Nineteen Eighty-Four, which appeared in 1949, Orwell had published an essay on the recent language developments that were strongly influenced by politics. In this essay, he highlighted the deterioration of

2 Author's translation. The author bears the responsibility for the accuracy of all translations in this text.

3 On the language of Yugoslav socialist law in general cf. Popović, D., Mesto jugoslovenskog socijalističkog prava u uporednom pravu (The position of Yugoslav socialist law in comparative law), in: Popović, D., Begović, B., Mirković, Z., (eds.), 2024, *Socijalističko pravo u Jugoslaviji, Tom I* (Socialist Law in Yugoslavia, Vol I), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 133-141.

4 Orwell, G., 2008 (first edition 1949), *Nineteen Eighty-Four*, London, Penguin Books. All citations and references will follow the 2008 edition.

5 Ibid, pp. 312-326.

6 Ibid, pp. 316-317.

7 Ibid, p. 320.

the English language, which in his opinion was due to political and economic reasons.[8] Orwell's analysis of randomly selected texts led him to conclude that, in corrupted language, "a verb becomes a phrase", "the passive voice is wherever possible used in preference to the active", and "simple conjunctions and prepositions are replaced by phrases".[9]

There is a striking difference between the two, if we confront the official language of Oceania in the novel, and the English language corrupt by politics. The former is characterized by brevity, whereas the latter is lengthy in expression. Nevertheless, the two have several features in common. They are both marked by the impact of politics, both are artificial, because they serve political goals, and last but not least, since they are artificial, they deviate from everyday colloquial language. It is not of primordial importance whether an artificial language is imposed by a government, like the newspeak of Oceania, or more or less spontaneously developed by politicians, like corrupt English. That is why the author of this text will take the liberty of applying the term newspeak to both. In a broader sense, each artificial language deviating from everyday speech is a sort of newspeak.

It has been argued at the outset that the language of the 1974 Constitution of Yugoslavia clearly differs from the common Serbo-Croatian spoken by the country's citizens at the time the Constitution was adopted. The reason lies in the fact that the language and vocabulary used by the drafters of the Constitution text were by a large extent created for political purposes. It is also evident that the language of the 1974 Constitution was lengthy in expression, which makes it closer to corrupt English from Orwell's essay than to the newspeak of Oceania, which we find in Nineteen Eighty-Four.

2. ORWELL'S STANCE ON CORRUPT, ARTIFICIAL LANGUAGE

Three points stand out in Orwell's critique of corrupted English. These are meaningless words, lack of concreteness and the defence of the indefensible. Orwell remarked that many political words were in fact abused.[10] One of his examples was the word democracy. That word is regarded as bringing something positive to the country it is attached to. "When we call a country

8 Orwell, G., 1946, Politics and the English Language, *New Republic*, Vol. 114, no. 24, pp. 872-874. The text is available at personal.utdallas.edu. The citations will follow that edition as regards the numbering of pages.

9 Ibid, p. 3.

10 Ibid, p. 4.

democratic, we are praising it", says Orwell. "That is why the defenders of every kind of regime claim that it is a democracy," he added.[11] The word democracy does not have a universally accepted definition. Therefore, if anyone can claim to be a democrat the meaning of the term democracy becomes devoid of substance and indeed meaningless.

Another feature of corrupted language is lack of concreteness. Orwell highlighted the fact that modern discourse "does not consist in picking out words for the sake of their meaning and inventing images in order to make the meaning clearer". On the contrary, it favoured putting together words "which have already been set in order by someone else". Assembling words contributes neither to clearer understanding nor to anything concrete in a text or speech. One of Orwell's examples of this kind was replacing the words I think with a long phrase, in my opinion it is not an unjustifiable assumption that etc.[12] More words do not make a discourse clearer. They render it more abstract and indeed less comprehensible to those who read or listen.

What has just been said is linked to a third feature of the corrupt language. Too many words create what Orwell labelled as inflated style, which was in itself a kind of euphemism.[13] The latter served, among other things, as an attempt to defend the indefensible. To illustrate this, Orwell gave three examples. In his view it was indefensible to advocate the continuation of British rule in India (Orwell's article was published in 1946), or the Russian purges and deportations, or the use of nuclear weapons against Japan in World War II.[14] For such purposes one usually resorts to lengthy phrases, or expressions that are supposed to hide a simple, but outrageous and disturbing truth. An example that Orwell gave was, for instance, the rectification of frontiers for "millions of peasants robbed of their farms and trudging along the roads with no more than they can carry". Another example was elimination of unreliable elements, for "people imprisoned for years without trial, or shot in the back of the neck".[15]

To sum up, Orwell was of the opinion that political language became corrupted, i.e. artificial in the sense that it deviated from the colloquial, lengthy in expression, composed of ready-made phrases, or words deprived of their proper meaning. The language found itself "away from concreteness".

11 Ibid.
12 Ibid, pp. 5-6.
13 Ibid, p. 8.
14 Ibid, p. 7.
15 Ibid.

3. THE LANGUAGE OF THE 1974 CONSTITUTION OF YUGOSLAVIA

3.1. CHARACTERISTIC FEATURES

The language of the 1974 Constitution of Yugoslavia deserves to be compared to Orwell's conclusions on corrupted political language. Four features of the Yugoslav constitutional language are primarily of interest. First, there were new invented terms, second, there were also expressions, sometimes consisting of entire phrases, instead of simple words, and third, the constitutional discourse was on many points ambiguous. These three features were mostly intermingled because in many cases new invented terms replaced older ones often introducing complicated phrases, which were ambiguous. Fourth, apart from these linguistic characteristics, the mode of expression - or the inflated style - also deserves attention.

3.2. NEW TERMS

One of the crucial terms used in the 1974 Constitution was first introduced in the 1963 Constitution and only continued its career in the subsequent constitution text. The purpose of its introduction was to designate a new concept. That concept was the socio-political community (društveno-politička zajednica in Serbo-Croatian). Socio-political community was an expression used to cover the meaning of the notion of territorial community, reminiscent of the French term - *la communauté territoriale*. An ideological explanation tried to justify the use of the new term, by reasoning that socio-political community was indeed a new organizational form of territorial community, inspired by Marxist philosophy.[16]

The 1974 Constitution of Yugoslavia went a step further. It introduced the term self-managing community of interest (samoupravna interesna zajednica in Serbo-Croatian). Articles 51 to 59 of the Constitution provided for self-managing community of interest, but the term lacked definition in the Constitution text. The narrative of Art. 51 read that working people could set up such a community "for the purpose of satisfying their own personal and collective needs and interests, as well as for harmonising the work in the area in which they set up a community of interest, with the said needs and inter-

16 cf. Marković, R., 2020, *Ustavno pravo* (Constitutional Law), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, p. 138 (with reference to the Explanatory Notes on the Draft Constitution of 1963).

ests"("radi zadovoljavanja svojih ličnih i zajedničkih potreba i interesa i radi usklađivanja rada u oblasti za koju osnivaju interesnu zajednicu s tim potrebama i interesima").

A pure language analysis of this exhausting phrase leads to the conclusion that x is founded for a certain purpose n, as well as for harmonising the work within the framework of n with n. If not completely meaningless, this is at least confusing and therefore unclear to a considerable extent.

Another question concerning self-managing community of interest is whether it was a functional concept. Yugoslav constitutional law of the socialist period tended to introduce notions which were aimed at creating the impression of liberalism, regardless of their functionality and despite their proper nature. Self-managing community of interest was one of these. The concept played only a modest role in everyday life, but it was provided for by several articles of the 1974 Constitution. It was described by using plenty of words, albeit remaining without definition, and served to replace properly liberal institutions.

The absence of a definition was intended to demonstrate the originality of the concept, which in turn served as a shield against criticism. Escaping criticism was the reason why the socialist regime of Yugoslavia was fond of institutions *sui generis*. As such they could hardly be put in question by way of comparison with the institutions of liberal democracy. However, such an approach to the legal constructs enabled the ruling political class of the country to render the regime milder and avoid extreme rigidity. François Fejtö was right to remark that socialist Yugoslavia somehow managed to reconcile despotism with an amount of individual and collective freedoms that were nowhere to be found in the socialist world.[17] This was achieved, at least in part, by the specific language used in the Constitution text.

3.3. EXPRESSIONS REPLACING SIMPLE WORDS

Yugoslav socialist constitutional law embraced lengthy discourse. It was marked by the habit to replace a simple word with a more elaborate expression. Several examples can illustrate this. The first is the word plata, which can be translated into English as either salary or wage. The 1974 Constitution guaranteed a minimal salary in its Article 22. However, the word denominating salary in the everyday language was missing in the text. It was replaced by the expression lični dohodak, literally meaning personal income. The reason for that

17 F. Fejtö, 2020, *Histoire des démocraties populaires - 2. Après Staline*, Paris, Edition du Seuil, pp. 227-228.

was ideological and it would require a short course in Marxist political economy to explain why the word used in the common language could not fit the intentions of the drafters of the Constitution. The new expression was in use for official purposes, whereas the old word lived in the language spoken by the people.

Another example is also to be found in Article 22 of the Constitution. Its provision guaranteed the minimal personal income to a worker or to an employee, but that was not the way the drafters of the text would express their stance. Instead of the word worker or employee stood an expression composed of several words. Notably, the minimal salary was guaranteed to a person denominated as radnik u udruženom radu društvenim sredstvima. A translation of this expression into English requires some effort. It would be something like a worker in associated labour with social means of production. No one used the expression of the Constitution text out of official speeches and texts.

Still another example is the word preduzeće, meaning enterprise. It was adopted in the earlier phase of development of the socialist law in Yugoslavia, i.e., in the late 1940s and in the 1950s.[18] The word enterprise was subject to evolution in the course of constitutional law developments. It had existed in the legislation at the beginning of the 1950s but was later abandoned. The Constitution Law of 1953, by which the 1946 Constitution of Yugoslavia was amended, introduced a new term in its Article 6. The term was economic organisation (privredna organizacija in Serbo-Croatian).[19] This expression had been in use until the adoption of the 1963 Constitution of Yugoslavia, which introduced, throughout its text, the term work organisation (radna organizacija in Serbo-Croatian) instead of the previous. This was replaced by another expression in the 1974 Constitution. The new term was organisation of associated labour (organizacija udruženog rada in Serbo-Croatian). However, the expression work organisation was maintained in the 1974 Constitution text. It was only one species of the organisation of associated labour, which rendered things more complex and less comprehensible.

Apart from the issue discussed here – an elaborate expression replacing a simple word - this example shows two more features of the language of

18 On the phases of development of socialist law in Yugoslavia Popović, D., 2024, pp. 100-3.

19 The translation given in the text is somewhat problematic. To a reader in English, it would rather refer to the organisation of economy at the national level. However, it applies to an economic unit only. Perhaps it would be better to put trade organisation instead, but the word trade does not cover the full notion of economy, which is the equivalent of the word privreda in Serbo-Croatian.

Yugoslav socialist law. Firstly, the frequency of pointless changes is striking. A simple word was replaced by an expression in 1953, which was altered in 1963, and then again in 1974. The notion nevertheless remained the same - an economic unit. *Plus ça change, plus c'est la même chose*, says a French proverb, which perfectly fits here. The more it changes, the more it remains the same. Secondly, the alterations introduced in the Constitution text were complicated from a language standpoint. The drafters of the Constitution texts were reluctant to make them clear. On the contrary, the constitutional texts appear to have better served the purposes of governance precisely because they contained elements of confusion and ambiguity.

3.4. AMBIGUITY OF CONSTITUTION DISCOURSE

There were many examples of linguistic ambiguity in the 1974 Constitution, but one particularly illustrative example stands out. It is to be found in Article 1 of the 1974 Constitution. It concerns the definition of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia, which was the official name of the country, as well as the determination of its sovereign. Art. 1 of the Constitution provides that Yugoslavia is a federal state as a state community (savezna država kao državna zajednica in Serbo-Croatian) of the peoples of Yugoslavia and its federated republics. The ambiguity appears already at the very beginning of this provision. A federative or federal state is a federation, i.e., a state, whereas a state community is composed of two or more states. What was Yugoslavia according to Art. 1 of the Constitution? Such a perplexity will find its resolution in a horrible bloodshed during a fratricidal armed conflict less than twenty years after the adoption of the 1974 Constitution. It would have been better if the perplexity had not existed in the Constitution, no matter how its drafters wanted to define Yugoslavia. The wording of Art. 1 announced the catastrophe.

In the rest of the text of Art. 1 the drafters made an effort to determine the sovereign. This was the case despite the fact that at the beginning of the provision the Yugoslav peoples and their federated republics were put forward as the founders of Yugoslavia. It seemed therefore that the peoples, taken together, were the sovereign. The text of Art. 1 nevertheless went on, stating that Yugoslavia was founded on the power and self-management of the working class and all working people ("zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi"). This could also be interpreted as the determination of the sovereign, especially if we take into account the Marxist doctrine, which provided the ideological setting of the whole socialist regime. That doctrine regarded the working class as the power holder within a society and therefore

sovereign in the political sense of the term. However, even in the presence of such a philosophic attitude the ambiguity persisted. Notably, a reader of the text was unable to understand who constituted the working class, as well as the relation of the notions of working class and all working people. The latter notion seemed to be broader than the former, but the relation between the two remained unclear. The Constitution did not provide guidance in that respect.

The language perplexity, which served the purpose of hiding political substance, continued to the end of Art. 1. In the closing words its text stated, along with all that has been said so far, that Yugoslavia was also socialist, self-managing democratic community of the working people and citizens, as well as of equal peoples and nationalities ("socijalistička, samoupravna zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti").[20] It was impossible to interpret the provision of Art. 1 properly. Its discourse was confusing to such an extent that it could not be a subject of a thorough exegesis.[21]

A learned lawyer who would like to interpret the provision contained in Art. 1 could by no means answer a simple question, namely, who was the sovereign in Yugoslavia in terms of the 1974 Constitution? In the first part of the long phrase of Art. 1 the answer seemed to be - the peoples/nations of Yugoslavia. In the second part, however, the text suggested the working class, expanded to the working people as a group of undefined composition and membership. Eventually, the third part of the provision encompassed the ideas of the two preceding parts. Besides working people, the text also mentioned citizens. The working class as a notion has been left out at this spot, so that we do not know whether it was encompassed by the term working people or not. Peoples/nations find also their place at the end of the text, however this time being accompanied by na-

20 The translation of this text deserves a comment. As to the last words it remains problematic. An alternative translation would be equal nations and nationalities. The term nationality was in use in socialist Yugoslavia to denote what is usually called national minority. The term nation usually applied to the main ethnic communities, e.g., Serbs, Croats, etc. Marko Pavičić in a semi-official translation of the constitutional text put equal nations and nationalities. Cf. *The Constitution of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia of 1974*, 1974, Belgrade, Dopisna delavska univerza Ljubljana, p. 79,

21 On the impossibility of exegesis of this provision cf. Popović, D., Ustav Republike Srbije od 2006. u istorijskoj perspektivi (Constitution of the Republic of Serbia of 2006 in a historical perspective), in: Ilić, T., Božić, M., (eds.), 2020, *NOMOPHYLAX, Zbornik radova u čast profesora Srđana Šarkića* (NOMOPHYLAX, Papers in honour of professor Srđan Šarkić), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu & Službeni glasnik, p. 616.

tionalities. The text of the provision is all-inclusive and lengthy. To say the least its meaning remained unclear and could not be properly interpreted.

The linguistic ambiguity of the text led to the confusion from the standpoint of law, since in a state there can be only one sovereign. The provision of Art. 1 of the Constitution presented no fewer than five distinct notions, each of which could be regarded as the sovereign of the country. These were peoples/nations, the working class, the working people, citizens, and even nationalities, taken together with the nations/peoples. Drafters of the Constitution text could not choose one of the possible answers probably because the decision makers were unable to agree on the issue. Once again, the text gave a transparent signal of the approach of the catastrophe which occurred less than two decades after the adoption of the 1974 Constitution.

3.5. INFLATED STYLE

All characteristic features of the language of the 1974 Constitution of Yugoslavia that have been treated so far, i.e., creation of new terms, replacing simple words by expressions and entire phrases, as well as the ambiguity and confusion, rendered the Constitution text complex and made the discourse lengthy and difficult to understand. The words were abundant and not necessarily pertinent to the substance. In brief, the language of the 1974 Constitution was subject to inflation.

George Orwell in his above-mentioned essay made a remark on what he labelled as the inflated style, stating that "the inflated style itself was a kind of euphemism".[22] The language of the 1974 Constitution of Yugoslavia was marked both by an inflated style and euphemisms per se. Two examples can illustrate this.

Art. 103.4. of the Constitution reads as follows:

"Individual managerial organ, and respectively the chairman of the collegial managerial organ is responsible to the social community for the legality of work, and for the fulfilment of the statutory obligations of the organisation of associated labour ("Inokosni poslovodni organ, odnosno predsednik kolegijalnog poslovodnog organa, odgovoran je i društvenoj zajednici za zakonitost rada i ispunjavanje zakonom propisanih obaveza organizacije udruženog rada").

Individual managerial organ was a euphemism for a firm director, i.e. a manager of a socialist enterprise. Beside this unmistakable euphemism, the inflated style of the provision at hand also matches Orwell's opinion quoted

22 Orwell, G., 1946, p. 8.

above. Plenty of words were used to express a simple idea that the manager of an enterprise was held liable for the conduct of its business.

Another example is the text of Art. 33. which reads:

"Workers in associated labour participate in securing general social needs determined by the constitution, which they satisfy in socio-political communities by payment of taxes to the said communities, as well as by payment of other duties, from the income of the basic organisation of associated labour and from their personal income, in view of the purpose, and respectively with goals to which are allocated the means collected from taxes and other duties. ("Radnici u udruženom radu učestvuju u obezbeđivanju ustavom utvrđenih opštih društvenih potreba koje zadovoljavaju u društveno-političkim zajednicama plaćanjem ovim zajednicama poreza i drugih dažbina iz dohotka osnovne organizacije udruženog rada i iz svojih ličnih dohodaka, u skladu sa namenom, odnosno sa ciljevima kojima služe sredstva dobivena od poreza i drugih dažbina").

It took so many words to say that the income of socialist enterprises, as well as workers' wages, was taxable. The text of this provision is burdened with unnecessary expressions and refers to the allocations of budgetary sources at different levels of government. From the standpoint of a purely linguistic analysis, the text remains ambiguous, for it speaks of securing social needs (obezbeđivanje društvenih potreba, in Serbo-Croatian), which the workers satisfy. A question may arise on the meaning of this. Does one have to secure a need so as to be able to satisfy it? Euphemisms are also present in this tiresome text. Basic organisation of associated labour is a socialist enterprise or a part of it, whereas personal income stands for wages or salary etc.

Both randomly selected examples exhibit euphemisms, accompanied by an inflated style and lengthy expressions. Both provisions cannot be easily understood, because they are complicated and very much deviate from the colloquial language.

4. FUNCTIONING OF THE LANGUAGE AND TEACHING CONSTITUTIONAL LAW

At this point, we arrive at a crucial question: why does the 1974 Constitution of Yugoslavia employ such complicated language and a laborious mode of expression? What purpose was this intended to serve?

The answer to this question does not appear particularly difficult. The complicated Constitution discourse was aimed not to disclose the character of the regime of socialist Yugoslavia. That regime was not a liberal democra-

cy. The ruling political élite wanted to create the impression of broadmindedness as well as of the existence of institutions fitting liberal standards within the constitutional settlement. Beginning with the 1950s many political institutions were created to serve such a purpose. In their entirety they were given the name of self-management. According to the prescribed ideology that phenomenon had a spontaneous origin. In reality however, self-management found its roots in the discussions of an inner circle of top political leaders, which initially took place towards the end of 1949.[23] The main concept of the ideological constitutional setting in socialist Yugoslavia was octroyed by the communist leadership of the country.

The concept of self-management was rightly praised, as it was less authoritarian than the regimes of socialist countries belonging to the Warsaw Pact, strongly dominated by the Soviet Union. Yugoslav political leaders were always ready to put forward and underline that fact. As the official ideology claimed that the entire concept of self-management emerged spontaneously, in the ideological speech it was boldly placed side by side with liberal democracy. Such an attitude was by no means justified.

Socialist Yugoslavia was not a liberal democracy, because it lacked most of the fundamental political institutions characterizing that kind of constitutional settlement. For instance, there was neither a right to political contestation nor a legally organized opposition. An independent justice system also lacked. Art. 230.3. of the Constitution stipulated that all judges were to be appointed for a specific, fixed term - which, however, was left undefined by the Constitution - and that they could be reappointed. The appointment of judges fell within the competence of a political body, the representative assembly of a socio-political community, at various levels of government, as provided for by Art. 230.1. The mode of appointment of judges and their limited term of office could not lead to the instauration of independent judiciary, and subsequently there was no rule of law in the proper sense of the term.[24]

A French ambassador to Belgrade once rightly remarked in a report to his government that self-management was indeed a compensation for the

23 Petranović, B., 1988, *Istorija Jugoslavije. Treća knjiga: Socijalistička Jugoslavija 1945–1988* (History of Yugoslavia. Book Three: Socialist Yugoslavia), Beograd, Nolit, pp. 271-272.

24 On the main traits of the socialist regime in Yugoslavia Popović, D., 2024, pp. 122-133.

lack of classical political rights and freedoms.[25] His statement was basically true. Self-management in Yugoslavia was not properly liberal, but it nevertheless was a political regime much less rigid than those existing in Eastern Europe before the fall of the Berlin Wall.

The level of political repression in Yugoslavia was lower than anywhere else in the socialist world. For instance, freedom of movement was guaranteed by Art.183.1. of the Constitution. Citizens enjoyed freedom of movement within the country, as well as travelling abroad. For the latter they were regularly issued passports. Such practice did not exist in the countries belonging to the Soviet block of states. Art.182. provided for the right of defence in court proceedings and its provision was thoroughly implemented by the authorities. There was also a proclaimed freedom of scientific and artistic expression, contained in Art.169.1. Indeed, little pressure was exerted on artists regarding their creativity, and the like.[26]

It is exactly the character of the political regime in socialist Yugoslavia, as just described, moderate in repression and somewhat liberalized, which necessitated a peculiar and in many ways artificial language of legal texts. Orwell wrote in his essay, back in 1946, that language was "an instrument for expressing and not concealing or preventing thought".[27] In case of the discourse of the 1974 Constitution of Yugoslavia it would nevertheless appear that language, at least to some extent, served exactly the purposes of concealing and preventing thought. At the same place in his essay Orwell claimed that the political chaos in his time was connected with the decay of language. He also added that the political language was designed, "to make lies sound truthful ……. and to give an appearance of solidity to pure wind".[28]

Reading Orwell's essay, one gets a fantastical impression that he might have read the Yugoslav Constitution of 1974. Its voluminous and intricate discourse was aimed to present the self-management institutions as fully liberal in substance. To accomplish such an unattainable task, the words were plentiful, the phrases lengthy, and the political institutions complicated and unprecedented in comparative law.

25 Georgi, F., 2018, *L'autogestion en chantier - les gauches françaises et le modèle yougoslave (1948-1981)*, Nancy, éditions Arbre bleu, p. 227. It was ambassador Vincent Broustra, reporting on the resolution adopted by the Congress of working councils in July 1957.

26 For mitigating authoritarianism Popović, D., 2024, pp. 142-144.

27 Orwell, G., 1946, p. 10.

28 Ibid.

However, the discourse of the 1974 Constitution of Yugoslavia, as well as the one of the preceding Constitution of 1963, did not come out of the blue. It was the outcome of evolution that political language experienced in socialist Yugoslavia. In their recently published book on the history of the Law School of Belgrade University, two authors, Dejan Popović and Zoran Mirković, made reference to the development of political language in Yugoslavia in the 1960s. They highlighted the existence of what used to be called "wooden language" in contemporary slang. It was characterised by the length of expression. Too many words were used in a speech, assembled in phrases that were mostly meaningless.[29] The authors argue that the language became confined, as they put it, to the "shell of its own nonsense". On official occasions, speakers sought to draw words from the prescribed vocabulary, so as to make "the substance ambivalent in order to reduce the possibility of deviating from the party line".[30]

Another circumstance is important to complete the image. Notably, it was towards the mid-1960s that the method of teaching constitutional law was altered, due to the introduction of a significant innovation. The alteration took place in the Law School of Belgrade University. Professor Jovan Đorđević, who was among the drafters of the Constitution of Yugoslavia of 1963, launched a new method of teaching constitutional law. The classical teaching method relied on a dichotomy i.e., separating an academic course in constitutional law into two parts. In the first part, the lecturer would present the theoretical foundations, while in the second part, he or she would address positive constitutional law. Such a pattern was universally accepted in academia, until the mid-1960s, when professor Đorđević introduced a change.

Instead of lecturing first on theory and then on positive law, professor Đorđević integrated constitutional law theory, comparative law, and positive law into a single, unified narrative in his course. For that reason, his teaching method of constitutional law can be labelled as aggregate.[31] Đorđević was highly influential in academia. His innovation found many followers, and his

29 Popović D., Mirković, Z., 2024, *Istorija Pravnog fakulteta u Beogradu 1945-1971* (History of the Law School of Belgrade University, Volume One), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu & Službeni Glasnik, p. 181.

30 Ibid, p. 182.

31 On two teaching methods cf. Popović, D., Nastava ustavnog prava u Srbiji, in: Vukadinović, D., (ed.), 2024, *Pravo i javne delatnosti – Liber amicorum, Jovica Trkulja* (Law and Public Activities – Liber amicorum, Jovica Trkulja), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Institut za uporedno pravo & Dosije studio, p. 585.

method has been dominating the Serbian constitutional law ever since its introduction, almost without exemption.[32] Đorđević exposed on constitutional law in an agreeable narrative, without too many references to the texts and articles of the Constitution, which made his method lack accuracy to some extent. At the same time, the exegesis was sacrificed for the sake of the easy-going narrative.[33]

The lack of exegesis is the most remarkable feature of the teaching method introduced by professor Đorđević. Ever since the mid-1960s it has been a specific trait not only of the university curricula, but also of the Yugoslav socialist constitutional law in general. Exegesis was not welcome in practice either. Instead of properly interpreting provisions, commentaries on the 1974 Constitution of Yugoslavia were therefore often regarded as praise. The entire discourse of constitutional law was ideologically impregnated. As freedom of expression did not exist in Yugoslavia in the form practiced in liberal democracies, a critical approach both to the political institutions and the constitutional settlement in general was simply missing. It could not come to the floor because there was no room for political contestation.

5. CONCLUSION

The authoritarian regime in socialist Yugoslavia lacked effective guarantees of constitutional rights and freedoms. To mask this deficiency and mitigate the problems it provoked, the country's leadership undertook considerable efforts to present Yugoslav political institutions in the guise of democratic liberalism. The intention of the 1974 Constitution drafters was to provide a kind of liberal appearance to the entire constitutional settlement. For that purpose, the usual legal method was left aside, because a thorough interpretation of constitutional provisions would have revealed, by its impartial legal analysis, the unpleasant truth of liberal democratic deficiency.

That is the background which explains the characteristic features of the 1974 Constitution language. For the country's political leadership, it was of primordial importance to avoid exegesis which might reveal the truly au-

32 It was one of professor's disciples, Marijana Pajvančić, professor of law in Novi Sad University, who made the exemption abandoning her professor's method and returning to the classical one, some fifteen years ago (cf. ibid, pp. 582-583). Her example is still an exception to the rule.

33 Ibid, p. 577.

thoritarian face of the political regime. To impede juristic scrutiny of its provisions, the language of the Constitution had to be artificial and deviate from everyday colloquial discourse. Such a set of circumstances created in the 1974 Constitution of Yugoslavia a specific narrative that very much resembled Orwellian newspeak in a broader sense of the term. Because the Constitution's language was deliberately artificial and departed from ordinary speech, it deserved to be labeled as newspeak.

BIBLIOGRAPHY

Literature

1. Fejtö, F. 2000, *Histoire des démocraties populaires - 2. Après Staline*, Paris, édition du Seuil.
2. Georgi, F., 2018, *L'autogestion en chantier - les gauches françaises et le modèle yougoslave (1948-1981)*, Nancy, éditions Arbre bleu.
3. Marković, R., 2020, *Ustavno pravo* (Constitutional Law), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
4. Orwell, G., 1946, Politics and the English Language, *New Republic* vol. 114, no. 24, 872-874, available at personal.utdallas.edu
5. Orwell, G. 2008 (1949 first edition), *Nineteen Eighty-Four*, London, Penguin Books.
6. Petranović, B., 1988, *Istorija Jugoslavije. Treća knjiga: Socijalistička Jugoslavija 1945–1988.* (History of Yugoslavia. Book Three: Socialist Yugoslavia), Beograd, Nolit.
7. Popović, D., Mirković Z., 2024, *Istorija Pravnog fakulteta u Beogradu 1945-1971* (History of the Law School of Belgrade University, Volume One), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu & Službeni Glasnik.
8. Popović, D., Ustav Republike Srbije od 2006. u istorijskoj perspektivi (Constitution of the Republic of Serbia of 2006 in a historical perspective), in: Ilić, T., Božić, M., (eds.), 2020, *NOMOPHYLAX, Zbornik radova u čast profesora Srđana Šarkića* (NOMOPHYLAX, Papers in honour of professor Srđan Šarkić), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu & Službeni glasnik, pp. 603-619
9. Popović, D., Mesto jugoslovenskog socijalističkog prava u uporednom pravu (The position of Yugoslav socialist law in comparative law), in:

Popović, D., Begović, B., Mirković, Z., (eds.), 2024, *Socijalističko pravo u Jugoslaviji* I (Socialist Law in Yugoslavia I), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 99-149

10. Popović, D., Nastava ustavnog prava u Srbiji (Teaching Constitutional Law in Serbia), in: Vukadinović, S., (ed.), 2024, Pravo i javne delatnosti – Liber amicorum, Jovica Trkulja (Law and Public Activities – Liber amicorum, Jovica Trkulja), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Institut za uporedno pravo & Dosije studio, pp. 565-587

Sources

1. Constitutional Law on the Foundations of Social and Political Organisation of the Federative Peoples Republic of Yugoslavia, and of Federal Organs of Authority (1953) (https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Yugoslavia_(1953), pristupljeno 9.12.2024.
2. *The Constitution of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia of 1974*, 1974, Belgrade, Dopisna delavska univerza Ljubljana 1974

JEZIK JUGOSLOVENSKOG USTAVA OD 1974.

Dragoljub Popović

APSTRAKT

Jezik Ustava SFR Jugoslavije od 1974. godine razlikovao se od govornog jezika u svakodnevnoj upotrebi. Povodeći se za romanom Džordža Orvela, « Hiljadu devet stotina osamdeset četvrta », autor je jezik jugoslovenskog ustava nazvao novogovorom. Orvel je, međutim, pre romana objavio jedan članak o engleskom jeziku koji su iskvarili političari. Kao i novogovor u romanu engleski politički jezik se razlikovao od svakidašnjeg govora. Ipak, dok je novogovor u romanu bio sažet, iskvareni engleski politički jezik je bio opširan u izrazu. Prema Orvelovom mišljenju glavne osobine iskvarenog političkog jezika bile su reči bez istinskog značenja, nedostatak konkretnog izražavanja i odbrana neodbranjivog. S tim osobinama autor nalazi paralelu u jugoslovenskom ustavu od 1974. godine. Jezik tog ustava poznavao je nove, do tad nepoznate, pojmove. U ustavnom tekstu su pojedine reči bile zamenjene čitavim rečenicama, postojale su dvosmislenosti, kao i inflatorni stil. Ustavni diskurs kakav je poznavao Ustav od 1974. doveo je do promena u nastavi ustavnog prava, zato što se po svaku cenu htela izbeći egzegeza. Jezik Ustava od 1974, kao i metod nastave ustavnog prava u socijalističkoj Jugoslaviji služili su istoj društvenoj svrsi. Njihov je zadatak bio da brane neodbranjivo, skrivajući autoritarnu prirodu režima, ali i da taj sistem istovremeno ublaže, čineći ga prihvatljivijim za građane, uprkos tome što politički sistem nije usvojio načela i ustanove liberalne demokratije.

Ključne reči: Jugoslavija, ustav, jezik, Orvel, novogovor.

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.oklopcic

Zoran OKLOPČIĆ[1]

O RASPADU JUGOSLAVIJE S ONE STRANE USTAVNOG PREDODREĐENJA I NARODNOG SAMOOPREDJELJENJA

Apstrakt: *Bez obzira na njegove ostale mane, u Srbiji je Ustav SFRJ iz 1974. do današnjeg dana uglavnom poznat po zlu, i to zbog istog razloga zbog kojeg ga se u Hrvatskoj uglavnom pamti po dobru: tj. zbog odredbi kojima je jugoslavenskim republikama navodno dato pravo da se jednostrano odvoje od savezne države. Kako u pravničkim tako i u političko-teorijskim debatama, o „stavu" tog ustava prema jednostranom odcjepljenju republika uglavnom se raspravlja iz perspektive prava na samoodređenje. Svrha ovog rada je da pokaže kako nijedna od suprotstavljenih koncepcija prava naroda na samoodređenje nema uporište u Ustavu, da rasvijetli što te koncepcije čini nekoherentnima, te da, na jednom općenitijem nivou, dovede u pitanje svrsishodnost preokupacijâ onim što je taj ustav, u kontekstu raspada Jugoslavije, navodno „dopuštao" ili „omogućavao".*

Ključne riječi: pravo naroda na samoodređenje, federacija, konfederacija, raspad Jugoslavije, Ustav SFRJ (1974).

1. UVOD

Radovi objavljeni u zborniku koji čitalac drži u ruci proizašli su iz referata izloženih na konferenciji posvećenoj pedesetoj obljetnici donošenja posljednjeg ustava SFR Jugoslavije, održanoj sredinom 2024. godine u Beogradu u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta Union. S obzirom na pažnju koja se ovim zbornikom tom ustavu pridaje, bilo bi lako zaključiti da taj ustav, bez obzira na činjenicu da je država na koju se odnosio u trenutku održavanja konferencije bila „pokojna" već više od trideset godina, takvu pažnju zaista i zaslužuje. Tako nešto, međutim, ne treba uzimati zdravo za gotovo pogotovo ako se u obzir uzmu dramatične razlike u pažnji koja je obljetnici usvajanja tog ustava tokom 2024. godine bila posvećena u pojedinim jugoslavenskim državama.

Ako je vjerovati rezultatima *Google search*-a, u Sloveniji je pedeseta obljetnica usvajanja posljednjeg ustava Jugoslavije prošla potpuno nezapaže-

1 Izvanredni profesor, Univerzitet Karlton; gostujući profesor, Pravni fakultet Univerziteta Union; Email: zoran.oklopcic@carleton.ca; ORCID iD 0009-0005-3791-3190

no. Za razliku od Slovenije, u Srbiji je pedeseta obljetnica donošenja posljednjeg ustava Jugoslavije obilježena velikom TV debatom, sa tri velika naučna skupa, te bezbroj prigodnih novinskih članaka: od kritičkih i denuncijantskih do apologetskih i površno-senzacionalističkih, sa naslovima koji urgiraju, „*Pet stvari koje treba da znate o Ustavu SFRJ iz 1974*".[2] Što se Hrvatske tiče, ona je tu negdje u sredini: dok hrvatski mediji, za razliku od slovenskih, ipak nisu u potpunosti prešutjeli pedesetu obljetnicu donošenja posljednjeg ustava socijalističke Jugoslavije, ona je u Hrvatskoj sve skupa ipak pobudila mnogo manje pažnje nego u Srbiji.

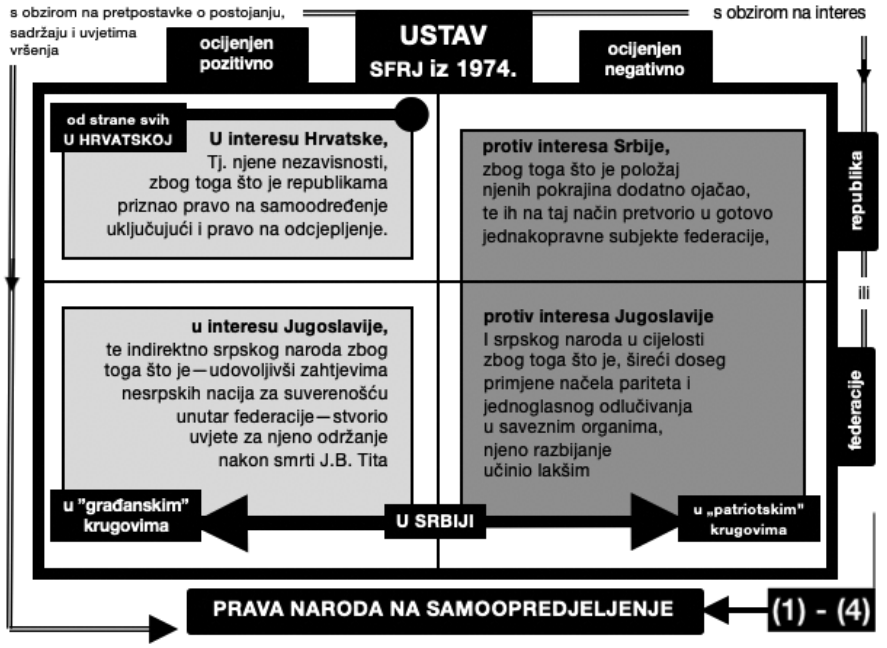
Tu nije jedina razlika između Hrvatske i Srbije. Dok se u Hrvatskoj na ulogu tog ustava u raspadu socijalističke Jugoslavije gotovo bez iznimke gleda s odobravanjem, u Srbiji tinja hladni interpretativni rat između intelektualnih korifeja većinske „patriotske" i manjinske „građanske" opcije. U tom kontekstu prvi smatraju da je posljednji ustav Jugoslavije bio perfidni pokušaj da se Srbija obespravi, a Srbi kao narod u Jugoslaviji rastoče. Za utjecajnu manjinu, taj je ustav bio originalan i smion pokušaj da se na najpotpuniji mogući način ostvare ideali nacionalne ravnopravnosti, te stvore uvjeti za sveobuhvatnu i svestranu afirmaciju ne samo velikih već i malih jugoslavenskih nacija. Tabela koja slijedi te razlike prikazuje na sinoptički način.

Po prirodi stvari, donji dijagram ne može obuhvatiti svu raznolikost viđenja uloge tog ustava u raspadu Jugoslavije.[3] Bez obzira na njegova ogra-

2 Anđelković, N., 2024, *Pet stvari koje treba da znate o Ustavu SFRJ iz 1974*, (http://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-68346527, 17. 7. 2025).

3 Radovi Dejana Jovića npr. izmiču gornjoj klasifikaciji jer, s jedne strane, pokazuju razumijevanje za nacionalističko-srpsko viđenje uloge Ustava iz 1974. u raspadu Jugoslavije, dok s druge, po svome svjetonazoru, imaju mnogo više zajedničkog sa stavovima građansko-srpskih autora. Vidjeti, na primjer, Jović, D., 2003, *Jugoslavija, država koja je odumrla*, Zagreb, Prometej. Gornjoj klasifikaciji također izmiču trenutno marginalna, ali iz perspektive hrvatsko-srpskih odnosa potencijalno značajna stajališta hrvatskih desničarskih intelektualaca koji tvrde da je Hrvatska svoju nezavisnost stekla u direktnoj suprotnosti s odredbama Ustava iz 1974. a ne, kao što je to slučaj u mašti većine hrvatskih građana, na temelju prava koje je taj ustav navodno priznavao republikama. Vidjeti, na primjer, Jurasić, M., 2017, *Mit o temeljima državnosti na Ustavu iz 1974*. https://www.vecernji.hr/vijesti/mit-o-temeljima-drzavnosti-na-ustavu-iz-1974-1199891. Konačno, gornjoj klasifikaciji izmiču i stanovišta intelektualaca poput Zorana Đinđića, koji su Ustav iz 1974. smatrali štetnim po interese Srbije i Srba *u teoriji,* ali koji *u praksi* nisu žurili da ga se riješe, već su, naprotiv, kritizirali srpsko rukovodstvo zbog brzopletog odbacivanja mogućnosti koje su mu, u borbi za ostvarenje njihovih nacionalnih interesa stajale na raspolaganju po slovu tog ustava. Vidjeti: Đinđić, Z., 1992, To je bio košmar, *NIN*, 28. februar, citirano prema: Ribić, V., 2023, *Politička mobilizacija u Srbiji od 1987. do 1992*, Beograd, Arhipelag, str. 334–35.

ničenja, on ipak jasno skreće pažnju na pitanja na koja svi oni koji o ulozi tog ustava sude moraju odgovoriti prije ili kasnije: (1) Da li je po Ustavu SFRJ iz 1974. pravo na samoopredjeljenje do odcjepljenja pripadalo republikama ili narodima?[4] (2) Da li je to pravo u Jugoslaviji već konzumirano i u praktičnom smislu potrošeno, ili je ono bilo neprenosivo i nepotrošivo? (3) Da li Jugoslaviju stvorenu voljom naroda kojima pripada pravo na samoopredjeljenje do odcjepljenja treba shvatiti kao federaciju ili konfederaciju? (4) Da li je pravna priroda socijalističke Jugoslavije ostala ista od njenog početka do kraja, ili se ona u određenom trenutku ipak promijenila?



4 Dok hrvatski književni standard preferira izraz „samoodređenje", u srpskom prevladava „samoopredeljenje". Polazeći od pretpostavke da u javnom diskursu nema razlike između ta dva termina, u ovom eseju se naizmjenično koriste oba. Bez obzira na formalnu istoznačnost izraza samoodređenje i izraza samoopredjeljenje, razlika između njihovih konotacija je suptilna ali nezanemariva. Onaj tko ima pravo na samoodređenje ima pravo da samostalno određuje (1) svoj stav naspram ponašanja nekog drugog, (2) granice unutar kojih djeluje nezavisno od drugih, (3) mjeru do koje unutar tih granica ne uzima u obzir interese drugog, i (4) način na koji se o tome unutar tih granica odlučuje, tj. način na koji unutar tih granica određuje šta će i kako će. Onaj tko uživa pravo na samoopredjeljenje ima pravo da se samostalno opredjeljuje prema nekome ili oko nečeg, te da se, ako to želi, zbog toga svrsta na ovu ili onu stranu.

Polazeći od prevladavajućih shvaćanja uloge Ustava iz 1974. u raspadu Jugoslavije, jedan od dva glavna cilja ovog rada je da pruži odgovor na ova pitanja. Hrvatska, kao što se tvrdi u *prvom* odjeljku, pravo na samoopredjeljenje koje bi uključivalo pravo na odcjepljenje naprosto nije imala: niti je ono bilo zapisano u tekstu posljednjeg jugoslavenskog ustava, niti je ono pripadalo Hrvatskoj po prethodnim ustavima Jugoslavije. To ne znači da je odcjepljenje republika od Jugoslavije bilo nemoguće, nego da je do njega moglo doći jedino na temelju dogovora svih jugoslavenskih republika.

Ono što potkopava ideju dogovora kao nužnog ustavnopravnog preduvjeta zakonitog otcjepljenja republika od federacije je, ironično, ideja njenog dogovornog nastanka. Kao što to pokazuje *drugi* odjeljak ovoga rada, ne samo da identitet budućih federalnih jedinica nije u potpunosti bio određen do II Zasjedanja AVNOJ-a, već je i samo postojanje onih koje su u prvom poslijeratnom jugoslavenskom ustavu bile priznate kao jednakopravne članice federacije bilo rezultat prethodnih dogovora. *Treći* odjeljak ide još dalje: ne samo da federalne jedinice po posljednjem ustavu SFR Jugoslavije nisu imale ustavno pravo na odcjepljenje, nego je isti ustav svima u Jugoslaviji koji su teritorijalnu cjelovitost te države željeli braniti pružao više nego ustavi zemalja poput Sjedinjenih Država ili Kanade, u kojima su secesionistički zahtjevi razriješeni ili vojnim ili mirnim putem.

Iz činjenice da republike poput Hrvatske nisu imale ustavno pravo na odcjepljenje od Jugoslavije ne slijedi međutim da je to pravo pripadalo administrativnim granicama neomeđenim jugoslavenskim nacijama. Problem sa tako shvaćenim pravom naroda na samoopredjeljenje, kao što će se vidjeti u *četvrtom odjeljku* ovoga rada, nije samo u tome da je ono pripisano samo etničkim grupama koje se zbog svog porijekla mogu smatrati jugoslavenskima, nego i u tome što se iz njega ne mogu izvesti kriteriji po kojima bi bilo moguće razgraničiti teritorije jugoslavenskih republika u kontekstu njihovog pretvaranja u suverene i samostalne države pojedinih jugoslavenskih naroda**.**

Ono što srpsku politiku čini „velikodržavnom", kao što to pokazuje posljednji, *peti odjeljak,* nije velikodržavlje, nego nepristajanje na način na koji su vodeće zemlje Evropske zajednice namjeravale zadovoljiti teritorijalne aspiracije srpskog naroda nakon što su se pomirile sa neumitnošću jugoslavenskog raspada: ne kroz korekciju *vanjskih* granica između republika koje napuštaju i onih koje ostaju u Jugoslaviji, već kroz stvaranje novih teritorijalnih autonomija (za Srbe u Hrvatskoj) i osnaživanje već postojećih (za Albance na Kosovu) i konačno kroz tragično zakašnjelu etničku federalizaciju Bosne i Hercegovine.

Što se tiče pravno-političkog pokrića uplitanju velikih sila, koje je s ciljem postizanja tog ishoda kroz svoja mišljenja pružila Badinterova komisija,

ono se nije temeljilo niti na teritorijalnom shvaćanju prava naroda na samoopredjeljenje, niti na konfederalističkoj interpretaciji prirode posljednjeg jugoslavenskog ustava. Ako je tako, vrijedi se zapitati: čega su se oni koji su konfederalizirajuću ulogu posljednjeg ustava SFR Jugoslavije žestoko denuncirali u godinama prije njenog raspada zapravo pribojavali? I što je možda naposljetku najvažnije: da li je okrugla obljetnica donošenja tog ustava dovoljno dobar razlog da se ulozi tog ustava u raspadu Jugoslavije pridaje baš tolika pažnja? S obzirom na ograničenja formata, odgovori na ova pitanja će samo ugrubo biti naznačeni u posljednjem, šestom odjeljku ovoga eseja.

2. USTAV SFRJ I PRAVO REPUBLIKA NA SAMOODREĐENJE

Pažnja koja se posljednjem ustavu socijalističke Jugoslavije danas pridaje pretpostavlja da o njemu još uvijek ima toga što zaslužuje da bude rasvijetljeno, ili oko čega tek treba postići zadovoljavajući stepen suglasnosti. Jedna od glavnih uloga tog ustava u raspadu Jugoslavije, međutim, bila je da onima koji su se na njega pozivali omogući da jednostranost s kojom su pristupili ostvarenju svojih planova prikažu ne samo kao opravdanu u konkretnim okolnostima, već i kao nešto što je očigledno bilo dopušteno po slovu važećeg dogovora. Paradigmatski primjer tog tipa rezoniranja pruža iskaz Stjepana Mesića pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju od 1. oktobra 2002. godine, po kojem je iz samog teksta tog ustava potpuno očigledno kome je pravo na samoopredjeljenje pripadalo, te na što je, i pod kojim uvjetima, to pravo svog nositelja konkretno ovlašćivalo. Po Mesiću, je tako

> Ustav iz 1974. godine rekao da su republike države i republike imaju pravo na samoopredjeljenje, dakle [da] imaju pravo ostati u federaciji, [ili da] ako žele mogu izaći iz federacije. [Milošević, koji se tome protivio, i koji je, u ime prava naroda na samoopredjeljenje] uvijek tvrdio da ne može ostaviti više od dva i pol miliona Srba izvan Srbije ako nestane Jugoslavija, je *jednostavno* krivo tumačio odredbe jugoslavenskog Ustava, jer su konstitutivni elementi federacije bile republike koje su imale pravo na osamostaljenje, [što] on to nikada *nije htio* shvatiti *ili nije želio shvatiti,* ili stvarno nije razumio.[5]

5 Svjedočenje Stjepana Mesića pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju od 1. oktobra 2002, str. 224. Dokument dostupan na veb-stranici Fonda za humanitarno pravo iz Beograda (www.hlcrdc.org/Transkripti/Milosevic/Transkripti/Transkripti%20

Ono što je Ustav iz 1974. zapravo „rekao" o pravu naroda na samoopredjeljenje mnogo je višeznačnije i ambivalentnije od onoga što je u svom svjedočenju u Hagu Mesić želio sugerirati:

> Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakog naroda na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje, na osnovu svoje slobodno izražene volje u zajedničkoj borbi svih naroda i narodnosti u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji, a u skladu sa svojim povijesnim težnjama, svjesni da je dalje učvršćivanje njihovog bratstva i jedinstva u zajedničkom interesu, zajedno sa narodnostima sa kojima žive, ujedinili su se u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti i stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi … u kojoj, u interesu svakog naroda i narodnosti posebno i svih njih zajedno, ostvaruju i obezbeđuju socijalističke društvene odnose … Radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama, i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu sa njihovim ustavnim pravima, a u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji – kad je to, u zajedničkom interesu, ovim ustavom utvrđeno. (U) federaciji (oni odlučuju) na načelima sporazumijevanja republika i autonomnih pokrajina, solidarnosti i uzajamnosti, ravnopravnog učešća republika i autonomnih pokrajina u organima federacije, u skladu sa ovim ustavom, kao i na načelu odgovornosti republika i autonomnih pokrajina za sopstveni razvoj i za razvoj socijalističke zajednice kao cjeline.

Kao što će se vidjeti tokom ostatka ovoga rada, ambivalentnost iz tog kvazi-preambularnog dijela Ustava nije neka kontingentna nezgrapnost ustavopiščevog teksta. Ona je endemsko svojstvo jugoslavenskog ustavnopravnog diskursa, prisutno već i na samom početku normativnog dijela tog ustava, u članovima u kojima se ustavnopravno karakteriziraju federacija i republika. U čl. 1., Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija se definira kao „savezna država", odnosno „državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika, kao i socijalističkih autonomnih pokrajina ...

sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20%2827%29/Transkript%20sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20-%201.%20oktobar%202002.pdf, 17. 7. 2025).

u sastavu Socijalističke Republike Srbije, zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi", te „socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti". U čl. 4, socijalistička republika se definira kao „država zasnovana na *suverenosti naroda* i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti".

Po Aleksandru Firi, „zaključak da je SFRJ neka vrsta dogovorne zajednice, odnosno da se njene društvene funkcije javljaju kao izraz permanentnog dogovaranja njenih konstitutivnih činilaca –republika i autonomnih pokrajina" bio bi „potpuno suprotan istorijskim korenima, nastanku i razvoju jugoslovenskog federalizma. Slično je u eminentnim međunarodnim publikacijama tvrdio Jovan Đorđević za koga je novim ustavom uspostavljeno federalno uređenje rezultat primjene participativne koncepcije federalizma po kojoj *sve* prostorno omeđene društveno-političke zajednice, od federacije i republike pa do općine i mjesne zajednice, „prestaju da budu klasičan oblik teritorijalne organizacije vlasti i sve se vise pretvaraju u teritorijalni oblik samoupravljanja".[6]

Već i letimičan pogled na ostatak Đorđevićevog djela, međutim, pokazuje da je ova interpretacija sve samo ne stabilna — i to ne samo u rukama drugih, nego i u rukama samog Đorđevića. Dok na jednom mjestu Jovan Đorđević tako tvrdi da je Jugoslavija, kao „socijalistička federativna višenacionalna zajednica suverenih ravnopravnih nacija", „emanacija i kreacija jugoslavenskih naroda i narodnosti", on o njoj na drugom izričito govori kao zajednici zajednica, zasnovanoj ne na pravu naroda, nego na „pravu originalnog samoodređenja *republika*".[7] Tvrdnja Vojina Dimitrijevića po kojem posljednji jugoslavenski ustav Jugoslaviju karakterizira (tek) „kao državnu zajednicu, za razliku od republike koju definira kao državu čiji suverenitet eksplicitno priznaje" je još problematičnija jer naprosto nije istinita.[8]Kada se dotične karakterizacije usporede s očigledno pro-federalističkim stanovištima eminentnih hrvatskih ustavnih pravnika tog doba ironija jugoslavenskog ustavnopravnog diskursa postaje međutim očita.

„[S]trogo terminološki", kaže Smiljko Sokol, „naš Ustav nigdje ne navodi da su socijalističke republike suverene države nego navodi samo da su dr-

6 Djordjevic, J., 1975, Remarks on the Yugoslav model of federalism, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 5, No. 2, pp. 77–88.

7 Đorđević, J., 1989, *Ustavno pravo* , Beograd, Savremena administracija, str. 134–35, 165.

8 Dimitrijević, V., 2004, The 1974 Constitution as a Factor in the Collapse of Yugoslavia or as a Sign of Decaying Totalitarianism, *EUI Working Paper RSC*, No. 94/9, p. 27.

žave". To što on u osnovnim načelima tvrdi da radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u republikama i pokrajinama, a na razini federacije kad je to Ustavom utvrđeno, po Sokolu „ne znači ništa drugo nego da je federacija nadležna samo za ona pitanja za koja je to u Ustavu izričito navedeno, odnosno da je ustavno presumirana nadležnost federalnih jedinica". „Takvo rješenje", naglašava Sokol, „postoji u mnogim ustavima federativnih država u svijetu, primjerice, u Ustavu SAD i u Ustavu Sovjetskog Saveza."[9] Ili kako je to lijepo rekao Sokolov stariji kolega sa katedre za ustavno pravo zagrebačkog pravnog fakulteta, Veljko Mratović niti je vlast koja se u republici vrši vlast 'n[e]kakvoga posebnog suverenog naroda', niti se takva republika može razumjeti kao nesputana i neograničena suverena država „samo jednog naroda".[10]

U zagrebačkim politološko i ustavno-pravnim krugovima Mratovićev stav nikako nije bio izuzetak, niti ga se treba promatrati samo u kontekstu tada već očigledno duboke krize jugoslavenskog ustavnog sistema. Odgovarajući 1971. godine na pitanje „Kako da se ocijeni zahtjev ... da se o političkim promjenama u federaciji mora raspisati referendum [te] što bi to moglo značiti u višenacionalnoj zajednici", hrvatski proljećar i tadašnji glavni urednik zagrebačke *Političke misli* Ivan Babić odgovara da referendum „može pridonijeti efektiviranju neposredne demokracije … na nacionalnoj razini, u republičkom okviru", ali i to ne uvijek i ne svuda nego „pretežno ondje gdje imamo homogenu nacionalnu situaciju, a tamo gdje ta situacija nije homogena, teško da je i unutar republika prihvatljiv".[11]

Da je Hrvatska zaista imala pravo na samoodređenje uključujući pravo na odcjepljenje po svim ustavima Jugoslavije, Ustav iz 1974. bi vjerojatno sadržavao formulacije poput one iz člana 72. Ustava SSSR-a iz 1977. godine, po kojem „[s]vaka savezna republika zadržava pravo slobodnog otcjepljenja od SSSR-a ili neke od onih koje je 1945. godine razmatrala komisija koja je imala zadatak da pripremi nacrt prvog poslijeratnog jugoslavenskog ustava, a u kojima se Jugoslavija definira kao „dobrovoljna zajednica… republika koje zadržavaju pravo na istupanje iz saveza", za razliku od teksta Ustava FNRJ iz 1946. koji je naposljetku usvojen, a u čijem se prvom članu Jugoslavija definira kao „savezna narodna država republikanskog oblika, zajednica ravnopravnih naroda, koji su na osnovu prava na samoopredeljenje, uključujući pravo na otce-

9 Sokol, S., 1984, O nekim ustavnopravnim pitanjima primjene federalizma u Jugoslaviji, *Politička misao*, Vol. 21, No. 4, str. 99.

10 Mratović, V., 1984, Da li je Jugoslavija zaista konfederacija?, *Politička misao*, Vol. 21, No. 4, str. 94.

11 Babić, I., 1971, Urgentnost promjena u političkom sistemu SFR Jugoslavije, *Politička misao*, Vol. 8, No. 1, str. 7–8.

pljenje, izrazili svoju volju da žive zajedno u federativnoj državi".[12] O nastanku Jugoslavije se na sličan način govori i u uvodnim odredbama ustava SFRJ iz 1963, kao i u osnovnim načelima Ustava iz 1974. u kojima, kao ni u Ustavu FNRJ iz 1946. godine, o pravu republika na slobodno istupanje iz federacije također nema ni spomena.

Što se samog Ustava iz 1974. tiče, on ne samo da *nije* „rekao da republike [ako to žele] mogu izaći iz federacije" nego je u članu 5. jasno *isključio* svaku mogućnost jednostranog otcjepljenja republika, odredivši da se vanjske granice „jedinstvene" teritorije SFRJ ne mogu „mijenjati bez suglasnosti *svih* republika i autonomnih pokrajina. Sve i da ta prava narodi Jugoslavije nisu jednom i za svagda konzumirali stvaranjem nove države, o nekakvim nepotrošivim pravima republika na istupanje iz saveza ni po ovom, ni po nijednom od sljedećih ustava Jugoslavije ne može biti ni govora. To se stanovište danas kao i onda smatra prosrpskim, ali one koji su ga, hotimično ili ne također zastupali, moguće je naći i među onima koji će nepunih par godina kasnije postati odlučni korifeji zagovornici hrvatskog otcjepljenja, od već spomenutih Smiljka Sokola i Ivana Babića pa do visokopozicioniranog ideologa Saveza komunista Hrvatske i bliskog suradnika Franje Tuđmana, Zdravka Tomca.

Po Tomcu, treba „energično suzbiti" ne samo „prijedloge koji teškoće u ostvarivanju sistema iskorištavaju za napade na … AVNOJ-sku koncepciju Jugoslavije [i koji] za sve nastale probleme jednostrano ... okrivljuju republike" nego se treba isto tako energično suprotstaviti „nacionalističko-šovinističkim i separatističkim tendencijama" koje se protive „jedinstvenom tržištu", kojima „smet[a] sve što nosi naziv jugoslavensko", i koje samu saveznu državu „svod[e] isključivo na nekakvu ugovornu tvorevinu". Ono što po Tomcu nosioci takvih tendencija ili previđaju ili se prave da ne vide je da „ne može biti samostalnosti i nacionalne emancipacije bilo kojeg našeg naroda [a] koja u isto vrijeme nije oblik *jačanja* jugoslavenskog socijalističkog zajedništva".[13]

Za svrhu onoga čime se na ovom mjestu bavimo pitanje Tomčeve iskrenosti je irelevantno. Ono što Tomčev zaključak čini interesantnim je da pokazuje da pitanje nije samo da li je Ustav članicama federacije priznavao pravo da o istupanju iz federacije samostalno odlučuju, nego i da li je bilo kakvo i

12 Za karakterizacije Jugoslavije koje je tokom priprema nacrta prvog poslijeratnog jugoslavenskog ustava 1945. godine razmatrala savezna ustavotvorna komisija, vidjeti opširnije: Čavoški, K., 2011, *Ustav kao sredstvo agitacije i propagande: Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije od 31. januara 1946*, Beograd, Institut za savremenu istoriju i Službeni glasnik, str. 12–13.

13 Tomac, Z., 1982, O uzrocima krize zajedništva i različitim idejnim koncepcijama, *Politička misao*, Vol. 19, No. 4, str. 365–68; Čavoški, K., 2011, str. 41.

bilo čije odcjepljenje od Jugoslavije moguće po ustavima koji su na njen zbližavajući potencijal gledali toliko blagonaklono da su aluziju na njega učinili dijelom Jugoslavijinog službenog imena.[14] U slučaju odričnog odgovora suglasnost svih republika o promjeni vanjski granica SFRJ koju zahtijeva čl. 5. bi se jedino mogla odnositi na slučajeve u kojima do promjene vanjskih granica dolazi nauštrb ili korist jedne ili više od postojećih jugoslavenskih republika vis-à-vis trećih država, a ne odcjepljenjem jedne ili više njih uz suglasnost onih koje u Jugoslaviji ostaju.[15]

Ova interpretacija je potpuno legitimna. U širem kontekstu, ona je ipak manje vjerojatna od one po kojoj ništa u ustavnom poretku SFRJ nije isključivalo mogućnost otcjepljenja jedne ili više republika od Jugoslavije. Zahtjev za odcjepljenjem ne samo da nije kriminaliziran nego je eksplicite priznat kao ostvariv unutar ustavnog okvira Jugoslavije, odlukom saveznog ustavnog suda iz decembra 1989. godine o suglasnosti amandmana LXVIII i LXXII na Ustav Slovenije s ustavom SFRJ, gde stoji da 'po pitanju promena granica SFRJ aktom proglašenja suverenosti i nezavisnosti ne može odlučivati bez suglasnosti svih republika i pokrajina i odluke Savezne skupštine. U svom izdvojenom mišljenju, slovenski članovi suda Ivan Kristan i Radko Močivnik ni na jednom mjestu nisu osporili ustavnopravnu relevantnost tih članova ustava, već su se isključivo fokusirali na njene formalnopravne proceduralne manjkavosti.[16]

14 Dok Kosta Čavoški u citiranoj knjizi tvrdi da je u srpskom jeziku riječ „savezna" valjana zamjena za stranu riječ „federativna", između pridjeva federalan i federativan ipak postoji suptilna, ali u kontekstu ovog rada značajna semantička razlika koja zaslužuje posebnu pažnju. Pridjevi sa sufiksom *-alan* (kao što je federalan) na općenit, klasifikacijski i relativno otvoren način aludiraju na sadržaj imeničkog korijena koji kvalificiraju — označavaju pripadnost ili odnos prema nečemu, bez nužnog naglašavanja unutarnje dinamike ili sklonosti. Nasuprot tome, pridjevi sa sufiksom *-tivan* (kao što je federativan) upućuju na suštinsku sklonost, tendenciju ili inherentni karakter objekta na koji se korijenom aludira. Ako se osoba sklona agresivnom ponašanju prikladno naziva agresivnom, državu koja ima inherentnu sklonost ka savezu a ne njegovom razrješavanju nije samo federalna, nego upravo *federativna.*

15 Za razliku od priznanja kapitulacije SFRJ ili prihvatanja njene potpune ili djelomične okupacije koji se oba tretiraju kao „najteži zločini prema narodu", Jugoslavensko krivično zakonodavstvo zahtjev za otcjepljenjem ni ne spominje. Mikić, V., Pola veka „lošeg starenja": zašto Ustav SFRJ iz 1974. godine nije stekao „status građanstva" u modernoj uporednoj ustavnosti?, u: Vukadinović, S., (ur.), 2024, *Pravo i javne delatnosti: liber amicorum Jovica Trkulja*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 422.

16 Miletić, A., Arbitrarni konstitucionalizam: Ustavni sud Jugoslavije, 1989–1991, u: Perović, L., (ur.), 2021, *Jugoslavija: Poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 243.

Važna pitanja su ostala otvorena: trebaju li republike kojima je zahtjev upućen pokazati da su svjesne njegovog sadržaja? Ako trebaju, jesu li onda i dužne da na taj zahtjev i sadržajno odgovore? Ako jesu, treba li njihov odgovor sadržavati uvjete pod kojim bi u principu bile spremne da se podnesenim zahtjevom za odcjepljenje suglase? Što bi sve mogao uključivati konačan dogovor republika o korekciji granica? I konačno: kako je moguće govoriti o pravima republičkimgranicama neomeđenih naroda na samoopredjeljenje do odcjepljenja, ako se ono po Ustavu iz 1974. jedino može realizirati dogovorom republika, kojim se mogu, ali i ne moraju uspostaviti teritorijalne autonomije za dijelove jugoslavenskih naroda koji su, sporazumom između republika, ostali odsječeni od većine svojih sunarodnika unutar granica (sada) samostalnih jugoslavenskih republika? Tom važnom pitanju vratit ćemo se u četvrtom odjeljku ovog rada.

3. USTAV SFRJ I IMAGINARIJ POSTANKA DRUGE JUGOSLAVIJE

Prije nego što nastavimo s diskusijom, na početku ovog poglavlja se ipak čini najumjesnijim rekapitulirati dosad izrečeno. Ne samo da posljednji jugoslavenski ustav nije ništa „rekao" o tome tko ima pravo na samoopredjeljenje, te da li ostvarenje toga prava i dalje uključuje pravo na odcjepljenje od Jugoslavije, već je formulacija koju je odabrao ostala otvorena za radikalno različita tumačenja. Interpretacije ustavnih odredbi koje bi inače mogle pružiti potporu tvrdnjama o tome da pravo na odcjepljenje pripada republikama bile su eksplicite odbacivane ne samo od eminentnih srpskih već i od strane eminentnih hrvatskih ustavnih stručnjaka.

To što su hrvatski ustavni stručnjaci kasnije promijenili mišljenje, tvrdeći da je „i po dosadašnjim ustavima FNRJ i SFRJ [Hrvatska] imala pravo na samoodređenje uključujući pravo na odcjepljenje", može biti shvaćeno ne samo kao dokaz neiskrenosti njihovih prijašnjih stavova, već i kao dokaz njihove prilagodbe novoj realnosti, u kojoj je pretvaranje jugoslavenskih država u samostalne države bilo iz dnevnopolitičkih, ali i historijskih razloga uputno prikazati kao nešto što je bilo ostvareno *lege artis*, tj. u skladu sa odredbama jugoslavenskog ustava.

Tvrdnje o postojanju prava republika na istupanje iz saveza tako ne treba samo shvatiti kao rezultat razumljive težnje da se njihovom odcjepljenju dade pravno pokriće, već i kao indikator snage konfederalističkog imaginarija među hrvatskim ustavnim pravnicima, pravnim povjesničarima i u hrvatskom javnom životu općenito. Zadatak ostatka ovog poglavlja nije samo da postoja-

nje tog shvaćanja potkrijepi primjerima već i da naznači ambivalentnosti koje su ga od samog početka pratile, te procijeni do koje je mjere, i pod kojim uvjetima, takvo shvaćanje bilo u stanju opravdati ono zbog čega su njegovi najradikalniji zagovornici na njemu insistirali: jednostrano i ničim uvjetovano pravo republika na „izlazak" iz federacije.

Kao ilustraciju načina na koji se o prirodi jugoslavenske federacije govorilo u krugovima visoko rangiranih intelektualaca socijalističke Hrvatske, na ovom mjestu dovoljno je spomenuti stavove Ferde Čulinovića i Šime Balena. Dok Ferdo Čulinović, s jedne strane, na primjer, tvrdi da je Hrvatska „imala sva tri elementa državnosti … kada je dobrovoljno stupila u [jugoslavensku] zajednicu",[17] on gotovo u istom dahu naglašava da je ZAVNOH, kao najviše predstavničko tijelo te Hrvatske, „čitavim svojim … djelovanjem, jasno razotkrivao da ja nastao kao izraz negacije osovinske okupacije kao izraz osude čitavog naroda Hrvatske nad okupatorskim raskomadanjem Jugoslavije i podjelom njezinog državnog teritorija između agresorskih sila". Slično je i sa Šimom Balenom, koji primjećuje da se „s konkretnim radom na osnivanju političkog predstavništva narodnooslobodilačke borbe za Hrvatsku moglo početi tek po osnivanju AVNOJ-a kao općepolitičkog predstavništva svih naroda i zemalja Jugoslavije".[18]

U Rezoluciji o osnivanju AVNOJ se definira kao „skupština prestavnika [sic] svih naroda Jugoslavije" i izraz njihovog čvrstog jedinstva" koje se u različitim zemljama i pokrajinama različito izražava, te čiji je zadatak da stvori pretpostavke za njihov slobodan i ravnopravan život u Jugoslaviji kao „bratskoj zajednici" koju niko neće moći razoriti zbog toga što će biti iskovana u ognju zajedničke borbe".[19] Iako se u dotičnoj odluci ne govori o onome što razlikuje zemlju od pokrajine u pravno-političkom smislu, jasno je da se pod zemljama misli na regije za koje je bio predviđen status federalnih jedinica buduće Jugoslavije, a pod pokrajinama na one o čijoj posebnosti unutar okvira pojedine zemlje, barem za vrijeme zasjedanja I. zasjedanja AVNOJ-a, nije bilo spora

17 Čulinović, F., Povodom dvadeset i pete godišnjice ZAVNOH-a, u: Čulinović, F. (ur.), 1969, *Spomenica u čast dvadeset i pete godišnjice ZAVNOH-a*, Zagreb, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, str. 45.

18 Balen, Š., Inicijativni odbor Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske, u: Čulinović, F. (ur.), 1969, *Spomenica u čast dvadeset i pete godišnjice ZAVNOH-a*, Zagreb, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, str. 52.

19 Rezolucija o osnivanju Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije od 27. novembra 1942 (citirano prema: Petranović, B., Zečević, M., (ur.), 1988, *Jugoslavija 1918–1988. Tematska zbirka dokumenata Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, Rad, str. 581).

(kao što je to, na primjer, bio slučaj sa Dalmacijom čiji se politički individualitet u tom trenutku manifestirao kroz postojanje posebnog Pokrajinskog komiteta KPH na čelu NOB na jadranskom obali).

Za razliku od odluke o osnivanju AVNOJ-a, u kojoj se govori o „Slovenačkoj", „Hrvatskoj", „Dalmaciji", „Hercegovini", „Bosni", „Srbiji" i „Crnoj Gori", u odluci II zasjedanja uz narodno-oslobodilačke odbore i antifašistička vijeća Slovenije, Hrvatske, Srbije i Makedonije, spominju se i najviša predstavnička tijela zemalja kojih u Bihaću još nije bilo, poput Sandžaka i Bosne i Hercegovine (pod čijim okriljem nestaju zasebne Hercegovina i Bosna), dok se Dalmacija, poimence spomenuta u Bihaću, u Jajcu vise i ne spominje.[20] Iz svih ovih kolebanja oko broja i imena budućih federalnih jedinica, međutim, jasno se ocrtava ono što kolebanjima nije bilo podložno: neupitnost i jedne i druge Jugoslavije. To se najbolje vidi iz odluke II zasjedanja AVNOJ-a o njenoj izgradnji na federativnom principu, u kojoj se jasno kaže ne samo da „narodi *Jugoslavije* nikada nisu priznali … *raskomadanje Jugoslavije*", nego i da su „svoju čvrstu volju da *ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji*" kroz zajedničku oružanu borbu i dokazali.[21]

Ako je tako, Odluka AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federalnom principu nije bila *akt konstitucije federacije*, već *akt transformacije države*: tj. akt kojim je jedna međunarodno priznata, kvazivišenacionalna, monarhistička i unitarna država preoblikovana u programatski višenacionalnu, rudimentarno federalnu i potencijalno republikansku (a koja je Ustavom FNRJ tri godine kasnije reverzibilno pretvorena u federativnu, „narodnu" i republikansku državu u vrlo specifičnom smislu).[22] Oni koji su, poput slovenskog ustavnog pravnika Ivana Kristana, ratne odluke AVNOJ-a smatrali dokazom postojanja „historijskog dogovora" kojim je Jugoslavija bila uspostavljena kao (kon)federacija, susretali su se s dva međusobno povezana, a nerješiva problema. Kao prvo, za podršku svojoj tezi morali su prešutjeti upravo onaj dio teksta odluka na koje su se pozivali, a iz kojeg je nedvosmisleno proizlazilo da nitko od involviranih nastavak postojanja Jugoslavije kao države nije dovodio u pitanje. I kao drugo, oni nisu bili u stanju dosljedno identificirati ni tko je u tom navodnom dogovoru zapravo sudjelovao, pa se tako u Kristanovm članku na tu

20 Za istu tvrdnju vidjeti: Kutlešić, V., Federalizam u Drugoj Jugoslaviji, u: Fira, A., Marković, R., (ur.), 2010, *Dva veka srpske ustavnosti: Zbornik radova*, Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti, str. 351.

21 Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu od 29–30. novembra 1943, citirano iz: *ibid*, str. 659.

22 Jovičić, M., 1988, Jugoslovenska federacija u svetlosti komparativnih saznanja, *Glas: Odeljenje društvenih nauka*, Vol. 351, br. 25 str. 31.

temu na jednom mjestu govori o „dogovor[u] naših naroda odnosno *budućih* federalnih jedinica", na drugom o „dogovor[u] naroda i narodnosti *koji žive u* republikama i pokrajinama", a na trećem naprosto o „dogovor[u] federalnih jedinica" *simpliciter*.[23]

Nije na nama da na ovom mjestu prosuđujemo o krajnjim razlozima Kristanovog vrludanja. Ono što se može pretpostaviti je da ga je mogla motivirati ne samo želja da se provizorna ratna rekonstitucija Jugoslavije prikaže rezultatom dogovora matičnih nacionalnih država većinskog naroda, već i potreba da se prikriju dogovori i odluke koje su bile odlučujuće da se jugoslavenskim zemljama poput Hrvatske i Bosne i Hercegovine uopće prizna status nastajućih savezne republika.

Konture jednog takvog dogovora vide se iz odredbi dokumenata na koji se, barem ne u Hrvatskoj, inače ne obraća pretjerana pažnja. U Plitvičkoj rezoluciji od 14. juna 1942. tako na primjer stoji da se Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske (ZAVNOH) „zaklinje pred hrvatskim *i srpskim narodom* da će svoje snage usmjeriti za što skorije postignuće njihove pune i istinske slobode i ravnopravnosti: uzvišenog cilja za koji su oba naroda podnijela neviđene žrtve". Iako se ZAVNOH na borbu za ostvarenje nacionalne ravnopravnosti zaklinje obama narodima, očigledno je da je njegova zakletva namijenjena onom manjem, srpskom, koji od neravnopravnosti ima najviše razloga da strepi od većeg, te koji je svojim sudjelovanjem u narodno-oslobodilačkim odredima Hrvatske dao neizmjeran doprinos ne samo borbi protiv okupatora nego i uspostavi Hrvatske kao jednakopravne države u sklopu Jugoslavije.[24] Plitvička rezolucija ne može biti shvaćena kao akt kojim

23 Kristan, I., 1984, Da li je Jugoslavija konfederacija?, *Politička misao*, Vol. 21, No. 4, str. 78–81.

24 U Odluci o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na II Zasjedanju AVNOJ-a koju je ZAVNOH donio na svom trećem zasjedanju u Topuskom, odluke AVNOJ-a se prikazuju kao ostvarenje vjekovnih težnja i hrvatskog i *srpskog* naroda Hrvatske i koje osiguravaju hrvatskom i srpskom narodu u Hrvatskoj punu suverenost, te koje i hrvatskom i srpskom narodu u Hrvatskoj jamče sva prava (Stefanović, J., 1950, *Ustavno pravo*, Zagreb, Nakladni zavod Hrvatske, str. 204). Prema Hodimiru Sirotkoviću, međutim „za hrvatski narod imalo je Drugo zasjedanje [ZAVNOH-a] poseban značaj. Ono predstavlja prijelomnu točku u konačnoj konsolidaciji revolucionarne narodne vlasti; ono znači slom svih političkih planova kolaboracionista i simbol obnove državnosti Hrvatske u okviru demokratske federativne zajednice jugoslavenskih naroda. Svojim uspješnim političkim djelovanjem i učinkovitim utjecajem na organizaciju narodne vlasti, ZAVNOH se potvrđuje kao izričita državnopravna negacija čina osovinske okupacije zemlje i kao simbol suvereniteta partizanske Hrvatske." (Sirotković, H., 2002, *ZAVNOH – Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: rasprave i dokumenti*, Zagreb, Dom i svijet, str. 140–41 (citirano prema: Bing, A., 2013, Samoodređenje naroda i koncepcije hrvatske državno-

najviše predstavničko tijelo Hrvatske Srbima u Hrvatskoj priznaje status naroda u svemu ravnopravnog hrvatskom.

Pošto je ZAVNOH sam konstituiran voljom posebno spomenutog hrvatskog i srpskog naroda, ne voljom cijelog naroda Hrvatske, ta rezolucija u pogledu statusa Srba u Hrvatskoj kao naroda može jedino biti deklaratornog, a ne konstitutivnog karaktera. Ako u samom konstituirajućem aktu ZAVNOH-a stoji da se ZAVNOH uspostavlja voljom predstavnika ne jednog nego dva naroda Hrvatske, teško je zamisliti razlog zbog kojeg se odluke o njenom državnopravnom statusu u budućnosti više ne bi donosile uz suglasnost njihovih predstavnika. Sve i da je puna i istinska ravnopravnost dva naroda ostvarena samim članstvom Hrvatske u Jugoslaviji, izlazak Hrvatske iz jugoslavenskog okvira neizbježno bi otvorio pitanje institucionalne realizacije i simboličke manifestacije ravnopravnosti Srba i Hrvata.

Iako ovdje nije mjesto za spekulaciju o najprimjerenijem načinu njene realizacije, jasno je da se ona u principa može realizirati ne na jedan, nego na više međusobno ne-isključivih načina: ne samo kroz teritorijalnu autonomiju srpskog naroda na područjima gdje on pretežito živi, već i kroz bikameralnu strukturu hrvatskog sabora koji bi uz vijeće građana imao i vijeće naroda u kojem bi srpska delegacija mogla većinom glasova uložiti veto na nacrte zakona iz oblasti jezičnih, vjerskih ili nacionalnih prava; garantirana mjesta za pripadnike srpske nacionalnosti u najvišim tijelima sudbene vlasti poput ustavnog i vrhovnog suda; kroz instituciju potpredsjednika republike biranom iz redova kandidata srpske nacionalnosti; ili pak kroz zakonske odredbe o organizaciji izvršne vlasti po kojima bi zamjenici predsjednika vlade morali doći iz redova srpskog naroda.

Što se Bosne i Hercegovine tiče, pitanje njenog statusa konačno je razriješeno nakon Titovog susreta s članovima Pokrajinskog komiteta KPJ za Bosnu i Hercegovinu u vezi s inicijativom za sazivanje ZAVNOBiH-a. Ideja da se BiH uspostavi kao „autonomna pokrajina neposredno vezana sa saveznim ustanovama" sa nešto manjim pravima od ostalih federalnih jedinica je odbijena zbog toga što bi to narode koji na njenom području žive dovelo u neravnopravan položaj s ostalima. Osim toga, teškoće povezane s njenom „složenom društveno-političkom problematikom" bit će rješavane „efikasnije" i u „interesu sviju" bude li ih ona „samostalno rješavala (kao i) druge federalne jedinice ... na osnovu dubljeg poznavanja stvari i pouzdanijeg sluha za odnose i prilike u svojoj federalnoj jedinici".

sti u kontekstu Drugog svjetskog rata –refleksije povijesnog kontinuiteta, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest Filozofskoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, Vol. 45, No. 1, str. 148).

U BiH, koja funkcionira kao jedna od ravnopravnih federalnih jedinica, „Muslimanima [će se omogućiti] da se kao cjelina materijalno i kulturno razvijaju i slobodno nacionalno razvijaju“,[25] dok će ona od „jabuke razdora“ između Srba i Hrvata, postati „bratska veza i kamen temeljac srpsko-hrvatskih odnosa u Jugoslaviji“.[26] To što je BiH „vijekovima postoj[ala] kao ekonomsko-historijska cjelina“[27] nije dokaz njene državnosti zbog koje zaslužuje da bude priznata kao federalna jedinica, već indikator opravdanosti iznimke od primjene etno-teritorijalnog načela na području Bosne i Hercegovine, u svjetlu mogućih alternativa. Ako postoji princip na temelju kojeg se ta vjera zasniva, onda to nije princip nacionalne ravnopravnosti, ili pravo naroda na samoopredjeljenje, nego princip supsidijarnosti.

Jugoslavenski komunisti su optuživali velikosrpsku i velikohrvatsku buržoaziju da su „svojatale pa i cijepale tu zemlju, ne obaziruć se na mišljenje i želje naroda", ali se na mišljenje i želje samog naroda nisu previše obazirali.[28] Ono o čemu su prvenstveno vodili računa, kao što se vidi iz svjedočenja Rodoljuba Čolakovića, bila je potraga za rješenjem „kojim će biti zadovoljni svi narodi Jugoslavije, a koje će sa njihovog zajedničkog života ukloniti svaku smetnju za slobodan nacionalni razvitak svakog od njih i za skladan razvitak svih njih zajedno … na zadovoljstvo svih". S obzirom na to, kaže Čolaković, „[p]rilikom rješavanja nacionalnog pitanja ... nije [ni] mogla doći do punog izražaja volja naroda" kao takvog. Ono što Čolakoviću i drugima nije padalo na pamet je da se iz činjenice da o granicama i političkom statusu neke zamišljene administrativne jedinice treba odlučiti narod ne može utvrditi o kojem je točno narodu radi. Komunisti kao i anti-komunisti su se zaklinjali u volju naroda, ali kao i anti-komunisti oni nisu bili u stanju objasniti zašto bi za određivanje političke sudbine nekog područja bila odsudna volja baš ovako a ne onako shvaćenog naroda

Te unutrašnje, logičke, konceptualne tenzije nisu imale razloga da dođu do izražaja jer su najviši jugoslavenski rukovodioci inzistirali na sukladnosti teritorijalno-političke organizacije Jugoslavije sa životnim interesima republič-

25 Katz, V., Bosna i Hercegovina u Jugoslaviji, 1945-1958: kratak pregled, članak dostupan na web-stranici www.yuhistorija.com/serbian/jug_druga_txt01c9.html

26 Čolaković, R., Oslobođenje, 27. januar 1946, str 1, citirano prema Đurović, D., *Politički odnosi u Bosni i Hercegovini*, 1945-1958, doktorska disertacija, Filozofski fakultet Univerziteta u Begoradu, 2022, fn 266, str. 48.

27 Čolaković, R., 1973, Pravi odgovor na pitanje: čija je Bosna i Hercegovina, Pregled, vol. 11, str. 932 *citirano prema članku dostupnom na* web-stranici https://pregled.unsa.ba/index.php/pregled/article/view/1030/1051

28 Ibid., str. 930.

kim granicama neomeđenih jugoslavenskih nacija, koje, s obzirom na njihovu ujedinjujuću a ne razjedinjujuću ulogu, nemaju razloga za brigu.[29] „(I)ako živi u nekoliko federalnih jedinica naše velike otadžbine", pisao je u to vrijeme Čolaković, srpski narod nikada nije bio jedinstveniji". Štoviše,"[n]ama Srbima van Srbije", uvjeravao je Čolaković sumnjičavce, „niko i ne misli da osporava pravo održavanja najtješnjih veza sa našom braćom".[30] Pravni osnov za uspostavu takve Bosne i Hercegovine je po Čolakoviću bio nedvosmislen, jer su odluke AVNOJ-a

> bile tako jasne i proste, svima razumljive i prirodne da je svaka diskusija bila izlišna. [Kao iznimka od pravila] [n]ašao se *samo* koliko praznoglavi toliko i pretenciozni Božidar Magovac da zanovijeta o konfederaciji. [Mi] smo se obradovali kada se ta jalova diskusija završila [s obzirom da Magovca] *niko* nije slušao osim onih koji su baš morali [i] čije je strpljenje bilo doista neiscrpno.[31]

Razvoj događaja, međutim, čini se da je dao za pravo Magovcu, a ne Čolakoviću, što je postalo potpuno jasno 1971. godine usvajanjem ustavnih amandmana kojim je po prvi put „izvorni suverenitet" pripisan republikama *kao državama* kojima, po prirodi stvari, kao jednakopravnim članicama federacije pripadaju ista prava i obaveze bez obzira na njihove razlike u veličini, brojnosti i ekonomskoj snazi.[32] To, kao što je poznato, nije bio zaključak srpskih ustavnih pravnika, politologa i ostalih eminentnih intelektualaca.

29 Borković, M., Glišić, V., (prir.), 1972, *Osnivački kongres KP Srbije (8 – 12. maj 1945),* Beograd, Institut za istoriju radničkog pokreta Srbije, Beograd, str. 213.

30 Čolaković, R., 1945, *O lažnom i pravom srpstvu*, Sarajevo, Svjetlost, str. 42–43.

31 Čolaković, R., Kroz otvoreni prozor prodirala je svetlost prvog dana Demokratske Federativne Republike Jugoslavije, u: Đorđević, Ž. *et al.*, (ur.), 1963, *Tako je rođena nova Jugoslavija: Zbornik sećanja učesnika drugog zasedanja AVNOJ-a*, Kultura, Beograd, str. 118.

32 Za detaljnu racionalizaciju potrebe sprovođenja ustavne reforme na način na koji je ona sprovedena amandmanima iz 1971, vidjeti: Bilandžić, D., 1974, Međunacionalni odnosi u Jugoslaviji u svjetlu različitih društveno-političkih sistema, *Politička misao*, Vol. 11, No. 1–2, str. 101–114. Za posljednji jugoslavenski ustav kao objekt svjesnog pristanka svih republika i pokrajina, vidjeti: Bilandžić, D., 1984, Geneza ideje o Ustavu 1974. godine, *Politička Misao*, Vol. 21, No. 4, str. 74 i 77.

4. USTAV SFRJ KAO SREDSTVO OBRANE FEDERACIJE: NEKE USPOREDBE

Dok je za manjinu srpskih pravnika i teoretičara ustavna reforma iz 1971. predstavljala „integralni deo šireg procesa demokratizacije i samoupravnog preobražaja našeg društva",[33] za većinu je ona bila očigledno „uperena protiv ...najdubljih životnih interesa" srpskog naroda ne samo zato što se njome odbacuje sama ideja Jugoslavije kao „*državne* zajednice" već i zato što se od njenih republika prave samostalne i nezavisne države u kojima, bez obzira na svoj formalno-konstitutivni status srpski narod „ne može da živi svojski".[34]

Ustav po kojem federacija raspolaže samo onim nadležnostima koje joj, putem dogovora, ustupe republike a koje obavlja pod njihovim budnim okom i uz mogućnost da joj ih ili oduzmu ili uskrate, čime je po Miodragu Jovičiću „zgrada jugoslavenske ustavnosti" pretvorena u „tranzitnu stanicu", a njenim republikama „faktički, ako ne i nominalno" posljednjim jugoslavenskim ustavom priznato pravo na jednostrano odcjepljenje.[35]

Kada se bolje pogleda, Jovičić je do tog zaključka međutim mogao doći samo uz pomoć tri dodatno pretpostavke: (1) da je namjera ustavopis-

33 Pašić, N., 2025, *Nacionalno pitanje u savremenoj epohi*, Beograd, Službeni glasnik, str. 220.

34 Đurić, M., 1971, Smišljene smutnje, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3/1971, str. 230–33. Iako mnogi pravni stručnjaci početak konfederalizacije Jugoslavije vezuju uz usvajanje ustavnih amandmana 1971. godine, njeni se simbolički zameci mogu uočiti već u tekstu njenog prvog poslijeratnog ustava. Dok se u Odluci AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federalnom principu kaže da su narodi Jugoslavije kroz svoju zajedničku borbu protiv okupatora demonstrirali „svoju čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji", u čl. 1. Ustava FNRJ iz 1946. samo piše da su ravnopravni narodi Jugoslavije, „na osnovu svog prava na samoopredjeljenje, uključujući pravo na otcepljenje, izrazili svoju volju da žive zajedno u federativnoj državi". Dok ta formulacija još uvijek ne isključuje mogućnost da su dotični narodi time izrazili svoju volju da, kako to stoji u Odluci AVNOJ-a, nastave živjeti ujedinjeni u Jugoslaviji, u Načelu br. 1 Ustava iz 1974. stoji nešto sasvim drugo: tj. da su se, „na osnovu svoje slobodno izražene volje u zajedničkoj borbi [ti narodi] ujedinili … u saveznu republiku ravnopravnih naroda i narodnosti [te] stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi".

35 Jovičić, M., 1993, *Državnost federalnih jedinica*, Beograd, Naučna knjiga, str. 98–99. Kao što tvrdim na drugom mjestu, Jovičić oscilira između dvije nepomirljive koncepcije federacije i konfederacije, ili još preciznije, dva nepomirljiva shvaćanja onog po čemu se federacija od konfederacije razlikuje. Po prvom shvaćanju, razlika između federacije i konfederacije je razlika u stepenu do do kojeg njihovo državno uređenje u svojim relevantnim aspektima utjelovljuje ideale „federalnog načela". Po drugom, razlika između federacije i konfederacije je razlika u prirodi „osnovnog konstitutivnog akta" na kojem se obje tvorevine zasnivaju, a koji je u prvom slučaju ustav, a u drugom pakt, odnosno (međunarodni) ugovor.

ca zaista bila da se Ustavom iz 1974. stvore uvjeti pod kojima bi savezne republike mogle istupiti iz Jugoslavije svojevoljno, samostalno i neometano; (b) da su ustavne odredbe kojima su republike stavljene u poziciju da bez puno napora paraliziraju ili čak prouzroče kolaps organa vlasti na saveznom nivou dovoljan dokaz te namjere,[36] i (3) da su za postojanje ili nepostojanje implicitnog prava na odcjepljenje od presudne važnosti *namjere* ustavotvorca, a ne zdrav razum ustavobranitelja. Za razliku od Jovičića, suvremeni američki pisci smatraju da je na pitanje o postojanju ili ne postojanju ekvivalentnog prava u američkom kontekstu autoritativan odgovor dao ishod građanskog rata, za kojeg su zaslužni ne samo vojna superiornost snaga Unije i generalna suzdržanost velikih evropskih sila nego i spremnost predsjednika Lincolna da po cijenu rata „ustraje na svom shvaćanju Ustava usprkos konkurentskim zahtjevima Juga i Vrhovnog suda".[37]

Nepredviđenost mehanizama za sprečavanje jednostranog odcjepljenja ne treba tako interpretirati kao unaprijed dato prešutno odobrenje takvog odcjepljenja (po principu da ako *remedium* nije *ubi*, niti *jus* ne može biti *ibi*) nego u svjetlu ostalih članova ustava, kao što su to član 5 (o kojem je već bilo riječi) i za ovu priliku posebno važan član 237. po kojem dužnost da „štite i brane" njenu „nezavisnost, suverenitet [i] teritorijalnu cjelokupnost" pripada ne samo oružanim snagama SFRJ ili saveznom predsjedništvu kao njihovom vrhovnom komandantu, ne samo „narodima i narodnostima" kao kolektivitetima već i „radnim ljudima i građanima" kao pojedincima: što će reći doslovno *svima*.[38] Taj se član obično ignorira u pravnoj analizi jugoslavenskog raspada iako se njime u pruža pokriće ne samo odlukama za koje bi Predsjedništvo SFRJ kao kolektivni šef države inače bilo nenadležno, nego i odlukama *svakog*

36 Jutarnji.hr, 2007, Milka Planinc: Partizanski i Domovinski rat su antifašistički, *Jutarnji list* (https://www.jutarnji.hr/naslovnica/milka-planinc-partizanski-i-domovinski-rat-su-antifasisticki-3303527, 17. 7. 2025.). Sve i da je Jugoslavija bila utemeljena na nekoj vrsti ugovora, iz toga ne slijedi da ugovorne strane nisu odgovorne za nadoknadu štete prouzročene drugim stranama do koje je došlo jednostranim odcjepljenjem uz kršenje njegovih eksplicitnih odredbi, pogotovo ako se u obzir uzme činjenica da je uspostavljanje saveznih republika kao jednakopravnih članica federacije bilo stvar dogovora: bilo da je (kao u slučaju Bosne i Hercegovine) bila riječ o dogovoru članova najužeg vojno-partijskog rukovodstva narodno-oslobodilačkog pokreta Jugoslavije, i to na osnovu kalkulacija i pretpostavki koji sa idejom državnosti i suverenosti dotične jedinice nije imao nikakve veze; bilo da je (kao u slučaju Hrvatske) bila riječ o dogovoru predstavnika hrvatskog naroda i srpskog naroda u Hrvatskoj, kao njenih dvaju, po svemu jednakopravnih, naroda.

37 Stokes Paulsen, M., 2004, The Civil War as Constitutional Interpretation, *University of Chicago Law Review*, Vol. 71, p. 692.

38 Jovičić, M., 1993, str. 97.

*drugog t*ko bi, sa mjesta de fakto šefa države poduzimao mjere za obranu jugoslavenskog teritorijalnog integriteta.

Iz te perspektive treba procjenjivati i tvrdnje o nesposobnosti saveznog ustavnog suda da po pitanju sprečavanja neustavnog izdvajanja iz Jugoslavije išta učini, a koja navodno slijedi iz načina na koji se o njegovoj nadležnosti govorilo u članu 206. ustava. Dok drugi stav tog člana propisuje da „zakoni i drugi propisi i opšti akti" moraju biti „u saglasnosti sa Ustavom SFRJ", njegov prvi stav tek kaže da „[r]epublički ustav i pokrajinski ustav ne mogu biti u suprotnosti" sa njegovim odredbama. U prvom slučaju, ako Ustavni sud Jugoslavije ustanovi da neki savezni, republički ili pokrajinski *zakon* nije u saglasnosti sa Ustavom SFRJ, on će to utvrditi odlukom kojom se takav zakon stavlja van snage. U drugom slučaju, međutim, ako Ustavni sud ustanovi da je neki republički *ustav* u suprotnosti sa Ustavom SFRJ, on će o tome Skupštinu SFRJ obavijestiti mišljenjem — a s obzirom na to da je riječ o (običnom) mišljenju, takav akt ne zadire u važenje osporenih normi republičkog ustava.

Po Jovanu Đorđeviću, onima koje takva „eventualna kolizija" između saveznog i republičkih ustava tangira preostaje jedino da je pokušaju riješiti „*političkim* sredstvima": uz oslonac na „budnu javnost" te uz, po Đorđeviću, „očekivanu", „ustavnu lojalnost i disciplinu organa republik[a]".[39] Ono što međutim treba naglasiti je da suvremeni liberalno-demokratski konstitucionalizam ni u teoriji ni u praksi nema ništa protiv „dobrog" protuustavnog djelovanja ustavnih institucija, uključujući one za koje se smatra da su zadužene za očuvanje integriteta postojećeg ustavnog poretka.[40]Zato je i moguće da se eklatantno protu-ugovorna uzurpacija ovlaštenja od strane Evropskog suda pravde u slučaju *Van Gend en Loos* slavi kao primjer „preuzimanja inicijative" i „kreativne transgresije", dok se savjetodavno mišljenje u kojem je vrhovni sud Kanade svoje pravo da ocjenjuje ustavnost jednostranog otcjepljenja provincije Kvebek izveo iz navodne interakcije četiri nebulozna ustavna principa smatra jednim od najznačajnih doprinosa razvoju suvremenog komparativog ustavnog prava.[41]

Odgovornost za to što oni koji su nakratko preuzeli tu dužnost stoga ne pripada samo tvorcima ustava već i mnogim drugima: od pravnika Save-

39 Đorđević, J., 1989, str. 733.

40 Ginsburg, T., Lansberg-Rodriguez, D., Versteeg, M., 2012, When to overthrow your government: the right to resist in the world's Constitutions, *UCLA Law Review*, Vol. 60, p. 1184.

41 Lindahl, H., 2003, Acquiring a community: The acquis and the institution of European legal order, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, p. 433.

znog sekretarijata za narodnu odbranu koji su svom sekretaru „rekli da nema ustavnog osnova za takav postupak"[42], preko članova predsjedništva SFRJ koji su upravo zbog toga zaključili da se savezna država „ne može spašavati na bazi postojećeg ustava"[43], do svih onih koji su, našavši se na mjestu od utjecaja, odbili da slijede primjer Abrahama Lincolna, a koji je (polazeći od pretpostavke da se nijedna odredba ustava ne smije interpretirati „na način koji bi osujetio temeljni pothvat ustavne vladavine") u odsudnom trenutku prigrabio ovlaštenja koja mu ni po slovu ustava, ni po autoritativnom tumačenju njegovih odredbi od strane Vrhovnog suda, nisu pripadala.[44]

5. USTAV SFRJ I PRAVO (ETNO)NACIJA NA SAMOODREĐENJE

Iz te vizure treba promatrati i djelovanje navodno nelegitimnih i nelegalnih saveznih organa, poput „krnjeg" jugoslavenskog predsjedništva.[45] Prema prijedlogu „krnjeg" Predsjedništva SFRJ, za pokretanje postupka odcjepljenja republike bilo je dovoljno da se na sve-republičkom referendumu u prilog republike izjasni obična većina njenih građana. U slučaju višenacionalnih republika poput Hrvatske i Bosne i Hercegovine, odcjepljenje unutar njihovih trenutnih granica bi bilo moguće ako se za njega izjasne većine svih konstitutivnih naroda. U slučaju da se jedan ili više od tih naroda izjasni protiv odcjepljenja, područja na kojima oni čine većinsko stanovništvo bi pripala Jugoslaviji, pod uvjetom da se graniče s teritorijom jedne ili više od republika koje u njoj namjeravaju ostati.[46] Iako je taj prijedlog uživao podršku Srbije, njen se predsjednik prema pitanju implikacija prava na samoopredjeljenje u kontekstu zahtjeva za odcjepljenje odnosio nonšalantno:

42 Jović, B., 1996, *Poslednji dani* SFRJ, drugo izdanje, Kragujevac, Prizma, str. 135–36.

43 *Ibid*.

44 Stokes Paulsen, M., 2004, str. 692.

45 Po Dobrici Ćosiću, Ustav iz 1974. godine je „ugrozio istorijski i etnički integritet i identitet srpskog naroda" (Ćosić, D., Jugoslavija i srpsko pitanje, u: Ćosić, D., 2009, *Srpsko pitanje u XX veku: Lična istorija jednog doba*, Beograd, Službeni glasnik, str. 146. Po Jovanu Miriću, međutim, niti je srpski narod ikad postojao na način na koji to pretpostavlja Ćosić kada govori o njegovom „integritetu", niti je kod Srba u Hrvatskoj bila razvijena svijest o pripadanju njegovom korpusu". Mirić, J., *Demokracija i ekskomunikacija: prilozi istraživanju hrvatske političke kulture*, Zagreb, Srpsko kulturno društvo Prosvjeta, 1999, str. 265; citirano prema Jović, D., *Otpor intelektualca*, Novi Sad, Akademska knjiga, 2025, str. 346.

46 Radan, P., 2001, Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia, *University of Tasmania Law Review*, Vol. 20, No. 2, p. 200.

> Za narode koji se zalažu za Jugoslaviju pitanje granica se uopšte ne postavlja već se sa tim problemima moraju suočiti pre svega oni koji žele Jugoslaviju da napuste. Logično je, a i pravedno, da oni koji problem otvaraju moraju nastojati da ga reše, imajući u vidu da se rešenja ne mogu tražiti niti ići na štetu, a mogu tražiti i naći na principima poštovanja narodne volje i prava na samoopredelenje.[47]

Milošević je pravo na samoopredjeljenje pripisivao narodima Jugoslavije kao cjelinama bez obzira na njihov ustavni položaj u pojedinim republikama, iako u pregovorima o modalitetima odlaska pojedinih republika Jugoslavije neizbježno nastupa kao predsjednik Srbije, republike koja, kako je to Milošević volio naglašavati, „ne učestvuje u sukobu".

Takva pozicija srpskog rukovodstva nije bila bez rezona: ako Srbija nije strana u sukobu, za tragične posljedice sukoba ne može biti odgovorna. Na pitanje Lawrencea Eagleburgera o tome što bi Srbiju „zadovoljilo", kao rješenje sukoba između hrvatske vlade i Srba u Hrvatskoj Borisav Jović je odgovorio da je Srbija spremna da prihvat[i] svaku njihovu odluku: „bilo da oni žele da izađu iz Hrvatske … bilo da žele da ostanu u Hrvatskoj na bazi neke autonomije". Koju god da Srbi u Hrvatskoj odluku donesu po tom pitanju, oni njome ostvaruju „isto pravo na samoopredeljenje kao i Hrvati u Hrvatskoj te zbog čega se--bez obzira na nevoljkost da na odluke Srba u Hrvatskoj na bilo koji način utječe--od Srbije ipak ne može „očekivati da osporav[a] niti njihovu državotvornost niti njihovo pravo na samoopredeljenje" koje im pripada po ustavu u kojem se Hrvatska definira kao Republika [i] hrvatskog i srpskog naroda".[48]

Iako je pozicija Srbije izgledala politički oportuno, pitanje je ipak koliko je to ona zaista bila s obzirom na to da je njena logička nekoherentnost bila očigledna. Ako Srbija ne čini ništa drugo nego samo pruža podršku borbi srpskog naroda u Hrvatskoj za samoopredjeljenje, uzvratio je Lawrence Eagleburger Joviću: „Da li to automatski znači da ono što je stav Srba u Hrvatskoj, ili Srba u BiH, jeste i stav Srbije?" Ako je tako, da li to onda znači da Srbija nema mogućnosti da utiče na vođe Srba u Hrvatskoj, ali da oni mogu da utječu na nju? Jovićev odgovor teško da bi uvjerio ikoga: rukovodstvo Srbije donosi odluke koje se tiču Srbije, a da „…[l]ideri Srba u Hrvatskoj sarađuju sa Srbi-

47 Milošević, S., 2001, *Od Gazimestana do Ševeningena*, Beograd, Harprom, str. 69.
48 Jović, B., 1996, str. 425–26.

jom kada treba pružiti političku i … drugu pomoć ugroženim Srbima u Krajini, ali ne i onda kada ocene da ne treba da slušaju stavove Republike Srbije".[49]

Sve i da se protuintuitivnost Jovićevog odgovora stavi na stranu, njegovo shvaćanje prava naroda na samoopredjeljenje u kontekstu sukoba u Hrvatskoj se protivilo koncepciji samoopredjeljenja koje pripada narodima kao cjelinama a ne (kao što to slijedi iz Jovićevog opravdanja pozicije srpskog rukovodstva), republičkim-granicama-isparceliziranim *dijelovima jugoslavenskih naroda čija* je „konstitutivnost" priznata u ustavima pojedinih jugoslavenskih republika.[50] Za tadašnje kritičare srpskog rukovodstva ta je diskrepancija—između koncepcije prava naroda na samoopredjeljenje koja navodno slijedi iz uvodnih načela Ustava iz 1974. (i za koju se srpsko rukovodstvo navodno zalagalo), i one koja *ipso fakto* slijedi iz Jovićevog razgovora sa Eagleburgerom—bila očita. Ukoliko stav o pravu naroda da učestvuje u odlučivanju o Jugoslaviji treba da ima ikakvog smisla", poentirao je Zoran Đinđić, „srpski pregovarači ne mogu da zastupaju samo stanovište Republike Srbije". Ako žele biti principijelni, oni po Đinđiću u svoju poziciju moraju „da ugrade zahteve i interese svih delova srpskog naroda koji žive u Jugoslaviji", kao i da omoguće onima koji ih predstavljaju „da legalno učestvuju u formiranju srpske pozicije u jugoslovenskim pregovorima".[51]

Bez obzira na razlike u entuzijazmu i iskrenosti s kojim su se Milošević, Jović i Đinđić pozivali na pravo naroda na samoopredjeljenje do odcjepljenja, sva trojica su smatrala da to pravo ne pripada narodima teritorijalnih republika. Kao i njima trojici, i Dobrici Ćosiću je tu sve bilo jasno:

> Čim su Hrvati, Slovenci, Makedonci i Muslimani nacionalnim samoopredeljenjem i svojim plebiscitima odlučili da stvore samostalne nacionalne države, bilo je prirodno i *demokratsko pravo* i životna nužda srpskog naroda da i on stvori svoju državu" u kojoj će mu se, kao „*celini*[,] trajno obezbediti sloboda postojanja i stvaranja".[52]

49 *Ibid*.

50 *Ibid*.

51 Đinđić, Z., 1991, Promet ravan nuli, *Demokratija*, 10. maj, citirano prema: Ribić, V., 2023, *Politička mobilizacija u Srbiji od 1987. do 1992*, Beograd, Arhipelag, str. 174.

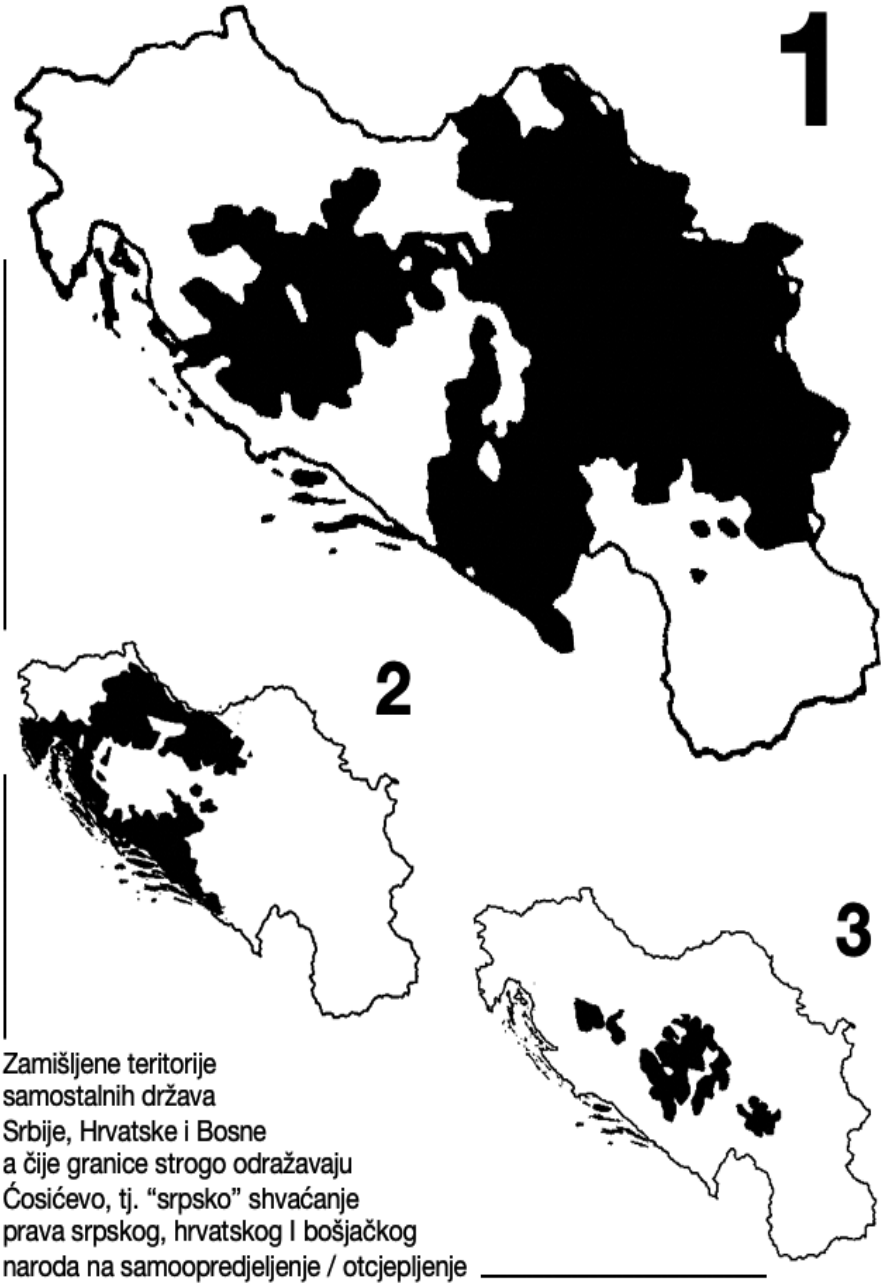
52 Ćosić, D., Pismo Kongresu srpskih intelektualaca u Sarajevu, 26. mart 1992, u: Ćosić, D., 2009, *Srpsko pitanje u XX veku: Lična istorija jednog doba*, Beograd, Službeni glasnik, str. 186.

To, kaže Ćosić, ne znači da *svi* Srbi trebaju živjeti u istoj državi: „[t]u apsurdnu ideju", kaže Ćosić, „nikad nisam ni zastupao ni izgovorio". Ono što međutim opravdava korekciju granica Srbije na jednom općenitom nivou je princip koji u suvremenoj literaturi o samoopredjeljenju još uvijek nema prihvaćenog imena, a kojeg bismo, za ovu priliku mogli naprosto nazvati što više, to bolje: što više onih koji su se unutar novonacrtanih granica našli drage volje, to bolje. Što to međutim točno znači doslovno ovisi o načinu na koji se na stanje stvari na terenu gleda: područja na kojima srpski narod čini većinu izgledat će na jedan način ako se udio pripadnika etničkih grupa u stanovništvu Hrvatske prikaže po općinama (kao što je to slučaj na karti A dolje), a drugi ako se prostorne razlike između udjela različitih etničkih grupa u stanovništvu Hrvatske prikažu po naseljenim mjestima (kao što je to slučaj s kartom B). Dok se na karti A područje na kojem je srpski narod čini skromno, ali koliko-toliko kompaktno, ono se na karti B čini većim, ali ne i podobnijim za uspostavu državne vlasti.

Konačni oblik državnih granica, po Ćosiću, trebao bi odražavati ne samo postotak svih Srba sa područja bivše Jugoslavije koji bi korigiranim granicama Srbije trebali biti obuhvaćeni, već i njenim „životnim, strateškim, komunikacijskim, i kulturnoistorijskim interesima matične države".[53] Karte koje slijede imaju za cilj da jasno ukažu na problem s kojim se tako shvaćeno pravo naroda na samoopredjeljenje neizbježno suočava u realizaciji: tj. pod uvje-

53 Autorizovane beleške razgovora o temi hrvatsko-srpskog sukoba i njegove uloge u razbijanju Jugoslavije, koji je Dobrica Ćosić vodio sa Slavoljubom Đukićem u avgustu 1998, u: Ćosić, D., 2009, *Srpsko pitanje u XX veku: Lična istorija jednog doba*, Beograd, Službeni glasnik, str. 236.

tom da ga se shvati kao nešto što u principu jednako pripada svim jugoslavenskim narodima.



Zamišljene teritorije
samostalnih država
Srbije, Hrvatske i Bosne
a čije granice strogo odražavaju
Ćosićevo, tj. "srpsko" shvaćanje
prava srpskog, hrvatskog I bošjačkog
naroda na samoopredjeljenje / otcjepljenje

Smisao granica koje pripadnicima jednog naroda omogućavaju da u najvećoj mjeri žive u istoj državi, će vrlo lako izgledati drukčije iz perspektive naroda koji s takvom državom graniče. Iz njihove perspektive, te granice ne bi bile shvaćene kao pokušaj da se udovolji što većem broju pripadnika *svih* naroda da bez seljakanja žive u državama svog prvog izbora, već kao pokušaj da se efikasno funkcioniranje vlasti na teritoriju *njihovih* država što više otež*a* (što bi vjerojatno bio zaključak onih koji bi bili suočeni s ponudom da ostvare svoju nezavisnost u okvirima države prikazane na karti br. 2) ili kao *pokušaj da se objedinjavanje cjeline njihovog naroda unutar granica jedne države u potpunosti onemogući* (što bi vjerojatno zaključili oni koji bi svoje nacionalno samoopredjeljenje bili prisiljeni ostvariti na tri, međusobno nepovezana područja, poput onih iz karte br. 3).

Bilo bi nepošteno reći da Ćosić taj problem nije prepoznavao. Dapače. Ćosić je jasno naglašavao da prekomponiranje jugoslavenskog prostora uključuje dužnost „da pomognemo susednim narodima da ostvare svoje nacionalne ciljeve, sve do granice naših životnih prava, našeg identiteta i slobode; da se ne suprotstavljamo nijednom pravu susednih naroda ... da bi ta ista prava oni nama uvažavali".[54] Što se Ćosića tiče, takva „pomoć" bi se u hrvatskom slučaju mogla sastojati u pristanku Srbije na osamostaljenje Hrvatske u svojim kolokvijalno zvanim „avnojskim" granicama. U radikalnoj suprotnosti sa reputacijom velikosrpskog ideologa koja ga inače prati, Ćosić naglašava da on nikada nije

> [ni] pomišljao da Obrovac, Benkovac i Knin mogu biti u srpskoj državi i van Hrvatske. Srpsku državu trebalo je da čine oblasti sa srpskom većinom, a teritorije sa izmešanim nacionalnostima trebalo je organizovati kao autonomije različitih pravnih oblika, kakve su, na primer, švedska autonomija u Aland u Finskoj i austrijska autonomija Južni Tirol u Italiji. Takve autonomije u Hrvatskoj, Srbiji i Bosni i Hercegovini mogle su biti dvostruko i višestruko povezane s matičnim i susednim državama, a svi bi građani autonomija imali dvostruko državljanstvo.[55]

Kada se bolje pogleda, razlog zbog kojeg pravo srpskog naroda na samoopredjeljenje u tim „oblastima" ne treba realizirati u formi teritorijalne autonomije unutar granica Hrvatske, već kroz njihovo pripajanje Srbiji ne slijedi

54 Ćosić, D., 2009, str. 186.
55 *Ibid*, str. 236.

iz prirode prava naroda na samoopredjeljenje--kao što bi se to, iz Ćosićevog insistiranja na „nacionalnim referendumima naroda svih jugoslovenskih nacija bez obzira na to u kojoj republici žive", dalo zaključiti--već ono slijedi iz toga što se u Hrvatskoj, po Ćosiću, protiv Srba sprovodi „opšta diskriminacija"..[56]

Ali sve i da je Ćosićeva ocjena o prirodi odnosa hrvatskih vlasti prema Srbima u Hrvatskoj bila u potpunosti točna, to svejedno ne znači da je etno-nacionalnu koncepciju prava naroda na samoopredjeljenje trebalo primijeniti na način na koji je to Ćosić zamišljao. Ako, kao što je to tvrdio Ćosić, unutrašnje granice „avnojske" Jugoslavije nemaju legitimitet s obzirom na to da su one, kao i Jugoslavija sama, rezultat dogovora komunističkih elita, onda legitimitet nemaju niti ustavi koji etničke grupe na njenom prostoru razvrstavaju u dva nejednakopravna razreda: državotvorne jugoslavenske narode sa pravom na samoopredjeljenje koje obuhvaća pravo na odcjepljenje, i nedržavotvorne narodnosti, poput Albanaca na Kosovu i Makedoniji, ili Mađara u Vojvodini. Problem sa etno-nacionalističkom koncepcijom samoopredjeljenja nije dakle samo proizlazio iz činjenice da se iz nje ne mogu izvesti kriteriji teritorijalnog razgraničenja čijom bi se primjenom na jednakomjeran način ostavarilo samoodređenje svih u konflikt upletenih nacija, već i u činjenici da su oni koji su to pravo tražili za sebe, njega bili spremni priznati nikom drugom osim po porijeklu *jugoslavenskim* nacijama države Jugoslavije, bez obzira na činjenicu da je pravo čiju su realizaciju zahtijevali po njima samima pripadalo etničkim narodima bez obzira na njihovo porijeklo, i bez obzira na njihov položaj unutar ovih ili onih državnih granica.

6. MEĐUNARODNA (I)RELEVANTNOST USTAVA SFRJ U RASPADU JUGOSLAVIJE

Iako je tadašnja Evropska zajednica bila odlučna da „nikada ne prizna promjene granica [jugoslavenskih republika] koje nisu postignute mirnim putem i sporazumom", iz toga bi bilo pogrešno zaključiti da je za njihov pristup razrješenju krize u Jugoslaviji geografska rasprostranjenost i relativna brojčanost pripadnika jugoslavenskih etničkih naroda bila irelevantna. Razlog zbog kojeg su ministri vanjskih poslova nazvali zahtjev Jugoslavenske armije za predajom opkoljenog Dubrovnika „nezakonitim" nije zbog toga što je donesen od strane vojske koja prima naređenja od organa koji više ne djeluje kao legalni šef

56 *Ibid*, str. 147.

države, ili zbog toga što nastoji osujetiti pravo republike na integritet svog teritorija, već zato što mu je cilj „osvajanje jednog neosporno *hrvatskog* grada". [57]

Problem po EZ nije bilo teritorijalno proširenje Srbije, već proširenje do kojeg bi došlo bez suglasnosti teritorijalno „pogođenih" republika. Ono sto je srpsko rukovodstvo zapravo odbijalo nije bio dogovor sa republikama, već način na koji je EZ, počevši od Srba u Hrvatskoj, željela zadovoljiti teritorijalne aspiracije srpskog naroda na području raspadajuće Jugoslavije: ne kroz korekciju vanjskih granica između republika koje napuštaju i onih koje ostaju u Jugoslaviji, već kroz stvaranje novih teritorijalnih autonomija (za Srbe u Hrvatskoj) i osnaživanje već postojećih (za Albance na Kosovu) i konačno kroz tragično zakašnjelu etničku federalizaciju Bosne i Hercegovine pred sam početak rata u toj državi.

U svemu tome ne treba smetnuti s uma da odluka EZ da „nikada ne prizna promjene granica koje nisu postignute mirnim putem i sporazumom" jedino ima smisla ako se prvo prizna legitimnost nesporazumne i nemiroljubive promjene jugoslavenskih državnih granica.[58] Uloga Badinterove komisije je bila da toj očigledno neprincipijelnoj i moralno-politički sumnjivoj odluci dade *imprimatur* međunarodnog prava. Donošenjem Mišljenja br. 1, u kojem je Jugoslavija karakterizirana kao država federalnog tipa koja se nalazi u procesu raspadanja, to je i učinjeno.

Prema mišljenju Badinterove komisije, glavni razlog zbog kojeg se Jugoslavija nalazi u procesu raspadanja je zbog toga što „sastav i rad esencijalnih organa federacije više ne zadovoljava kriterije participacije i reprezentativnosti koji su inherentni federalnoj državi".[59] Problem s tim zaključkom je to što takvi kriteriji naprosto ne postoje. Budući da suglasnost o tome što neku drža-

57 Glaurdić, J., 2011, *Vrijeme Europe: Zapadne sile i raspad Jugoslavije*, Zagreb, Mate, str. 220.

58 Roth, B. R., Self-Determination as the Basis for a Right to Secession, in: Griffiths, R. D., Pavković, A., Radan, P., (eds.), 2023, *The Routledge Handbook of Self-Determination and Secession*, London, Routledge, p. 467.

59 Po Alenu Bjukananu, to je ispravan zaključak jer je „rotacija u saveznom predsjedništvu" prestala funkcionirati, što je po njemu značilo da ta, navodno „vitalna komponenta … delikatnom sustavu provjera i ravnoteže" više nije bila u stanju „smanjiti prijetnju diskriminacije protiv manjina". Buchanan je tu u krivu ne samo zbog neprimjenjivosti ideje mehanizma provjera i ravnoteža unutar skupštinskog sistema poput Jugoslavenskog, nego i zbog toga što je u tom sistemu, i to iz perspektive njega samog, distinkcija između nacionalne većine i nacionalne manjine, ili između većinskog i manjinskog naroda bila besmislena. Vidjeti: Buchanan, A., 2004, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 366.

vu čini inherentno federalnom ne postoji, ne mogu postojati niti forme participacije i reprezentativnosti koji bi takvoj državi bili inherentni.

Sve i da takav koncept postoji, o legitimnosti specifičnih oblika participacije se ne bi moglo raspravljati bez poznavanja uloge koju te forme unutar ustavnog sistema federalne države igraju, i bez uzimanja u obzir načina na koji je pitanje političkog predstavništva federalnih jedinica riješeno u državama koje su joj usporedive. Sve da kriteriji participativnosti i reprezentativnosti, za koje bi se moglo reći da su inherentni federalnim državama, zaista i postoje, oni bi svejedno bili irelevantni iz perspektive međunarodnog prava koje ne dijeli države na federalne i nefederalne, te koje pitanja njihovog unutrašnjeg uređenja ostavlja po strani. Drugim riječima: jedina stvar koja je, u smislu UN-ove Rezolucije 2625, druge države mogla osloboditi dužnosti poštivanja teritorijalnog integriteta Jugoslavije je postojanje nacionalne diskriminacije u sastavu organa koji predstavljaju volju ili interese naroda Jugoslavije u cjelini—ne da li, do koje mjere, ili na koji način u radu tih organa sudjeluju izabrani ili delegirani predstavnici teritorijalnih jedinica sa nižih nivoa vlasti.

Prihvaćajući stav Međunarodnog suda pravde iz predmeta *Burkina Faso protiv Republike Mali* o 'logičnoj povezanosti' načela *uti possidetis juris* sa fenomenom stjecanja [državne] nezavisnosti [općenito], Badinterova komisija je također prihvatila ono sto je, po mišljenju tog suda, glavna svrha tog načela u situacijama u kojim se nastanak novih država odvija u sjeni sukoba između pristalica nepomirljivih shvaćanja prava naroda na samoodređenje. Zahtijevajući od svih da poštuju teritorijalni integritet nastajućih država unutar granica u kojima su one donedavno postojale kao sastavnice nekih drugih država, cilj principa *uti possidetis* je da „spriječi da [njihova] nezavisnost i stabilnost … bude ugrožena bratoubilačkim sukobima".

Ono na što primjena tog načela smjera, a što Badinterova komisija ne prenosi, jeste da izbjegne poremećaje kojima bi uživanje u plodovima borbe za samoodređenje moglo biti uskraćeno ne samo pojedinim narodima koji su se za njegovo ostvarenje borili, nego i njihovom „cijelom kontinentu". Ako je tako, o sprečavanju 'bratoubilačkih borbi' kao svrsi primjene načela *uti possidetis juris* može jedino biti govora samo u kontekstu u kojem narodi koji su svoje pravo na samoodređenje kroz borbu protiv istog neprijatelja ostvarili u formi nezavisnih država ostaju i dalje bratski povezani u odnosu na sve one koji bi izvana mogli ugroziti nezavisnost njihovih država. Dajući pravno uporište za miješanje vanjskih sila u unutarjugoslavenski sukob oko konkretnih implikacija prava naroda na samoodređenje, svrha koju je Badinterova komisija na-

mijenila načelu *uti possidetis* u Jugoslaviji bila je dijametralno suprotna od one koju joj je namijenio MSP u slučaju *Burkina Faso v. Mali.*[60]

Ono što je Badinterovoj komisiji omogućilo da pruži pravno pokriće uplitanju stranih sila nije bila karakterizacija te države kao konfederacije, ili prihvaćanje hrvatsko-slovenske koncepcije prava naroda na samoopredjeljenje,[61] već to što je Komisija, bez uporišta u literaturi i relevantnim pravnim normama, učinila tri, dotad nezamislive stvari: (1) *karakterizirala* Jugoslaviju kao državu „federalnog tipa", praveći time razliku između tipova država s obzirom na njihovo unutrašnje uređenje koje međunarodno pravo ne poznaje, (2) *izmislila* na licu mjesta u teoriji i praksi federalizma do tad nepoznato načelo reprezentativnosti i participacije te, primjenjujući ga na situaciju u Jugoslaviji, neizbježno (3) *ignorirala* razlog zbog kojeg savezni organi djeluju „nereprezentativno", čime je implicite oslobodila savezne funkcionere dužnosti da

60 V. generalno, Vidmar, J., 2013, *Democratic Statehood in International Law: The Emergence of New States in Post-Cold War Practice*, Portland, Hart Publishing, Za kritiku Vidmarove obrane nepovredivosti republičkih granica, vidjeti: Oklopcic, Z., 2015, The Anxieties of Consent: Theorizing Secession between Constitutionalism and Self-Determination, *International Journal on Minority and Group Right*s, Vol. 22, No. 2, pp. 273–74. Po Juri Vidmaru, umjesto na načelu uti possidetis juris, zahtjev za poštovanjem granica jugoslavenskih republika u procesu njihovog pretvaranja u suverene i nezavisne države temelji se na njihovom historijskom „pedigreu", kao „čvrsto uspostavljenih jedinica samoodređenja". Uzimajući postojanje Bosne i Hercegovine u austrougarskom carstvu, a kasnije u komunističkoj Jugoslaviji, kao dovoljan dokaz takvog pedigrea, Vidmar zanemaruje ne samo kratkoću postojanja Bosne i Hercegovine kao jedinstvene administrativne jedinice koja nastaje fuzijom sandžaka Bosne i sandžaka Hercegovine tek sredinom 19. vijeka, te koja kao autonomna pokrajina prestaje postojati 1918. činom prisajedinjenja Države SHS Kraljevini Srbiji, te koja je u svom austrougarskom obličju uskrsnuti tek 1943. odlukama ZAVNOBiH-a i AVNOJ-a, i to primarno zbog percipirane nemogućnosti da područje koje obuhvaća bude podijeljeno po nacionalnom principu, te s time povezena zabrinutosti komunista da bi pokušaji njene podjele izazvali nove nesuglasice između Srba i Hrvata. Ako je postojanje Bosne i Hercegovine kao zasebne jedinice austrougarskog carstva indikator državnopravnog pedigrea te jugoslavenske republike, onda bi nepostojanje Slovenije kao zasebne jedinice u tom istom carstvu trebalo biti indikator da u njenom slučaju takav pedigre ne postoji. Jedinica koja je po prvi puta u povijesti administrativno objedinila većinu slovenskih historijskih zemalja pojavljuje se tek 1928. u Kraljevini Jugoslaviji, i to ne pod imenom Slovenija već Dravska Banovina. Ako se u slovenskom slučaju može govoriti o ičijem državno-pravnom pedigreu, onda to sigurno nije historijski pedigre Slovenije, koja pod tim imenom, kao federalna jedinica socijalističke Jugoslavije, postoji tek od kraja Drugog svjetskog rata, već pedigre habsburških historijskih pokrajina, Kranjske, Koruške, Štajerske, i Gorice, koje su se 1928. po prvi put u povijesti našle unutar granica jedne dominantno slovenske teritorijalne jedinice.

61 Vidjeti, pogrešno: Hughes, J., 2025, A house divided against itself cannot stand: the EC's management of the collapse of Yugoslavia, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 36, No. 2, pp. 55–76.

budu lojalni savezu (*federal comity*, *bundestreue*) i tako, na jednom općenitijem nivou pridonijela umanjenju vrijednosti federalizma kao sredstva rješavanja političkih konflikata.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

O Ustavu iz 1974. razgovara se kao da je riječ o čovjekolikom akteru koji republikama koje se od Jugoslavije žele odvojiti pravo na odvajanje ili eksplicitno „priznaje" ili na indirektni način „omogućava", iako se o njemu jednako tako može razgovarati kao o artefaktu: proizvodu rada stvarno postojećih političkih aktera za čije su objašnjavanje zaduženi oni za koje se, s obzirom na njihovu profesiju, može pretpostaviti da o ustavnim stvarima znaju mnogo više od običnih građana, te da zbog toga na sva ustavno-relevantna pitanja mogu odgovarati autoritativno.

Ne pitajući se da li se o Ustavu iz 1974. godine može govoriti bez njegove antropomorfizacije, mi i ne primjećujemo da njegovoj ulozi u raspadu Jugoslavije pristupamo posredovanjem konceptualnih dihotomija koje uzimamo zdravo za gotovo, i zbog kojih se, već više od trideset godina, vrtimo oko jednih te istih pitanja: da li je po ustavu pravo na samoopredjeljenje do otcjepljenja pripadalo republikama ili je ono pripadalo narodima? Da li je to pravo u Jugoslaviji već konzumirano i u praktičnom smislu potrošeno, ili je ono, kako to kaže Ustav Hrvatske, neprenosivo i nepotrošivo? I najvažnije: ako je pravo naroda na samoodređenje kao univerzalni moralni princip „viši" i „jači" od svih nacionalnih ustava, a pogotovo od onih lingvistički zbrkanih i nedemokratski usvojenih kao što je bio Ustav SFR Jugoslavije iz 1974, čemu onda opsesivno nastojanje da se dokaže kome je zapravo taj ustav (pri)davao pravo na samoodređenje i šta je, po tom ustavu, to pravo uključivalo? Zašto deklarirani demokrati na pitanja o samoopredjeljenju pokušavaju dati odgovore kroz raspravu o smislu teksta ustava za koji smatraju da je „zbrkan"[62] i „konfuzan", i koji se odnosio na državu, koju, u najmanju ruku, smatraju nedemokratskom?

Čudnovatu zapitanost ulogom jednog komunističkog ustava u raspadu komunističke višenacionalne federacije je možda najbolje shvatiti kao simptom kolektivne nespremnosti na otvoreno suočavanje sa pitanjima koja nas zapravo muče, a koja su moralno-politički neugodnija: Kako se trebala raspasti Jugoslavija? Da li je Jugoslavija, s obzirom na način na koji je bila ustrojena, bila vrijedna spašavanja? Ako jeste, da li je njen raspad mogao proći bez manje nasilja? Tko je za nasilje koje je obilježilo raspad Jugoslavije bio najviše

62 Dimitrijević, V., 2004, p. 12.

odgovoran? Ako je tako, pitanje nije samo što su akteri čije je ponašanje značajno utjecalo na tok raspada Jugoslavije smatrali da ustav (ne) dozvoljava (i zašto) u godinama koje su prethodile, nego i što oni koji postavljaju pitanja o ulozi 17-godišnjeg ustava u raspadu 46-godišnje SFR Jugoslavije *danas*, 30 godina nakon njegovog završetka, (misle da) time postižu.

U Hrvatskoj se o Ustavu govori afirmativno ne samo zbog toga što njegove odredbe pružaju dokaz *pravne utemeljenosti* jednostranog odvajanja Hrvatske od Jugoslavije nego i zbog toga što podupiru percepciju *mogućnost*i takvog odvajanja kao *odavno dogovorenog* i kao takvog *politički legitimnog*, što je ključno za održanje slike o onima koji su se za nezavisnost Hrvatske u administrativnim granicama beskompromisno borili kao *moralno neodgovornima* za nasilje i razaranja uz koje je ta nezavisnost ostvarena. Razlog zbog kojeg se o Ustavu u Srbiji govori kao „grobaru Jugoslavije" nije da se upozori na potencijalno katastrofalne posljedice puzajuće konfederalizacije višenacionalnih federalnih država, već da se narod koji je od njenog upokojenja objektivno imao najviše štete predstavi kao žrtva koja--*naivna a širokogrudna* kakve žrtve već jesu--nije na vrijeme primijetila kakvu joj ustavno-pravnu sudbinu namjenjuju njena nezahvalna, nelojalna i nezajažljiva južnoslavenska subraća.[63] Građanski intelektualci koji denunciraju to, većinsko-srpsko stajalište s njime odbacuju ne samo etničku koncepciju samoopredjeljenja nego i ideju o korekciji granica i rekompoziciji teritorija. Nejasno ostaje da li takvi intelektualci tu ideju odbacuju (a) zbog toga što smatraju da su motivi njenih zagovornika bili retrogradni, „hegemonistički", „velikodržavni", „imperijalistički" ili „ekspanzionistički"; (b) zbog toga što pretpostavljaju da je svaka korekcija granica u skladu s principom navodno „etničkog" samoodređenja imanentno zloćudna; (c) zbog toga što smatraju da je ta koncepcija inferiorna u usporedbi sa teritorijalnom koncepcijom samoodređenja;[64] ili (d) zbog toga što smatraju da teritorijalna jedinica čije bi granice bile određene u skladu s tim načelom naprosto ne bi bila održiva kao država?[65]

63 Milosavljević, O., 2010, *Činjenice i tumačenja: dva razgovora sa Latinkom Perović*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 47.

64 V. Bešlin, M., Faded scratches in marble: Federal b/ordering of socialist Yugoslavia, in: Stefanov, N., Radović, S., (eds.), 2021, *Boundaries and Borders in the Post-Yugoslav Space*, De Gruyter Oldenbourg, p. 47-48.

65 Prema Svetozaru Markoviću, projekt objedinjavanja cjeline srpskog naroda u jednu državu treba odbaciti ne zbog toga što je on inherentno zao, već zbog toga što srpski narod nema načina da ga ostvari a da se pritom ne „posvađ[a] sa svim [okolnim] narodima". S obzirom na to da „srpski narod nema nikakvih geografskih ili etnografskih granica kojima bi bio određen kao jedna jedinstvena celina", on bi, po Markoviću, bio u stanju da unutar granica iste države objedini „pet do pet i po miliona Srba" jedino ako bi pristao da „pre-

Projekti precrtavanja granica nisu nepravedni i kontraproduktivni po definiciji, nego iz konkretnih razloga i u konkretnim okolnostima. Iako projekt objedinjavanja naroda koji je teritorijalno „raštrkan" a etnodemografski „pomešan" unutar granica jedne te iste države može lako poći po zlu (pogotovo ako mu njegovi projektanti i izvođači pristupe nadmeno-nehajno, zlovoljno-ozlojeđeno, pravednički-goropadno i pubertetski-nabusito) u njemu nema ničeg što bi, samo po sebi, bilo nacionalističko, ekspanzionističko, imperijalističko, velikodržavno ili hegemonističko (što god to „hegemonističko" izvan vokabulara komunističkih denuncijacija uopće značilo). O njima se ne može suditi a da se u obzir ne uzmu pretpostavke od kojih se u potrazi za optimalnim rješenjem pošlo, sadržaj rješenja za koje se smatra da na optimalan način mogu pomiriti legitimne interese sukobljenih strana.[66]

---

uzme ulogu osvajača" osuđenog da ostane u „neprijateljskom odnosu s Bugarima, Hrvatima i Rumunima". Ako srpski narod nema nikakvih geografskih ili etnografskih granica kojima bi bio određen kao jedna jedinstvena cjelina, onda po istoj logici nema nijedan drugi koji s njime graniči. U tim okolnostima, zajednički život međusobno ispremiješanih naroda unutar šire, federalno organizirane države izgleda kao razumno, kompromisno rješenje. Primjer takvog rješenja nije samo SFR Jugoslavija kao federacija sačinjena od šest republika, već su i razne vrste skraćenih federalnih Jugoslavijâ, poput one predviđene planom Zulfikarpašić–Milošević, kojim bi se u isto vrijeme zadovoljila želja Srba da žive u jednoj državi, kao i želja Bošnjaka da kao narod ravnopravan sa Srbima, u sklopu jugoslavenske federacije žive u teritorijalno neokrnjenoj Bosni i Hercegovini. Marković, S., 1946, *Srbija na istoku*, Beograd, Prosveta, str. 171.

66 Cilj kojem obje koncepcije prava naroda na samoodređenje teže je da omoguće što većem broju ljudi na svim stranama da žive u državama svog izbora. U principu, taj se cilj može ostvariti na dva načina: brutalnim, ili kulturnim. Prvi uključuje ili upotrebu sile s ciljem slamanja otpora nezadovoljnih manjina ili njihovo protjerivanje u zemlju njihovog prvog političkog izbora. Drugi uključuje promjenu pravno-političkog statusa teritorija koji unutar već postojećih suverenih država postoje kao jasno omeđene regije ili federalne jedinice u skladu sa jasno izraženim preferencija nepobitne većine njihovih stanovnika (koje u najvećem broju slučajeva smjeraju na njihovo izvlačenje iz nadležnosti postojećih suverenih i nezavisnih država i pretvaranje u nove). Želje većine koje daju impuls za promjenu teritorijalnog statusa naviše (sa nivoa manje ili više autonomne pokrajine, regije ili provincije na nivo suverene i nezavisne države) kao svoju posljedicu neizbježno imaju kontrakciju granica države kojoj su te jedinice, do stjecanja nezavisnosti, pripadale. Ponekad, takve odluke odražavaju ne samo volju većine stanovnika jedinice čiji se status njome mijenja, nego i volju većine koja živi izvan njenih granica, u ostatku države. Čak i kada promjene statusa takvih jedinica iz perspektive država ne uživaju većinsku podršku, one će svejedno kao posljedicu povećati, u odnosu na teritorijalni *status quo ante,* stepen difuzne podrške postojećim režimima. U tom smislu nema razlike između navodno politički neutralnog podizanja sub-nacionalnih teritorijalnih jedinica u već postojećim granicama na rang samostalnih i suverenih država i navodno etno-nacionalistički motiviranog stvaranja posve novih država u dotad nepostojećim granicama jer i jedno i drugo teže istom, *liberalno-individualističkom* cilju zadovoljenja duboko ukorijenjenih političkih afilijacija.

Ono što nas sprečava da o tim mogućnostima počnemo razmišljati na vrijeme nije samo fiksacija na posljednju rundu precrtavanja granica, naivno vjerovanje da je zadnja runda precrtavanja granica Jugoslavije ujedno i posljednja, nego i nesporazumi o prirodi onoga što se naziva Jugoslavijom. U odlukama AVNOJ-a pod Jugoslavijom se na jednom mjestu misli na DRŽAVU, na drugom na ZAJEDNICU, a na trećem na ono što je Đurić prezrivo otpisao kao „geografski pojam", a što mnogi drugi jednostavno zamišljaju kao ZEMLJU. Dok o prvoj i drugoj vjerojatno postoji konsenzus kao disfunkcionalnoj, slaboj ili lošoj, o trećoj vrsti Jugoslavije tog konsenzusa nema niti ga može biti jer je svaki sud o nečemu što postoji samo u mislima, kao zemlja, neizbježno stvar simpatije i ukusa. Kao što je slučaj i sa sličnim emotivno-prisutnim a državnopravno-nepostojećim misaonim konstruktima poput „Dalmacije" ili „Bosne", Jugoslavija koja postoji kao vizija lijepog života ne podliježe sudovima historije i naučnim ocjenama. Iako se konture takvih zemalja s vremena na vrijeme dadu nazrijeti u ustavnim normama, one su najjasnije kada se pojave u stihovima. Bez obzira na ustave, a za razliku od država i njihovih saveza, zemlje žive sve dok žive u pjesmama.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Anđelković, N., 2024, *Pet stvari koje treba da znate o Ustavu SFRJ iz 1974*, (http://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-68346527, 17. 7. 2025).
2. Autorizovane beleške razgovora o temi hrvatsko-srpskog sukoba i njegove uloge u razbijanju Jugoslavije, koji je Dobrica Ćosić vodio sa Slavoljubom Đukićem u avgustu 1998, u: Ćosić, D., 2009, *Srpsko pitanje u XX veku: Lična istorija jednog doba*, Beograd, Službeni glasnik.
3. Babić, I., 1971, Urgentnost promjena u političkom sistemu SFR Jugoslavije, *Politička misao*, Vol. 8, No. 1, str. 78.
4. Balen, Š., Inicijativni odbor Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske, u: Čulinović, F. (ur.), 1969, *Spomenica u čast dvadeset i pete godišnjice ZAVNOH-a*, Zagreb, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, str. 5-32.

Vidjeti: Oklopčić, Z., 2018, *Beyond the People: Social Imaginary and Constituent Imagination*, Oxford, Oxford University Press, ch. 4–5.

5. Bešlin, M., Faded scratches in marble: Federal b/ordering of socialist Yugoslavia, in: Stefanov, N., Radović, S., (eds.), 2021, *Boundaries and Borders in the Post-Yugoslav Space*, De Gruyter Oldenbourg, pp. 27-50.
6. Bilandžić, D., 1974, Međunacionalni odnosi u Jugoslaviji u svjetlu različitih društveno-političkih sistema, *Politička misao*, Vol. 11, No. 1–2, str. 101–114.
7. Bilandžić, D., 1984, Geneza ideje o Ustavu 1974. godine, *Politička misao*, Vol. 21, No. 4., str. 73–77.
8. Buchanan, A., 2004, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford, Oxford University Press.
9. Čavoški, K., 2011, *Ustav kao sredstvo agitacije i propagande: Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije od 31. januara 1946*, Beograd, Institut za savremenu istoriju i Službeni glasnik.
10. Čolaković, R., 1945, *O lažnom i pravom srpstvu*, Sarajevo, Svjetlost.
11. Čolaković, R., 1946, Oslobođenje, 27. januar 1946
12. Čolaković, R., 1963, Kroz otvoreni prozor prodirala je svetlost prvog dana Demokratske Federativne Republike Jugoslavije, u: Đorđević, Ž. *et al.*, (ur.), 1963, *Tako je rođena nova Jugoslavija: Zbornik sećanja učesnika drugog zasedanja AVNOJ-a*, Kultura, Beograd, str. 97-137.
13. Čolaković, R., 1973, Pravi odgovor na pitanje: čija je Bosna i Hercegovina, Pregled, vol. 11, str. 925-936, citiran prema *članku dostupnom na* web-stranici https://pregled.unsa.ba/index.php/pregled/article/view/1030/1051
14. Čulinović, F., Povodom dvadeset i pete godišnjice ZAVNOH-a, u: Čulinović, F. (ur.), 1969, *Spomenica u čast dvadeset i pete godišnjice ZAVNOH-a*, Zagreb, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, str. 33-53.
15. Ćosić, D., Jugoslavija i srpsko pitanje, u: Ćosić, D., 2009, *Srpsko pitanje u XX veku: Lična istorija jednog doba* , Beograd, Službeni glasnik.
16. Ćosić, D., Pismo Kongresu srpskih intelektualaca u Sarajevu, 26. mart 1992, u: Ćosić, D., 2009, *Srpsko pitanje u XX veku: Lična istorija jednog doba*, Beograd, Službeni glasnik, str. 185-187.
17. Dimitrijević, V., 2004, The 1974 Constitution as a Factor in the Collapse of Yugoslavia or as a Sign of Decaying Totalitarianism, *EUI Working Paper RSC*, No. 94/9, pp. 1-34
18. Djordjevic, J., 1975, Remarks on the Yugoslav model of federalism, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 5, No. 2, pp. 77–88.

19. Đinđić, Z., 1992, To je bio košmar, *NIN*, 28. februar, citirano prema: Ribić, V., 2023, *Politička mobilizacija u Srbiji od 1987. do 1992*, Beograd, Arhipelag, str. 334–35).
20. Đinđić, Z., 1991, Promet ravan nuli, *Demokratija*, 10. maj, citirano prema: Ribić, V., 2023, *Politička mobilizacija u Srbiji od 1987. do 1992*, Beograd, Arhipelag, str. 174.
21. Đorđević, J., 1989, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija.
22. Đurić, M., 1971, Smišljene smutnje, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3/1971, str. 230–33.
23. Đurović, D., 2022, *Politički odnosi u Bosni i Hercegovini*, 1945-1958, doktorska disertacija, Filozofski fakultet Univerziteta u Begoradu.
24. Fira, A., 1986, *Moć i nemoć federacije: snage i protivrečnosti u jugoslovenskom federalizmu*, Novi Sad, Dnevnik.
25. Ginsburg, T., Lansberg-Rodriguez, D., Versteeg, M., 2012, When to overthrow your government: the right to resist in the world's Constitutions, *UCLA Law Review*, Vol. 60, pp. 1184–1260.
26. Glaurdić, J., 2011, *Vrijeme Europe: Zapadne sile i raspad Jugoslavije*, Zagreb, Mate.
27. Hughes, J., 2025, A house divided against itself cannot stand: the EC's management of the collapse of Yugoslavia, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 36, No. 2, pp. 55–76.
28. Jovičić, M., 1988, Jugoslovenska federacija u svetlosti komparativnih saznanja, *Glas: Odeljenje društvenih nauka*, Vol. 351, No. 25., str. 27-47.
29. Jovičić, M., 1993, *Državnost federalnih jedinica*, Beograd, Naučna knjiga.
30. Jović, B., 1996, *Poslednji dani* SFRJ, drugo izdanje, Kragujevac, Prizma.
31. Jović, D., 2003, *Jugoslavija, država koja je odumrla*, Zagreb, Prometej.
32. Jović, D., 2025, *Otpor intelektual*ca, Novi Sad, Akademska knjiga.
33. Jurasić, M., 2017, *Mit o temeljima državnosti na Ustavu iz 1974.* https://www.vecernji.hr/vijesti/mit-o-temeljima-drzavnosti-na-ustavu-iz-1974-1199891.
34. Jutarnji.hr, 2007, Milka Planinc: Partizanski i Domovinski rat su antifašistički, *Jutarnji list* (https://www.jutarnji.hr/naslovnica/milka-planinc-partizanski-i-domovinski-rat-su-antifasisticki-3303527, 17. 7. 2025.).
35. Katz, V., Bosna i Hercegovina u Jugoslaviji, 1945-1958: kratak pregled, članak dostupan na web-stranici www.yuhistorija.com/serbian/jug_druga_txt01c9.html

36. Kristan, I., 1984, Da li je Jugoslavija konfederacija*?, Politička misao*, Vol. 21, No. 4, str. 78–81.

37. Kutlešić, V., Federalizam u Drugoj Jugoslaviji, u: Fira, A., Marković, R., (ur.), 2010, *Dva veka srpske ustavnosti: Zbornik radova*, Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti, str. 349-366.

38. Lindahl, H., 2003, Acquiring a community: The acquis and the institution of European legal order, European Law Journal, Vol. 9, No. 4, pp. 433–50.

39. Marković, S., 1946, *Srbija na Istoku*, Prosveta.

40. Mikić, V., Pola veka „lošeg starenja": zašto Ustav SFRJ iz 1974. godine nije stekao „status građanstva" u modernoj uporednoj ustavnosti?, u: Vukadinović, S., (ur.), 2024, *Pravo i javne delatnosti: liber amicorum Jovica Trkulja*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 411-428.

41. Miletić, A., Arbitrarni konstitucionalizam: Ustavni sud Jugoslavije, 1989–1991, u: Perović, L., (ur.), 2021*, Jugoslavija: Poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 229-245.

42. Milosavljević, O., 2010, *Činjenice i tumačenja: dva razgovora sa Latinkom Perović*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

43. Milošević, S., 2001, *Od Gazimestana do Ševeningena*, Beograd, Harprom.

44. Mirić, J., 1999, *Demokracija i ekskomunikacija: prilozi istraživanju hrvatske političke kulture*, Zagreb, Srpsko kulturno društvo Prosvjeta.

45. Mratović, V., 1984, Da li je Jugoslavija zaista konfederacija?, *Politička misao*, Vol. 21, No. 4, str. 82–94.

46. Oklopcic, Z., 2015, The Anxieties of Consent: Theorizing Secession between Constitutionalism and Self-Determination, *International Journal on Minority and Group Right*s, Vol. 22, No. 2., pp. 259–277.

47. Borković, M., Glišić, V., (prir.), 1972, *Osnivački kongres KP Srbije (8 – 12. maj 1945),* Beograd, Institut za istoriju radničkog pokreta Srbije, Beograd.

48. Pašić, N., 2025, *Nacionalno pitanje u savremenoj epohi*, Beograd, Službeni glasnik.

49. Rezolucija o osnivanju Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije od 27. novembra 1942 (citirano prema: Petranović, B., Zečević, M., (ur.), 1988, *Jugoslavija 1918–1988. Tematska zbirka dokumenata Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, Rad, str. 581).

50. Radan, P., 2001, Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia, *University of Tasmania Law Review*, Vol. 20, No. 2, pp. 181–202.

51. Roth, B. R., Self-Determination as the Basis for a Right to Secession, in: Griffiths, R. D., Pavković, A., Radan, P., (eds.), 2023, *The Routledge Handbook of Self-Determination and Secession*, London, Routledge, pp. 459-473.
52. Sirotković, H., 2002, *ZAVNOH – Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog* oslobođenja *Hrvatske: rasprave i dokumenti*, Zagreb, Dom i svijet (citirano prema: Bing, A., 2013, Samoodređenje naroda i koncepcije hrvatske državnosti u kontekstu Drugog svjetskog rata – refleksije povijesnog kontinuiteta, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest Filozofskoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, Vol. 45, No. 1, str. 148.
53. Sokol, S., 1984, O nekim ustavnopravnim pitanjima primjene federalizma u Jugoslaviji, *Politička misao*, Vol. 21, No. 4., str. 95–102.
54. Svjedočenje Stjepana Mesića pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju od 1. oktobra 2002, str. 182. Dokument dostupan na veb-stranici Fonda za humanitarno pravo iz Beograda (www.hlcrdc.org/Transkripti/Milosevic/Transkripti/Transkripti%20sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20%2827%29/Transkript%20sa%20sudjenja%20Slobodanu%20Milosevicu%20-%201.%20oktobar%202002.pdf, 17. 7. 2025).
55. Stefanović, J., 1950, *Ustavno pravo*, Zagreb, Nakladni zavod Hrvatske.
56. Stokes Paulsen, M., 2004, The Civil War as Constitutional Interpretation, *University of Chicago Law Review*, Vol. 71., pp. 691–727.
57. Tomac, Z., 1982, O uzrocima krize zajedništva i različitim idejnim koncepcijama, *Politička misao*, Vol. 19, No. 4, str. 363–81.
58. Vidmar, J., 2013, *Democratic Statehood in International Law: The Emergence of New States in Post-Cold War Practice,* Portland, Hart Publishing.

ON THE BREAK-UP OF YUGOSLAVIA BEYOND CONSTITUTIONAL PREDETERMINATION AND NATIONAL SELF-DETERMINATION

Zoran Oklopčić

ABSTRACT

Whatever its other flaws, the 1974 Constitution of the SFRY continues to this day to have a largely bad reputation in Serbia—and for precisely the same reason that it is generally remembered in a positive light in Croatia: namely, because of the provisions that supposedly granted the Yugoslav republics the right to unilaterally secede from the federal state. When it comes to legal and politico-theoretical debates, however, the Constitution's "position" on the unilateral secession of the republics is nearly always examined through the lens of the right of peoples to self-determination. The purpose of this paper is to show that neither of the opposing conceptions of the peoples' right to self-determination has any basis in the Constitution, to shed light on what makes those conceptions incoherent, and, on a broader level, to question the very usefulness of being so preoccupied with what that Constitution supposedly "permitted" or "enabled" in the context of Yugoslavia's dissolution.

Key words: right of peoples to self-determination, federation, confederation, the break-up of Yugoslavia, Constitution of SFRY (1974).

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.molnar

Aleksandar MOLNAR[1]

NASLEĐE SAMOUPRAVNOG SOCIJALIZMA. TRADICIONALIZAM AKTUELNE VLASTI U REPUBLICI SRBIJI I USTAV SFRJ IZ 1974.

***Apstrakt**: U radu, autor polazi od pretpostavke da su dve odredbe činile temelj Ustava SFRJ iz 1974: prva se odnosi na „socijalističku samoupravnu demokratiju kao poseban oblik diktature proletarijata" (Osnovno načelo IV), a druga na kvazimonarhistički oblik vladavine (član 333). Iz ove dve odredbe proizašla su tri ustavnopravna instituta: diktatura proletarijata, socijalistička samoupravna demokratija i (kvazimonarhički) Predsednik Republike. U odeljcima 1–3 razmatra se priroda ova tri instituta, dok se u odeljku 4. pokušava dati odgovor na pitanje da li su ova tri ustavnopravna instituta ostala „na snazi" kao deo („živog") nepisanog ustava postsocijalističke Srbije.*

Ključne reči: ustav, socijalizam, samoupravljanje, tradicionalizam, Jugoslavija, Srbija

1. UVOD

Svi oni koji savremene političke fenomene pokušavaju da shvate u kategorijama sociologije Maksa Vebera (Max Weber) – a tu i sebe ubrajam – nalaze se u velikoj teškoći kada treba da objasne prirodu aktuelne vlasti u Srbiji. Da li je ona pravna, harizmatska ili tradicionalna? Na prvi pogled bi se reklo da se vlast u Srbiji ne može podvesti ni pod jedan od ponuđenih tipova, pa samim tim da Veberova sociološka teorija nije pogodna za primenu na ovaj slučaj. Protiv određenja vlasti u Srbiji kao pravne upućuje temeljna urušenost državnih institucija, o čemu najbolje svedoči izrazito nepoverenje građana prema njima, kao i ubeđenje da je među političarima zabrinjavajuće raširena korupcija – skoro 90% ispitanika u jednom istraživanju sprovedenom na reprezentativnom uzorku deli ovaj stav. Isto istraživanje je pokazalo da svega 27% ispitanika smatra da je dobro za Srbiju da ima jakog vođu koji ne poštuje nikakva pravila.[2] Taj rezultat govori protiv mogućnosti da se vlast najmoćnije ličnosti

1 Redovni profesor, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu; amolnar@f.bg.ac.rs ; ORCID iD 0000-0001-9963-5070

2 Lutovac, Z., Odnos građana prema političkoj eliti i reprezentativnoj demokratiji, u: Lutovac, Z., (ur.), 2017, *Građani Srbije i populizam. Javno mnjenje Srbije 2017*, Beograd, Institut

u Srbiji – Predsednika Republike Aleksandra Vučića – razume kao harizmatska. Razorene državne institucije i hipertrofirana moć Aleksandra Vučića logični su delovi jednog sistema vladavine, ali on nije ni pravni, ni harizmatski.[3]

Za mogućnost da je vlast u Srbiji tradicionalna reklo bi se da je najnerealnija od svih. Pod „tradicijom" pritom najpre na pamet pada srbijanska politička tradicija do 1918. ili, eventualno, do 1941, koja je bila monarhistička, i u tom smislu i pravna (Ustavom i zakonom regulisana), i rutinizovano harizmatska (u skladu sa Veberovom teorijom neminovnog *postvarenja* harizme u iole uređenom pravnom poretku) i tradicionalna (vezana za dinastiju Karađorđevića, koja je početkom 19. veka srpsku „raju" povela na put oslobođenja od Turaka i stvaranja sopstvene države). Ali, ako bismo s pravom odbacili opciju da je danas vlast u Srbiji tradicionalna u smislu monarhističke tradicije Srbije, to još ništa ne govori o jednoj drugoj tradiciji koja, doduše, jeste mlađa, ali koja je bila dovoljno dugačka da ostavi istorijski trag. U pitanju je, narav-

društvenih nauka – Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, str. 37.

3 U vladavini Aleksandra Vučića cezuru čini postizborna noć između 24. i 25. aprila 2016. godine, kada je, kako je sam priznao, naredio i uz koordiniranu pomoć maskiranih nasilnika i policije sproveo bespravno rušenje celog kvarta u Savamaloj kako bi omogućio izgradnju kompleksa "Beograda na Vodi". Nevolja je bila u tome što Vučić to tada ne samo što nije hteo da prizna, nego je onoga ko je doneo tu odluku nazvao "kompletnim idiotom" i pozvao nadležne pravosudne organe da ga otkriju i pozovu da "odgovara". Naravno, niko nije procesuiran, a u narednim godinama proces rapidnog razaranja pravnog poretka Srbije se samo ubrzao. Naposletku je Vučić pokušao da od nevolje napravi vrlinu i na konferenciji za štampu održanoj 24. aprila 2023. je izjavio: "Sa ponosom vam saopštavam ja sam bio čovek koji je doneo odluku da se ruše protivpravne udžerice u kojima su neki pravili ekstraprofit za sebe i da se gradi Beograd na vodi. Ja negativno rođen, otac kriminalaca, brat kriminalaca, zlikovac i zločinac, fašita, radikalski nepomenik, ja. A kompletni idioti su oni koji me nisu poslušali i to sve srušili u sred bela dana i mene pozovu da vozim buldožer da sve srušim i napravimo grad u gradu i ponos nacije" (https://www.danas.rs/vesti/politika/vucic-ja-sam-doneo-odluku-o-rusenju-u-savamali/).Nije jasno kome i zašto se Vučić ovako nesuvislo, konfuzno i, u suštini, infantilno drsko obratio, ali je prava poruka koju je preneo bila da neće nikome da polaže račune za ono što je na vlasti uradio i da ga i ne zanima šta javnost misli o njemu. Da je imao razloga za takav arogantan stav govori podatak da je u celom periodu 2016-2024. indeks percepcije korupcije u Srbiji polako ali sigurno klizio naniže – na onih 3.5 poena (https://www.transparency.org/en/cpi/2024), koje je imala i 2010. godine, kada je Srpska Napredna Stranka iz opozicije započela kamapanju protiv "lopovluka žutih" (Demokratske Stranke). Isti trend se može pratiti i prema kompleksnom Indeksu vladavine prava: sa 74. mesta koje je imala u 2016. godini (sa osvojenih 0.50 poena), Srbija je u 2024. godini pala na 94. mesto (od ukupno 142 istraživane države), koje sada deli sa Kinom i Tanzanijom (0.47 poena) (https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2024/). Nijedna evropska zemalja (ne računajući Rusiju i Belorusiju) nije gora od nje.

no, socijalistička tradicija koja je vezana za FNRJ/SFRJ u periodu 1945–1992. i koja je ovekovečena u Ustavu iz 1974.

Na prvi pogled ni ta mogućnost ne deluje realno. Kao i u drugim bivšim republikama SFRJ, i u Srbiji je rasprostranjen animozitet prema uništenoj zajedničkoj državi (vremenom sve veći kako izumiru generacije koje su imale nostalgiju prema vremenima kada „se dobro živelo"), ako ni zbog čega drugog a onda zbog toga što se smatra da su u njoj u nepovrat izgubljeni Kosovo i Metohija. No, to još ništa ne govori o samom ustrojstvu vlasti u SFRJ, kojoj je snažan pečat dao Josip Broz Tito u poslednjoj deceniji svog života – tokom koje je i donet pomenuti Ustav. Iz „kao da filozofije" je dobro poznato da i tradicija može biti učinjena isključivo praktički relevantnom ako se obustavi potraga za odgovorom na pitanje li je ona realno postojeća stvar ili nije (*Ding oder Unding*).[4] Zato ću u ovom radu pokušati da se pozabavim upravo tim pitanjem i da podrobnije razmotrim mogućnost da je današnja vlast u Srbiji nastavak tradicije koja je uspostavljena u FNRJ/SFRJ i koja je najtešnje vezana za Ustav iz 1974.

Ustav iz 1974. je predstavljao kulminacionu tačku distanciranja socijalističke Jugoslavije od tzv. „realnog socijalizma", koji je u Rusiji izgrađivan od 1917, a koji je nakon 1945. proširen i na zemlje koje su postale članice Sovjetskog bloka. Alternativa je pronađena u socijalističkom samoupravljanju koje je afirmisano ubrzo (1950) nakon sukoba KPJ sa Informbiroom, da bi se u zaokružen sistem uobličavalo ustavima iz 1953, 1963. i, konačno, 1974. Poslednji ustav je naročito zanimljiv pošto je u nekim svojim delovima preživeo raspad SFRJ i, zahvaljujući određenim pravnim manipulacijama,[5] ostao „na snazi" u

4 Začetnikom „kao-da filozofije" može se smatrati Imanuel Kant (Immanuel Kant). U *Metafizici morala* (1797–1798) on je na primeru zabrane rata demonstrirao neophodnost javnopravnih instituta da važe kao maksime delanja bez obzira na to da li su realno postojeće stvari ili nisu (*Ding oder Unding*): umesto teorijskog promišljanja „moramo tako delati kao da stvar jeste, a ona možda i nije" (Kant, I., 1998, *Werke in sechs Bänden. Band IV: Schriften zur Ethik und Religionsphilosophie,* Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, str. 478). Neokantovac Hans Fajhinger (Hans Veihinger) će u svojoj knjizi *Kao da filozofija. Sistem teorijskih, praktičnih i religijskih fikcija čovečanstva na osnovi jednog idealističkog pozitivizma* (1911) konstatovati da se ovakve maksime delanja primenjuju i izvan javnog prava, između ostalog i u domenu „praprava, prareligije, praugovora, pratradicije" (Vaihingen, H., 1922, *Die Philosophie des Als ob. System der theoretischen, praktischen und religiösen Fiktionen der Menschheit auf Grund eines idealistischen Positivismus*, Leipzig, Felix Meiner, str. 38).

5 Ustavni zakon za sprovođenje Ustava SRJ iz 1992. je predvideo da se novi ustav primenjuje od dana proglašenja osim „ako u pogledu primene njegovih pojedinih odredaba ovim Zakonom nije drukčije predviđeno" (član 1). U primeni je ovaj član doveo do toga da je „Ustavni zakon na neodređeno vreme suspendovao Ustav i posredno produžio važenje Ustava SFRJ iz 1974. godine, na osnovu kojeg su stari savezni zakoni svojevremeno bili

SR Jugoslaviji (paralelno sa Ustavom iz 1992) sve do 4. februara 2003, kada je usvojena Ustavna povelja Državne Zajednice Srbija i Crna Gora. Preko nekih zakona – kao što je npr. Zakon o privrednim prestupima, koji je stupio na snagu 1. jula 1977.[6] – Ustav iz 1974. važi čak i u Srbiji danas. Naposletku, u Srbiji nije bilo nikakvog „revolucionarnog" diskontinuiteta sa socijalizmom.[7] Iako su

doneti" (Grubač, M., 1995, Ima li Jugoslavija Ustav?, *Dijalog,* jesen-zima, str. 11). „Rokovi određivani ustavnim zakonima za sprovođenje nekadašnjeg Ustava SRJ iz 1992. godine u nekoliko mahova su bili produžavani, pa novi ili bitno revidirani zakoni koji bi bili u skladu s tim Ustavom nikad nisu ni bili doneseni. Na taj način je, protivustavnim mehanizmom, reprodukovan pravni poredak bivše SFRJ, koji je imao odlike socijalističkog samoupravnog, dakle jednog politički monističkog pravnog poretka" (Rakić-Vodinelić, V., 2005, *Ustavotvorna skupština – lek protiv bezdržavlja?* (http://www.republika.co.rs/350-351/15.html, 4. 8. 2017); upor. i Molnar, A., 2010, *Sunce mita i dugačka senka Karla Šmita. Ustavno zlopaćenje Srbije u prvoj dekadi 21. veka,* Beograd, Službeni glasnik & Institut za filozofiju i društvenu teoriju, str. 22).

6 Zakon je osam puta menjan tokom postojanja SR Jugoslavije i jednom nakon što je ona prestala da postoji (*Sl. Glasnik RS*, br. 101/2005). Srbijanski zakonodavac očigledno nije imao nikakav problem sa članom 3, stav 1. ovog zakona, koji glasi: „Privredni prestupi određuju se, u granicama ustavom utvrđenih ovlašćenja, zakonima federacije i zakonima republika, odnosno autonomnih pokrajina i uredbama njihovih izvršnih veća donesenim na osnovu zakona". Istina, Ministarstvo pravde je 2007. obrazovalo Radnu grupu koja je izradila nacrt novog Zakona o privrednim prestupima, ali on nikada nije ušao u zakonodavnu proceduru. Zbog toga je 2009. nastao veliki broj problema kada je Narodna skupština Republike Srbije donela set zakona kojima je određen čitav niz privrednih prestupa: Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma, Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, Zakon o hemikalijama, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda, Zakon o bezbednosti hrane, Zakon o autorskom i srodnim pravima i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju (vidi detaljnije: Ikonić, M., 2010, Odgovornost privrednih subjekata za privredne prestupe, *Pravo i privreda,* br. 4–6, str. 123–133). Osim toga, Vlada Republike Srbije je u celom proteklom periodu donela čitav niz uredbi kojima su utvrđeni privredni prestupi i kazne za njih. Glavni problem je, međutim, to što bi svi ti zakoni i uredbe zapravo trebalo da budu ništavni, s obzirom na to da ih nisu doneli Skupština Socijalističke Republike Srbije, koja je sastavljena od Veća udruženog rada, Veća opština i Društveno-političkog veća (član 144. Ustava SFRJ i član 318, stav 1. Ustava SRS) i Izvršno veće Skupštine Socijalističke Republike Srbije (član 148. Ustava SFRJ i član 378, stav 1, tačka 4. Ustava SRS) – kako to zahteva član 3, stav 1. (i dalje važećeg) Zakona o privrednim prestupima iz 1977.

7 Iako je posle 5. oktobra 2000, kada je sa vlasti nasilno oboren Slobodan Milošević, u javnosti bila prisutna opcija revolucionarnog diskontinuiteta sa prošlošću (oličenom u Josipu Brozu Titu i Slobodanu Miloševiću) kroz sazivanje ustavotvorne skupštine, ona nije uspela da dobije prevagu i, nakon šest godina otezanja i natezanja, nove vlasti su na brzinu napisale i u problematičnoj proceduri usvojile Ustav Republike Srbije, koji važi i

brojne norme Ustava Republike Srbije iz 1990. bile u suprotnosti sa Ustavom SFRJ, njegovo svojstvo vrhovnog pravnog akta nije dovedeno u pitanje (član 135, stav 1), a Ustav SR Jugoslavije iz 1992. i Ustav Republike Srbije iz 2006. doneti su u regularnoj ustavotvornoj proceduri koja je uspostavljena u SFRJ. Sve to govori da je Ustav iz 1974. stvorio snažnu tradiciju koja nije bila nužno povezana sa samoupravnim socijalizmom.

Dve su odredbe za koje bi se moglo reći da su činile temelj Ustava iz 1974: prva se odnosi na „socijalističku samoupravnu demokratiju kao poseban oblik diktature proletarijata" (Osnovno načelo IV), a druga na kvazimonarhistički oblik vladavine (član 333). Iz ove dve odredbe proizašla su tri ustavnopravna instituta: diktatura proletarijata, socijalistička samoupravna demokratija i (kvazimonarhistički) Predsednik Republike. Samim tim, osnovno pitanje kojem je posvećen ovaj rad je da li su ova tri ustavnopravna instituta ostala „na snazi" kao deo („živog") nepisanog ustava postsocijalističke Srbije. No, pre nego što pokušam da dam odgovor na to pitanje (u odeljku 4), pokušaću da pobliže osvetlim prirodu sva tri instituta (u odeljcima 1–3).

2. DIKTATURA PROLETARIJATA

Glavni problem sa kojim se suočava bavljenje svim socijalističkim ustavima je diktatura proletarijata, koja je po pravilu uvrštavana u preambule ili u osnovna načela. Ipak, proglasiti diktaturu proletarijata ideološkim stavom čiji se značaj ograničavao na jedno od osnovnih ustavnih načela bila bi velika greška. Proklamovanje diktature proletarijata imalo je dvostruki značaj. S jedne strane, ona je socijalističku državu definisala kao suštinski provizorno stanje u revolucionarnom napredovanju ka stabilnom poretku komunizma (u kojem država navodno više neće postojati), čime je implicitno obesmišljena razlika između redovnog i vanrednog stanja. Ustav i diktatura su bili krajevi istog političkog kontinuuma u socijalističkoj državi i to ju je opredelilo da do kraja zadrži ustrojstvo „dualne države", u kojoj su naporedo saegzistirali pravna i prerogativna država.[8]

S druge strane, diktatura proletarijata imala je sasvim konkretan oblik privilegovanja „radnog naroda" koji radi sredstvima u državnom vlasništvu u

danas (upor. detaljnije: Molnar, A., 2008, *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine? O rotacionom kretanju revolucije u Srbiji, 2000–2007*, Beograd, Fabrika knjiga).

8 O konceptu dualne države upor. više u: Fraenkel, E., 1974, *Der Doppelstaat*, Frankfurt am Main, Europäische Verlagsanstalt; o mogućnosti primene ovog koncepta na Srbiju upor. Molnar, A., 2013, *Ustavni haos prve revolucionarne rotacije u Srbiji 5. oktobar 2000 – 27. jul 2012*, Beograd, Fabrika knjiga & Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.

odnosu na sve one koji su učestvovali u „reprodukciji privatnog kapitala", bez obzira na to da li su bili njegovi vlasnici ili su vlasnicima samo prodavali svoju radnu snagu. Ovo rešenje ima direktnu potporu u Marksovom (Marx) i Engelsovom (Engels) shvatanju komunističke revolucije koja ima dve faze: prvu u kojoj proletarijat i (sitna) „demokratska buržoazija" zajedničkim snagama ruše vlast „krupne buržoazije" i drugu u kojoj proletarijat, doduše, *još uvek nema dovoljno snage* da uništi svog dojučerašnjeg saveznika, ali zato može da ga podvrgne svojoj klasnoj „diktaturi",[9] koja obuhvata ne samo stavljanje u neravnopravan položaj na tržištu, nego i odbacivanje svih elemenata „demokratske litanije" (republikansko državno uređenje, podela vlasti, prava čoveka itd.) kojoj je ova klasa sklona.

Ipak, mora se reći da Marks i Engels nisu predvideli mogućnost ustavnog uobličenja poretka diktature proletarijata. Za njih je diktatura još uvek zadržala svoje osnovno značenje vanrednog stanja u kojem je ustav suspendovan zarad višeg cilja. Socijalistička ustavnost je, međutim, rođena 1918. u Rusiji u krajnje specifičnim uslovima oružane i političke borbe boljševika za samovlašće.[10] Pritom se sama ta borba odvijala u nadrealno drugačijim uslovima od onih koje je predvideo Marks. Industrijski proletarijat činio je zanemarljiv procenat stanovništva, mahom stacioniran u Sankt Peterburgu i Moskvi, boljševici su rušili vlast vlade koja nije reprezentovala nijednu klasu posebno (pogotovo ne „krupnu buržoaziju"), da bi se posle toga zaista okrenuli i svoju diktaturu usmerili ka svojim dojučerašnjim saveznicima, ali koji nisu imali nikakve veze sa (sitnom) „demokratskom buržoazijom", već su reprezentovali seljaštvo koje je činilo više od 90% stanovništva Rusije. S obzirom na to da je komunizam i kasnije pobeđivao u pretežno agrarnim zemljama (u koje je spadala i Jugoslavija), diktatura proletarijata je svugde izgubila konotaciju klasne diktature nad (sitnom) „demokratskom buržoazijom" (sklonoj „demokratskoj litaniji") i dobila sasvim uopšten karakter obračuna sa „kontrarevolucijom" (šta god da se pod tim podrazumevalo).

9 Marksova i Engelsova upotreba sintagme „diktatura proletarijata" u periodima 1850–1852. i 1871–1875. podudara se sa njihovim stupanjem u zajednički front političke borbe sa blankistima. Možda je još interesantnija činjenica da se tokom drugog perioda (1871–1875) Marks nalazio u veoma nezgodnoj poziciji „rata na dva fronta"– protiv Bakunjinovog anarhizma i Lasalovog (Lassale) etatizma (Hunt, R., 1980, Marksizam i totalitarna demokratija, *Marksizam u svetu*, br. 8, str. 307–372; Molnar, A., 2002a, *Rasprava o demokratskoj ustavnoj državi. 3. Moderne revolucije: Francuska – Rusija – Nemačka,* Beograd, Samizdat B92, str. 156 i dalje).

10 Upor. Molnar, A., 2002a, str. 209 i d..

Time je još više otežan zadatak da se pomiri nepomirljivo: ustav i diktatura. A pošto nikakvo priznanje grešaka ili zabluda nije dolazilo u obzir, u socijalističkim državama je vremenom rasla hipokrizija („život u laži", kako je govorio Vaclav Havel [Václav Havel]). Tvrdilo se čak da socijalistička ustavnost predstavlja viši oblik ustavnosti od one „buržoaske", a brzo menjanje ustava pravdano je brzinom kojom se napreduje ka komunizmu. Sve će to dati veliki doprinos dezavuisanju tzv. „realnog komunizma" kao „mešovitog oblika" tri pervertirana državna uređenja: tiranije (genseka partije), oligarhije (politbiroa) i ohlokratije (korumpiranih predstavnika „baze", koji su se nalazili pod direktnom partijskom kontrolom).[11]

3. SOCIJALISTIČKA SAMOUPRAVNA DEMOKRATIJA

Dezavuisanje diktature proletarijata u državama „realnog komunizma" inspirisalo je jugoslovenske komuniste da „socijalističku samoupravnu demokratiju" proglase za jedini autentičan i u Marksovoj i Engelsovoj teoriji zasnovan oblik diktature proletarijata. Ni u toj varijanti se nije dovodilo u pitanje da proletarijat treba da vrši diktaturu nad pobeđenim neprijateljem (takođe shvaćenim kao „kontrarevolucija", a ne kao skoro nepostojeća „demokratska buržoazija")[12] i da ona mora biti ustavno uobličena kao relativno dugotrajni poredak. Problem koji je trebalo rešiti jeste da se izbegne „mešanje" tri pervertirana državna uređenja (tiranije, oligarhije i ohlokratije), a za to je trebalo stvoriti čitav paralelni institucionalni mehanizam, koji je nazvan „socijalističkom samoupravnom demokratijom" i koji je uporište imao u radničkim savetima organizovanim u preduzećima koja su poslovala sredstvima u tzv. „društvenoj svojini". Kao što je svojevremeno Pjer-Žozef Prudon (Pierre-Joseph Proudhon) (a u vreme Pariske komune i Marks i Engels) verovao da socijalizam tre-

11 Upor. Molnar, A., 2002b, *Rasprava o demokratskoj ustavnoj državi. 4. Građanska neposlušnost*, Beograd, Samizdat B92, str. 73–74.

12 U celokupnoj ustavnoj istoriji Jugoslavije jedino je Ustav iz 1946. bio republikanski u pravom značenju te reči. Jedna od njegovih tekovna bila je to da je garantovao višestranačje (nisu pominjani ni diktatura proletarijata, ni KPJ, ni Broz). Svojevrstan je paradoks da je višestranačje bilo garantovano sve do 1965, dakle i nakon donošenja ustava iz 1953. i 1963, ali da je već od 1947. faktički ustoličen jednopartijski sistem (Koštunica, V., Čavoški, K., 1990, *Stranački pluralizam ili monizam. Posleratna opozicija – obnova i zatiranje,* Beograd, Privredno-pravni priručnik, str. 189 i d.). Komunisti su se toliko trudili da prvi Ustav (koji će biti usvojen 31. januara 1946) prilagode političkoj situaciji u Jugoslaviji nakon završetka Drugog svetskog rata da je u Ustavotvornom odboru Savezne skupštine predstavnik Narodne seljačke stranke Dragoljub Jovanović propustio da podnese „svoj predlog Ustava iz prostog razloga što se u načelu slaže sa nacrtom koji je podneo Ministar za Konstituantu" (cit. prema *ibid*, str. 290).

ba da bude federacija komuna, tako su jugoslovenski vodeći komunisti počeli da zagovaraju koncept socijalističke samoupravne demokratije kao federacije preduzeća u kojima radnici samoupravljaju kroz radničke savete. Prilikom podnošenja predloga Ustavnog zakona 1950. Edvard Kardelj je eksplicitno povezao federalizam, suverenitet (radnog) naroda i društveno samoupravljanje, što je zaista bila revolucionarna ideja, s obzirom da je najavila prenošenje federalnog uređenja iz domena države u domen (samoupravnog) društva, u kojem će usled fundamentalne regeneracije čoveka i društva nestati svaki oblik diskriminacije.[13] Kao što se može videti, na samom početku izgradnje socijalističke samoupravne demokratije stajala je jedna, u suštini, religiozna vera u nastupajuće „događanje spasa",[14] koje će učiniti izlišnom ne samo diskriminaciju nego i svekoliko privatno i javno ugnjetavanje.

Pokriće za tu veru pronađeno je kod tzv. „mladog Marksa" i imalo je tri komponente: humanizaciju, dealijenizaciju i deetatizaciju.[15] Prva komponenta je bila antropološka i sastojala se u Marksovom shvatanju čoveka kao „rodnog bića", koje je u isto vreme i „biće prakse". Ova dva određenja bila su međusobno najtešnje povezana: čoveka čovekom čini rad, kroz koji se on udružuje sa

13 Đinđić, Z., 1988, *Jugoslavija kao nedovršena država*, Novi Sad, Književna zajednica Novog Sada, str. 27–28.

14 Löwith, K., 1990, *Svjetska povjest i događanje spasa*, Zagreb, Avgust Cesarec, str. 60 i d.

15 Ovaj momenat je važan kako se ne bi upalo u zamku simplifikacije „socijalističke samoupravne demokratije". Ona se nipošto ne sme shvatiti kao običan „normativni idealizam", koji se temeljio na uverenju da „je dovoljno propisati nove norme da bi se stvorili novi društveni odnosi", kao što je u svojim poslednjim radovima tvrdio Josip Županov (Županov, J., 1995, *Poslije potopa,* Zagreb, Globus, str. 15–16; Županov, J., 2002, *Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma. Odabrane rasprave i eseji (*1995–*2001),* Zagreb, Hrvatska sveučilišna naklada, str. 56–57). Prilikom uvođenja „socijalističke samoupravne demokratije", vrh Komunističke Partije Jugoslavije (kasnije preimenovane u Savez Komunista Jugoslavije) je nesumnjivo *verovao* da postupa u skladu sa „istinama" naučnog socijalizma, a među najvažnijima od njih su spadale upravo ove o humanizaciji, dealijenaciji i deetatizaciji u „istinskom" socijalizmu (tj. u državi koja ukida kapitalizam i eliminiše opasnost od „realnog socijalizma"). Županov je, s druge strane, bio sasvim u pravu kada je narednu fazu normiranja „socijalističke samoupravne demokratije" nazvao sistemom (odličan) „projekt" – (nešto slabija) „realizacija": umesto priznanja da je realnost demantovala naučnu teoriju (što bi kao posledicu imalo delegitimiranje nosilaca svih vlasti), pribežište je pronađeno u „poteškoćama" koje navodno zahtevaju duži vremenski period kako bi se prevazišle (pri čemu konačno prevazilaženje i dalje ostaje „istina" naučnog socijalizma). Koliko je još ostalo pravih *vernika* u vrhu Saveza Komunista Jugoslavije tokom ove faze pitanje je na koje je nemoguće naći pouzdan odgovor, ali nema nikakve sumnje da su ton počeli da daju „trezveni" kadrovi koji su rođeni tokom ili posle Drugog svetskog rata, koji su veću lojalnost pokazivali prema svojim (republičkim i pokrajinskim) bazama i koji su se mnogo više zanimali za tehnologiju vladanja nego za dubiozna ideološka pitanja.

drugim ljudima u jedinu istinski *humanu* zajednicu – zajednicu „udruženog rada". Druga komponenta je bila sociološka i izražavala se kao *dealijenizacija* (u globalnim razmerama): nakon hiljada godina otuđenja (koje je kulminiralo u kapitalizmu), istinsko očovečenje moguće je isključivo u oslobođenom radnom procesu, koji će ponovo „očovečene" radnike dovesti do toga da počnu da se međusobno povezuju u sve šire samoupravne grupe, zaključno sa celim „rodom" – čovečanstvom.[16] Naposletku, treća komponenta (*deetatizacija*) je bila politička i izražavala se kroz postepeno nadomeštanje državnih institucija samoupravnim: ekspanzija „udruženog rada" i „očovečenje" radnika trebalo je da ojačaju socijalističku samoupravnu demokratiju na svim nivoima (počev od radnog mesta pa potencijalno sve do Ujedinjenih nacija) i da omoguće da u nekoj nedefinisanoj budućnosti dođe do potpunog odumiranja države – uključujući i samu diktaturu proletarijata.

No, u ovom poslednjem koraku ukazivao se glavni problem cele ove postavke. Tokom celokupne istorije socijalističke Jugoslavije samo je jačala – govoreći terminologijom Aleksisa de Tokvila (Alexis de Tocqueville) – „upravna centralizacija" (shizofreno i neosnovano podvojena na državnu i samoupravnu) koja je (kratkoročno) slabila društvo, a (dugoročno) i samu državu[17] i koja je u samom samoupravljanju imala svog prikrivenog saveznika. „Samoupravljanje u svojoj programskoj ambiciji posredovanja osvajanja vlasti za radničku klasu ujedno radi na rastvaranju osnova svake političke vlasti (kao od proizvodne konstitucije društva nužno odvojene). U socijalističkim sredinama – pa i jugoslovenskoj – to, međutim, kao posljedicu ima i potencijalno rastvaranje društva, jer je ono uopće iz države i konstituirano kao socijalističko društvo".[18] Drugim rečima, s obzirom na to da je socijalistička samoupravna demokratija započela u Jugoslaviji od samog državnog vrha (Broza i njegovih najbližih saradnika), postojao je rizik da se slabljenje i/ili nestajanje državnih institucija – koji će biti posledica nastajanja, a kasnije i jačanja samoupravnih institucija – vrati društvu kao bumerang. Jer, jugoslovensko društvo 1950. još

16 Ovde se mora primetiti da Marks i Engels nisu ostali verni ovom stavu i da su u njihovim kasnijim radovima perspektive za razvoj „bića prakse" tražene u sferi vremena slobodnog od industrijskog rada (tj. u dokolici), pod uslovom da je ispunjen „svesnom, stvaralačkom delatnošću" (upor. Molnar, A.,1989, Seoska porodica i norme egalitarnosti, *Zbornik Matice Srpske za društvene nauke,* br. 86–87, str. 46–47).

17 Videti o tome detaljnije u: Molnar, A., Implozija centralizma (Prilog razumevanju sadašnje slabosti društva i vlasti u Srbiji, kao i pronalaženju načina za njihovo što brže i efikasnije jačanje), u: Đurić Bosnić, A., Đurić, M., (ur.), 2015, *Socio-kulturni aspekti regionalizacije u kontekstu evrointegracija – zbornik tekstova*, Petrovaradin, Centar za interkulturnu komunikaciju, str. 39–97.

18 Puhovski, Ž., 1990, *Socijalistička konstrukcija zbilje*, Zagreb, Pitanja, str. 179.

uvek nije bilo nikakvo građansko društvo, za koje su Marks i Engels verovali da će biti startna pozicija izgradnje socijalizma, već tradicionalno seljačko društvo (utemeljeno u atomizovanim *zadrugama*),[19] koje se nalazilo na samom početku industrijalizacije, koje je bilo temeljno razoreno u Drugom svetskom ratu i u kojem se radnička klasa nalazila u beznadežnoj manjini. Posledica odumiranja države, samim tim, mogla je biti nešto što (više) neće biti seljačko društvo, što neće postati građansko društvo, a što će izgubiti identitet socijalističkog društva. Nešto što postoji kao trajno „rastvoreno" ili, tačnije, fragmentarizovano, partikularizovano i dezintegrisano.[20]

To se nažalost i desilo. Praksa je pokazala da se socijalistička samoupravna demokratija „razvila" sasvim drugačije nego što je nagoveštavala religiozna vera u nastupajuće „događanje spasa", raspaljena vatrenim propovedima iz Marksovih ranih spisa. Socijalistička samoupravna demokratija je ponajviše nalikovala na produžetak seljačke zadružne demokratije u uslovima ubrzane industrijalizacije. Umesto da u sebi probude i emancipuju „rodno biće" samoupravljači su se ograničili na to da svojim radnim uslovima prilagode tradicionalni (amoralni) „familizam",[21] čiji su nosioci bili prevashodno oni koji su iz sela doš-

19 Da zlo bude veće, zadruge su se počele raspadati u međuratnom periodu, a da seljaci nisu stigli da upoznaju građansko društvo. „U mnogim su krajevima seljaci bili bačeni bez prelaza iz borbe sa Turcima u probleme svjetske ekonomske krize, iz tradicionalnog zadružnog gospodarstva s nasljeđenim tehnikama u modernu ekonomiju koja je tražila racionalne metode rada. Taj skok nije gotovo nigdje potpuno uspio. U nekim krajevima nije odrasla nijedna generacija koja je stigla da uživa blagodati građanske epohe, kad je već pritisnula teška ekonomska kriza. Ta još nije ni popustila, a izbio je drugi svjetski rat koji je ovdje zapečatio građansku epohu" (Erlich, V. St., 1971, *Jugoslavenska porodica u transformaciji. Studija u tri stotine sela*, Zagreb, Liber, str. 470).

20 U ovom radu nema prostora za razmatranje jugoslovenskog doprinosa globalnoj fragmentaciji „proletarijata", koji se uvek samorazumevao kao *svetski* revolucionarni subjekt. Od sukoba sa Informbiroom 1948. međunarodna politika Jugoslavije je *de facto* postala: „proleteri svih zemalja razjedinite se". Taj kurs je učvršćen 1956, kada je u jednom od svojih dvorova na Brionima, Broz odigrao odlučujuću ulogu u formiranju Pokreta Nesvrstanih. Iz perspektive „proletarijata" kao svetskog revolucionarnog subjekta to je predstavljalo otvorenu kontrarevoluciju, koja je čak bila vrlo uspešna, s obzirom na to da je zaustavila širenje komunizma iz SSSR po zemljama tzv. Trećeg sveta. Zato nimalo ne čudi što je prva sovjetska termonuklearna bomba, testirana 30. oktobra 1961, nosila dvostruku poruku: uvećavala je prestiž 22. Kongresa Komunističke partije Sovjetskog saveza i opominjala šefove države nesvrstanih zemalja, koji su se po prvi put okupili u Beogradu, do čega će ih dovesti njihova kontrarevolucionarna aktivnost.

21 „Filozofija familizma je u tome da se računa sa slabostima ljudi, s njihovom indolencijom, lijenosti i nepouzdanosti, ali da su ljudi i uz te slabosti ipak spremni da pomognu 'bratu'. [...] Familistički je stav u sredini gdje se razvio vrlo uporan, održava se uzajamnim učinkom subjektivnih i objektivnih faktora. Ekstremna rodbinska privrženost onemogućuje pravilno funkcioniranje institucija, a slabo funkcioniranje institucija jača familizam, budući da je

li u gradove (i tu se nastanili, zadržavajući stare navike) ili dolazili (nastavljajući da žive u selima) i od svojih OOUR-a pravili *ersatz*-zadruge.[22] Pritom se nije radilo o tome da „tradicionalna kultura određuje način prilagođavanja i [...] podešava modernizaciju sebi"[23] (kao što se u mnogobrojnim slučajevima dešavalo), već je sama „modernizacija" prihvatala tradicionalne sadržaje i, u nedostatku boljih, koristila ih kako bi osnažila vlastite *religiozne* pretpostavke. Jer, na kraju krajeva, Marksovo određenje čoveka kao „rodnog bića" je i bilo samo jedna u nizu varijacija u okviru duge judeo-hrišćanske tradicije shvatanja čoveka kao bogočoveka,[24] koja je kroz „biće prakse" dobila priključak za industrijsko društvo. Iako je to društvo bilo tek u povoju, od njega su brojni mislioci u 19. veku, već od Sen-Simona (Saint-Simon), očekivali da će biti velika cezura u celokupnoj svetskoj istoriji i konačno poprište toliko nagoveštavanog „događanja spasa".[25] Ta religiozna očekivanja su se izjalovila svugde gde su ozbiljno shvaćena i jugoslovensko iskustvo u tome ne predstavlja nikakav izuzetak.

---

ljudima apsolutno potrebna rodbinska pomoć" (Erlich, V. St., 1971, str. 482). Familizam svojstven tradiciji južnoslovenskih naroda je amoralan utoliko što neguje dvostruke norme ponašanja: ono što nije dozvoljeno uraditi nekome „svome" preporučljivo je uraditi „strancu" (Rihtman-Auguštin, D., 1974, *Struktura tradicijskog mišljenja*, Zagreb, Školska knjiga, str. 176). Isti obrazac primenjen je i u odnosima radnika u OOUR: naličje međusobnog ispomaganja bio je neprijateljski odnos prema svim „strancima" (Molnar, A., 2013, str. 36) – već od onih u RO pa nadalje.

22 S obzirom na to da veliki broj njih nije u potpunosti napustio svoju raniju poljoprivrednu delatnost, nastala je kategorija tzv. „polutana" koji nisu bili ni radnici, ni seljaci sa odgovarajućom (samo)svešću. Oni nisu zadovoljavali kriterijume za emancipaciju „rodnog bića" ni po „mladom", ni po „starom" Marksu: niti su postali deo zajednice industrijskog proletarijata, niti su imali slobodno vreme za razvoj „svesne, stvaralačke delatnosti".

23 Rihtman-Auguštin, D., Utjecaj elemenata tradicionalne kulture na samoupravljanje u Jugoslaviji, u: Đorđević, J., (ur.), 1972, *Teorija i praksa samoupravljanja u Jugoslaviji,* Beograd, Radnička štampa, str. 1019.

24 Upor. Molnar, A., 2002a, str. 142.

25 Industrijsko društvo su sociolozi već u prvoj polovini 19. veka, prvenstveno u Francuskoj, počeli da tretiraju kao globalno društvo, koje razara tradicije nacionalnih država svugde gde uhvati korena. Specifičnost Marksove i Engelsove teorije bilo je uvođenje pojma kapitalističkog društva, koje je internacionalno ne zbog same industrije kao takve, već zbog logike oplodnje (privatnog) kapitala. Iako su i Marks i Engels očekivali da će revolucije u sferi proizvodnih snaga (do kojih dolazi zahvaljujući velikim tehnološkim inovacijama – od parne mašine nadalje) i u budućnosti nastaviti da ujedinjuju svet, oni su smatrali da iz toga nikada neće moći proizaći istinski internacionalizam. Zbog toga se po njihovom mišljenju kvalitativni skok u internacionalizmu mogao očekivati samo od onog dela čovečanstva koji je u sebi pomoću bića prakse oslobodio rodno biće – tj. od proletarijata. Praksa je, međutim, pokazala da su dometi i te i takve, manjkave kapitalističke internacionalizacije (globalizacije) ostali nedostižni za socijalistička drutšva, pri čemu su ona „realno socijalistička" postala više internacionalistička nego jugoslovensko socijalističko samoupravno: dok su se devedesetih

Samoupravne institucije su se pokazale oligarhijskim ništa manje nego u kapitalizmu ili „realnom socijalizmu“,[26] ali je bitna novina bila to što su radnici dobili dovoljno društvene moći da mogu pokazati „pasivnu rezistenciju“ koju „nosioci pozitivne moći (*management*)“ nisu bili u stanju da savladaju, tako da je izlaz sve češće tražen u praznom ritualizmu: proces odlučivanja morao je voditi uvek nazad u *status quo*.[27] U takvoj situaciji, kako su pokazala istraživanja, samo je *rasla* alijenacija radnika i osećaj njihove nemoći,[28] zbog čega je realno udruživanje radnika ostalo vezano isključivo za radno mesto, odnosno za OOUR-e (osnovne organizacije udruženog rada) u čijim radničkim savetima su oni svoje najneposrednije materijalne interese štitili od svih koje su percipirali kao pretnju – često i od radnika u drugim OOUR-ima u sastavu iste RO (radne organizacije). S druge strane, na celu RO, kao i na sve „društveno-političke zajednice“ (od opštine do savezne države) računalo se za slučajeve da treba sanirati gubitke, do kojih je to više dolazilo što je proizvodnja više trpela zbog dezorganizacije i pada efikasnosti i produktivnosti rada.[29] Tu je konačno postajala vidljiva veza između diktature proletarijata i socijalističke samoupravne demokratije: svi oni koji su radili sredstvima u privatnoj svojini (a ne samo njihovi vlasnici) morali su biti upregnuti u sistem trajnog eksploatisanja kako bi opstale privilegije radnika koji su sredstvima u društvenoj svojini radili *bez društvene odgovornosti koja bi prevazilazila granice OOUR-a*.

Takav ishod bio je zapravo sasvim logičan. Radnici koji su socijalizovani u kulturi (amoralnog) „familizma“ i koji nisu bili osposobljeni ni da preuzmu „preduzetničku ulogu“ u svojim RO (kao što je socijalistička samoupravna

---

godina 20. veka evropski narodi (uključujući i one koji su se oslobodili jarma „realnog socijalizma“) udruživali u Evropsku uniju, jugoslovenski narodi su se (samo)opredelili da jedni drugima razbijaju lobanje.

26 Županov, J., 1985, *Samoupravljanje i društvena moć*, Zagreb, Globus, str. 132 i d.

27 Rus, V., Adam, F., 1989, *Moć i nemoć samoupravljanja*, Zagreb, Globus, 1989, str. 254.

28 Arzenšek, V., 1984, *Struktura i pokret*, Beograd, Institut društvenih nauka – Centar za filozofiju i društvenu teoriju, str. 9–18.

29 Na ovom mestu nije moguće ući u raspravu o tome da li su društva koja favorizuju prava potrošača principijelno superiornija od društava koja favorizuju prava proizvođača. U svakom slučaju, najveći nedostatak ovih drugih društava leži u nebrizi za produktivnost i kvalitet proizvedenih dobara. Iz perspektive radnika, suočenih sa brojnim egzistencijalnim problemima, već je bilo kakva proizvodnja ogroman uspeh i potrošači moraju da budu srećni što u prodavnicama bilo šta mogu da kupe (dok su cene proizvoda uvek preniske). Logični zaključci do kojih se dolazi takvim načinom razmišljanja nisu samo ekonomske prirode – monopolizacija, eliminacija svakog oblika konkurencije (inostrane pogotovo) i zatvaranje tržišta (u SFRJ su to bila republička i pokrajinska tržišta) – nego i političke: ksenofobija, izolacionizam i, *last but not least,* nacionalizam (pod uslovom uspešnog suzbijanja parohijalizma).

demokratija od njih očekivala),[30] a kamoli da se brinu o „opštem dobru" (u tzv. „delegatskom sistemu"), uzdigli su u osnovni princip socijalističke samoupravne demokratije princip neprikosnovenosti radnog mesta, plate i svih beneficija koje uz to idu. A pošto su raspoloživi izvori za saniranje gubitaka u privredi (kao i za finasiranje sve većeg – što državnog, što samoupravnog – administrativnog aparata) bili sve manji (i zaduživanje u inostranstvu imalo je svoje granice!), a nijedna privredna reforma nije dala željene rezultate, socijalistička samoupravna demokratija je tonula u sve dublju krizu bez mogućnosti zaustavljanja.

Zbog toga zapravo nikada nije ni započet proces deetatizacije. U preduzećima u kojima je socijalistička samoupravna demokratija isuviše ozbiljno shvaćena i u kojima je konflikt interesa eskalirao, država je stvari uzimala u svoje ruke preko proverenih „kadrova" koji su isključivo njoj polagali račune i koji su na taj način pokazivali da se društvena svojina vrlo lako vraća nazad u državnu.[31] Međutim, država koja se na ovaj način ponovo pojavljivala u privredi više nije bila ona savezna. Slabljenje federacije, često proklamovano kao ključni dokaz da je započeo proces odumiranja države, išlo je paralelno sa jačanjem federalnih jedinica (u tome su se socijalističkim republikama naposletku pridružile i socijalističke autonomne pokrajine), koje su se isprva trudile da ograniče konflikte na područja na kojima se nije dovodio u pitanje celokupan ustavni poredak: između poslovodstva i radnika po radnim organizacijama,[32] između samih hiperprodukovanih samoupravnih tela[33] i između nacija.[34] Nagomilane protivrečnosti su naposletku eksplodirale upravo na ovom poslednjem području, što nije nimalo čudno s obzirom na to da su republičke i pokrajinske elite prve predvidele kolaps socijalističke legitimacione matrice i blagov-

30 Josip Županov je s pravom postavio pitanje „kako onda očekivati da se radnik, koji je u položaju najamnog radnika, ponaša kao kolektivni poduzetnik? U raspodjeli dohotka može se očekivati tendencija da se što više raspodjeli na osobne dohotke, a da što manje ide u akumulaciju" (Županov, J., 1987, *Sociologija i samoupravljanje*, Zagreb, Školska knjiga, str. 201).

31 Golubović, Z., 1986, Reinstitucionalizacija etatizma u jugoslovenskom društvu. Uzroci i posledice, *Sociologija,* br. 3, str. 294–295; Sekelj, L., 1990, *Jugoslavija, struktura raspadanja. Ogled o uzrocima strukturne krize jugoslovenskog društva,* Beograd, Rad, str. 35–36.

32 Lazić, M., 1987, *U susret zatvorenom društvu? Klasna reprodukcija u socijalizmu*, Zagreb, Naprijed, str. 48.

33 Jovanov, N., 1983, *Dijagnoza samoupravljanja 1974–1981*, Zagreb, Sveučilišna naklada Liber, str. 97–98.

34 Sekelj, L., 1991, „Realno samoupravljanje", „realni nacionalizam" i dezintegracija Jugoslavije, *Sociologija,* br. 4, str. 597.

remeno započele prestrojavanje ka onome što je bila najsigurnija opcija – a to je na ovim prostorima uvek bio nacionalizam.[35]

4. (KVAZIMONARHISTIČKI) PREDSEDNIK REPUBLIKE

Iz dosadašnjeg izlaganja proizlazi zaključak da su umesto očekivane humanizacije, dealijenizacije i deetatizacije, u SFRJ uzeli maha procesi fragmentacije, petrifikacije i autoritarizacije. Fragmentarizacija cele privrede pretvorila je „udruženi rad" u svoju suprotnost – razdruženi rad. Svi samoupravni organi, od radničkih saveta pa „naviše", petrifikovani su, s obzirom na to da su sve odluke koje su na bilo koji način mogle da ugroze *status quo* sistemski bile blokirane. Situacija u privredi preslikala se i na samu državu, u kojoj su „politički radnici" postali jedanko „otuđeni od baze" kao i u omraženom „realnom socijalizmu" i jednako nemoćni da bilo šta supstancijalno menjaju. Zato se u konačnom rezultatu javlja pritisak ka autoritarizmu, koji je u članu 333. Ustava SFRJ „socijalističku samoupravnu demokratiju kao poseban oblik diktature proletarijata" učinio kompatibilnom sa monarhizmom, s obzirom na to da je Skupština SFRJ ovlašćena „izabrati Josipa Broza Tita za Predsednika Republike bez ograničenja trajanja mandata" (čl. 333, st. 2).

Broz se nije imenom i prezimenom prvi put pojavio u Ustavu iz 1974. Nakon što je po njemu „skrojena" funkcija Predsednika Republike u Ustavu iz 1953. (gde se po prvi put i pojavila), on je u Ustavu iz 1963. dobio privilegiju da neograničeni broj puta bude biran na funkciju Predsednika Republike

35 Po rečima Edvarda Kardelja, već su amandmanima na Ustav iz 1963. „bitno proširena ekonomska i politička samoupravna samostalnost republika i autonomnih pokrajina, čime je mogućnost međunacionalnih trvenja svedena na minimum. Saglasno tome, data je jasnije ustavna definicija republike kao države zasnovane na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi. Određenije je izražen princip da su republike ne samo državne, nego i socijalističke samoupravne demokratske zajednice radnih ljudi i građana, ravnopravnih naroda i narodnosti. One se pojavljuju kao samoupravne i državne društveno-političke zajednice u okviru kojih radni ljudi i građani ostvaruju najveći deo svojih suverenih prava i dužnosti. U pogledu autonomnih pokrajina, u načelne ustavne odredbe uneto je načelo da su i pokrajine elemenat jugoslovenskog federalizma. A federacija je definisana samo kao zajednički instrument republika i autonomnih pokrajina za rešavanje Ustavom tačno nabrojanih zajedničkih interesa. Kasnije, odredbama Ustava SFRJ iz 1974. godine, potvrđeni su i dalje razrađeni upravo takvi demokratski odnosi u jugoslovenskoj federaciji" (Kardelj, E., 1978, *Pravci razvoja socijalističkog samoupravljanja,* Beograd, IC „Komunist", str. 9–10). Tvrdnja da je slabljenjem savezne države i jačanjem republika i pokrajina kao (socijalističkih samoupravnih) država „mogućnost međunacionalnih trvenja svedena na minimum" odaje potpuni gubitak osećaja za realnost u najvišim partijskim krugovima SFRJ čiji su pripadnici napisali poslednji Ustav SFRJ, s obzirom na to da su upravo oni na taj način „mogućnost međunacionalnog *rata* podigli na maksimum".

(član 220). U narednom periodu došlo se do zaključka da je svojevrsno poniženje što Broz uopšte mora da se svake četiri godine podvrgava izbornom procesu, pa je 1974. i taj balast sa njegove vlasti uklonjen.

Postavlja se pitanje zbog čega je Ustav jedne (barem nominalno) republike dao ovlašćenje – što je bio eufemistički naziv za obavezu – Skupštini SFRJ da Broza uzdigne na položaj koji je faktički bio ravan monarhu. Na to pitanje do sada je davan odgovor koji spada isključivo u domen psihopatologije vlasti: izgradivši klasični orijentalni dvor (sve sa caricom, velikim vezirom i dvorjanima), i osetivši se besmrtnim (tj. odagnavši daleko od sebe sve što je upućivalo na neumitni kraj svakog čoveka), Broz je na kraju izgubio svaku predstavu o granicama svoje vlasti i hteo je da to i u Ustavu bude ovekovečeno.[36] Kosta Čavoški je u svojoj analizi s pravom otišao jedan korak dalje od ovog psihološkog redukcionizma i napravio paralelu sa odlukom Senata Rimske Republike iz 44. godine pre n. e. da Gaja Julija Cezara proglasi „doživotnim diktatorom (*dictator perpetuus*)", što je predstavljalo pervertiranje najmoćnije republikanske magistrature tako da postane identična položaju kralja (koji je bio zabranjen). A kao što je Cezar imao Antonija da za njega u republici gradi položaj najsličniji kraljevskom, tako je i Broz imao Kardelja, koji je njegovim željama davao ustavno ruho.[37]

Ovde je potrebna jedna korekcija. Odluka Senata kojim je Cezar konačno proizveden u „doživotnog diktatora" (nakon što je od 49. godine pre n. e. neprekidno bio regularno biran za diktatora na godinu dana) bila je jedna u nizu mera kojima su pristalice Cezara htele postepeno da izgrade njegov kult *kao boga*, dok on bude odsutan iz Rima radi rata sa Parćanima.[38] Planirana deifikacija nije bila nikakav hir ili izraz neobuzdanog vlastoljublja, već dobro osmišljeni potez stranke populara, kojoj se Cezar nalazio na čelu, da se uz pomoć egipatskog modela vladavine – treba imati na umu da je on tada već za ženu i sina imao deifikovane faraone Kleopatru i Cezariona – konačno smiri Rim, koji se ceo 1. vek pre n. e. nalazio u rasulu. Cezar je tako odbio da sledi Lucija Kornelija Sulu, koji je 82. godine pre n. e. (kao vođa stranke optimata) izabran za diktatora za donošenje zakona i uspostavljanje ustava republike (*dictator legibus faciendis et reipublicae constituendae causa*) bez vremenskog ograničenja, ali koji je 80. godine pre n. e., obavivši zadatak koji mu je dode-

36 Čavoški, K., 1991, *Tito. Tehnologija vlasti*, Beograd, Dosije, str. 25–30; Adamović, V., 2008, *Tri diktatora: Staljin, Hitler, Tito. Psihopolitička paralela*, Beograd, Informatika, str. 569–577.

37 Čavoški, K., 1991, str. 22.

38 Weinstock, S., 1972, *Divus Julius,* Oxford, Oxford University Press, str. 286 i d.

ljen (u krvi nebrojenih građana Rima) i odbivši svaki oblik deifikacije, vratio ovu magistraturu, (bez pratnje liktora!) položio račune za sve što je učinio u njenom vršenju i vratio se privatnom životu. Pošto je Rim vrlo brzo nakon Sule ponovo utonuo u građanske ratove, Cezar je mogao da nauči lekciju da više nijedna magistratura nije u stanju da dugoročno spasi republikansko uređenje i počeo je da priprema teren za uvođenje onoga što će u principatu biti poznato kao kult imperatora i služiti kao ultimativno religiozno-političko sredstvo integracije potpuno fragmentirane imperije.

U tom svetlu posmatrana, Brozova odluka da kroz ustave iz 1963. i 1974. gradi sebi položaj koji će biti sličniji kralju nego Predsedniku Republike može se okvalifikovati kao trezvena procena (koju je doneo na osnovu inicijalnog skepticizma u pogledu dometa socijalističke samoupravne demokratije)[39] da će njen konačni rezultat biti ne samo fragmentacija i petrifikacija jugoslovenskog društva nego *nestanak zajedničke države*. Neposredno pred kraj života, on je Svetozaru Vukomanoviću Tempu otvoreno rekao: „nastavimo li ovako, nema Jugoslavije. Biće osam patuljastih, autarkičnih državica, koje ne mogu uživati onakav ugled u svijetu kakav bi mogle".[40] Iako se tom prilikom nije izrazio o načinu raspada zajedničke države na „osam patuljastih, autarkičnih državica", sasvim je izvesno da on nije potcenio potencijal za eskalaciju „međunacionalnih trvenja" (kako ih je eufemistički nazvao Kardelj).

Kada se sve to uzme u obzir, jasno je što spas Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, baš kao ni Rimskoj Republici u 1. veku pre n. e., nije mogao doći ni od jedne od postojećih magistratura, već isključivo od kvazimonarhističke figure čiju će harizmu isticati kult u kojem će ona biti izjednačena sa božanstvom. Da bi celokupno fragmentarizovano i petrifikovano društvo nastavio da drži na okupu u okviru kakve-takve zajedničke države, on

39 Po svedočenju Milovana Đilasa, pošto je Titov marksizam bio i uvek ostao „pragmatični lenjinizam" (s obzirom na to da ga je on uglavnom naučio po sovjetskim školama), on se „u prvi mah opirao samoupravljanju – da bi mu ono sinulo u pojednostavljenom, praktičnom vidu: Pa to je ono – fabrike radnicima!" (Đilas, M., 1990, *Druženje s Titom*, Beograd, Svedočanstva, str. 58). To je došlo do izražaja i u samim njegovim javnim istupanjima pa su na Šestom kongresu KPJ (SKJ) 1952. predstavnici radnih kolektiva njemu lično zahvalili što je uveo samoupravlje (Imširović, J., 1991, *Od staljinizma do samoupravnog nacionalizma. Prilog kritici socijalizma u kongresnim dokumentima KPJ/SKJ od V–XI kongresa*, Beograd, Centar za filozofiju i društvenu teoriju, str. 66). Za Tita samoupravljanje nikada nije bio ambiciozni projekat izgradnje društvenog federalizma (kao za Kardelja), već ga je on uvek sagledavao kao „fabrički" fenomen, bez potencijala da ikada postane neka ozbiljnija društveno-integrativna snaga.

40 Cit. prema: Mirić, J., 1985, *Sistem i kriza. Prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije,* Zagreb, Cekade, str. 143.

je, drugim rečima, morao vladati nezavisno od bilo kakvog mandata kao oblika posvakidašnjenja harizme (shodno objašnjenju Maksa Vebera). Naravno, već samo postojanje kulta Josipa Broza Tita bilo je bolno svedočanstvo da Jugoslavija nije sazrela ne samo za pravo republikansko uređenje,[41] nego ni za diktaturu proletarijata. Bližio se kraj utopiji diktature proletarijata koju u socijalističkoj samoupravnoj demokratiji sprovode *svi* radni ljudi koji se u svom dealijeniranom „rodnom biću" (združenom sa „bićem prakse") uzdižu do bogočoveka, a umesto nje je na mala vrata „maršalata" (kako je u žargonu nazivana službena rezidencija Predsednika Republike)[42] u ustavni poredak ušla „doživotna diktatura" *jednog* bogočoveka. On je poslednji koji je ostao na poprištu odbrane pripadnika radnog naroda – ali ne da ih sačuva od iskušenja „demokratske litanije", koja, poput pesme sirena, dopire od pripadnika (sitne) „demokratske buržoazije", već da ih spreči da se međusobno ne dohvate za guše, razvrstani na *etničke* narode.

5. REPUBLIKA SRBIJA – OD SLOBODANA MILOŠEVIĆA DO ALEKSANDRA VUČIĆA

Već je konstatovano da je Ustav SFRJ iz 1974. preko nepromenjenih pravnih akata delimično i dalje važio u Srbiji (i Crnoj Gori) sve do stvaranja Državne Zajednice Srbija i Crna Gora. To govori da on nije bio sasvim inkompatibilan ni sa Ustavom Republike Srbije iz 1990, ni sa Ustavom Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. Štaviše, postavlja se pitanje da li su tri ključna instituta – diktatura proletarijata, socijalistička samoupravna demokratija i (kvazimonarhistički) Predsednik Republike – na kojima je on počivao još uvek u nekom obliku „na snazi" kao delovi „živog" (nepisanog) ustava. Imamo li, drugim rečima, i mi danas u Srbiji, 50 godina nakon donošenja Ustava SFRJ, nešto slično (manje ili više uspešno zakamuflirano)?

41 Osim kratkog posleratnog interregnuma 1945–1946. Srbija je republici bila najbliža u periodu 1889–1893, tj. između abdikacije Milana i stupanja na vlast Aleksandra Obrenovića. Bez monarhijskog protivtega, srbijansku državu je brzo prisvojila vladajuća stranka – Narodna radikalna partija – tako da je tada uspostavljen koruptivni sistem (Jovanović, S., 1932, Naše ustavno pitanje u XIX veku, u: *Političke i pravne rasprave, 1*, Beograd, Geca Kon, str. 37–53) u narednom periodu uveliko kompromitovao republikansku ideju.

42 Svestan stanja u kojem su se nalazile kako samoupravne tako i državne institucije, Broz je „maršalat" uveo kao „najvišu žalbenu instancu" u celokupnom jugoslovenskom pravnom poretku (upor. Dimitrijević, V., Upotreba ljudskih prava, u: Nakarada, R., Basta-Posavec, L., Samardžić, S., (prir.), 1991, *Raspad Jugoslavije. Produžetak ili kraj agonije,* Beograd, Institut za evropske studije, str. 78).

Pre svega, čini se da „udruženi rad" nije nestao bez traga. Njegov naslednik je ono što je članom 2, stavom 1, tačkom 13. Zakona o budžetskom sistemu Republike Srbije definisano kao „javni sektor", u kojem radnici rade sredstvima u državnoj svojini. Zaposleni u „javnom sektoru" imaju više plate,[43] duže godišnje odmore, kao i veće mogućnosti za lagodno spajanje praznika sa vikendima, umnožavanje i produžavanje pauza u radu ili čak neevidentirano izostajanje sa posla. Oni su praktično zaštićeni od mogućnosti prinudnog prestanka radnog odnosa, a kada odlaze u penziju, dobijaju otpremninu veću nekoliko puta od zakonskog minimuma. Četvrtina od ukupnog broja zaposlenih radi u „javnom sektoru", što je jedan od glavnih razloga što javni dug iznosi oko polovine BDP-a Srbije. S obzirom na „sistem plena" (koji daje mogućnost partiji koja je došla na vlast da zaposli svoje kadrove u „javnom sektoru" – uz prećutnu saglasnost da ne dira kadrove koje je zaposlila partija koja je pre toga bila na vlasti), nije nimalo čudno što „javni sektor" u Srbiji važi za sektor privilegovanih i što je većina stanovništva motivisana da ima „državni posao" i demotivisana da „radi za privatnika". Iako danas nikome u „javnom sektoru" ne bi palo na pamet da svoje privilegije tumači kao (klasnom borbom opravdanu) eksploataciju zaposlenih u „privatnom sektoru", reklo bi se da otvoreno proklamovana diktatura proletarijata nije nestala sa SFRJ i da čak sada više nalikuje originalnoj Marksovoj i Engelsovoj verziji u kojoj je bila usmerena protiv (sitne) „demokratske buržoazije" koja ima sklonost ka „demokratskoj litaniji".

Bivši komunisti koji su se 1990. godine preimenovali u socijaliste i nastavili da vladaju Srbijom u prvoj polovini devedesetih godina su ekspresno demontirali celokupnu građevinu socijalističke samoupravne demokratije i vratili se izvornom modelu kontrole preduzeća u državnoj i mešovitoj svojini preko direktora, koji su morali biti učlanjeni u Socijalističku Partiju Srbije. U ponekom od preduzeća u državnoj svojini radnički saveti su, po inerciji, pretekli iz „starog režima", nastavivši isključivo sa starom praksom ritualističkog izglasavanja odluka, koje više nisu imale nikakav značaj, niti su bilo koga obavezivale. Svojevrsna je ironija da su tada u istraživanjima javnog mnjenja najveću podršku radničkoj participaciji u preduzećima davali upravo simpatizeri SPS-a (i Jugoslovenske Udružene Levice, koju su činili još „tvrđi" komunisti).[44] Ovo je bilo moguće zato što se SPS deklarisao kao partija koja je zaštitu materijal-

43 Tako su, primera radi, avgusta 2023. zaposleni u javnim preduzećima čiji je osnivač država Srbija zarađivali u proseku 100.845 dinara, dok je prosečna plata zaposlenih kod preduzetnika bila 43.846 dinara.

44 Molnar, A., 1996, The Collapse of Self-Management and the Rise of *Führerprinzip* in Serbian Enterprises, *Sociologija,* br. 4, str. 539–559.

nih interesa radnika u „javnom sektoru" već uzdigla u faktičku sistemsku pretpostavku, tako da nikakvi radnički saveti u tom smislu više i nisu bili potrebni (dokle god je SPS na vlasti). Takva vrsta populizma je imala uspeha – čak i u vreme vrtoglave inflacije 1993/1994, kada su plate pale na svega nekoliko nemačkih maraka – ali samo zato što je u to vreme funkcionisao kult Predsednika Republike (Srbije) – Slobodana Miloševića – koji zapravo i nije imao toliko veze sa zaštitom prava radnika[45] koliko sa zaštitom prava Srba.

Nema nikakve sumnje da je Slobodan Milošević bio učenik Josipa Broza Tita i da je želeo da uspostavi kult nalik njegovom. Jedno vreme (okvirno, od kraja osamdesetih do sredine devedesetih godina 20. veka) to mu je čak i pošlo za rukom. Miloševićeva nevolja je bila u tome što nije imao nikakvu ličnu harizmu. Bio je pravi izdanak bezlične socijalističke birokratije (aparatčik), a još se nalazio i pod prekomernim uticajem svoje žene, Mire Marković, koja je osnovala drugu političku partiju (JUL). Ipak, Milošević je brzo shvatio da će mu harizmu nadoknaditi zaštita ugroženog „srpstva" prvo u pokrajinama, a potom i u susednim republikama (Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini), tako da je svoj vladarski kult na tome i izgradio. Iako mu nikada nije palo na pamet da svoje ime ubaci u Ustav Republike Srbije ili u Ustav Savezne Republike Jugoslavije, to ne znači da se manje osećao monarhom nego Broz, o čemu svedoči bizaran podatak da je nakon predsedničkih izbora (za Predsednika Savezne Republike Jugoslavije) 24. septembra 2000. godine, koje nije dobio,[46] naložio svojim podanicima u Ustavnom sudu da ponište izbore i ostave ga da vlada (barem još godinu dana), kao da se ništa nije desilo. Svrgnut je sa vlasti 5. oktobra 2000, nakon što se veliki deo građana Srbije digao na pobunu i što mu je poslušnost otkazao najveći deo državnog aparata – uključujući i vojsku, kojoj je naredio da puca na pobunjenike.

Razlog zbog kojeg je Milošević svoj kult započeo kao Brozova kopija, a završio kao Brozova karikatura samo je jednim delom posledica nedostatka harizme. Drugim delom, to je bila posledica nestanka tzv. harizmatskog miljea

45 Iako je Milošević želeo da se predstavi i kao branilac materijalnih interesa zaposlenih u „javnom sektoru" (u tradiciji bivših komunista), tu je imao mnogo manje uspeha, s obzirom na to da je on bio najodgovorniji prvo za demontiranje celokupne građevine socijalističke samoupravne demokratije u Srbiji, a zatim i za devastiranje privrede pod međunarodnim sankcijama i inflacijom.

46 Iako je nakon nasilnog svrgavanja Miloševića sa vlasti pobednikom na izborima proglašen Miloševićev protivkandidat Vojislav Koštunica, izborni materijal je izgoreo, tako da se tačni konačni rezultati nikada neće znati.

u Srbiji.[47] U proučavanjima harizmatske vlasti koja se nalaze u tradiciji Maksa Vebera harizmatskom miljeu se ne poklanja dovoljna pažnja pošto ga ni on nije uzimao u obzir. Ipak, elementarna je činjenica da se harizmatik ne može pojaviti bilo kada i bilo gde. Brozova harizma se izgrađivala tokom Narodnooslobodilačkog rata, borbe protiv njegovog konkurenta Petra II Karađorđevića i sukoba sa Josifom Visaronovičem Staljinom – u vremenima elementarne životne ugroženosti i neizvesnosti dolazećeg istorijskog usuda, kada je ogroman broj ljudi u Jugoslaviji priželjkivao „događanje spasa" i bio spreman da svoju bezrezervnu podršku pruži onome ko je „znao" šta dolazi i ko je imao snagu, volju i odlučnost da budućim događajima spremno izađe u susret. Brozova harizma se sastojala upravo u tome što je posedovao te kvalitete i što je bio u mogućnosti da za sebe mobiliše ogromnu armiju – što vojnika, što civila. Međutim, ta situacija se najkasnije tokom šezdesetih godina promenila i Broz je morao već početkom sedamdesetih godina da uloži dosta napora kako bi održao svoju harizmu. Obračuni sa rukovodstvima u Hrvatskoj i Srbiji, okruživanje klimoglavcima sa sumnjivom prošlošću (uspon Staneta Dolanca na položaj „velikog vezira"!), uspostavljanje jače kontrole nad vojskom i policijom nerazdvojni su deo Brozove „deifikacije", kojoj je doživotni mandat Predsednika Republike došao kao svojevrsni šlag na tortu. Kao iskusan vladar, Broz je mogao da shvati da su dani harizmatske vladavine u SFRJ prošli, da je on poslednji *socijalistički* harizmatk u njoj i da je *za njeno dobro* da više niko ne bude biran za Predsednika Republike (pred kraj života on je čak hteo da inicira promenu Ustava sa tim ciljem). Takođe, on je iz iskustva 1941. morao znati da po raspadu zajedničke države odmah sledi rat njenih državljana po nacionalno-verskoj osnovi.

To nas vraća na napred pomenutu paralelu sa Cezarom i primorava da uočimo bitne razlike. Ako je Broz na čelu svoje svite sedamdesetih godina intenzivirao napore na vlastitoj „deifikaciji", on je to učinio kako bi uopšte

47 Harizmatski milje je Vilhelm Milman (Wilhelm Mühlmann) opisao kao stanje duha koje karakterišu „fenomeni opsednutosti, egzorcizmi, čudotvorna isceljenja, atmosfera potrage za čudima, lakovernost, društveno zarazni duh svih tih pojava; povišena kolektivna temparatura, neobuzdana emocionalnost, senzitivna spremnost na iznenađenja i tendenciozno-selektivno pretpostavljanje svega onog što je zdravom razumu nelagodno, paradoksalno, nejasno i apsurdno; ispunjavanje vulgarnih događaja svakodnevnice znamenitostima sudbonosne ili čudotvorne prirode, opšta simbolička predeterminiranost i življenje u skladu sa 'znacima' i 'čudesima'" (Mühlmann, W., 1964, *Rasse, Ethnien, Kulturen. Moderne Ethnologie*, Neuwied & Berlin, Luchterhand Verlag, str. 333). Ovi opisi su prilagođeni religijskim fenomenima antike, dok da bi se o harizmatskom miljeu u modernoj epohi moglo govoriti već i tamo gde je raspaljena gore pomenuta vera u skori početak „događanja spasa".

mogao da dovede svoj mandat do kraja, tako da se njegov kult nužno završavao sa njegovim životom. Za razliku od Cezara, on je znao da vlada državom u kojoj je harizmatski milje nestao, da njegov legitimni naslednik svakako neće moći da bude harizmatik (ma koliko da se trudio na vlastitoj „deifikaciji") i da u vladavini bezličnog Predsedništva leži još jedina šansa za opstanak *socijalističke* države, pa, samim tim, i za izbegavanje rata na nacionalno-verskoj osnovi. Pokazalo se naposletku da to i nije bila realna opcija, pošto je već samo *nagoveštavanje* raspada socijalističke države („zveckanje oružjem") obnavljalo harizmatske miljee po republikama i pokrajinama i davalo šansu novim vođama da stvaraju *nacionalne* države.

Uspon Slobodana Miloševića neraskidivo je vezan za raspad SFRJ i za stvaranje harizmatskog miljea u srpskom narodu, pogotovo u onim delovima koji su živeli izvan uže Srbije i Vojvodine. Ali, Milošević je vrlo brzo u svojoj vladavini počeo da pokazuje da nije u stanju da ispuni obećano „događanje spasa" (za Srbe) i da ne može biti ništa više od Brozove karikature: spregao se sa najopskurnijim staljinističkim strukturama u SSSR-u[48] (a nakon njihovog političkog debakla i sa ekstremnim nacionalistima koji su tokom devedesetih godina zadavali najviše muka reformističkom predsedniku Borisu Jeljcinu), na prostorima bivše SFRJ je gubio rat za ratom uprkos izrazitoj vojnoj premoći, zaratio je i sa snagama NATO, dopustio je da njegova žena Mirjana Marković (predsednica JUL-a) vodi kadrovsku politiku u njegovoj vlastitoj partiji i naposletku, napravio je diletantsku grešku u proceni svojih mogućnosti da pobedi na izborima za Predsednika SRJ. Malo je ko u 20. veku uspeo da straći tolika materijalna sredstva i uništi toliko ljudskih života da bi demonstrirao svoju političku glupost.

Od sredine devedesetih godina moglo bi se reći da u Srbiji više ne postoji harizmatski milje, pa samim tim ni šansa za povratak harizmatske vlasti. Međutim, Srbija ni do danas nije dobila pravnu vlast. Vlast Aleksandra Vučića u Srbiji je tradicionalna u tom smislu što počiva na:

- „javnom sektoru", čiji se privilegovan položaj najbolje može razumeti kao *zaostatak* nekadašnje diktature proletarijata;
- urušenim državnim institucijama, koje se najbolje mogu razumeti kao delovi države koja (i dalje) „*odumire*";

48 Kada je Mihailo Marković, u svojstvu potpredsednika SPS-a, javno podržao zatočenje Mihaila Gorbačova na Krimu 19–21. avgusta 1991, on je nesumnjivo postupao (između ostalog i) kao Miloševićev glasnogovornik!

- jakoj ruci kvazimonarhističkog Predsednika Republike, koji vlada isključivo zahvaljujući tome što nema opoziciju *sposobnu* da ga smeni sa vlasti.

6. ZAKLJUČAK

Iz perspektive „kao-da filozofije", u Srbiji „javni sektor" *kao da* još uvek nasuprot sebe ima (sitnu) „demokratsku buržoaziju" koju treba da eksploatiše, državne institucije *kao da* još uvek pored sebe imaju samoupravne institucije, koje će perspektivno preuzeti sva njihova nerepresivna ovlašćenja (jedina koja će opstati u komunizmu), a kvazimonarhistički Predsednik Republike *kao da* još uvek iza sebe ima kult sa ciljem da ističe njegovu harizmu. Zahvaljujući neopisivoj inerciji, ni društvo koje je iz socijalizma izašlo temeljno fragmentarizovano i petrifikovano, ni država, koja je napola „odumrla", nemaju ni snage, ni volje da izmene svoj *modus operandi* u kojem sve važne inicijative očekuju od Predsednika Republike Aleksandra Vučića. Pripadnike njegove partije (Srpske Napredne Stranke), koja vlada *kao da* i dalje postoji jednopartizam (sa medijima koji *kao da* su i dalje sredstva propagande, a ne sredstva informisanja), iskreno iritira ono malo što je ostalo od opozicije, *kao da* se radi o stranom telu, neprirodno prirođenom velikom i harmoničnom organizmu srpskog naroda. Međutim, nepostojanje harizmatskog miljea ne znači da u glasačkom telu Srbije ne postoji i „zasićenost politikom" i, naročito, bezličnim političarima (za koje se podrazumeva da su korumpirani već samim tim što su političari), tako da se može očekivati da će ubitačna monotonija birokratskog praznoslovlja nailaziti na sve veće probleme u neposrednoj budućnosti.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Adamović, V., 2008, *Tri diktatora: Staljin, Hitler, Tito. Psihopolitička paralela*, Beograd, Informatika.
2. Arzenšek, V., 1984, *Struktura i pokret*, Beograd, Institut društvenih nauka – Centar za filozofiju i društvenu teoriju.
3. Čavoški, K., 1991, *Tito. Tehnologija vlasti*, Beograd, Dosije.
4. Dimitrijević, V., Upotreba ljudskih prava, u: Nakarada, R., Basta-Posavec, L., Samardžić, S., (prir.), 1991, *Raspad Jugoslavije. Produžetak ili kraj agonije*, Beograd, Institut za evropske studije, str. 77–86.

5. Đinđić, Z., 1988, *Jugoslavija kao nedovršena država*, Novi Sad, Književna zajednica Novog Sada.
6. Đilas, M., 1990, *Druženje s Titom*, Beograd, Svedočanstva.
7. Erlich, V. St., 1971, *Jugoslavenska porodica u transformaciji. Studija u tri stotine sela*, Zagreb, Liber.
8. Fraenkel, E., 1974, *Der Doppelstaat*, Frankfurt am Main, Europäische Verlagsanstalt.
9. Golubović, Z., 1986, Reinstitucionalizacija etatizma u jugoslovenskom društvu. Uzroci i posledice, *Sociologija,* br. 3, str. 291–303.
10. Grubač, M., 1995, Ima li Jugoslavija Ustav?, *Dijalog,* jesen-zima, str. 11–14.
11. Hunt, R., 1980, Marksizam i totalitarna demokratija, *Marksizam u svetu*, br. 8, str. 307–372.
12. Ikonić, M., 2010, Odgovornost privrednih subjekata za privredne prestupe, *Pravo i privreda,* br. 4–6, str. 123–133.
13. Imširović, J., 1991, *Od staljinizma do samoupravnog nacionalizma. Prilog kritici socijalizma u kongresnim dokumentima KPJ/SKJ od V–XI kongresa*, Beograd, Institut društvenih nauka – Centar za filozofiju i društvenu teoriju.
14. Jovanov, N., 1983, *Dijagnoza samoupravljanja 1974–1981*, Zagreb, Sveučilišna naklada Liber.
15. Jovanović, S., 1932, Naše ustavno pitanje u XIX veku*,* u: *Političke i pravne rasprave, 1*, Beograd, Geca Kon, str. 11–42.
16. Kant, I., 1998, *Werke in sechs Bänden. Band IV: Schriften zur Ethik und Religionsphilosophie,* Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
17. Kardelj, E., 1978, *Pravci razvoja socijalističkog samoupravljanja,* Beograd, IC „Komunist".
18. Koštunica, V., Čavoški, K., 1990, *Stranački pluralizam ili monizam. Posleratna opozicija – obnova i zatiranje,* Beograd, Privredno-pravni priručnik.
19. Lazić, M., 1987, *U susret zatvorenom društvu? Klasna reprodukcija u socijalizmu*, Zagreb, Naprijed.
20. Löwith, K., 1990, *Svjetska povjest i događanje spasa*, Zagreb, Avgust Cesarec.
21. Lutovac, Z., Odnos građana prema političkoj eliti i reprezentativnoj demokratiji, u: Lutovac, Z., (ur.), 2017, *Građani Srbije i populizam. Javno mnjenje Srbije 2017*, Beograd, Institut društvenih nauka – Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, str. 13–40.

22. Mirić, J., 1985, *Sistem i kriza. Prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije,* Zagreb, Cekade.
23. Molnar, A., 1989, Seoska porodica i norme egalitarnosti, *Zbornik Matice Srpske za društvene nauke,* br. 86–87, str. 45–66.
24. Molnar, A., 1996, The Collapse of Self-Management and the Rise of *Führerprinzip* in Serbian Enterprises, *Sociologija,* br. 4, str. 539–559.
25. Molnar, A., 2002a, *Rasprava o demokratskoj ustavnoj državi. 3. Moderne revolucije: Francuska – Rusija – Nemačka,* Beograd, Samizdat B92.
26. Molnar, A., 2002b, *Rasprava o demokratskoj ustavnoj državi. 4. Građanska neposlušnost*, Beograd, Samizdat B92.
27. Molnar, A., 2008, *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine? O rotacionom kretanju revolucije u Srbiji, 2000–2007*, Beograd, Fabrika knjiga.
28. Molnar, A., 2010, *Sunce mita i dugačka senka Karla Šmita. Ustavno zlopaćenje Srbije u prvoj dekadi 21. veka,* Beograd, Službeni glasnik & Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
29. Molnar, A., 2013, *Ustavni haos prve revolucionarne rotacije u Srbiji 5. oktobar 2000– 27. jul 2012*, Beograd, Fabrika knjiga & Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.
30. Molnar, A., Implozija centralizma (Prilog razumevanju sadašnje slabosti društva i vlasti u Srbiji, kao i pronalaženju načina za njihovo što brže i efikasnije jačanje), u: Đurić Bosnić, A., Đurić, M., (ur.), 2015, Socio-kulturni aspekti regionalizacije u kontekstu evrointegracija – zbornik tekstova, Petrovaradin, Centar za interkulturnu komunikaciju, str. 39–97.
31. Mühlmann, W., 1964, *Rasse, Ethnien, Kulturen. Moderne Ethnologie*, Neuwied & Berlin, Luchterhand Verlag.
32. Puhovski, Ž., 1990, *Socijalistička konstrukcija zbilje*, Zagreb, Pitanja.
33. Rihtman-Auguštin, D., 1972, Utjecaj elemenata tradicionalne kulture na samoupravljanje u Jugoslaviji, u: Đorđević, J. (ur.), *Teorija i praksa samoupravljanja u Jugoslaviji,* Beograd, Radnička štampa, str. 1007–1019.
34. Rihtman-Auguštin, D., 1974, *Struktura tradicijskog mišljenja*, Zagreb, Školska knjiga.
35. Rus, V., Adam, F., 1989, *Moć i nemoć samoupravljanja*, Zagreb, Globus.
36. Sekelj, L., 1990, *Jugoslavija, struktura raspadanja. Ogled o uzrocima strukturne krize jugoslovenskog društva,* Beograd, Rad.

37. Sekelj, L., 1991, „Realno samoupravljanje", „realni nacionalizam" i dezintegracija Jugoslavije, *Sociologija,* br. 4, str. 587–599.
38. Vaihingen, H., 1922, *Die Philosophie des Als ob. System der theoretischen, praktischen und religiösen Fiktionen der Menschheit auf Grund eines idealistischen Positivismus*, Leipzig, Felix Meiner.
39. Weinstock, S., 1972, *Divus Julius,* Oxford, Oxford University Press.
40. Županov, J., 1985, *Samupravljanje i društvena moć*, Zagreb, Globus.
41. Županov, J., 1987, *Sociologija i samoupravljanje*, Zagreb, Školska knjiga.
42. Županov, J., 1995, *Poslije potopa,* Zagreb, Globus.
43. Županov, J., 2002, *Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma. Odabrane rasprave i eseji (*1995–*2001),* Zagreb, Hrvatska sveučilišna naklada.

Izvori sa interneta

1. Rakić-Vodinelić, V., 2005, *Ustavotvorna skupština – lek protiv bezdržavlja?* (http://www.republika.co.rs/350-351/15.html, 4. 8. 2017).

THE LEGACY OF SELF-MANAGEMENT SOCIALISM. TRADITIONALISM OF THE CURRENT AUTHORITY IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND THE CONSTITUTION OF THE SFRY OF 1974

Aleksandar Molnar

ABSTRACT

The author starts from the assumption that two provisions formed the basis of the Constitution of the SFRY of 1974: the first refers to „socialist self-management democracy as a special form of the dictatorship of the proletariat" (Basic Principle IV), and the second to a quasi-monarchical form of government (Article 333). From these two provisions came three constitutional institutions: the dictatorship of the proletariat, the socialist self-management democracy and the (quasi-monarchist) President of the Republic. Sections 1-3 discuss the nature of these three institutions, while section 4 tries to answer the question of whether these three constitutional institutionss remained „in force" as part of the („living") unwritten constitution of post-socialist Serbia.

Key words: constitution, socialism, self-management, traditionalism, Yugoslavia, Serbia.

II
POSLEDNJI USTAV SFRJ OČIMA REPUBLIKA

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.kamberovic

Husnija KAMBEROVIĆ[1]

IZMEĐU REPUBLIČKE POSEBNOSTI I DRŽAVNE CJELOVITOSTI: BOSNA I HERCEGOVINA I DISKUSIJE O USTAVNIM PROMJENAMA KRAJEM 1960-IH I POČETKOM 1970-IH GODINA

***Apstrakt**: Bosanskohercegovačka politička elita je tokom 1960-ih i 1970-ih godina, u procjepu između različitih inicijativa za ustavne promjene u Jugoslaviji, balansirala između zahtjeva za vidljivijim republičkim identitetom, s jedne, i potrebom očuvanja jugoslavenske državne cjelovitosti, s druge strane, smatrajući da je jačanje republičkih identiteta način iznalaženja najboljih rješenja za očuvanje Jugoslavije kao cjelovite države. Za razliku od Srbije i Hrvatske, bosanskohercegovačka politička elita je u debatama o ustavnim promjenama djelovala veoma homogeno i nastupala je jedinstveno. Političke diskusije su se vodile unutar SK BiH i SSRN kroz javne rasprave, bez diskusija unutar kulturnih institucija. U ovom radu se analiziraju diskusije o položaju BiH u jugoslavenskoj federaciji od 1967, kada su otvorene rasprave o amandmanima na republički Ustav, do diskusija s kraja 1973, kada su definitivno prihvaćene promjene koje su početkom 1974. dovele do usvajanja saveznog i republičkog Ustava.*

Ključne riječi: Jugoslavija, Bosna i Hercegovina, Ustav iz 1974, ustavni amandmani, muslimani.

1. BOSANSKOHERCEGOVAČKI „SUVERENISTI“

Tokom 1960-ih godina u Bosni i Hercegovini je izrasla jedna mlada generacija političara „suverenista“, ali ta ideja bosanskohercegovačke suverenosti nije bila antijugoslavenska, nego je motivirana uvjerenjem da se jačanjem bosanskohercegovačkog republičkog identiteta povećavaju šanse za očuvanje Jugoslavije. Da bi se razumjela pozadina ovog uvjerenja, valja imati na umu činjenicu da je Bosna i Hercegovina bila jedina republika u socijalističkoj Jugoslaviji koja je utemeljena ne na nacionalnom principu nego na povijesnom iskustvu. Tako je bilo još od AVNOJ-a s obzirom na činjenicu da Bosna i Her-

1 Dopisni član Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, hkamberovic@anubih.ba; ORCID iD 0000-0003-0460-5018

cegovina nije imala jednu dominantnu naciju. U doba diskusija o reformi federacije i jačanja republičkih identiteta, za bosanskohercegovačke komunističke lidere se postavilo pitanje: na čemu dalje treba graditi bosanskohercegovački identitet?[2] Iako djeluje paradoksalno, bosanskohercegovački lideri su to našli u odricanju od nacionalnog jugoslavenstva, što se jedno vrijeme ovdje razvijalo (otprilike do 1964., kada je održan Osmi kongres SKJ, odnosno 1965, kada je održan Četvrti kongres SKBiH), i promoviranju novog nacionalnog principa: politička akcija se usmjerava na promociju Muslimana kao nacije[3], s jedne strane, te otvaranje hrvatskog nacionalnog pitanja na način da se pokušava skinuti hipoteka ustaštva sa Hrvata, posebno zapadne Hercegovine, kako bi se na taj način taj dio bosankohercegovačke teritorije i taj dio stanovništva integrirali u bosanskohercegovački republički identitet[4]. Tako se promocija Muslimana u naciju, i skidanje hipoteke ustaštva sa hercegovačkih Hrvata, pojavljuju kao alati za čvršću integraciju Bosne i Hercegovine i jačanje republičke državnosti. Ako se to promatra u jugoslavenskom kontekstu reforme federacije tokom 1960-ih godina, onda možemo zaključiti kako je BiH nastojala, kao i druge republike, svoj vlastiti politički identitet konstruirati u skladu sa nacionalnim principom. Forum kroz koji se to činilo u Bosni i Hercegovini, kao i u drugim republikama, bila je Komisija za unapređenje saradnje između republika i razvoj međunacionalnih odnosa (oformljena 1965. godine).

Zašto je ovo važno u kontekstu rasprava o Ustavu 1974. godine? Zato što ova generacija bosanskohercegovačkih suverenista tokom 1960-ih godina ostaje enigma za tadašnju srpsku i hrvatsku komunističku političku elitu, odnosno njeni stavovi se dijametralno suprotno interpretiraju u Srbiji i Hrvatskoj.[5] U Srbiji su, na primjer, smatrali da je tadašnja bosanskohercegovačka politič-

2 Tada u upotrebu sve više ulazi pojam „republička državnost", o čemu ću malo kasnije nešto još reći.

3 Kamberović, H., (ur.), 2009, *Rasprave o nacionalnom identitetu Bošnjaka*, Sarajevo, Institut za istoriju; Lučić, I., 2022, *U ime nacije. Politički proces revalorizir anja Muslimana u socijalističkoj Jugoslaviji (1956–1971)* (prijevod s njemačkog: Sulejman Bosto), Sarajevo, University Press. Lučić zastupa tezu da je to pokrenuto 1956. godine. O tome vidjeti i: Bougarel, X., 2020, *Nadživjeti carstva: islam, nacionalni identitet i politička lojalnost u Bosni i Hercegovini* (prijevod s francuskog: Almira Drino), Sarajevo, Udruženje za modernu historiju.

4 Vrhunac ove akcije predstavlja Mostarsko savjetovanje 1966. godine. Opširnije vidjeti: Kamberović, H., 2020, Walking on Thorns. The Mostar Symposium of 1966, *Journal of the Faculty of Philosophy in Sarajevo* (History, History of Art, Archeology) / Radovi (Historija, Historija umjetnosti, Arheologija), Vol 7, No 2, str. 221–247.

5 O tome opširnije u: Kamberović, H., 2017, *Džemal Bijedić. Politička biografija*, Sarajevo, Udruženje za modernu historiju, drugo dopunjeno izdanje, str. 118–121.

ka elita u diskusijama o transformaciji jugoslavenske federacije naklonjena hrvatsko-slovenačkoj viziji Jugoslavije. To je vidljivo iz dnevničkih bilješki Dražе Markovića, velikog borca za veću centralizaciju i istaknutog predstavnika konzervativne struje unutar tadašnjeg establišmenta.[6] Kada je sredinom januara 1971. na Brionima, na sjednicama Koordinacione komisije diskutirano o ekonomskim pitanjima u federaciji, Džemal Bijedić je u ime BiH iznosio mišljenje da mnoge nadležnosti treba sa razine federacije spustiti na razinu republika, posebno kada su u pitanju investicioni fondovi.[7] Marković je, kasnije, bilježio i drugačija mišljenja o stavovima Bosne i Hercegovine, što ukazuje da su stavovi iz ove republike bili nedovoljno jasno iskazivani pa su nailazili na različite percepcije.

Očito je, dakle, kako srbijanski politički lideri u to vrijeme nisu u bosanskohercegovačkoj vladajućoj eliti vidjeli svoga dosljednog i bespogovornog političkog sljedbenika. Naprotiv, iz Markovićevih dnevničkih zapisa se vidi njegova ogorčenost činjenicom da se i vodstvo Bosne i Hercegovine ponašalo kao da je puno više od vodstva jedne republike koja je u sastavu Jugoslavije. Tako on opisuje svoj dolazak u Sarajevo na čelu sa delegacijom Srbije, gdje je boravio sredinom decembra 1970. godine. „Atmosfera je bila dobra, a gledanja na mnoge krupne probleme identična ili vrlo slična. Smeta mi uvek samo to što ti razgovori imaju karakter mnogo oficijelnih razgovora, a posete karakter međudržavnih poseta (dočeci, pozdravi, ispraćaji, saopštenja za štampu). I to će proći i ubeđen sam da će doći vreme kada će sve to biti prevaziđeno, i kontakti i saradnja biti normalna i redovna. Danas je, međutim, to neophodnost i potreba. Pri ovakvom stanju odnosa u Federaciji to je, ipak, neka mogućnost da se izvesni problemi zajednički razmotre i postignu određeni dogovori.“[8] Marković, međutim, u svojim bilješkama u vezi s ovim susretima republičkih vladajućih elita nije zapisao suštinu tih susreta: oni su bili rezultat „konfederalizacije“ države i „partijskog liberalizma“ koji je doveo do prekida dotadašnje prakse kada su svi kontakti pojedinih republičkih vodstava bili svedeni na minimalnu mjeru i ograničeni na rješavanje manje važnih pitanja, a čitava komunikacija se vodila preko državnog centra i političkih kadrova u centru. Nakon ustavnih amandmana krajem 1960-ih godina „vodeći [republički] političari nisu se više sretali samo na sjednicama saveznih tijela,“

6 Marković, D., 1987, *Život i politika. 1967–1978*, knjiga prva, Beograd, Izdavačka radna organizacija Rad, str. 96.

7 Hrvatski državni arhiv (dalje: HDA), Osobni fond Vladimir Bakarić ((dalje: VB), Zapisnik sa sjednice Koordinacione komisije, 14. januara 1971.

8 Marković, D., 1987, str. 229.

nego su u praksu uvedeni međusobni susreti republičkih vodstava na kojima su se rješavala najkrupnija pitanja ne samo u odnosima među tim republikama nego i u odnosima u federaciji općenito.[9]

S druge strane, hrvatsko proljećarsko rukovodstvo je smatralo da su bosanskohercegovački komunisti (Džemal Bijedić, Branko Mikulić, Cvijetin Mijatović, Hamdija Pozderac i Rato Dugonjić) bili bliži centralistima nego hrvatsko-slovenačkim federalistima. Tako je na primjer, Mika Tripalo smatrao da je bosanskohercegovačko partijsko i republičko vodstvo od sredine 1960-ih i početkom 1970-ih godina bilo više na strani vodstava Srbije i Crne Gore nego na strani Hrvatske i Slovenije. Međutim, mada je bosanskohercegovačko rukovodstvo podržalo uklanjanje hrvatskog rukovodstva, nije odustalo od procesa dalje afirmacije republika. Tako je Branko Mikulić na sjednici Predsjedništva SKJ posebno potcrtao da će sigurno biti i onih koji će odluke Dvadeset prve sjednice Predsjedništva SKJ iskoristiti kako bi „utjerali republike u suru", što se, prema njegovom mišljenju, ne bi smjelo dopustiti, jer odluke sa Dvadeset prve sjednice trebaju podstaknuti, a ne usporiti dalji razvoj sistema i ustavnu reformu, koja se odvijala u pravcu dalje afirmacije republika.[10]

Očito je, dakle, da se ovi odnosi moraju promatrati u kontekstu društvenih reformi započetih sredinom 1960-ih godina, ali i u kontekstu odnosa Hrvatske prema Bosni i Hercegovini, te posebno o pisanju hrvatskih i srpskih medija prema bosanskohercegovačkom vodstvu, odnosu prema politici priznanja nacionalnog identiteta Muslimana i aktivnostima pojedinih nacionalističkih grupa iz Hrvatske u Bosni i Hercegovini krajem 1960-ih i početkom 1970-ih godina. Vodstvo Bosne i Hercegovine je koncem 1960-ih bilo posebno zabrinuto zbog djelovanja pojedinih ogranaka Matice hrvatske po Bosni i Hercegovini, jer je te odbore doživljavalo kao otvoreni atak na Bosnu i Hercegovinu. To se može jasno vidjeti iz političkih razgovora tadašnjih političkih elita. Samo u 1969. bosanskohercegovačko i hrvatsko rukovodstvo su se susreli tri puta: u januaru, aprilu i oktobru1969. Ipak, ključni je sastanak u septembru 1971. godine, neposredno pred 21. sjednicu Predsjedništva Saveza komunista Jugoslavije.[11] U svim tim razgovorima se mogu uočiti razlike u stavovima, ali je moguće i pratiti šta dovodi do tih razlika i kako se one postepeno uvećavaju da bi svoju kulminaciju doživjele upravo koncem 1971. godine.

9 Gabrič, A., 2010, Odnos slovenske politike prema 'maspoku', *Časopis za suvremenu povijest*, br. 1, str. 13.

10 Arhiv Jugoslavije (AJ), fond CKSKJ, III /158, Autorizovane stenografske beleške sa Dvadeset druge sjednice Predsjedništva SKJ, 9. decembra 1971.

11 Hrvatski državni arhiv, CKSKH, Pov. 328, Stenografski zapisnik sa političkih razgovora delegacije CK SK Bosne i Hercegovine i CK SK Hrvatske, održanih 16. IX. 1971. u Zagrebu.

Savka Dabčević je u svojim memoarima sasvim ispravno naglasila kako bi trebalo praviti razliku u ekonomskim i političkim stavovima pojedinih republičkih vodstava, ali je važno imati u vidu i određenu dinamiku u tim odnosima. Prema njezinom mišljenju, kada je Hrvatska sredinom 1960-ih godina povela kampanju za „ravnopravnim i transparentnim gospodarskim odnosima" u okvirima jugoslavenske federacije, nije dobila podršku iz Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine, mada su vodstva tih republika „u političkim pitanjima često dobro pratila" stavove hrvatskog vodstva.[12] Tako su ekonomski interesi pojedinih članica jugoslavenske federacije doveli do raskola među liberalnim dijelovima jugoslavenskog komunističkog pokreta što je odredilo sudbinu hrvatskog političkog vodstva, pa kada je došlo do definitivnog obračuna koncem 1971. nijedno republičko političko vodstvo nije više podržavalo hrvatske lidere.[13]

2. KAKO SU SE U BOSNI I HERCEGOVINI ODVIJALE DISKUSIJE O USTAVNIM PROMJENAMA?

Bosna i Hercegovina se 1967. zalaže za jačanje republike „kao državne socijalističke demokratske zajednice naroda". Nakon što su tim amandmanima doista napravljene određene izmjene Ustava Bosne i Hercegovine, proces na daljoj ustavnoj afirmaciji republika nastavljen je naredne godine novim izmjenama kako saveznog tako i republičkog Ustava, ali veoma usporenim tempom i sa velikim oprezom.[14] Bosanskohercegovačkom ustavnom komisijom predsjedavao je Džemal Bijedić, kao predsjednik Skupštine. U intervjuu listu *Oslobođenje* u aprilu 1968. on je govorio o ustavnim promjenama koje su bile u toku, najavljujući da predstoji razgovor o preciziranju ustavnih funkcija federacije i republika, odnosno „odraza federativnog uređenja na položaj republika, naroda i narodnosti u njima."[15]

12 Dabčević, K. S., 1997, *Sedamdesetprva. Hrvatski snovi i stvarnost, I,* Zagreb, Interpublic, str. 90.

13 Ramet, S. P., 2009, *Tri Jugoslavije. Izgradnja države i izazov legitimacije 1918–2005* (s engleskog prevele Vesna Racković i Mirjana Valent), Zagreb, Golden Marketing – Tehnička knjiga, str. 287.

14 Sarač-Rujanac, Dž, 2017, Ustavna reforma i bosanskohercegovačko rukovodstvo koncem 1960-ih i početkom 1970-ih godina, *Prilozi*, br. 46, str. 213–242; Sarač-Rujanac, Dž., 2021, Ustavi iz 1963. i 1974. godine kao uvod u fazu zrelog socijalističkog samoupravljanja i prirodan hod ka ravnopravnosti, u: Younis, H., (ur.), 2022, *Zbornik radova sa međunarodne konferencije Ustavnost Bosne i Hercegovine kroz historiju, Sarajevo 23. 11. 2021*., Sarajevo. Institut za historiju Univerziteta u Sarajevu, str. 165–206.

15 N. A., 1968, Intervju predsjednika Skupštine Bosne i Hercegovine Džemala Bijedića *Oslobođenju*. Prilagođavati ustavne odredbe društvenom razvitku, *Oslobođenje*, 30. april i 1–2. maj, str. 2.

Godine 1968. Bosna i Hercegovina se zalaže za promjenu saveznog Ustava po kojima će „uloge Republike doći jače do izražaja. Republike trebaju veća prava i veću odgovornost". Na sjednici Komisije o izmjenama republičkog Ustava 30. septembra 1968, Bijedić je naglasio da se iz javnih rasprava može zaključiti kako je postojao problem u ostvarivanju Ustava, da se mnoge ustavne odredbe i principi u praksi ne ostvaruju, pa se zbog toga stalo na stanovištu da „nema potrebe da se ide na neke suštinske promjene Ustava – ni saveznog ni republičkog. Komisija se u tome pridržavala okvira, koji su joj dati u odluci o obrazovanju da se na promjene ide samo restriktivno."[16] Bijedić je isticao da su zaključili da je potrebno ići na izmjenu pojedinih odredbi saveznog Ustava iz dva razloga: „prvo, Ustavni amandmani koji su usvojeni prošle (1967, H.K.) godine nisu do kraja precizirali status i nadležnost Vijeća naroda. (...) Ono nije dobilo status ravnopravnog doma. Drugo, ni odnosi između federacije i republike nisu dovoljno precizirani",[17] jer je federacija za sebe zadržala velike kompetencije, posebno u zakonodavnoj oblasti, što dovodi do smetnji u funkcioniranju Vijeća naroda. Potrebno je, naglašavao je Bijedić, odnose federacije i republika „tako postaviti da uloga republike dođe jače do izražaja. Republike treba da dobiju daleko veća prava i kompetencije, a samim tim da preuzmu na sebe i veću odgovornost."[18] Sve je to bilo na tragu jačanja republičke suverenosti, i raščišćavanja odnosa između federacije i republika.[19]

Na zajedničkoj Dvanaestoj sjednici svih vijeća Skupštine Bosne i Hercegovine 6. februara 1969, na kojoj su usvojeni amandmani na Ustav SR Bosne i Hercegovine, Bijedić je govorio o značaju tih reformi, koje je on doživljavao kao reforme „koje omogućavaju dalji i brži razvoj samoupravljanja."[20] U svom govoru on je isticao kako su amandmani u funkciji demokratizacije, te doprinose jačanju odgovornosti republika. U intervju za *Radio Beograd* on je u februaru 1969. naglašavao kako je „ustavnim amandmanima (...) još više ojačala uloga Republike kao državne i ravnopravne zajednice kako u regulisanju društvenih tako i regulisanju društveno-ekonomskih odnosa i privrednog sistema."[21]

Ustavni amandmani su otvorili perspektive međurepubličke saradnje na novim osnovama. Na jednom sastanku delegacija iz Srbije i Bosne i Her-

16 Kamberović, H., 2017, str. 137.
17 *Ibid.*
18 *Ibid.*
19 *Ibid.*
20 Bijedić, Dž., Razvoj samoupravnih elemenata u procesu društvene reprodukcije (intervju Radio-Beogradu, februar 1969). u: Bijedić, Dž., 1976, *Samoupravljanje kao zahtjev i praksa*, Sarajevo, Oslobođenje, str. 147.
21 *Ibid.*

cegovine, Bijedić je u ime Bosne i Hercegovine govorio o značaju saradnje republika nakon usvajanja ustavnih amandmana. „Mi smo u nedavnoj prošlosti međusobno sarađivali uglavnom preko organa federacije. Tada je bilo malo prostora za neke intenzivnije veze van ovih institucija u federaciji. (...) Prilikom posljednjih izmjena saveznog ustava svi smo se složili da se nadležnosti organa federacije svedu na onu mjeru koja je potrebna i dovoljna da obezbijedi najšire interese republika, naroda i narodnosti, a time i cjelokupne jugoslovenske zajednice. Ova kvalitetno nova situacija zahtijevala je i zahtijeva da odnos među republikama doživi svoje korekcije. U najviše slučajeva posrednik je otpao, a umjesto toga potrebna je direktna saradnja između republika. Otuda mi se čini da međurepublički dogovor treba da dobije još više na značaju. (...) Ustavnim amandmanima federaciji su ostali samo zajednički poslovi od zajedničkog interesa za sve republike. Ostali poslovi preneseni su u nadležnost republika. Ingerencije republika ojačale su u svim pravcima, a time i njihova odgovornost."[22] Bijedić je posebno isticao činjenicu da nakon ustavnih amandmana republička rukovodstva ne sarađuju više samo preko organa federacije, nego i preko drugih formi, prevashodno kroz međusobne kontakte. Ipak, naglašavao je da ima i dalje različitih tendencija i političkih struja u Jugoslaviji koje u većem centralizmu vide spas za Jugoslaviju, ali i struja koje u daljem razvlašćivanju federacije vide spas svog posebnog nacionalnog, odnosno republičkog interesa. Bijedić je govorio o potrebi razvijanja saradnje Srbije i Bosne i Hercegovine, te u tom kontekstu postavio i pitanje nacionalnog statusa Muslimana, koje je, po Bijedićevom mišljenju, bilo jako važno za međurepubličku saradnju. Naglašavao je kako još uvijek ponegdje ima tvrdnji kako su Muslimani vjerska skupina koja u nacionalnom smislu pripada srpskoj ili hrvatskoj naciji. Problem s ovom tezom je u tome što treba opravdati navodnu pripadnost Bosne i Hercegovine Srbima ili Hrvatima. To je, prema Bijedićevom mišljenju, apsolutno neprihvatljivo i na razbijanju tih teza trebali bi raditi intelektualci iz obje republike.[23]

Jedno od važnih pitanja o kojem je tada debatirano, a ticalo se odnosa u federaciji, odnosilo se na tzv. paritetnu zastupljenost. Na sjednici Predsjedništva SKJ 18. septembra 1970. većina je podržala princip paritetne zastupljenosti republika,[24] a Branko Mikulić iz Bosne i Hercegovine je navodio zašto je

22 Kamberović, H., 2017, str. 138–139.

23 *Ibid*.

24 Mika Tripalo se zalagao za promjene u federaciji „u pravcu još veće samostalnosti republika i zajedničkog dogovaranja samo u onom minimalnom okviru djelokruga koji organima Federacije treba da ostane". Tripalo je smatrao da je paritet, u kojemu su republike nosioci kadrovske politike u federaciji, jedino rješenje. Marko Nikezić je također kazao

to važno i za Bosnu i Hercegovinu. On je naveo primjer iz koga se vidi da je u diplomatskoj službi Jugoslavije (koja uključuje diplomate, a ne kurire i slično) bilo 13,6% kadrova iz Srbije, ali istodobno 53,3% Srba po nacionalnoj pripadnosti. „Međutim, oni nisu iz Srbije, oni zastupaju i druge republike“,[25] a republike odgovaraju za svoju kadrovsku politiku. Mikulić je naveo i primjer malog broja zastupljenosti Muslimana u JNA, gdje je bilo svega osam Muslimana na visokim vojnim funkcijama, i dodao da „ako bismo ovo objavili u štampi, Muslimani u Jugoslaviji došli bi do zaključka da nemaju odgovarajući tretman – da tako kažem – u kadrovskoj politici, u jednoj značajnoj društvenoj strukturi“.[26]

Ti zahtjevi propraćeni su spremnošću republika „da, adekvatno jačanju njihovih prava, jača i njihova odgovornost za politiku u čijem utvrđivanju i sprovođenju učestvuju.“[27] Bosna i Hercegovina se zalagala za „samoupravni federalizam“ u kojemu će republike dobiti veća prava. Kasnije je Bijedić na jednom skupu, govoreći o odlukama Prve konferencije SKJ, posebno naglašavao ovo pitanje odnosa republika – federacija, tvrdeći da „smo odlučno za one odredbe koje ubrzavaju procese samoupravnog snaženja republika, jer samo taj put čini privlačnim naš sistem za sve republike i pokrajine, za sve narode i narodnosti.“[28] Međutim, ne smije se ovo zalaganje za jačanje republika shvatiti kao nastojanje za razbijanjem federacije. Naprotiv, Bijedić, kao i čitavo tadašnje bosanskohercegovačko vodstvo, stajalo je na stanovištu da to vodi jačanju federacije, jer vodi stvaranju ravnopravnosti u jugoslavenskoj državi. Bijedić je posebno naglašavao potrebu da se revidiraju ekonomski odnosi između republika i federacije, „jer, dosadašnje ekonomske funkcije federacije po svojim implikacijama, (...) bar što se tiče Bosne i Hercegovine, nisu bile u kursu reforme“, te je potrebno prenijeti mnoge ekonomske funkcije sa federacije na republike, a jačanje republika i pokrajina „kao glavnih kreatora i nosilaca privrede“ vodit će stabilizaciji privrednog razvoja. Bijedić je isticao kako „funkcija fede-

kako ni Srbija nema ništa protiv pariteta, nego „naprotiv. Ona će i sama biti zainteresovana da se taj princip paritetne zastupljenosti rukovodećih kadrova po republičkoj pripadnosti dosledno sprovede, ne izuzimajući nijednu oblast federalnih nadležnosti“, v. Arhiv Jugoslavije, CK SKJ, Predsjedništvo SKJ, III/147, Stenogram sa jedanaeste sjednice Predsjedništva SKJ, 18. 9. 1970.

25 AJ, CK SKJ, Predsjedništvo SKJ, III/147, Stenogram sa jedanaeste sjednice Predsjedništva SKJ, 18. 9. 1970. Opširnu biografiju Branka Mikulića vidjeti u: Sarač-Rujanac, Dž., 2020, *Branko Mikulić. Politička biografija 1965–1989*, Sarajevo, Institut za historiju Univerziteta u Sarajevu.

26 *Ibid.*

27 Muzej Hercegovine, Mostar, zbirka Džemal Bijedić, Izlaganje Džemala Bijedića, dokument bez naslova, nesignirano.

28 *Ibid.*

racije ubuduće treba da se svede na područja onih aktivnosti koje su od zajedničkog interesa za sve republike i pokrajine, sve narode i narodnosti."[29] Tvrdio je da je federacija „do sada (...) zahvatala sredstva od privrede i raspolagala posebnim materijalnim sredstvima koja su služila, prije svega, za finansiranje investicija. Usljed takvog položaja federacije, usljed hipertrofije njenih funkcija, dolazilo je do međurepubličkih nesuglasica, jer iz njihovih različitih interesa proizilaze različita gledanja na mnoga pitanja."[30] Bijedić je smatrao da se „odmah mora prekinuti sa centralizovanim usmjeravanjem investicija svih vrsta i da federaciju ne treba dovoditi u situaciju da rješava nerješive probleme, da rješava, kako je to rečeno 'kvadraturu kruga'. Otuda na nivou federacije ubuduće ne bi trebalo donositi nikakve investicione odluke i ne uspostavljati bilo kakve investicione fondove, izuzev Fonda za razvoj privredno nerazvijenih republika i pokrajina. Naša Republika stoji na stanovištu da organi federacije ne bi trebalo direktno da vrše niti usmjeravaju sredstva inostranih zajmova (...) Proizilazi da federaciju treba rasteretiti niza dosadašnjih ekonomskih obaveza i nadležnosti. Omogućilo bi to republikama, pokrajinama, komunama, samoupravnim asocijacijama da adekvatnije i potpunije ostvaruju svoja prava i odgovornosti za svoj razvoj. (...) Čisti računi u federaciji dovešće do još boljih odnosa između republika i pokrajina i do još jačeg snaženja naše SFRJ."[31] Dalje je naglašavao kako se ovim ustavnim amandmanima jača državnost Bosne i Hercegovine, a „nama je u Bosni i Hercegovini posebno stalo da jačamo bosanskohercegovačku državnost (...). Bilo je u nekim krugovima u zadnje vrijeme diskusija: kako to da mi danas jačamo republičku državnost a za čitavo vrijeme poslije rata koncepcija nam je bila obrnuta, išlo se otprilike, po tim gledištima, na suzbijanje moći Republike i njene državnosti. Mislim da u ovome što smo mi ugradili u amandmane nema nikakve kontroverze. Mislim da nisu u pravu oni koji postavljaju ovakvo pitanje jer smo mi naš federalizam gradili u prvom redu na faktu mnogonacionalnosti naše šire zajednice, a upravo su republike bile okviri koji su taj fakt uobličavali."[32]

Na sjednicama Koordinacione komisije, koju je vodio Edvard Kardelj, Džemal Bijedić, koji je kao predsjednik Skupštine BiH vodio bosanskohercegovačku delegaciju, najčešće je diskutirao o ekonomskim aspektima odnosa republika i federacije. Tako je, naprimjer, na sjednicama sredinom januara 1971. on jasno branio pozicije republika koje, prema njegovom mišljenju, moraju preu-

29 *Ibid.*
30 *Ibid.*
31 *Ibid.*
32 *Ibid.*

zimati veću odgovornost za vlastiti razvoj. Insistirao je na tome da se saveznim Ustavom jasno precizira da republike i pokrajine svojim ustavima reguliraju sve ekonomske odnose „izuzev onih koji se saglasno Ustavu uređuju u federaciji i onih koje uređuje opština ili radna organizacija."[33] On se, međutim, ne zalaže za ukidanje federacije, nego polazi od principa da svi narodi svoja suverena prava ostvaruju u federaciji, a ta prava se ostvaruju u paritetnim tijelima federacije (Vijeću naroda, Saveznom izvršnom vijeću i Predsjedništvu SFRJ), „a kada se govori o saglasnosti republika, onda mi podrazumijevamo saglasnost većine delegata u tim tijelima, većine delegata svake republike."[34] Ipak, i u vezi s tim on je bio vrlo jasan, pa tako na sjednici Koordinacione komisije 28. januara 1971. čvrsto zauzima stav da nije potrebna saglasnost republika (odnosno republičkih skupština) „za ona pitanja za koja smo se dogovorili da su u nadležnosti i da se rješavaju preko organa federacije.[35]

Ovi stavovi koje su bosanskohercegovački predstavnici zastupali tokom diskusija u Saveznoj ustavnoj komisiji, prethodno su bili prihvaćeni ili u republičkoj ustavnoj komisiji ili političkim institucijama u Bosni i Hercegovini. Pokazuje to, na primjer, diskusija na sjednici Predsjedništva Republičke konferencije SSRN Bosne i Hercegovine 22. januara 1972, na kojoj je o ustavnim promjenama govorio Rato Dugonjić.[36] Dugonjić je prezentirao diskusije koje su vođene u Koordinacionoj komisiji za ustavne amandmane, koja je prije toga na Brionima pod Kardeljevim predsjedanjem diskutirala o ovim amandmanima, ali je govorio i o javnim diskusijama koje se provode o ustavnim promjenama, dajući tome određeni demokratski karakter, ali stalno naglašavajući kako se o tome ipak treba diskutirati unutar političkih struktura, a „ubaciti danas u javnost da svaki građanin treba da učestvuje u formulisanju ustavnih amandmana je (...) jedna besposlica koja bi nas mogla da vodi samo u svađe i rasulo".[37] Dugonjić je, ipak, istakao da se diskusije vode između snaga koje žele da razvijaju društvo dalje i koje se sukobljavaju sa snagama koje žele „da vrate [društvo] nazad u neke centralističke, birokratske, etatističke vode u kojima je moguće da sve pojave koje su i do sada bile negativne u našem društvu

33 HDA, VB, k. 28, 30 i 33 – Stenografske beleške sa sednica Koordinacione komisije 1971. godine.

34 *Ibid*.

35 *Ibid*.

36 Arhiv Bosne i Hercegovine, SSRN, Predsjedništvo, Magnetofonski snimak sa zajedničke sjednice Predsjedništva RK SSRNBiH, Konferencije Saveza sindikata BiH, Saveza omladine BiH održane 22. januara 1971.

37 *Ibid*.

dobiju neželjenu dimenziju",[38] uključujući pokušaje „hegemonizma i prevlasti pojedinih grupacija ili nacionalnih ili drugih".[39] Zato je Dugonjić posebno naglašavao važnost diskusija o promjeni „fizionomije federacije" i njenim ekonomskim funkcijama. Zanimljivo je skrenuti pažnju na to koliko je Rato Dugonjić, tada vrlo prominentni političar u Bosni i Hercegovini,[40] branio koncept veće samostalnosti republika. On je tvrdio kako su već od Ustava 1946. republike tretirane ne kao neke pokrajine, nego su tretirane znatno više: republike „nisu izraz državnosti, nego one su države i priznate su kao takve još u prvom Ustavu 1946. godine (...) pa ako hoćemo i od AVNOJ-a".[41] Ovakav pristup je pokazivao odlučnost republika da se dalje afirmiraju sa sve većim stepenom samostalnosti, i očito su i u Bosni i Hercegovini tadašnji lideri tako razumijevali ustavne promjene početkom 1970-ih godina. Opravdanje za takav pristup Dugonjić je nalazio u marksističkoj tezi da se novim promjenema suverenitet prebacuje „na radnog čovjeka", za razliku od „buržoaskih formulacija" da je „država nosilac suvereniteta."[42]

Diskusija na ovom zajedničkom sastanku pokazala je jedinstven stav Bosne i Hercegovine da se nastavi jačanje „ravnopravnosti naroda i narodnosti, tj. republika u federaciji".[43] Boško Baškot je, na primjer, prigovarao onima koji su kritizirali ustavne promjene čiji je cilj jačanje položaja republika: „U ostacima unitarističke svijesti u nama i u ljudima kod nas smeta kad mu kažeš da je Bosna i Hercegovina država, da je Hrvatska država. (...) hoću da kažem ovo da će se republika [nakon ovih ustavnih promjena] pojaviti u većem stepenu nego ranije u svoja dva osnovna svojstva: sa atributom državne zajednice i sa atributom državne zajednice radnih ljudi i građana".[44] Baškot je zastu-

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 Kamberović, H., 2016, Uz stogodišnjicu rođenja Rate Dugonjića. Istinski antifašista i borac za prava Bosne i Hercegovine, *Oslobođenje*, 9. januara/siječnja 2016, str. 26–27 (https://www.academia.edu/32012454/_Uz_stogodi%C5%A1njicu_ro%C4%91enja_Rate_Dugonji%C4%87a_Istinski_antifa%C5%A1ista_i_borac_za_prava_Bosne_i_Hercegovine_pdf, 26. 4. 2025).

41 Arhiv Bosne i Hercegovine, SSRN, Predsjedništvo, Magnetofonski snimak sa zajedničke sjednice Predsjedništva RK SSRNBiH, Konferencije Saveza sindikata BiH, Saveza omladine BiH održane 22. januara 1971.

42 O tome da država treba odumrijeti i kasnijem razumijevanju raspada Jugoslavije u tom kontekstu vidjeti Jović, D., 2003, *Jugoslavija. Država koja je odumrla. Uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije (1974–1990)*, Zagreb, Prometej.

43 Arhiv Bosne i Hercegovine, SSRN, Predsjedništvo, Magnetofonski snimak sa zajedničke sjednice Predsjedništva RK SSRNBiH, Konferencije Saveza sindikata BiH, Saveza omladine BiH održane 22. januara 1971.

44 *Ibid.*

pao tezu da državnost republika „ne mora nositi obilježja etatizma i sve manje treba da nosi obilježja etatizma".[45] Doduše, neki u ovoj diskusiji, poput Nikole Kotle, tvrdili su kako „etatizam nije samo u federaciji", nego ga ima „svugdje gdje se stvara višak rada", pa i na razini republika.[46]

U izjavi za RTV Sarajevo u martu 1971. Bijedić je govorio o ustavnim amandmanima koji, po njegovom mišljenju, inauguriraju veću odgovornost republika kako za vlastiti razvoj tako i za dalje funkcioniranje federacije. Naglašavao je da „upravo (...) princip, izražen u amandmanu XX, da radni ljudi, narodi i narodnosti ostvaruju suverena prava u socijalističkim republikama, a u SFRJ kada je to u zajedničkom interesu, opredjeljuje ulogu i zadatke republike. Republika treba da snaži kao cjelina, kao integritet. Ona je država zasnovana na suverenosti naroda i na vlasti samoupravljanja radničke klase, s jedne strane, i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi, građana, ravnopravnih naroda i narodnosti, s druge strane."[47] Ipak, Bijedić je našao potrebnim objasniti da „kada kažemo da u Republici gledamo državnu zajednicu, to znači da mi u njoj gledamo ne birokratsku nego demokratsku strukturu i upravo je naš cilj da izgrađujemo republičku državnost putem unutrašnje demokratije i samoupravljanja. Normalne državne funkcije republike koje su nužne i kojih se nismo odrekli niko ne treba da proglašava etatizmom u pežorativnom smislu riječi."[48] U nastavku izjave, Bijedić je naglasio da „mi smatramo da će se Bosna i Hercegovina brže i svestranije razvijati nakon raščišćavanja odnosa na relaciji federacija – republika, jer se time eliminiše administrativno uplitanje i uticanje sa strane. Iako spadamo u nerazvijene republike, iako pred nama stoje ogromni zadaci za brži i svestraniji razvoj Bosne i Hercegovine, mi smo od početka zahtijevali i borimo se za čiste račune i odnose. Iskustvo iz prošlosti govori nam da je to jedino ispravan put."[49] Dalje je naglašavao da „nama nisu potrebni ni protekcionizam ni privilegije, ali istodobno ne možemo dozvoliti da nas bilo ko kakvim mjerama dovodi u neravnopravan položaj, u položaj u kome smo do sada bili i koji nam je nanio mnogo štete. Radi toga smo jako zainteresovani za čiste odnose u jugoslovenskoj zajednici."[50] Naglasio je da „ne treba strahovati od novih odgovornosti i obaveza, jer smo ih i do sada imali, samo u nedovoljno čistim odnosima,"[51] te

45 *Ibid.*
46 *Ibid.*
47 Bijedić, Dž., 1976, str. 168–169.
48 *Ibid.*
49 *Ibid.*
50 *Ibid.*
51 *Ibid.*

da „sada, sa ovim promjenama dovodimo u još veći sklad naša prava, odgovornost i obaveze tako da ćemo se lakše moći organizovati nego do sada, jer će odnosi biti čišći. Svakako će biti više odgovornosti i obaveza, ali nesrazmjerno više i prava. Novu situaciju i nove odnose neće biti teško ni pravno normirati. Pravo svakako dolazi kao vrsta nadgradnje na postojeće odnose, na vladajuće odnose u društvu, a kada su ti odnosi sređeni, neće ih biti teško ni pravno uobličiti. Konačno, Bosna i Hercegovina ima dovoljno stručnih ljudi svih profila i ako hoćete svih godišta i neće se biti teško snaći."[52] Ova izjava za sarajevsku televiziju bila je suština njegovog izlaganja na sjednici Ustavne komisije Skupštine Bosne i Hercegovine 1. marta 1971. kada se snažno zalagao za „uklanjanje ostataka centralizma" u Jugoslaviji i afirmaciju državnosti republika kao „osnovu za novo jedinstvo".[53]

Osim Bijedića, i Avdo Humo je naglašavao interes da se ustavnim amandmanima postigne „ravnopravan i suveren položaja republika, čija je ravnopravnost u dosadašnjem razvoju često bila poremećivana konkretnom politikom".[54] Ustavne promjene treba prihvatiti, jer se time omogućava „dalje osamostaljivanje republika i razvija njihova državnost" te „mi sa amandmanima dalje učvršćujemo državnost Bosne i Hercegovine".[55] Potrebu za jačanjem bosanskohercegovačke državnosti Avdo Humo je pravdao nasrtajima koji dolaze iz srpskih i hrvatskih nacionalističkih krugova na Bosnu i Hercegovinu krajem 1960-ih i početkom 1970-ih godina. „Nacionalizam je ili velikosrpski ili velikohrvatski i oba teže da razbiju državnost Bosne i Hercegovine, spriječe ili uspore samoupravne socijalističke procese, razvijajući u svijesti ljudi ova dva naroda stare buržoaske navike i nacionalne antagonizme sa krajnjim ciljem razbijanja Bosne i Hercegovine".[56] Ustavni amandmani omogućavaju bolju poziciju BiH u borbi protiv „velikosrpskog i velikohrvatskog nacionalizma", čime se istodobno učvršćuje i njena državnost.[57] Bosna i Hercegovina se „ubuduće mora ponašati kao država koja samostalno formuliše kako svoj unutarnji eko-

52 *Ibid*.

53 N. A., 1971, Ustavna komisija Skupštine SR Bosne i Hercegovine o ustavnim amandmanima. Sklad sa slovom i duhom AVNOJ-a. *Oslobođenje*, 2. mart, str. 3. O svemu ovome opširnije vidjeti i u: Kamberović H., 2017, str. 139–143.

54 Arhiv Bosne i Hercegovine, fond Avde Hume, 8/174, „Diskusije na Savjetovanju o temi Ustavne promjene i dalji razvoj samoupravnog sistema u Gradskoj konferenciji SK Sarajeva, 11. V 1971". Dokument je diskusija Avde Hume na ovom savjetovanju, koju je on 18. maja 1971. poslao Atifu Purivatri.

55 *Ibid*.

56 *Ibid*.

57 *Ibid*.

nomski razvoj i društvene odnose, tako i sva pitanja koja su zajednička svim republikama ili za ona koja se na federalnom nivou rješavaju".[58]

3. DA LI JE BILO NEKIH DRUGAČIJIH POGLEDA IZ BiH NA REFORMU FEDERACIJE I JAČANJE REPUBLIČKIH IDENTITETA?

Nekih dramatično drugačijih pogleda u Bosni i Hercegovini na ustavne promjene nije bilo, budući da je bosanskohercegovačka elita nastupala dosta jedinstveno, bez obzira na etničku (nacionalnu) pripadnost. Ipak, bilo je nekih simptomatičnih momenata. Na primjer, 1968., kada je CKSKBiH donio političku odluku o priznanju statusa nacije Muslimanima, pojavilo se jedno pismo, ali ne iz BiH, nego iz Zagreba. Potpisnici su bili „Muslimani, članovi Saveza komunista".[59] Pismo je upućeno Titu i CKSKJ, i ono je, u kontekstu rasprava o ustavnim promjenama, zanimljivo zato što razvija narativ o ugroženosti muslimana (ne samo u BiH, nego u Jugoslaviji) i što artikulira potrebu povezivanja muslimana kao vjernika u čitavoj Jugoslaviji. Iako su ove teze prilično konfuzne, jedan detalj je ipak zanimljiv: oni konstruiraju kolektivni muslimanski identitet u Jugoslaviji (što bi uključivalo i druge muslimane, ne samo ove u BiH), traže njihovu federalnu reprezentativnost te predlažu rekonstrukciju federacije pripajanjem Sandžaka Bosni (kako bi se riješilo pitanje njihovog ugnjetavanja) i predlažu da Sarajevo postane glavni grad Federacije kao i „neovisnost" Kosova i Vojvodine. Premještanje središta Jugoslavije iz Beograda u Sarajevo objašnjavalo se potrebom da se „slomi srpska hegemonija", a i u strateškom smislu bilo bi lakše braniti taj centar Jugoslavije u slučaju vanjskog napada. Međutim, ovo pismo nije imalo nekog velikog efekta, i nije izazvalo nikakve reakcije. Izgleda da se o njemu ni u javnosti nije ništa znalo.

Za razliku od Srbije,[60] u Bosni i Hercegovini nije bilo velikih i javnih akademskih diskusija, ali je određenih diskusija u akademskim krugovima ipak bilo, o čemu, doduše, nema puno zabilježenih tragova. Ipak, Hamdija Ćemer-

58 *Ibid*.

59 Lučić, I., 2009, Stavovi Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije o nacionalnom identitetu Bosanskih Muslimana / Bošnjaka. Između afirmacije, negacije i konfesionalne artikulacije, u: Kamberović, H., (ur.), 2009, *Rasprave o nacionalnom identitetu Bošnjaka*, Sarajevo, Institut za istoriju, str. 110–113.

60 Važna akademska diskusija vođena je na Pravnom fakultetu u Beogradu, koja je objavljena u časopisu *Anali*, ali je taj broj ubrzo bio zabranjen. Vidjeti: Đorđević J. i drugi, 1971, Diskusija o ustavnim amandmanima, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol., 19, No. 3, maj-juni 1971, 205–359.; Trkulja, J., 2016, *Nepodobni profesor. Slučaj Stevana Đorđevića*, Beograd-Kikinda, Dosije studio, Centar za kulturu dijaloga.

lić,[61] profesor Pravnoga fakulteta i rektor Univerziteta u Sarajevu, inače učesnik NOR-a, tokom diskusije u SSSN u januaru 1971. kazao je kako ipak ima i sumnji u kvalitet novih ustavnih rješenja: „Svi smo mi za Jugoslaviju i vjerujte, ja sam razgovarao sa ljudima koji su eminentni naučnici, koji su eminentni političari, jedni su 25 godina političari, a ovi su 25 godina naučnici, članovi Akademije nauka, i svi [su bili] uključeni u sve moguće promjene od 1946. pa do danas. Oni izražavaju sumnje na ova predložena rješenja. Možemo li takve ljude sada proglasiti antikomunistima, a svi su slučajno članovi partije. Možemo li ih proglasiti antisocijalistima ili konzervativnim reakcionarima, ja smatram da to nema smisla, jer to znači da oni sada začepe usta".[62] Očito je Ćemerlić otvarao jedno vrlo osjetljivo pitanje, pa je brzo reagirao predsjednik SSRN BiH Todo Kurtović, prigovarajući Ćemerliću „dociranje". Kurtovića je podržao i Rato Dugonjić, odgovarajući Ćemerliću da su svi za Jugoslaviju, ali „ja ne želim da branim jednu takvu Jugoslaviju koja će centralizovano da odlučuje o svemu. Tu je malo iluzije kod druga Hamdije", kaže Dugonjić.[63]

Nažalost, nemamo dovoljno drugih sačuvanih svjedočanstava o ovim diskusijama, ali je očito da se iz diskusije Hamdije Ćemerlića može prepoznati da je bilo i krugova koji su smatrali da ustavne promjene rađene početkom 1970-ih, i koje su se konačno uobličile u novom Ustavu 1974, „slabe Jugoslaviju".

Drugi jedan detalj pojavit će se 1974. u toku raskola u bosanskohercegovačkom rukovodstvu, kada se vodio obračun sa Avdom Humom i Osmanom Karabegovićem. Iako ovaj raskol ima neke druge motive, a ne ustavno-pravne, ostaje još da se malo detaljnije raščisti pozicija Osmana Karabegovića. On se, naime, i ranije izjašnjavao za bosanstvo kao integrativni faktor Muslimana, Srba i Hrvata, ali je u vrijeme sukoba oštro kritizirao bosanskohercegovačko rukovodstvo jer je „deetatizaciju", kako se to tada zvalo, sa federacije spustilo na republiku. Neki su naučnici pokušavali Karabegovića smjestiti u centralistički blok, ali o tome još treba detaljnije konsultirati arhivsku građu.

U svakom slučaju – zvanična bosanskohercegovačka politička elita je snažno promovirala republički identitet i u tom smislu podržavala takve ustavne promjene. Ako je drugačijih pogleda i bilo – oni nisu dolazili iz BiH, nego su vezani za neke kadrove koji su bili porijeklom iz BiH, ali su politički djelovali u Beogradu ili Zagrebu.

61 Više o Hamdiju Ćemerliću vidjeti u: Karić, E., (ur.), 2006, *Zbornik radova Fakulteta islamskih nauka u Sarajevu*, 2006, Sarajevo, Fakultet islamskih nauka.

62 Arhiv Bosne i Hercegovine, SSRN, Predsjedništvo, Magnetofonski snimak sa zajedničke sjednice Predsjedništva RK SSRNBiH, Konferencije Saveza sindikata BiH, Saveza omladine BiH održane 22. januara 1971.

63 *Ibid*.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Bijedić, Dž., 1976, *Samoupravljanje kao zahtjev i praksa*, Sarajevo, Oslobođenje, 1976.
2. Bougarel X., 2020, *Nadživjeti carstva: islam, nacionalni identitet i politička lojalnost u Bosni i Hercegovini,* (prijevod s francuskog: Almira Drino), Sarajevo, Udruženje za modernu historiju.
3. Dabčević, K. S., 1997, *Sedamdesetprva. Hrvatski snovi i stvarnost, I,* Zagreb, Interpublic, 1997.
4. Đorđević J. i drugi, 1971, Diskusija o ustavnim amandmanima, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol., 19, No. 3, maj-juni 1971, 205–359
5. Filandra, Š., 1998, *Bošnjačka politika u XX. stoljeću*, Sarajevo, Sejtarija.
6. Gabrič, A., 2010, Odnos slovenske politike prema 'maspoku', *Časopis za suvremenu povijest,* br. 1, str. 7–22
7. Jović, D., 2003, *Jugoslavija. Država koja je odumrla. Uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije (1974–1990)*, Zagreb, Prometej.
8. Kamberović, H., (ur.), 2009, *Rasprave o nacionalnom identitetu Bošnjaka*, Sarajevo, Institut za istoriju.
9. Kamberović, H., 2016, Uz stogodišnjicu rođenja Rate Dugonjića. Istinski antifašista i borac za prava Bosne i Hercegovine. *Oslobođenje*, 9. januara / siječnja 2016, 26–27.
10. Kamberović, H., 2017, *Džemal Bijedić. Politička biografija*, Sarajevo, Udruženje za modernu historiju.
11. Kamberović, H., 2020, Walking on Thorns. The Mostar Symposium of 1966, *Journal of the Faculty of Philosophy in Sarajevo* (History, History of Art, Archeology) / Radovi (Historija, Historija umjetnosti, Arheologija), Vol 7, br. 2, str. 221–247.
12. Karić, E. (ur.), *Zbornik radova Fakulteta islamskih nauka u Sarajevu*, 2006, Sarajevo, Fakultet islamskih nauka.
13. Lučić, I., 2009, Stavovi Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije o nacionalnom identitetu Bosanskih Muslimana / Bošnjaka. Između afirmacije, negacije i konfesionalne artikulacije, u: Kamberović, H., (ur.), 2009, *Rasprave o nacionalnom identitetu Bošnjaka*, Sarajevo, Institut za istoriju, str. 110–113

14. Lučić, I., 2022, *U ime nacije. Politički proces revaloriziranja Muslimana u socijalističkoj Jugoslaviji (1956–1971)* (prijevod s njemačkog: Sulejman Bosto), Sarajevo, University Press.
15. Marković, D., 1987, *Život i politika. 1967–1978. knjiga prva*, Beograd, Izdavačka radna organizacija Rad.
16. Ramet, S. P., 2009, *Tri Jugoslavije. Izgradnja države i izazov legitimacije 1918–2005*. S engleskog prevele Vesna Racković i Mirjana Valent, Zagreb, Golden Marketing – Tehnička knjiga.
17. Sarač-Rujanac, Dž., 2017, Ustavna reforma i bosanskohercegovačko rukovodstvo koncem 1960-ih i početkom 1970-ih godina, *Prilozi*, br. 46, str. 213–242.
18. Sarač-Rujanac, Dž., 2020, *Branko Mikulić. Politička biografija 1965–1989,* Sarajevo, Institut za historiju Univerziteta u Sarajevu.
19. Sarač-Rujanac, Dž., 2021, Ustavi iz 1963. i 1974. godine kao uvod u fazu zrelog socijalističkog samoupravljanja i prirodan hod ka ravnopravnosti, u: Younis, H., (ur.), 2021, *Zbornik radova sa međunarodne konferencije Ustavnost Bosne i Hercegovine kroz historiju, Sarajevo 23. 11. 2021*, Sarajevo, Institut za historiju Univerziteta u Sarajevu, str. 165–206.
20. Trkulja, J., 2016, *Nepodobni profesor. Slučaj Stevana Đorđevića*, Beograd-Kikinda, Dosije studio, Centar za kulturu dijaloga.

Izvori

1. Hrvatski državni arhiv, Zagreb, Osobni fond Vladimir Bakarić.
2. Hrvatski državni arhiv, Zagreb, Fond CKSKH.
3. Arhiv Jugoslavije, Beograd, Fond CK SKJ, Predsjedništvo SKJ.
4. Muzej Hercegovine, Mostar, zbirka Džemal Bijedić, Izlaganje Džemala Bijedića, dokument bez naslova, nesignirano.
5. Arhiv Bosne i Hercegovine, Sarajevo, fond SSRN, Predsjedništvo
6. Arhiv Bosne i Hercegovine, Sarajevo, fond Avde Hume.

BETWEEN REPUBLICAN IDENTITY AND STATE INTEGRITY: BOSNIA AND HERZEGOVINA AND DISCUSSIONS ON CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE LATE 1960s AND EARLY 1970s.

Husnija Kamberović

ABSTRACT

During the 1960s and 1970s, the Bosnian-Herzegovinian political elite found itself caught between competing initiatives for constitutional change in Yugoslavia. It sought to balance the demand for a more pronounced republican identity with the need to safeguard the integrity of the Yugoslav state, regarding the strengthening of republican identities as a means of ensuring Yugoslavia's continued cohesion. In contrast to Serbia and Croatia, the Bosnian-Herzegovinian leadership acted in a notably homogeneous and unified manner in the constitutional debates. Political discussions unfolded primarily within the League of Communists of Bosnia and Herzegovina (SK BiH) and the Socialist Alliance of Working People (SSRN) through public forums, without the involvement of cultural institutions. This paper examines debates on Bosnia and Herzegovina's position within the Yugoslav federation from 1967, when deliberations on amendments to the republican constitution began, to late 1973, when the reforms culminating in the adoption of the federal and republican constitutions in early 1974 were ultimately accepted.

Key words: Yugoslavia, Bosnia and Herzegovina, Constitution of 1974, constitutional amendments, Muslims.

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.kitic

Aleksa KITIĆ[1]

USTAV IZ 1974. U MEMORANDUMU SRPSKE AKADEMIJE NAUKA I UMETNOSTI

Apstrakt: *Ovaj prilog se bavi analizom pravno-političke ocene Ustava iz 1974. u Memorandumu Srpske akademije nauka i umetnosti iz 1986. godine uz pomoć relevantne literature i izvora. Memorandum SANU je izazvao veliku pažnju jugoslovenske i srpske javnosti prilikom izlaska teksta u javnost 1986. godine i naišao je na osudu aktuelnog rukovodstva SR Srbije i drugih republičkih i pokrajinskih rukovodstava u Jugoslaviji. Rad nastoji da sagleda u kojoj meri se analize iznete u Memorandumu mogu uzeti kao kredibilne, a u kojoj su autori tendeciozno naglašavali određene efekte Ustava na stanje u Jugoslaviji. Stoga, u radu se pored analize predstave o Ustavu iz 1974. radi i uporedna analiza Memoranduma sa tekstom Ustava i ostalih relevantnih izvora.*

Ključne reči: Ustav 1974, Memorandum, SANU, Srpska kritička inteligencija, Ustav SFRJ.

1. UVOD

Kada je reč o donošenju, značaju i uticaju Memoranduma SANU, ta pitanja su više puta kontekstualizovana i analizirana u literaturi. Zbog njegovog odjeka u javnosti teško je napisati istoriju poslednjih godina jugoslovenske države bez osvrta na ovaj dokument. U pisanju ovog priloga oslanjao sam se na analizu Memoranduma i njegovog uticaja u monografijama Dejana Jovića, Jasne Dragović-Soso i Petra Ristanovića.[2] Dragović-Soso značaj Memoranduma vidi pre svega u njegovoj prenaglašenoj, gotovo ekstremnoj retorici, koju koristi da opiše položaj Srba u SFRJ, ali tvrdi da je sveoubuhvatno njegov

1 Istraživač-pripravnik, Institut za noviju istoriju Srbije, e-mail adresa: akikiticc@gmail.com; ORCID iD 0009-0004-8773-4310. Prilog je nastao kao rezultat rada u Institutu za noviju istoriju Srbije koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razoja i inovacija RS, na osnovu Ugovora o stipendiranju studenata doktorskih akademskih studija i uključivanja u rad akreditovanih NIO 451-03-3645/2025-03/3452 od 1. 7. 2025.

2 Ovde je reč o literaturi koja je bila dostupna istraživaču, što ne znači da se drugi autori nisu bavili istim pitanjem.

uticaj precenjen.[3] Jović Memorandum posmatra kao „jezgro poluslužbenog srpskog diskursa krajem osamdesetih i u prvoj polovini devedesetih godina".[4] Ovo treba razumeti u kontekstu toga da se stavovi izneseni u Memorandumu većinski podudaraju sa onima iznetim na forumima SK Srbije, samo u nešto ekstremnijoj varijanti. Ristanović u svojoj disertaciji insistira najviše na ideološkoj nekonzistentnosti Memoranduma. Takođe, treba napomenuti vrlo uticajan članak Koste Nikolića u kome Memorandum ima jedno od centralnih mesta.[5] Osim gorepomenutih, Memorandum je donekle analizirao i Jovo Bakić u svojoj knjizi Jugoslavija – razaranje i njegovi tumači, doduše ne tematski već stihijski. On za njega kaže da je „odista bezbojni i intelektualno neinspirativni dokument koji odiše dosadnom socijalističkom frazeologijom u tolikoj meri da je jedva čitljiv".[6] Olivera Milosavljević u svom prilogu „Zloupotreba autoriteta nauke" za Memorandum kaže da je predložak za nacionalni program i takođe naglašava kontradiktornosti na koje možemo u njemu naići.[7]

Svi gorepomenuti autori daju podrobne analize teksta i konteksta u kome je on nastao. Iako su opšta mesta ovog dokumenta više puta naznačena i objašnjena, niko od pomenutih autora se pak nije fokusirao na odnos Memoranduma prema Ustavu iz 1974. Dakako, ceo tekst je u izuzetno bliskoj vezi sa ustavnim uređenjem SFRJ, a pojedini delovi se tim uređenjem eksplicitno bave i otvoreno ga kritikuju. Nas interesuje prevashodno odnos autora Memoranduma prema samom Ustavu, kako su oni gledali na ustavno uređenje, koje konkretne elemente Ustava su izlagali kritici, da li su nudili neka alternativna rešenja i slično. Uz izdanje teksta Memoranduma koji su objavili Kosta Mihailović i Vasilije Krestić,[8] biće konsultovani i pojedini izvori napisani od strane srpske kritičke inteligencije, kako bi se bolje razumeo kontekst njegovog nastanka. Radi boljeg razumevanja istorijskog vremena u kome nastaje Memorandum, korišćeni su objavljeni intervjui, govori i izlaganja Ivana Stambolića,

3 Dragović Soso, J., 2002, *„Saviours of the nation": Serbia's intellectual opposition and the revival of nationalism*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 181–182.

4 Jović, D., 2003, *Jugoslavija: država koja je odumrla : uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije: (1974– 1990)*, Zagreb, Prometej, str. 364.

5 Nikolić, K., 2016, Srpski i slovenački intelektualci uoči raspada Jugoslavije 1986–1989, *Tokovi istorije: časopis Instituta za noviju istoriju Srbije*, No. 1, str. 33–62.

6 Bakić, J., 2011, *Jugoslavija: razaranje i njegovi tumači*, Beograd, Službeni glasnik, Filozofski fakultet, str. 287.

7 Milosavljević, O., Zloupotreba autoriteta nauke, u: Popov, N., (ur.), 1996, *Srpska strana rata: trauma i katarza u istorijskom pamćenju*, Beograd, Republika, str. 308.

8 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, *„Memorandum SANU": odgovori na kritike*, Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti.

tadašnjeg predsednika Predsedništva SR Srbije.[9] U prilogu je konsultovana i literatura iz pravne nauke kako bi se upotpunilo poznavanje pravnog aspekta Ustava. Tu su od pomoći bili radovi Marka Stankovića, Dimitrija Kulića, kao i udžbenik za ustavno pravo Vladana Mihajlovića.[10]

Kada je reč o metodologiji, u prilogu se najviše koristimo analizom teksta Memoranduma i uvodnog dela u koautorstvu Mihailovića i Krestića. Analizu vršimo kroz uočavanje i podvlačenje ključnih stavova koji su vezani za Ustav iz 1974. Takođe, proverava se verodostojnost činjenica koje autori iznose u Memorandumu i ispituje se da li postoje elementi preuveličavanja. Uz to, stavove iznete u Memorandumu dopunjujemo stavovima autora Memoranduma iz drugih izvora s ciljem kontekstualizacije i postizanja što bolje slike o tome šta autori Memoranduma misle o Ustavu iz 1974. Dakle, reč je o interdisciplinarnom radu sa elementima klasičnog istoriografskog pristupa.

Pre analize teksta Memoranduma, u prvoj deonici ćemo dati kratak osvrt na Ustav iz 1974, odnosno koje novine je doneo u ustavno-pravni poredak u SFRJ. U drugoj deonici ćemo dati kratak istorijski pregled nastanka Memoranduma. Kada je reč o analizi teksta, nju ćemo podeliti na nekoliko ključnih pitanja koja su vezana za Ustav iz 1974. U trećoj deonici rada razmatramo prvi značajan aspekt memorandumske interpretacije situacije u SFRJ, odnosno ekonomsko stanje u državi. Autori teksta Memoranduma ekonomsko stanje dovode u vezu sa konfederalizacijom, odnosno decentralizacijom države i daju osvrt na pitanje Fonda za nedovoljno razvijena područja.[11] Četvrta deonica priloga jeste ustavno-pravni kontekst predočenog fenomena konfederalizacije i razmatranje pitanja da li je bilo elemenata smatrati Jugoslaviju konfederacijom, kako se sugeriše u Memorandumu. U prilogu se ispituje ta teza, razmatraju se konfederalni elementi SFRJ i stepen konfederalizacije ukoliko je ona postojala. Ustavno-pravni položaj SR Srbije i statusna i faktička pitanja vezana za kolektivna prava etničkih Srba izvan matične republike, nameću se kao neizostavna tema analize, jer zauzimaju značajan prostor u Memorandumu, pa će, stoga, biti sastavni deo poslednjeg dela priloga. U okviru iste deo-

9 Stambolić, I., 1988, *Rasprave o SR Srbiji: 1979–1987*, Zagreb, Globus; Stambolić, I., Inić, S., 1995, *Put u bespuće: odgovori Ivana Stambolića na pitanja Slobodana Inića*, Beograd, Radio B92.

10 Stanković, M., 2025, Jugoslovenski federalizam prema Ustavu iz 1974. godine: Konsocijacija ili konfederacija?, *Strani pravni život: teorija, zakonodavstvo, praksa*, Vol. 69, No. 2, str. 255–269; Kulić, D., 1974, Novi ustavi i ustavne promene, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu,* No. 14, str. 35–50; Mihajlović, V., 2009, *Ustavno pravo*, Kraljevo, V. Mihajlović.

11 Originalni naziv je glasio „fond federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina".

nice, razmatraće se teza o navodnim motivima za donošenje Ustava, koju su zastupali srpski akademici u Memorandumu, odnosno njihovo mišljenje da je Ustav donet kako bi se umanjili položaj i značaj federalnih institucija i SR Srbije, sa krajnjim ciljem rastakanja jugoslovenske države.

2. USTAV IZ 1974.

Jugoslovenska država bila je suočena sa brojnim izazovima krajem 60-ih godina i početkom 70-ih godina. Jugoslovenski narodi i partijske i državne strukture su se u tom periodu susretali sa neuspesima privredne reforme, velikim socijalnim razlikama, rastom nacionalizama.[12] Ovi procesi su bili manifestovani kroz brojne događaje koji su potresali jugoslovensko društvo. Pad Rankovića, neuspeh privredne reforme iz 1965, jezički sukob 1967, studentske demonstracije 1968, nacionalističke demonstracije na Kosovu iste godine, pojava MASPOK-a u Hrvatskoj i njegov slom 1971. bili su samo neki od brojnih prediktora krize sa kojom će se jugoslovenska država susresti. Ovakva situacija je zahtevala promene. One su počele u samoj Partiji, gde su izvršene reforme organizacije i strukture i gde je izvršena neka vrsta federalizacija Partije.[13] Uporedo sa tim promenama, radilo se i na ustavnim promenama, koje su započete ustavnim amandmanima 1967, a zatim i 1968. i 1971. godine. Oni su poslužili kao osnov za donošenje novog ustava.

Novi ustav nastaje iz potrebe da se svi amandmani nastali od 1967. do 1971. integrišu u jedan ustavni tekst. Ustavne promene iz 1967. i 1968. su bile vezane za veću nacionalnu ravnopravnost i samoupravne odnose, a amandmani iz 1971. su se ticali pitanja iz oblasti sistema udruženog rada, skupštinskog sistema, opštinskog sistema, pravosudnog sistema, ustavnog sudstva i drugih društveno-političkih pitanja.[14] Ustav iz 1974. se od prethodnog Ustava razlikovao u nekoliko bitnih oblasti. Osnovna načela ustava su proširena „u oblasti ekonomskih odnosa i sistema udruženog rada, samoupravljanja i političkog sistema".[15] Definisani su odnosi unutar Federacije i odnosi ustava federalnih jedinica sa federalnim ustavom. Unete su novine u oblasti ljudskih prava, sloboda i obaveza. U Ustavu se insistira na dogovaranju i sporazumevanju federalnih

12 Petranović, B., 1988, *Istorija Jugoslavije: 1918–1988. Knj. 3, Socijalistička Jugoslavija: 1945–1988*, Beograd, Nolit, str. 391.
13 *Ibid*, str. 392.
14 Kulić, D., 1974, str. 39.
15 *Ibid*, str. 40.

jedinica s ciljem vođenja zajedničke politike. Jedna od značajnijih novina jeste delegatski princip koji je uneo promene u skupštinski sistem.[16]

Osim toga, Ustav iz 1974. je važio za jedan od najdužih ustava, obilovao je dugačkim rečenicama, pojmovima upitnog pravnog značenja i floksulama i formulacijama koje nisu karakteristične za pravni dokument. Neke od značajnih novina koje je Ustav iz 1974. doneo jesu konsenzualno odlučivanje, izjednačavanje prava naroda i narodnosti, podizanje pokrajina na nivo „subjekata federacije" i generalno slabljenje ustanova savezne države. Takođe, u Ustav je uvršten i novi savezni organ, koji je ustanovljen amandmanom iz 1971. – Predsedništvo, koje je, kao i Veće naroda i Savezno izvršno veće, funkcionisalo na bazi pariteta.[17] Fokus novog ustava je bio na samoupravljanju i decentralizaciji i, prema mišljenju mnogih, konfederalizaciji Jugoslavije.

3. MEMORANDUM SRPSKE AKADEMIJE NAUKA I UMETNOSTI

Nezadovoljstvo značajnog dela srpske kritičke inteligencije prema rukovodstvu SR Srbije, ali i generalnom stanju u državi bližilo se svom vrhuncu sredinom i u drugoj polovini osamdesetih. Dobrica Ćosić, krugovi oko *Književnih novina* i Društva književnika Srbije, brojni akademici, beogradski krug praksisovaca, filozofi Zoran Đinđić[18] i Ljubomir Tadić, ekstremni nacionalisti poput Vojislava Šešelja i Vuka Draškovića – svi su bili ujedinjeni u antirežimskom diskursu. U vihoru događaja na Kosovu, obračuna srpskih vlasti sa kritičarima režima, ali i rastuće krize, angažovane društvene grupe su tražile izlaz iz krize. U tim okolnostima, srpski i slovenački antirežimski intelektualci su počeli da uspostavljaju neposredne kontakte. Štaviše, u slučajevima ispoljavanja državne represije, Odbor za odbranu slobode misli i izražavanja[19] je pružao podršku opozicionim elementima u Hrvatskoj, Sloveniji i Bosni i Hercegovini.[20] Sa druge strane, slovenačka *Nova revija* je objavljivala tekstove srpske

16 *Ibid*, str. 40–41.

17 Petranović, B., 1988, str. 451.

18 Više o tome videti: Miletić, A. R., 2023, Zoran Đinđić i ideološke koncepcije vremena, 1986–1993, *Kritika: časopis za filozofiju i teoriju društva*, Vol. 4, No. 2, str. 357–362.

19 Ideja o formiranju odbora se javila 1984. godine na inicijativu Dobrice Ćosića. Cilj Odbora je bila borba protiv verbalnog delikta, odnosno borba za ukidanje te kategorije krivičnog dela, ali i drugih vidova represije slobodne misli. Prvobitna ideja da odbor bude jugoslovenskog karaktera nije uspela zbog nedostatka želje i interesovanja u slovenačkim i hrvatskim intelektualnim krugovima. Više o Odboru videti: Ristanović, P., 2018, *Srpska intelektualna elita i kosovsko pitanje: 1974–1989*, doktorska disertacija, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beografu, str. 565–569.

20 *Ibid*, str. 641.

intelektualne opozicije.[21]Dakle, uprkos oprečnim stavovima, postojala je živa komunikacija između slovenačke i srpske intelektualne elite. Na poziv slovenačkog filozofa i književnika Tarasa Kermaunera,[22] u hotel „Mrak" u Ljubljani, 15. novembra 1985. godine je došla grupa srpskih intelektualaca.[23] Srpski akademici su bili zatečeni stavovima slovenačke delegacije o želji za još većim stepenom autonomije i eventualnim napuštanjem Jugoslavije. Takođe, posebno ih je pogodilo slovenačko nerazumevanje za kosovsko pitanje i njihov stav da Srbija faktički treba da se odrekne Kosova.[24] Ćosića i njegove kolege je takođe zateklo to što su Slovenci uveliko radili na prilozima za slovenački nacionalni program.

Dejan Jović smatra da je inicijativa Slovenaca da napišu slovenački nacionalni program podstakla srpske intelektualce da rade na Memorandumu.[25] Međutim, ako se uzme u obzir da su srpski intelektualci o toj inicijativi saznali tek na sastanku u Ljubljani, onda je ta tvrdnja malo verovatna. Sednica SANU na kojoj je doneta odluka o nastanku Odbora[26] za pripremu Memoranduma, održana je 13. juna 1985. godine, dakle, nekoliko meseci pre susreta srpskih i slovenačkih intelektualaca.[27] Takođe, treba uzeti u obzir da je Dobrica Ćosić još 1984. apelovao na veću angažovanost SANU u rešavanju društvenih pitanja.[28] Ipak, važnost susreta u „Mraku" i njegov uticaj na tok razmišljanja o tekstu Memoranduma ne treba ni u celosti negirati. Srpski akademici su bili zabrinuti činjenicom da slovenačka inteligencija radi na svom nacionalnom programu, a da pritom srpski narod nema nešto slično. Na sednicama Komisije, u raspravi oko karaktera dokumenta, razmatrala se opcija da tekst ima odlike programa, ali je podrška tom predlogu bila slaba. Na kraju Komisija je odlučila da tekst bude kritičko-analitičkog karaktera.[29] Ukoliko pogledamo sam tekst Memoranduma, ali i poglavlje o motivima pisanja Memoranduma,[30] možemo primetiti da je najveći akcenat stavljen na položaj Srbije i srpskog naro-

21 *Ibid*, str. 640.
22 Dobrica Ćosić je lično pozvao Kermaunera da se učlani u Odbor i da okupi slovenačke intelektualce koji su za to zainteresovani. Ipak, interesovanje za Odbor je izostalo kod slovenačkih i hrvatskih intelektualaca. Ristanović, P., 2018, str. 567.
23 Dobrica Ćosić, Mihailo Marković i Ljubomir Tadić. O sastanku videti: Nikolić, K., 2016, str. 41–42.
24 Ristanović, P., 2018, str. 645.
25 Jović, D., 2003, str. 432
26 Kasnije preimenovano u komisiju.
27 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 14.
28 Ristanović, P., 2018, str.. 651.
29 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 16.
30 U uvodnom delu izdanja iz 1995. u koautorstvu Krestića i Mihalovića.

da. Dakle, iako sam tekst nije bio programskog tipa, jer nije sadržao konkretne smernice i ciljeve, on je bio izuzetno nacionalno, tj. etnički orijentisan, i bavio se prevashodno onim aspektima krize koji dotiču SR Srbiju i srpski narod u drugim republikama.

Komisija za pripremu Memoranduma je brojala 16 članova. S obzirom na to da je rad na pisanju teksta bio prekinut neovlašćenom publikacijom radnog materijala, ne možemo pouzdano znati da li su svi oni učestvovali u pisanju samog teksta. Prvenstveno, formirana je radna grupa u kojoj su se nalazili Antonije Isaković, Mihailo Marković, Nikola Pantić, Miroslav Pantić, Ljubiša Rakić, Radovan Samardžić, Vasilije Krestić i Kosta Mihailović. Ova grupa je bila zadužena za razmatranje samog teksta i sadržine Memoranduma.[31] Ko je pak pisao delove teksta i dalje nije u potpunosti razjašnjeno. Treba svakako uzeti u obzir da završna verzija nikada nije usvojena, te je jako diskutabilno ko je sve svojim radom, ali i komentarima doprineo Memorandumu. Od narativa da je za celu ideju odgovoran Dobrica Ćosić, do konstantacije da je akademika koji su doprineli bilo mnogo više. Jasna Dragović-Soso tvrdi da je najveći deo teksta napisan iz pera Antonija Isakovića, Mihaila Markovića, Vasilija Krestića i Koste Mihailovića.[32] Kosti Mihailoviću je oko ekonomske analize pomagao Nikola Čobeljić. Mihailo Marković je pisao o samoupravljanju, a Krestić o položaju Srba u Hrvatskoj. Petar Ristanović, na primer, ne pominje Antonija Isakovića kao jednog od glavnih autora. Uz gorepomenute akademike, poimenično se pominju još Dejan Medaković, Predrag Palavestra, koji su dostavili svoje kraće priloge,[33] a trojac koji je imao savetodavnu ulogu su činili Dobrica Ćosić. Ljubomir Tadić i Jovan Đorđević.[34]

Konačna lista ljudi koji su dali svoj doprinos nastanku teksta verovatno neće nikada biti poznata, a razlučiti koje delove je pisao koji autor je još teži posao. U svakom slučaju, u Memorandumu nije bilo stavova koji se inače nisu mogli čuti u Klubu udruženja srpskih književnika, Domu omladine, ličnim izlaganjima i intervjuima intelektualaca, tekstovima koji su izlazili u *Književnim novinama*.[35] Dakle, tekst koji je izašao 1986. je na neki način bio sažetak stavova srpske intelektualne elite i prenosio je suštinu njihovog sentimenta. Memorandum je po svojoj sadržini bio čak i u određenoj meri konzervativan u odnosu na zahteve srpske kritičke inteligencije. Iako je zahtevana demokra-

31 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 14–15.
32 Dragović Soso, J., 2002, p. 185.
33 Ristanović, P., 2018, str. 653.
34 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 16.
35 Ristanović, P., 2018, str. 657.

tizacija društva, nije se išlo toliko daleko da se traži višepartijski sistem.[36] Kada je reč o analizi ekonomskog sistema i oceni položaja Srbije u odnosu na ostale federalne jedinice, stavovi izneti u Memorandumu su bili gotovo identični onima sa foruma SK Srbije.[37] Jedine dve nove teme sa kojima se srpsko rukovodstvo moglo susresti u ovom tekstu jesu bile pitanje položaja Srba u Hrvatskoj, BiH i Kosovu i direktno svaljivanje krivice na navodnu slovenačko-hrvatsku koaliciju za srpski status u Jugoslaviji.[38]

U vremenu kada se srpsko rukovodstvo obračunavalo sa kritičarima sistema, pojava Memoranduma, dokumenta napisanog iz nacionalnih pobuda, dodatno je uzburkala javnost i izazvala nove međurepubličke tenzije. Način na koji je nedovršen tekst SANU obelodanjen nije pomogao akademicima da ublaže kritike na svoj račun. Tekst Memoranduma je osvanuo u „Večernjim novostima" 24. i 25. septembra 1986. godine i tako je dospeo u javnost, navodno bez znanja i odobrenja bilo kog autora samog teksta.[39] U jugoslovenskoj štampi su narednih dana i meseci izlazile analize, kritike, čak i satirični materijali koji su za cilj imali diskreditovanje SANU i stavljanje pritiska na srpsko rukovodstvo da obuzda nacionalizam u svom dvorištu. Aleksandar Đukanović, novinar koji je obelodanio tekst Memoranduma, ovaj dokument nazvao je pokušajem „misaonog i političkog terorizma" i korakom „koji odatle vodi do fašistoidnog koncepta nadljudi i nadsloboda".[40] Memorandum je osudio i Univerzitetski komitet SK Beograda na sednici 20. novembra 1986, a tom prilikom Miloš Bandić[41] je Memorandum nazvao militantnim spisom.[42] Članovi Aktiva SK SANU branili su se činjenicom da Memorandum nije zvanično usvojen i da on nema težinu u pravnom smislu.[43] Mora se primetiti da je postojala očigledna razlika u pristupu republičkih rukovodstava prema liberalno-demokratskoj opoziciji u svojim redovima. Dok je, na primer, Milan Kučan bio vrlo tolerantan prema *Novoj reviji* i novim demokratskim snagama, Ivan Stambolić je vrlo hostilno reagovao na istupanja srpske inteligencije.[44] Pritisak na rukovodstvo SR Srbije su vršili i članovi Predsedništva iz Slovenije, Hr-

36 Dragović Soso, J., 2002, p. 179.
37 Ristanović, P., 2018, str. 657.
38 Dragović-Soso, J., 2002, p. 180–181.
39 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 18.
40 Đukanović, A., 1986, „Ko to igra Luletovo kolo", *Borba*, 23. oktobar, str. 3.
41 Književni kritičar, profesor na Filozofskom fakultetu.
42 Radević, D., 1986, „Snagom naučnih istina", *Borba*, 21. novembar, str. 5.
43 Radević, D., 1986, Odbačen sporni „Memorandum", *Borba*, 16. oktobar, str. 3.
44 Ristanović, P., 2018, str. 647.

vatske i Bosne i Hercegovine, koji su od njih tražili da pokrenu „bitku protiv srpskog nacionalizma".[45]

4. EKONOMSKI ASPEKT MEMORANDUMSKE KRITIKE STANJA U SFRJ

U Jugoslaviji, u deceniji nakon Titove smrti, sukob u javnom diskursu među republikama o pitanjima međusobne eksploatacije postao je opšte mesto na javnim forumima, od žalbi rukovodstva Bosne i Hercegovine 1980. zbog navodne zapostavljenosti ove republike na federalnom nivou, pa sve do argumenata Slovenije i Hrvatske o tome kako nerazvijeni neracionalno koriste sredstva iz Fonda za razvoj, implicirajući tezu da nerazvijene republike navodno eksploatišu razvijene. Simptomatičan i indikativan je u tom smislu sumnjičav odnos Slovenije prema održavanju Olimpijskih igara u Bosni, jer se slovenačko rukovodstvo pribojavalo da će Bosna preuzeti prihode zimskog turizma od Slovenije.[46]Rasla je atmosfera međurepubličkog nadmetanja i sve je manje bilo prostora za dogovor u okvirima koje je sistem predviđao.

Za određene frakcije u Jugoslaviji je bio problematičan član 258 Ustava koji glasi: „Obrazuje se poseban fond federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina."[47] U kontekstu podrazumevanog državnog jedinstva nema ničega spornog i diskutabilnog u ovoj odredbi Ustava. Ideja da se umanje ekonomske razlike u različitim delovima zemlje deluje legitimno i opravdano. Ipak, ova ustavna odredba je predviđala određenu ekonomsku „žrtvu" razvijenijih krajeva, što je u manjku solidarnosti i nedostatku jakih integrativnih ideja bilo često tumačeno kao neopravdana mera koja je čak poistovećivana sa eksploatacijom. Tako su upravo na to gledali politički forumi u Sloveniji i Hrvatskoj. Srpski akademici nisu ostali nemi na tvrdnje hrvatskih i slovenačkih krugova. Autori uvodnog dela izdanja Memoranduma iz 1995. godine, Vasilije Krestić i Kosta Mihailović, govore o kompenzacijama koje su Slovenija i Hrvatska dobile za svoje izdatke za ovaj fond. Oni kažu da su te republike dobile nadoknadu u vidu subvencija za izvoz, a uz to je bilo i povoljnijih uslova razmene, prednosti kroz plasman

45 Bajin, Z., 2023, Pretposlednje Predsedništvo SFRJ (1984–1989), *Tokovi istorije: časopis Instituta za noviju istoriju Srbije*, No. 2, str. 340.

46 Kamberović, H. *et al.*, Odnosi Jugoslovenskih republika i pokrajina, u: Perović, L. *et al.*, (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 315–316.

47 *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1974.)*, član 258, str. 92 (https://www.yuhistorija.com/serbian/doc/Ustav_SFRJ_iz_1974.pdf, 22. 1. 2026). Dalje u fusnotama: Ustav iz 1974.

na tržište nerazvijenih područja i sličnih kompenzatornih mehanizama.[48] Ovi argumenti su svakako imali specifičnu težinu, a korespondirali su sa već postojećim argumentima „nerazvijenih". Razlika između industrijske razvijenosti Slovenije i Kosova je u socijalističkom periodu imala tendenciju rasta, a ne smanjenja. Stoga je jako teško konstruisati narativ o eksploataciji Slovenije i Hrvatske od nerazvijenih.

Međutim, ovde opet do izražaja dolazi kontradiktornost ovog nedovršenog dokumenta SANU. Iako uvodni komentari Krestića i Mihailovića iz 1995. nisu integralni delovi originalnog teksta, oni se moraju uzeti u obzir kao komentari autora Memoranduma. Jedna od kontradiktornosti u stavovima ovih autora je što osporavaju pravo Sloveniji i Hrvatskoj da iskazuju nezadovoljstvo svojim ekonomskim položajem, dok se istovremeno u Memorandumu u značajnoj meri piše o neravnopravnom ekonomskom položaju Srbije. Takođe, dok Memorandum načelno kritikuje republičko-pokrajinski etatizam, on priziva državnu intervenciju federacije i srpskih vlasti.[49] Dakle, kritika etatizma u Memorandumu je daleko od principijelne i načlene kritike ekonomske situacije u zemlji.

Srpski akademici koji su učestvovali u pisanju teksta su smatrali da „proporcionalna stopa poštedela je Sloveniju, Hrvatsku i Vojvodinu progresivnog doprinosa, što im je omogućilo ne samo da se normalno razvijaju, već i da poboljšaju svoj relativni položaj prema jugoslovenskom proseku. Za Srbiju su, međutim, takve stope predstavljale ogromno opterećenje."[50] Autori Memoranduma su videli oslobađanje Srbije od plaćanja doprinosa Fondu za nerazvijene kao način da se kompenzuje za nedovoljan razvoj ove republike. Njih je iznenadila odluka srpskog rukovodstva da prihvati plaćanje punog iznosa uz obećane eventualne naknade u drugim aspektima. Ova, kako je pisci Memoranduma tumače, popustljivost srpskog rukovodstva je njima bila nerazumna i gotovo neoprostiva greška i prestup. U Memorandumu se iskazuju očekivanja od srpskog rukovodstva da se bolje nose sa situacijom i da, ako zatreba, iskoriste pravo veta i pokrenu političku krizu kako bi se bolje izborili za svoj narod. Zamera im se udaljavanje književnika, ekonomista, privrednika i drugih koji su pokretali teška pitanja od društvenog značaja i koji su iznosili svoje kritike.[51]

Srpski ekonomista Ljubomir Madžar navodi da su ukupna fiskalna izdvajanja na nivou SFRJ za Fond za nerazvijene išla do 2% društvenog proi-

48 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 76.
49 *Ibid*, str. 108–110 i 145–146.
50 *Ibid*, str. 130–131.
51 *Ibid*, str. 131.

zvoda. Ipak, navodi da ta izdvajanja, iako na prvi pogled ne tako velika, nisu bila ni najmanje zanemarljiva. Radi bolje ilustracije, navodi primer Vajmarske Republike, koja je bila prinuđena da izdvaja oko 2.5% za ratne reparacije, što je bio ozbiljan teret za njihov budžet i doprineo fašizaciji države.[52] Madžar u svom radu tvrdi da redistribucija u SFRJ nije bila efikasna zbog nedovoljnih direktnih transfera, nepovoljnih regionalnih struktura federalnih rashoda, opterećenja republičkih budžeta javnom potrošnjom, nedovoljnom regionolanom konfiguracijom budžetskih podsticaja u privredi i preteranog oslonca na posredne poreze.[53] Takođe, navode se mnogi drugi fondovi koji poništavaju efekat Fonda za razvoj. Odnosno, razvijene republike i pokrajine koje su izdvajale sredstva za ovaj fond su dobijale neku vrstu kompenzacije kroz Fond za kreditiranje izvoza, kontrolu cena i carinsku zaštitu. Dakle, možemo zaključiti da su autori Memoranduma, baš kao i učesnici javnih foruma, prenaglasili ulogu i uticaj Fonda za razvoj i da se on ne može upotrebiti kao dokaz o navodnoj eksploataciji bilo koje republike.

Autori Memoranduma tvrde da je zaostajanje Srbije najviše uzrokovano manjim investicijama po stanovniku. Tvrde da uzrok zaostajanja ne može biti efikasnost istih investicija i kažu da su veću efikasnost od Srbije imale samo Vojvodina i Slovenija. Takođe, kao argument zaostajanja Srbije dodaju neekvivalentnu razmenu tokom čitavog posleratnog perioda i kao primer navode prodavanje jeftine električne energije drugim republikama.[54]

Madžar u svom radu nastoji da objasni da su argumenti o eksploataciji previše simplifikovani i da se o njoj teško može govoriti sa bilo koje strane. Jedno od retkih mesta gde se srpski ekonomista slaže sa autorima Memoranduma jeste delociranje proizvodnih kapaciteta sa prostora Srbije i Vojvodine ka zapadu, usled očekivane opasnosti sa istoka. Ova praksa, koja je počela mnogo ranije, nastavila usled birokratske sporosti i tromosti, pa se može reći da je ta politika bila štetna po Srbiju.[55]

Osim što se bave položajem Srbije, kreatori Memoranduma daju opširnu teorijsku analizu ekonomske politike u Jugoslaviji i uzroka njenog posustajanja. Prema njihovom mišljenju, postojala je jedna nedoslednost u vođenju ekonomske politike. Ona niti je bila u skladu sa planskom ekonomijom, niti u potpunosti sa principima slobodnog tržišta. Svođenje zajedničke ekonomije

52 Madžar, Lj., Ko koga eksploatiše, u: Popov, N., (ur.), 1996, *Srpska strana rata: trauma i katarza u istorijskom pamćenju*, Beograd, Republika, str. 175.

53 *Ibid*, str. 178–179.

54 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 126.

55 Madžar, Lj., 1996, str. 196.

na ustavom proklamovano dogovaranje i sporazumevanje[56] oko opštih pitanja pospešivalo je zatvaranje nacionalnih ekonomija i dovelo je do šire decentralizacije, jer je u tim uslovima bilo neophodno osloniti se na lokalne političke snage. Dalji proces decentralizacije i jačanje integrativnih procesa radničkog samoupravljanja trebalo je da doprinesu debirokratizaciji privrede, međutim, po mišljenju autora teksta Memoranduma, došlo je do raskoraka između namera i rezultata. Naime, oni su smatrali da su ovakvi postupci doveli pre svega do dezintegracije privrede, a potom i države. Oni taj proces nazivaju „republikanizacijom" i atomizacijom privrede, što je gušilo preduzeća većeg obima poslovanja.[57] U celoj ovoj kritici, odredbe Ustava iz 1974. su prisutne implicitno ili eksplicitno. Jasno je, naime, da je decentralizacija ekonomije neposredna posledica ustavnog uređenja koje daje veća ovlašćenja federalnim jedinicama. Sam pojam „republikanizacije" sugeriše da su interesi republike i pokrajina nadređeni interesima federacije, što se kasnije u dokumentu i eksplicitno naglašava.[58] Ovom procesu atomizacije privrede, kako ga nazivaju srpski akademici, na ruku su išli i drugi pravni akti, koji su donošeni u duhu samoupravljanja i decentralizacije. Takav je bio i Zakon o udruženom radu, donet 1976. godine,[59] koji je doprineo konsolidaciji principa dogovorne ekonomije. Ovaj tzv. „radnički ustav" je konsenzualno odlučivanje sveo na najniži mogući nivo, jer je ideja bila da se odnosi sa federalnog nivoa preslikaju u organizacijama udruženog rada. Jasno je da je ovaj princip dodatno otežavao proces odlučivanja u proizvodnji.[60]

„Zapostavljanje naučnih saznanja, osobito tokom poslednje dve decenije, valja shvatiti i kao sastavni deo podređivanja privrednog razvoja i ekonomskih racionalnosti jačanju i čuvanju policentrizma i monopola društvene moći republičkih i pokrajinskih vrhova kao nedeklarisanom cilju koji uživa apsolutni društveni prioritet. Taj cilj proizilazi iz simbioze nacionalizma, separatizma i vlastoljublja, a ostvaruje se nastojanjem političkog činioca da, uz oslonac na republičku državnost, poveća svoju moć, da bude posrednik i arbitar u sopstvenoj privredi i društvu"[61]U ovom citatu je sadržana suština kritike priviredne politike u Memorandumu. Dakle, autori žele da kažu da je zajednička privreda namerno zapostavljena u odredbama ustava, kako bi došlo do decen-

56 U Ustavu se na više mesta pominje sintagma „društveno dogovaranje i sporazumevanje", a Zakon o udruženom radu taj princip dodatno razrađuje.
57 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 103.
58 *Ibid*, str. 104.
59 Jović, D., 2003, str. 85.
60 Stambolić, I., Inić, S., 1995, str. 43.
61 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str.108.

tralizacije, a u krajnjoj meri i dezintegracije države, gde republičko-pokrajinski rukovodioci preuzimaju svu moć u okvirima svoje federativne jedinice.

Ljubomir Tadić[62] ovaj koncept „pluralizma samoupravnih interesa ocenjuje negativno iz ugla jugoslovenske državnosti.[63] Jovan Đorđević[64] smatra ni manje ni više da je takva koncepcija došla iz MASPOK-a, odnosno koncepta da privredni višak pripada naciji, a ne proizvođačima.[65] Kao rešenje za policentrističko stanje u državi, srpski akademici vide formiranje radničkih saveta na nivou cele države, po uzoru na predloge Borisa Kidriča.[66]

Ekonomsku politiku jedne države određuje i njena ideologija. Socijalistički sistem, koji je postojao u Jugoslaviji, podrazumevao je određen niz ekonomskih mera koje su bile u skladu sa komunističkom ideologijom, a ona je deklarisana u ustavnom uređenju države. Shodno tome, memorandumsku kritiku ekonomije treba posmatrati i kroz ideološku prizmu. Jasno je da je Memorandum ideološki nekonzistentan, što dolazi iz činjenice da je pisan od strane više autora.[67] Tako se u njegovoj analizi ekonomskog uređenja mogu videti neke ideološke nedoslednosti. Jovan Đorđević je smatrao da se ustav mnogo bavio državom i vladajućim institucijama, a samoupravljanje je pomenuto tek usputno[68] dakle, zamera Ustavu što nije dovoljno samoupravno-socijalistički nastrojen. Sa druge strane, kreatori Memoranduma kritikuju mere kao što su „podruštvljavanje gubitka", ubiranje rente od društvenih sredstava, dodela društvenih stanova, niske stanarine, društvene subvencije i slično.[69] Na drugom mestu se pak izražava žalost zbog odbacivanja ideje o formiranju „veća udruženog rada" u Saveznoj skupštini.[70] Dakle, oni su za socijalizam i samoupravljanje, ali takođe i protiv nekih ključnih socijalnih mera koje su bile lajtmotiv jugoslovenskog socijalizma.

Autori nude i neka rešenja za probleme jugoslovenske ekonomije. Oni smatraju da promenu treba početi sa temeljnim preispitivanjem Ustava. Smatraju da se u njemu nalaze suštinski nedostaci koji su uticali na produbljivanje

62 Filozof, profesor na Filozofskom fakultetu u Beogradu, izbačen zbog „političke nepodobnosti" sa Univerziteta 1975. godine.
63 Tadić, Lj., 1999, *U matici krize: intervjui 1968–1998*, Beograd: Čigoja štampa, str. 88.
64 Profesor na Pravnom fakultetu, učestvovao u pisanju ustava 1946, 1963. i 1974. godine. Bio je i predsednik Ustavnog suda Srbije u periodu 1971–1978. godine.
65 Krivokapić, B., 1988, *Jugoslavija i komunisti: adresa Jovana Đorđevića*, Beograd, Mladost, str. 74.
66 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str.108.
67 Ristanović, P., 2018, str. 656.
68 Krivokapić, B., 1988, str. 74.
69 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 105–106.
70 *Ibid*, str. 112.

krize. U te nedostatke spadaju: „neadekvatni sadržaji i institucionalizacije društvene svojine, pogrešno postavljeni odnosi između celine i delova, nefunkcionalnost samoupravnog mehanizma, naučna neutemeljenost principa dohotka, nedovoljno i nedosledno razvijen koncept plansko-tržišnog mehanizma, pogrešno opredeljeni položaj i odgovornost osnovne organizacije udruženog rada".[71]

Među srpskim akademicima ne postoji saglasnost u vezi sa pravcem kojim treba da se kreće jugoslovensko ekonomsko uređenje. S jedne strane, imamo kritiku socijalnih mera, koje se predstavljaju kao neefikasne i ekonomski neracionalne, a sa druge strane se zahteva veći fokus na samoupravni sistem, kao jedne od tekovina jugoslovenskog socijalizma. Sa treće strane, odbacuju se partikularni privredni interesi, kao štetni po jugoslovensku privredu. Dakle, glasovi koji stižu iz srpske intelektualne elite su donekle disonantni. Oni iskazuju želju za efikasnom ekonomijom, ukidanjem socijalnih mera, ali pritom zahtevaju ideološku potkrepljenost i komunističko usmerenje.

5. KONFEDERALIZACIJA DRŽAVE

Jugoslavija je za vreme svog celokupnog postojanja promenila šest ustava.[72] Od njenog osnivanja do raspada je prošlo oko 75 godina, što znači da je ustav menjan prosečno na svakih 12 i po godina. To može da svedoči o manjku političkog i identitetskog legitimiteta kao i o nedostatku političkog jedinstva i jasne vizije društveno-političkog uređenja države. Politikolog Dejan Jović u jugoslovenskim ustavima prepoznaje četiri osnovna koncepta: koncept narodnog jedinstva, koncept sporazumnog jugoslovenstva, koncept bratsva i jedinstva i Kardeljev koncept.[73] Konstitutivni koncept koji je u srži Ustava iz 1974. je bio ovaj poslednji. Taj koncept je podrazumevao podruštvljavanje države i stvaranje što većeg otklona kako u odnosu prema liberalnoj demokratiji tako i prema sovjetskom tipu socijalizma. Akcenat je bio na stvaranju što jačeg sistema radničkog samoupravljanja. Prema Jovićevom mišljenju, Kardelj je Ustav oblikovao po socijalističkoj ideologiji, gde je socijalističke nacionalne države video kao sredstvo stvaranja komunističkog uređenja u izvornom smislu. U takvom ustavno-pravnom rešenju, Jugoslavija postaje interesna zajednica. Nju spajaju zajednička odbrana, ekonomski interesi i ista vizija socijalizma.[74] Dakle, Kardeljev koncept je podrazumevao jednu široku decentralizaciju i slabljenje savezne vlasti.

71 *Ibid*, str. 118.
72 Ovde se u obzir uzima Jugoslavija do 1992. godine.
73 Jović, D., 2002, str. 107.
74 Više o tome - Jović, D., 2002 str. 103–157.

Kardeljev koncept ustavnosti, međutim, nije naišao na odobravanje od strane dela srpske intelektualne elite. Slabljenje centralne vlasti je dočekano oštrim kritikama u intelektualnim krugovima Srbije. Uslovno rečeno, srpsku kritiku konfederalizacije u Memorandumu možemo posmatrati kroz četiri osnovna pitanja – pitanje decentralizacije (što je objašnjeno kroz analizu ekonomske kritike), pitanje odnosa federacije i federalnih jedinica, problem konsenzusa i problem birokratizacije države.

Kroz analizu izvora, primećuje se jedna neupitna saglasnost među srpskom kritičkom inteligencijom da je jugoslovenska država poprimila odlike konfederalnog uređenja. Jovan Đorđević u više navrata Ustav iz 1974. naziva konfederalističkim. On je tvrdio da je konfederalizam imao neku vrstu tradicije u određenim političkim strujama, u toku ranije istorije Jugoslavije. Tako pominje razne konfederalističke projekte Hrvatske seljačke stranke i crnogorskih federalista [75] i zalaže se za ukidanje svih konfederalnih elemenata u ustavu.[76] U njegovim intervjuima se iskustvo građanskog rata američke konfederacije koristi kao opomena za jugoslovensko društvo.[77] Ljubomir Tadić konfederalizaciju Jugoslavije vidi kao posledicu politike Kominterne u međuratnom periodu.[78] Krivicu za ustavno uređenje Jugoslavije na Kominternu svaljuje i Memorandum. Konfederalizacija Jugoslavije se dovodi u vezu sa željom da se smanji uticaj srpskog naroda, koji je u međuratnom periodu viđen kao hegemon u Jugoslaviji. U Memorandumu se provlači mesto da je jačanje republika u skladu sa idejom o jačanju nacija koje bi smanjile uticaj srpskog elementa.[79]

U konfederalizaciji države se vidi glavni uzrok nastanka posebnih ekonomskih interesa, nacionalnih oligarhija, kosovske krize.[80] Proces prelaženja federacije u konfederaciju se smatra retrogradnim i antiistorijskim.[81] U Memorandumu se kao neki od elemenata konfederalizma navode paritetan sastav Predsedništva, odredba da savezne zakone izvršavaju republički organi (što se često završavalo neizvršavanjem), nesaglasje saveznog i republičko-pokrajinskih ustava, primenjivanje republičkog zakona pre saveznog do sudskog razrešenja.[82] Na sve ove elemente je ukazao i politikolog Jovan Mirić u svojoj knjizi

75 Krivokapić, B., 1988, str. 82.
76 *Ibid*, str. 101.
77 *Ibid*, str. 123.
78 Tadić, Lj., 1999, str. 39.
79 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 112–113.
80 Tadić, Lj., 1999, str. 39–40; 62–63.
81 *Ibid*, str. 97; Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 110.
82 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 11.

„Sistem i kriza" dve godine ranije.[83] Mihailo Marković u Budvi 1990. u Školi za društvenu teoriju i filozofiju kaže da Jugoslavija ima odlike konfederacije, ali da ona nije u potpunosti uređena konfederalistički, jer postoji savezna vojska kao integrativni faktor.[84] U hrvatskom antimemorandumu[85] se odbacuje teza Memoranduma SANU da je jugoslovensko uređenje bilo konfederalističko.[86]

Kada bi se sve spekulacije o jugoslovenskom konfederalističkom uređenju izložile analizi, teško bi bilo čak i u tom domenu kritike napraviti koherentni sistem. Nominalno, Ustav iz 1974. je zadržao federalno uređenje Jugoslavije. Ono ne bi trebalo da bude „prost zbir ili mozaik nacija, već usklađivanje, ali i protivurečnost između pojedinačnih i opštih (federalnih) interesa, pri čemu su ovi zajednički interesi ideal koji se ne ostvaruje svuda i uvek".[87] Kreatori Memoranduma zauzimaju stav da u Jugoslaviji nije vladalo usklađivanje, već protivrečnost između pojedinačnih i opštih interesa. Razlike između federacije i konfederacije nisu čvrste. Ipak, na konfederaciju se u pravnoj nauci više gleda kao na savez država, gde države ne prenose svoj suverenitet na konfederaciju, već ga zadržavaju.[88] To podrazumeva da države mogu u bilo kom trenutku suspendovati konfederalne zakone, što nije bio slučaj u Jugoslaviji. Memorandum ipak primećuje da se u slučaju protivrečnosti republičkog i saveznog zakona primenjuje republički zakon dok Ustavni sud ne donese presudu.[89] Dakle, iako republike ne mogu svojevoljno da u potpunosti suspenduju neki federalni zakon na svojoj teritoriji, one mogu da makar na kratko vreme zaobiđu te zakone dok se ne pokrene spor.

Još jedan, vrlo važan element konfederalizma u Jugoslaviji jeste konsenzualno odlučivanje. Krestić i Mihailović konstantuju da je Ustav doveo do paralize donošenja odluka.[90] Zbog potrebe postizanja konsezusa, često je bilo veoma teško donositi odluke, tj. postići sporazum među svim zainteresovanim stranama. Memorandum označava Ustav iz 1974. kao tvrdi ustav, što znači da

83 Videti: Mirić, J., 1984, *Sistem i kriza: prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije*, Zagreb, Centar za kulturnu djelatnost CEKADE, str. 14–32.

84 Aćin, Z., 1991, Bauk Jugoslavije kruži svetom. Vreme posle lupanja, *Borba*, 1–2. jun, str. 16.

85 Takozvani hrvatski antimemorandum je dokument koji je objavilo Hrvatsko narodno vijeće pod naslovom „Hrvatsko stanovište o Memorandumu Srpske akademije nauka i umetnosti" 1987. godine. To je bio svojevrstan odgovor hrvatske političke emigracije na Memorandum SANU.

86 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 29.

87 Mihajlović, V., 2009, str. 459.

88 *Ibid*, str. 458.

89 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 111.

90 *Ibid*, str. 9.

ga je teško promeniti, jer je neophodan konsenzus svih federalnih jedinica.[91] Ova tvrdnja, iako tačna, zanemaruje činjenicu da se većina ustava može svrstati u čvrste, odnosno tvrde ustave. Laka promenljivost ustava bi ga svela u domen običnih zakona, a on to svakako nije.[92] Naravno, može se upotrebiti argument da je Ustav iz 1974. spadao u kategoriju najkrutijih ustava, zbog potrebe za konsenzusom, a ne, recimo, dvotrećinskom većinom.

Autori Memoranduma tvrde da nemaju ništa protiv jednoglasnog odlučivanja u slučajevima važnih pitanja. Dodaju, ipak, da se često konsenzus traži i za pitanja koja nisu od velike važnosti, za šta autori tvrde da nije po Ustavu.[93] Međutim, po članovima 286 i 295 se može videti da su nadležnosti Veća republika i slučajevi u kojima oni moraju tražiti saglasnost delegacija svih skupština poprilično široke. U njih spadaju nadležnosti od najvećeg značaja kao što su donošenje društvenog plana Jugoslavije, budžeta, ratifikacije međunarodnih sporazuma. Ipak, u jednom od stavova člana Ustava se nabraja niz drugih ingerencija koje su mnogo uže specifikovane.[94] Sa te strane, kritika o neefikasnosti donošenja odluka ima smisla, ali se ovde primećuje još jedna nedoslednost u tekstu. Sa jedne strane, traženje konsenzusa se smatra opravdanim kada je reč o bitnim pitanjima koja se tiču društvenog uređenja. Sa druge strane, na traženje konsenzusa za promenu Ustava, koji je najbitniji za društveno uređenje, ne gleda se blagonaklono.

Ove argumente je izneo i Jovan Mirić dve godine ranije. On jedan od osnovnih postulata federalnog tipa uređenja vidi u „primatu ustavotvorne vlasti federacije", gde se ustavne promene donose većinom, a ne konsenzusom.[95] Navodi primere Švajcarske i SAD gde se ustavne promene donose većinom. Kaže da su svi ustavi do ovog iz 1974. godine predviđali donošenje ustavnih promena većinom i majorizacijom, a da je Ustav iz 1974. to potpuno promenio.[96] Postoje i mišljenja da je Jugoslavija bila konsocijacija. „Prema Lijphartovoj teoriji konsocijativne demokratije, ona ima četiri obeležja (elementa): podelu izvršne vlasti obrazovanjem takozvanih velikih koalicija, uzajamni veto, proporcionalnost i grupnu autonomiju."[97] Iako na prvi pogled SFRJ ispunjava većinu ovih elemenata, treba imati na umu da se svaka podela ili autonomija u okviru SFRJ zasnivala na teritorijalnom, a ne etničkom principu.

91 *Ibid*, str. 110; Ustav iz 1974, član 398.
92 Mihajlović, V., 2009, str. 62.
93 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 110.
94 Ustav iz 1974, članovi 286 i 295.
95 Mirić, J., 1984, str. 14.
96 *Ibid*, str. 15.
97 Stanković, M., 2025, str. 261.

Prema mišljenju profesora Pravnog fakulteta u Beogradu Marka Stankovića, to je značilo da nije bilo moguće svrstati Ustav iz 1974. u konsocijativne, već u konfederalne ustave.[98]

Slične argumente protiv ovakvog mehanizma promene Ustava dao je i Ljubomir Tadić, 1988. godine u intervjuu za „Omladinski pokret". „Dovoljno je, na primer, da jedna od pokrajina glasa protiv promene ustava i da se on ne promeni. Po mom mišljenju, to je obrazac ultrakonzervativizma, jer jedna generacija ne može jednom za uvek propisati svima budućim generacijama kako će organizovati svoj život."[99]

Međutim, određen broj jugoslovenskih političara, pravnika i drugih stručnjaka se nije slagao sa konstatacijom da je Jugoslavija zaista konfederacija. Prema tumačenju profesora Mratovića, radi se o novom vidu federacije, karakteristične za samoupravni socijalizam. On za cilj nema da olabavi zajednicu, već da je ojača.[100] Edvard Kardelj Jugoslaviju posle 1974. nije smatrao ni federacijom ni konfederacijom, već „socijalističkom samoupravnom zajednicom naroda".[101] On pojmove federacija i konfederacija pripisuje buržoaskim državama, što socijalistička Jugoslavija, prema njegovom mišljenju, nije bila.[102]

U skladu sa kritikom mehanizma konsenzusa i preterane birokratizacije društva, imamo i osvrt Jovana Đorđevića na Predsedništvo SFRJ, koje je takođe uobličeno Ustavom iz 1974. On kaže da funkcija Predsedništva nema mnogo smisla, jer ono ima u teoriji najvišu vlast, ali u praksi je nema. Ono ne podleže odgovornosti Saveznoj skupštini, već svako pojedinačno podleže odgovornosti svojim republičkim skupštinama. Jedino ako se postigne konsenzus republika, Predsedništvo može da bude kolektivno odgovorno. Đorđević kritikuje ovaj sistem, jer se predsednik predsedništva bira po mehaničkom principu alternacije po spisku. On dodaje da je ovaj rotacioni sistem usvojen zbog straha od jakih ličnosti, kojih, prema njegovom mišljenju, nije ni bilo.[103] Kaže da je Tito ovu odluku doneo zbog straha da se pojedinci previše osamostale. Đorđević odbacuje pretpostavke da je jednogodišnji mandat donet zbog Staneta Dolanca, koji je u to vreme jačao u Partiji.[104]

U članu 330 Ustava ne određuje se dovoljno jasno način funkcionisanja Predsedništva. U njemu se kaže da se odluke donose usaglašavanjem, ali nije

98 *Ibid*, str. 266.
99 Tadić, Lj., 1999, str. 97–98.
100 Mirić, J., 1984, str. 16.
101 *Ibid*, str. 19.
102 *Ibid*, str. 21.
103 Krivokapić, B., 1988, str. 131–132.
104 *Ibid*, str.133.

detaljnije objašnjeno o kakvom usaglašavanju je reč i to je ostavljeno Predsedništvu da samostalno kroz poslovnik odredi.[105] Većina stanovnika SFRJ nije ni znala ko ih predstavlja u Predsedništvu, a čak je i funkcija predsednika PSFRJ bila poznata tek nešto više od polovini građana.[106] Iako je ovaj kolektivni organ na papiru raspolagao značajnim nadležnostima koje inače pripadaju šefu države, uz izvesne specifičnosti proistekle iz federalnog poretka, njegov stvarni politički uticaj bio je znatno manji od onoga što je formalno propisano. Jedan primer toga kako članovi Predsedništva svoje delovanje vezuju za politiku matične republike jeste Borisav Jović. On je u početnim fazama raspada Jugoslavije imao redovne konsultacije sa Slobodanom Miloševićem i njegove odluke su gotovo uvek bile u saglasju sa zamislima lidera Srbije.[107]

U duhu kritike konsenzusnog odlučivanja i principa pariteta, Memorandum iznosi ideju o uvođenju Veća radnika. Autori Memoranduma kažu da su u Saveznoj Skupštini predstavljene republike i pokrajine, a ne građani SFRJ. Zato pozivaju na osnivanje Veća udruženog rada gde bi se nalazili predstavnici radničke klase. Autori smatraju delegatski sistem neefikasnim i prednost daju neposrednim izborima.[108] Gotovo identične zamerke je imao i Jovan Mirić dve godine ranije. On takođe iznosi ideju o Veću radnika, odnosno prvog doma, koje bi direktno predstavljalo građane Jugoslavije.[109] On takođe vidi besmisao u tome što pokrajine imaju manji broj delegata u većima Skupštine, jer se sve bitne odluke svakako donose konsenzusom, pa nije bitno da li pokrajinska delegacija ima jednog ili sto i jednog delegata.[110] Kada je reč o Veću udruženog rada, možemo pretpostaviti da je osnovna zamisao iza te ideje da građani srpske nacionalnosti budu zastupljeni proporcionalno, u skladu sa svojim brojnim stanjem. To veće bi moglo biti kompenzacija za teritorijalni princip koji je primenjen u Saveznom veću i Većу republika. Takođe, treba primetiti da Ustav već predviđa Veće udruženog rada, ali na nivou skupština društveno-političkih zajednica.[111]

U Memorandumu se poziva na demokratski centralizam: „Demokratski centralizam ima opravdanje ako manjina u procesu donošenja odluka bude ravnopravan partner u dijalogu, ako je argumentima poražena i nadglasana posle istinski demokratske rasprave. Tim putem se nije išlo. Svako drugačije mi-

105 Ustav iz 1974, član 330.
106 Bajin, Z., 2023, str. 334.
107 Za više o tome videti: Jović, B., 1996, *Poslednji dani SFRJ*, Beograd, B. Jović.
108 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 114.
109 Mirić, J., 1984, str. 24.
110 *Ibid*, str. 35–36.
111 Ustav iz 1974, član 144.

šljenje se proglašavalo za frakcionaško."[112] Takođe, u nastavku se nudi i alternativa postojećem sistemu izbora delegata. Umesto da na jedno izborno mesto bude predložen samo jedan, trebalo bi predložiti makar dva ili više kandidata. Prema mišljenju autora, ovi predlozi su naišli na otpor, jer vladajuće strukture žele da ostanu zatvorenog karaktera.[113] Ovde do izražaja dolazi skepticizam srpskih akademika prema rukovodstvu Partije.

Treba na kraju pomenuti i ukazivanje na preteranu birokratizaciju države. Treba poći od samog Ustava, za koji autori Memoranduma, sasvim opravdano, ističu da je predugačak, nečitljiv i da se bavi potpuno besmislenim stvarima. „U pravnoj nauci postoji visok stepen saglasnosti o tome da ustav svake zemlje mora biti kratak, sa jasno izloženim osnovnim načelima društvenog uređenja, precizno utvrđenim pravima i obavezama, tako da ih svaki građanin može bez teškoća razumeti i lako upamtiti. Takav ustav nije samo plod iskustva i saznanja do kojih je došla pravna nauka, nego proizlazi i iz prava građana da u demokratskoj i civilizovanoj zemlji imaju takav ustav. Naš Ustav iz 1974. godine nije se držao navedenih načela. Težnja da se u svakoj prilici dokazuje originalnost u traženju društvenih rešenja, ukoliko nije u pitanju i svesno zamagljivanje, imala je za posledicu da Jugoslavija dobije najduži ustav na svetu. U njemu su našla mesta i takva minorna pitanja, kao što su način rešavanja stambenog pitanja vojnih lica ili kako se postavljaju poslovođe, kojima je mesto u zakonskim ili podzakonskim aktima. Neodgovarajuća terminologija čini ustavni tekst nerazumljivim za obične ljude, i ne samo za njih. Rečenice sa preko sto reči, članovi koji obuhvataju više strana teksta, neujednačena i pogrešna upotreba termina ukazuju na nedozvoljeno nizak nivo zakonodavne tehnike. To istovremeno pokazuje da pravna nauka nije izvršila dovoljan uticaj na tekst Ustava."[114] Identičnu kritiku iznosi i Ivan Stambolić, koji tvrdi da je njegov profesor prava Mihailo Konstantinović rekao da je Ustav iz 1974. više pravljen za nekog književnika nego za pravnika.[115]

U kritikama ustavnog uređenja Jugoslavije od strane akademika možemo primetiti jednu preferenciju centralizovane države. Oni gotovo jednoglasno Jugoslaviju vide kao konfederaciju i to vide kao korak ka raspadu države. Prema njihovom mišljenju, preterana decentralizacija koja se dogodila bila je intencionalna. Motiv je bio dati lokalnim političkim snagama veću moć. Takođe, primećuje se i veliko negodovanje zbog principa pariteta i konsezu-

112 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 115.
113 *Ibid*.
114 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 118.
115 Stambolić, I., Inić, S., 1995, str. 37.

sa koji je zastupljen u svim bitnim organima. Za akademike su ti principi nepravedni i neshvatljivi. U kritici konsenzualnog odlučivanja do izražaja dolazi i svojevrsna nacionalna ili nacionalistička preferencija Memoranduma. Budući da su pripadnici najbrojnijeg naroda, sasvim je razumljivo zašto autori Memoranduma preferiraju druge načine donošenja odluka, takozvano nadglasavanje. Autori, međutim, donose i dobre kritike decentralizovanog uređenja. Oni dobro prepoznaju sve teškoće sa kojima se jedna duboko decentralizovana država susreće. Nedostatak usklađenosti interesa, javljanje internih sukoba i poteškoće prilikom donošenja odluka su samo neki od problema sa kojima se Jugoslavija susretala i to u momentima duboke ekonomske krize, kada je efikasnost odlučivanja bila od velike važnosti.

6. USTAVNO-PRAVNI POLOŽAJ SRBIJE I SRPSKOG NARODA U SFRJ

Položaj Srbije i srpskog naroda zauzima centralno mesto u tekstu Memoranduma. Jedna od osnovnih teza i pretpostavki u Memorandumu jeste da su jugoslovenski rukvodioci, preciznije tzv. hrvatsko-slovenačka koalicija, namerno podrivali Srbiju i srpski narod i maliciozno ih stavili u podređen položaj u odnosu prema ostalim republikama i narodima. Stoga, iz Memoranduma možemo izvući dva pitanja koja se izdvajaju kao bitne tačke dokumenta. Prvo pitanje je kako je Memorandum gledao na ustavno-pravni položaj Srbije i sve njegove mane i kako su one uticale na srpski narod. Drugo pitanje je memorandumsko isticanje navodnih motiva koji su stajali iza donošenja Ustava 1974, odnosno navodna namera slovenačkog i hrvatskog rukovodstva da umanji moć i značaj srpskog naroda i omogući secesiju ovih republika. Da bi se sagledalo kako su autori Memoranduma gledali na Ustav iz 1974, neophodno je odgovoriti na ova dva pitanja što detaljnijom analizom njihovih komentara i tvrdnji iznetih u tekstu ovog dokumenta.

Socijalistička republika Srbija je bila jedina republika u Jugoslaviji koja je u okviru svoje teritorije imala autonomne pokrajine. To nije bila novina koju je doneo Ustav iz 1974. Ipak, u odnosu na prethodna ustavna uređenja razlikovalo se to što je ovim ustavom predviđeno da su autonomne pokrajine konstituisane kao subjekti, tj. elementi federacije i paritetnog učešća u odlučivanju na saveznom nivou. Ovo je stvorilo određene probleme u državno-pravnom funkcionisanju SR Srbije, ali i ozlojođenost nacionalne i etatističke struje u Srbiji, kako u Savezu komunista tako i u opozicionim krugovima. U uvodnom delu izdanja Memoranduma, Krestić i Mihailović navode da postoji zakonodavna nelogičnost u pokrajinama i SR Srbiji. Oni ukazuju na pro-

blem koji nastaje zbog toga što pokrajine mogu same da donose zakone, dok za donošenje zakona u SR Srbiji mora da postoji konsenzus pokrajina i tzv. uže Srbije.[116] To je saglasno stavu autora koji tvrde da je Ustavom iz 1974. Srbija faktički podeljena na tri dela zbog čega „uža Srbija" ne može da se meša u poslove pokrajina, a obrnuto je moguće kroz zajedničku republičku skupštinu. Za Izvršno veće Srbije se kaže da ono ima ingerencije isključivo na užem području Srbije.[117] Autori u tekstu Memoranduma imenuju i konkretne posledice takvog sistema. Eksplicitno navode da Srbija nije donela republički zakon, tj. zakon koji važi na celoj teritoriji SR Srbije već deset godina.[118] Ovaj podatak, iako dobro oslikava stanje u SR Srbiji, nije tačan, jer je u periodu od donošenja Ustava do 1981. usvojeno 14 republičkih i još 34 zakona sa članovima koji su se primenjivali na teritoriji cele SR Srbije.[119] Naravno, ovaj broj je svakako indikativan i ukazuje na problem ostvarivanja državnosti SR Srbije na celoj teritoriji, ali ovaj primer dobro ilustruje sklonost autora Memoranduma da neke probleme preuveličavaju.

Da su problemi u funkcionisanju države zbog ovakvog uređenja zaista postojali, svedoči i Ivan Stambolić, tadašnji predsednik Srbije. On u intervjuu za knjigu „Put u bespuće" naširoko govori o poteškoćama sa kojima se kao rukovodilac SR Srbije susretao u saradnji sa pokrajinskim rukovodstvima.[120] On u ovom intervjuu skreće pažnju na probleme privrednog i ekonomskog zatvaranja pokrajina, gde pokrajine radije trguju sa ostalim republikama nego sa svojom matičnom. Govori o iscrpnim raspravama, prepirkama i zajedinčkom regulisanju poslova, od onih krupnih, do onih najsitnijih.[121]. Stambolić iskazuje posebno nezadovoljstvo i frustraciju držanjem pokrajinskih rukovodstava, koji po njegovom svedočenju vode bespotrebne rasprave oko potpuno jasnih stvari. On iznosi indikativne primere u kojima se oslikavaju problemi u odnosima centralne Srbije sa svojim pokrajinama. Ilustrativni su primeri gde pokrajinska rukovodstva traže da učestvuju u organizaciji poseta predsednika republičke vlade stranim državama, ali da pritom sami odlaze u inostrane posete bez bilo kakve konsultacije sa republičkim vlastima.[122] Drugi primer se tiče protokola poseta unutar republike, odnosno Stambolić tvrdi da su prego-

116 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 35.
117 *Ibid*, str. 132.
118 *Ibid*, str. 111.
119 Selinić, S., 2021, *Srbija: 1980–1986: politička istorija od Tita do Miloševića*, Beograd, Institut za noviju istoriju Srbije, str. 286.
120 Videti: Stambolić, I., Inić, S., 1995, str. 75–95.
121 *Ibid*, str. 76.
122 *Ibid*, str. 78.

vori oko poseta republičkih rukovodilaca pokrajinama trajali jako dugo i naličili su na međudržavne pregovore.[123]

Stambolić je i sam ukazivao na probleme u funkcionisanju republike u političkim krugovima. O tome govori i njegovo izlaganje na sednici CK SK Srbije 6. maja 1981. godine povodom dešavanja na Kosovu. Stambolić na tom izlaganju takođe govori o paralisanosti sistema odlučivanja i o teškoćama koje donose narazjašnjeni odnosi unutar republike – dugačke rasprave, nedonošenje odluka, ali spominje i drugačije tumačenje Ustava. On čak eksplicitno koristi frazu na koju možemo naići u krugovima srpske kritičke inteligencije – „federalizacija republike".[124]

Usled takve situacije, nastaje i problem koji se tiče interesa srpskog naroda koji je na Kosovu manjina. Memorandum se podrobno bavi tim problemom. Srpski akademici u Memorandumu situaciju na Kosovu nazivaju „fizički, politički, pravni, kulturni genocid nad srpskim stanovništvom Kosova i Metohije".[125] Autori daju osvrt i na slučaj Martinovića,[126] poredeći ga sa turskim običajem nabijanja na kolac. Oni za taj slučaj dodaju da „umesto da bude povod za potvrdu vrhovne vrednosti zakona i ljudskih prava, taj slučaj je na Kosovu shvaćen kao prilika da se istakne suverenost pokrajine, koju ona ni po Ustavu nema, te da se SR Srbiji nametne princip „nemešanja u unutrašnje poslove" pokrajine, kao da se radi o međudržavnom, međunarodnom odnosu".[127]Ova reminiscencija na običaje iz turskog perioda nije slučajna. Period koji je srpski narod proveo pod turskom vlašću je u srpskoj kulturi sećanja upamćen kao jedan od najtežih perioda srpske istorije. Poistovećivanje Albanaca sa Turcima je jasno lepljenje etikete neprijatelja na čelo albanske etničke zajednice na Kosovu. Ovo je jedan od ekstremnijih primera memorandumskog preuveličavanja, uz dodavanje emocionalne i uznemirijuće kontekstualizacije i mnogostrukih hostilnih konotacija.

Jedno od opštih mesta je da autori Memoranduma govore o tome kako Ustav iz 1974. nameće unutrašnju federalizaciju SR Srbiji. „No najveću nevolju čini to što srpski narod nema državu kao što je imaju svi ostali narodi. Istina, u prvom članu Ustav SR Srbije sadrži odredbu da je Srbija država, ali se neizbežno postavlja pitanje kakva je to država koja se proglašava nenadležnom na sopstvenoj teritoriji i koja nema na raspolaganju sredstva da zavede red na jed-

123 *Ibid*.
124 Stambolić, I., 1988, str. 24–25.
125 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 134.
126 Više o tom slučaju videti: Ristanović, P., 2018, str. 590–610.
127 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 135.

nom delu svog područja, da obezbedi ličnu i imovinsku sigurnost svojih građana, da stane na put genocidu na Kosovu i zaustavi preseljenje Srba sa vekovnih ognjišta. Takav položaj pokazuje politiku diskriminacije prema Srbiji, pogotovo ako se ima u vidu da joj je Ustav SFRJ nametnuo unutrašnju federalizaciju kao trajan izvor konflikata između Uže Srbije i pokrajina. Agresivni albanski nacionalizam na Kosovu ne može se suzbiti ako Srbija ne prestane biti jedina republika čije unutrašnje odnose uređuju drugi."[128]

Jovan Đorđević je takođe kritikovao ustavno-pravni položaj pokrajina. On kaže da je odrednica po kojoj su Vojvodina i Kosovo konstitutivni elemenat jugoslovenskog federalizma ubačena u poslednjem momentu i da ljudi nisu bili svesni težine te formulacije. Đorđević stanje u Jugoslaviji naziva asimetričnim federalizmom gde je Srbija „federalna jedinica u kojoj srpski narod u stvari nema federalni status". Kaže da Srbija zbog toga nije ravnopravna sa ostalim republikama. Naziva je tzv. krnjom republikom.[129] Zatim objašnjava kako autonomija ne može biti konstitutivni element u federaciji zato što autonomija nije subjekt federalizma, već su to federalne jedinice. Navodi primere Španije i Kine koje imaju svoje pokrajine, ali se nikada nisu proglasile federacijama, već se tim pokrajinama upravlja iz centra sa posebnim obzirom na njihove regionalne specifičnosti.[130]

Sasvim je jasno zbog čega autori Memoranduma ovoliko pažnje posvećuju Kosovu. Osim toga što su postojali realni problemi u ovoj pokrajini i opravdana zabrinutost za njen budući status, Kosovo, takođe, zauzima vrlo bitno mesto u srpskoj istoriji. Ono je ugrađeno u identitet srpskog naroda i, kao njegov bitan element, ono uvek može poslužiti kao faktor mobilizacije.

Iako kosovsko pitanje zauzima centralno mesto, Memorandum daje osvrt i na Vojvodinu. Dodaje se da razloga za veću autonomiju Vojvodine nije bilo i da je to dovelo do birokratskog autonomaštva, zatvaranja privrede i drugih problema u funkcionisanju. Navodno je dolazilo do nasilne podele na Srbijance i prečanske Srbe, što autori vide kao negativnu pojavu.[131]

Osim toga, u Memorandumu se kao posledica ideologije samoupravljanja vidi i činjenica da se pojedini srpski pisci nisu vodili kao srpski, već se njihov identitet vezivao za republiku ili pokrajinu iz koje je dolazio (Laza Kostić, Petar Kočić, Jovan Dučić itd). Na to se nadovezuje i tvrdnja da su u školskim udžbenicima srpski pisci bili zastupljeni u manjoj meri, zbog republič-

128 *Ibid*, str. 145.
129 Krivokapić, B., 1988, str. 91–92.
130 *Ibid*, str. 92–93.
131 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 132.

ko-pokrajinskog reciprociteta. To su smatrali neopravdanim, jer po njihovom mišljenju ne treba književnost deliti administrativno, već po vrednosti i kvalitetu. Kritikuje se i uvođenje usmerenog obrazovanja i preterana birokratizacija ove oblasti. Navodi se postojanje 110 saveznih i republičkih zakona koji se tiču školstva i obrazovanja. Kritici je izloženo i to što postoji osam različitih školskih sistema, što prema njihovom mišljenju dovodi do razjedinjavanja naroda.[132] Pomalo je ironično to što kao posledicu ovoga autori Memoranduma vide smanjen broj Jugoslovena, a povećan broj nacionalista i romantičara, ako se uzme u obzir nacionalni karakter ovog dokumenta. Indikativno je i to što se u Memorandumu eksplicitno poziva na jedinstvo prosvetnog sistema samo u SR Srbiji.[133] U ovim kritikama sistema još jednom do izražaja dolazi ideološka nedoslednost Memoranduma, gde se sa jedne strane lamentira nad time što se srpskim piscima ne dozvoljava da se tako izjašnjavaju, a sa druge strane se izražava žal zbog toga što nema dovoljno građana koji se izjašnjavaju kao Jugosloveni.

Bitan motiv koji se provlači kroz ceo tekst Memoranduma jeste motiv hrvatsko-slovenačke zavere protiv srpskog naroda. Nebrojeno puta je krivica za Ustav i postojeće stanje u Jugoslaviji svaljena na ove dve republike i njihova rukovodstva, a na par mesta su se istakla i dva imena – Josip Broz Tito i Edvard Kardelj. Autori Memoranduma često pominju istorijsku krivicu koja se prebacuje srpskom narodu. Oni izvor takvog pogleda na srpski narod vide u međuratnoj politici Kominterne, koja je smatrala da srpski nacionalizam treba suzbijati. Oni smatraju da razloge za Ustav iz 1974. treba tražiti u Kardeljevom „Razvoju slovenačkog nacionalnog pitanja". Smatraju da je upravo to dovelo do konfederalizacije Jugoslavije.[134] Pisci Memoranduma će više puta u tekstu naglašavati nacionalnu pripadnost dvojice vodećih ljudi u SFRJ, Tita i Kardelja. Jedna od stvari za koju Krestić i Mihailović u uvodnom delu svaljuju krivicu na njih dvojicu jeste bio i izbor kadrova u pokrajinama.[135] Često se koristi sintagma „monopol nad kadrovima" kada se govori o razlozima za situaciju u srpskim pokrajinama.

„Slovenci i Hrvati su pre rata stvorili svoje nacionalne komunističke partije, a zadobili su i odlučujući uticaj u CK KPJ. Njihovi politički lideri postali su arbitri u svim političkim pitanjima tokom i posle rata. Ove dve susedne republike delile su sličnu istorijsku sudbinu, imale su istu religiju i težnju za

132 *Ibid*, str. 141–142.
133 *Ibid*, str. 143.
134 *Ibid*, str. 112–113.
135 *Ibid*, str. 10.

što većom samostalnošću, a kao najrazvijenije, i zajedničke ekonomske interese, što su bili dovoljni razlozi za trajnu koaliciju u nastojanju da ostvare političku dominaciju. Tu koaliciju je učvrstila dugogodišnja saradnja Tita i Kardelja, dve najistaknutije političke ličnosti posleratne Jugoslavije, koje su uživale neprikosnoven autoritet u centrima moći. Kadrovski monopol im je dopuštao da bitno utiču na sastav političkog vrha Jugoslavije i svih republika i pokrajina. Svima je poznat izuzetno veliki doprinos Edvarda Kardelja u pripremanju i donošenju odluka AVNOJ-a i svih posleratnih ustava. On je bio u položaju da u temelje društvenog uređenja ugrađuje i lične stavove, koji realno nisu mogli biti predmet osporavanja. Odlučnost sa kojom se Slovenija i Hrvatska danas suprotstavljaju svakoj ustavnoj promeni pokazuje koliko im Ustav od 1974. godine odgovara."[136]

S obzirom na to što je kult Josipa Broza još uvek lebdeo nad jugoslovenskim društvom, bilo je izuzetno provokativno pisati negativno o njegovoj ulozi u navodnoj zaveri protiv srpskog naroda. Krestić i Mihailović tvrde da je delove o Titu i Kardelju pisao član Akademije koji je u vreme pisanja teksta bio član i Aktiva Saveza komunista SANU.[137] Ne navodi se, međutim, o kome je tačno reč. U svakom slučaju, jasno je da se ovaj argument koristio kako bi ove kritike na Brozov račun manje imale nacionalistički prizvuk. Ono na šta se takođe može naići u Memorandumu jeste pozivanje na izjavu Lazara Koliševskog, koji kritikuje politiku „slaba Srbija – jaka Jugoslavija". Autori Memoranduma ovu izjavu uzimaju kao potvrdu za postojanje zavere protiv srpskog naroda. Međutim, drugih dokaza za postojanje takve politike u vrhu vladajućih struktura nema. U „Borbi" ova sintagma počinje da se učestalije javlja tek nakon objavljivanja Memoranduma. To može biti pokazatelj da je Memorandum popularizovao ovu kovanicu i dao joj na značaju. Takođe, Ljubomir Madžar prepoznaje još jednu nedoslednost u Memorandumu. Prema autorima ovog dokumenta, Srbija je bila ekonomski najuspešnija u periodu 1953–1965. godine. Ipak, Mađar prepoznaje da je to period možda i najveće autoritarnosti, gde je centralna vlast bila najjača. Shodno tome, kontradiktorno je zastupati ideju da je Srbija bila planski zapostavljena i eksploatisana.[138]

Pisci Memoranduma pozivaju da se „Srbija" izjasni o tome da joj je ustavno uređenje nametnuto, naročito u vezi sa položajem pokrajina. Takođe, oni pozivaju na reviziju Ustava i dodaju da bi pokrajine morale promeniti svoj status i postati „pravi sastavni delovi Republike Srbije, tako što bi im se

136 *Ibid*, str. 128–129.
137 *Ibid*, str. 43.
138 Madžar, Lj., 1996, str. 192.

dao onaj stepen autonomije koji ne narušava integritet Republike i obezbeđuje ostvarivanje opštih interesa šire zajednice".[139] Memorandum traži da se povedu međunacionalni razgovori, gde bi svaki narod iskazao svoje težnje i želje i poziva se da Srbija ne zauzima pasivan stav.[140] U ovim delovima se mogu primetiti i motivi za pisanje Memoranduma. Dakle, posle iscrpne analize, koja u momentima vrlo dobro oslikava probleme sa kojima se Jugoslavija susreće, autori nam nude i neka rešenja. Oni pozivaju na promenu ustava i preispitivanje međurepubličkih odnosa. Korišćenjem neodređenog termina „Srbija", akademici ne specifikuju da li misle na rukovodstvo ili na ceo narod. Stoga, može se reći da u ovim delovima Memorandum ima i elemente poziva na mobilizaciju, na akciju i buđenje.

Autori Memoranduma takođe zameraju srpskom rukovodstvu što nije reagovalo i što nije ustalo protiv ovog, po srpski narod, nepovoljnog Ustava. „Odgovornost za taj poraz pada, pre svega, na još uvek živo kominternovsko nasleđe u nacionalnoj politici Komunističke partije Jugoslavije i sledbeništvo srpskih komunista toj politici, na preskupe ideološke i političke zablude, neznanja, nedoraslosti, ili već okorele oportunizme generacija srpskih političara posle ovog rata, uvek defanzivnih i uvek u većoj brizi šta drugi misle o njima i njihovim bojažljivim 'postavljanjima' položaja Srbije, nego o objektivnim činjenicama koje uslovljavaju budućnost naroda kojim rukovode."[141]

Ovaj kritički stav prema srpskom rukovodstvu, osim što u velikoj meri nije opravdan, nije ni u saglasju sa tvrdnjom da zamisli Edvarda Kardelja, idejnog tvorca ustavnih uređenja Jugoslavije, „realno nisu mogle biti predmet osporavanja". Dakle, ili je Edvard Kardelj imao toliki autoritet da srpsko rukovodstvo nije bilo u položaju da osporava njegove odluke, ili srpsko rukovodstvo to nije ni želelo. Obe tvrdnje ne mogu stajati zajedno.

Prema mišljenju Dejana Jovića, srpsko rukovodstvo je inicijalno prihvatilo Kardeljev koncept ustavnog uređenja Jugoslavije iz ideoloških razloga. Međutim, dodaje i da je jedan od faktora koji je doprineo tome da se srpski komunisti slože sa donošenjem Ustava iz 1974. bila potreba da se sa Srbije skine teret hegemonističke nacije.[142] Dakle, iz ovoga se može primetiti da Memorandum sa razlogom pridaje veliku pažnju konceptu da je srpski narod hegemon u Jugoslaviji, jer je upravo taj osećaj krivice mogao biti razlog zašto su srpski

139 Mihailović, K., Krestić, V., 1995, str. 145.
140 *Ibid*, str. 146.
141 *Ibid*, str. 134.
142 Jović, D., 1999, str. 201.

komunisti pristajali i na lošiji položaj Srbije. Jovan Đorđević nereagovanje srpskog rukovodstva pripisuje njihovoj apatiji i želji da se ne raspiruju strasti.[143]

Međutim, Jovan Đorđević i ostali akademici koji su učestvovali u pisanju Memoranduma previđaju činjenicu da su srpski rukovodioci i te kako iskazali svoje nezadovoljstvo i preduzeli konkretne akcije da se stanje u Srbiji promeni. Prvi takav pokušaj je bio pravljenje Plave knjige 1977. u kojoj su izneti svi problemi sa kojima se Srbija susreće zbog statusa svojih pokrajina. Zatim, Ivan Stambolić je izneo niz komentara na postojeće stanje na sednici CK Srbije 1981. godine u vezi sa situacijom na Kosovu. Inicijative za promenu stanja su se dogodile i 1982. i 1983. godine.[144] Dakle, čim su uvideli koje sve posledice novo ustavno uređenje donosi, srpski rukovodioci su probleme adresirali i postepeno su tražili promene. Stoga, Memorandum iznosi neopravdane kritike na račun srpskih rukovodilaca i stvara narativ o njihovoj servilnosti, inertnosti ili pak oportunizmu.

Jedan od razloga koji može stajati iza ovih kritika upućenih na račun srpskog rukovodstva jeste lične prirode. Nekoliko akademika koji su učestvovali u pisanju Memoranduma su imali loše iskustvo sa vlastima u Beogradu. Mihailo Marković i Ljubomir Tadić su 1975. godine udaljeni sa Filozofskog fakulteta u Beogradu, zbog svog učešća u protestima 1968. i povezanosti sa časopisom „Praxis".[145] Dobrica Ćosić je bio u sukobu sa Partijom, zbog čega ju je i napustio 1968. godine. Jovan Đorđević je učestvovao u pisanju Ustava iz 1974, ali su neki njegovi komentari i predlozi koji su se ticali položaja pokrajina bili odbačeni. Ovo treba imati na umu kada se razmatraju razlozi za kritike iznete na račun srpskog rukovodstva. Iako su te kritike, u svakom slučaju, većinski plod neslaganja i ideoloških razlika, one mogu imati i ličnu komponentu.

Slovenačka politikološkinja Vlasta Jalušić primećuje da se na postjugoslovenskom području javlja jedan proces samoviktimizacije, praćen prebacivanjem krivice na „Drugog" uz negaciju sopstvenih nacionalističkih težnji. Ona tu pojavu naziva „organizovana nevinost". Glavni lajtmotiv te pojave jeste „konstrukt o nevinoj i istinoljubivoj naciji" i on je neizostavan na prostorima svih bivših jugoslovenskih republika.[146] Iako Jalušić ovu pojavu ograničava na period posle ratova 90-ih, ona se, u slučaju srpske intelektualne i političke elite, odigravala naročito intenzivno i tokom druge polovine 80-ih godina. Mo-

143 Krivokapić, B., 1988, str. 93.

144 Jović, D., 1999, str. 202.

145 Selinić, S., 2021, str. 394–395.

146 Jalušić, V., Rod i samoviktimizacija nacije, u: Hadžić, M., (ur.), 2004, *Nasilno rasturanje Jugoslavije: uzroci, dinamika, posledice: zbornik radova*, Beograd, Centar za civilno-vojne odnose, str. 157.

tivi koje ona vezuje za pojam organizovane nevinosti i samoviktimizacije se prožimaju kroz ceo tekst Memoranduma. Svaljivanje krivice na slovenačko-hrvatsku koaliciju za položaj srpskog naroda i negiranje postojanja bilo kakvih hegemonističkih težnji srpskih elita se uklapaju u navedeni konstrukt. Takođe, pisci Memoranduma ne daju adekvatne dokaze o navodnoj hrvatsko-slovenačkoj zaveri, što umanjuje objektivni značaj njihovih tvrdnji.

7. ZAKLJUČAK

Ustav iz 1974. nesporno zauzima značajno mesto u Memorandumu Srpske akademije nauka i umetnosti. Autori ga podvrgavaju izuzetno oštroj kritici i smatraju da je opstanak Jugoslavije sa takvim ustavnim uređenjem neodrživ. U tom ustavu vide izvor skoro svih problema sa kojima se jugoslovenska država susretala u trenutku nastanka Memoranduma. Akademici koji su učestvovali u pisanju ovog teksta zauzimaju gledište da je Ustav iz 1974. konfederalan i da je raskomadao zemlju i da je, stoga, izvor republičkih i pokrajinskih etatizama i nepotrebne birokratizacije države. Prema njihovom mišljenju, Ustav je dozvolio republičkim i pokrajinskim rukovodstvima da vode sopstvenu politiku bez obaziranja na opštejugoslovenske interese. Osim toga, kritici izlažu i preteranu birokratizaciju države, razdrobljenost privrede do najsitnijih organizacija, konsenzualno donošenje odluka, princip pariteta zastupljenosti u saveznim organima, preteranu decentralizaciju države i slabljenje centralne vlasti. Ustavu se naročito zamera što je omogućio pokrajinskim rukovodstvima da se osamostale od svoje matice i da vode samostalnu politiku. Drugim rečima, autori Memoranduma smatraju da je neoprostivo to što je u novom ustavnom uređenju Srbija podeljena na tri dela i što je to omogućilo buđenje albanskog nacionalizma i vojvođanskog separatizma. Za sve optužuju navodnu hrvatsko-slovenačku koaliciju, a kritični su i prema srpskim rukovodiocima zbog njihove inertnosti i oportunizma.

Što se tiče detektovanja osnovnih problema u funkcionisanju države u Memorandumu, ona je u najvećoj meri adekvatna i odgovara stanju na terenu. Autori dobro uočavaju probleme u ustavno-pravnom konstituisanju države i tromost sistema zbog preterane birokratizacije i neophodnosti da se za svako pitanje postigne konsenzus. Uvideli su i posledice loše ekonomske politike, ali i međusobno udaljavanje republika. Akademici su, takođe, jasno ukazali na probleme u funkcionisanju SR Srbije, zbog vrlo specifičnog i donekle nelogičnog statusa pokrajina i odnosa na relaciji Uža Srbija – pokrajine. Sa druge strane, oni često preuveličavaju razmere problema, dok njihova retorika i jezik često prelaze granice političke korektnosti. U ovom radu je ukazano na brojne logič-

ke nekonzistentnosti i tendeciozne faktografske greške u oslikavanju institucionalnih problema i stanja srpskog naroda u SFRJ kao neposrednih posledica primena odredbi Ustava iz 1974. Preuveličavanja su bila u rasponu od davanja netačnih informacija kao što je ona da u Srbiji nije donet nijedan zakon deset godina, do stvaranja prenaglašenih, ekstremističkih narativa. Takođe, za neke tvrdnje, autori daju ili vrlo malo ili nimalo dokaza, kao što je slučaj sa vrlo ozbiljnim tvrdnjama o navodnoj hrvatsko-slovanačkoj zaveri.

Tekst Memoranduma je, takođe, pun faktografskih, logičkih i ideoloških kontradiktornosti. Upadljive su ideološke kontradiktornosti koje proizilaze iz različitih ideoloških ubeđenja autora teksta. Neki od njih probleme sagledavaju iz nacionalnog, srpskog, a neki iz jugoslovenskog ugla. Takođe, u nekim momentima u tekstu dominiraju elementi građanske, tj. liberalno-demokratske, a u nekim elementi komunističke ideologije. S obzirom na to što je tekst kritičko-analitičkog karaktera, on retko nudi rešenja. U analizi određenih problema, imamo različita polazišta i argumentacije, koja nekada mogu biti u protivrečnosti, zbog čega se ne može najjasnije naslutiti rešenje. Rešenja koja autori nude su centralizacija države, promena ustava i preispitivanje međurepubličkih odnosa. Implicitno pozivaju na promene, mobilizaciju i stvaranje političke krize. U ovim zahtevima treba tražiti i motive za pisanje Memoranduma. Akademici su ga pisali iz ideoloških pobuda i drugačijeg viđenja Jugoslavije, ali su bili motivisani i nacionalnim osećanjima i kroz te okvire su posmatrali i Ustav iz 1974.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Bajin, Z., 2023, Pretposlednje Predsedništvo SFRJ (1984–1989), *Tokovi istorije: časopis Instituta za noviju istoriju Srbije*, No. 2, str. 333–355.
2. Bakić, J., 2011, *Jugoslavija: razaranje i njegovi tumači*, Beograd, Službeni glasnik i Filozofski fakultet.
3. Dragović-Soso, J., 2002, *„Saviours of the nation": Serbia's intellectual opposition and the revival of nationalism*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.
4. Jalušić, V., Rod i samoviktimizacija nacije, u: Hadžić, M., (ur.), 2004, *Nasilno rasturanje Jugoslavije: uzroci, dinamika, posledice: zbornik radova*, Beograd, Centar za civilno-vojne odnose, str. 145–167.
5. Jović, B., 1996, *Poslednji dani SFRJ*, Beograd, B. Jović.

6. Jović, D., 2003, *Jugoslavija: država koja je odumrla: uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije: (1974–1990)*, Zagreb, Prometej.
7. Kamberović, H. *et al.*, Odnosi Jugoslovenskih republika i pokrajina, u: Perović, L. *et al.*, (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 311–377.
8. Krivokapić, B., 1988, *Jugoslavija i komunisti: adresa Jovana Đorđevića*, Beograd, Mladost.
9. Kulić, D., 1974, Novi ustavi i ustavne promene, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu,* No. 14, str. 35–50.
10. Madžar, Lj., Ko koga eksploatiše, u: Popov, N., (ur.), 1996, *Srpska strana rata: trauma i katarza u istorijskom pamćenju*, Beograd, Republika, str. 171–200.
11. Miletić, A. R., 2023, Zoran Đinđić i ideološke koncepcije vremena, 1986–1993., *Kritika: časopis za filozofiju i teoriju društva*, Vol. 4, No. 2, str. 343–368.
12. Mihajlović, V., 2009, *Ustavno pravo*, Kraljevo, V. Mihajlović.
13. Mihailović, K., Krestić, V., 1995, *„Memorandum SANU": odgovori na kritike*, Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti.
14. Milosavljević, O., Zloupotreba autoriteta nauke, u: Popov, N., (ur.), 1996, *Srpska strana rata: trauma i katarza u istorijskom pamćenju*, Beograd, Republika, str. 305–338.
15. Mirić, J., 1984, *Sistem i kriza: prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije*, Zagreb, Centar za kulturnu djelatnost CEKADE.
16. Nikolić, K., 2016, Srpski i slovenački intelektualci uoči raspada Jugoslavije 1986–1989, *Tokovi istorije: časopis Instituta za noviju istoriju Srbije*, No. 1, str. 33–62.
17. Petranović, B., 1988, *Istorija Jugoslavije: 1918–1988. Knj. 3, Socijalistička Jugoslavija: 1945–1988*, Beograd, Nolit.
18. Ristanović, P., 2018, *Srpska intelektualna elita i kosovsko pitanje: 1974–1989*, doktorska disertacija, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu.
19. Stambolić, I., 1988, *Rasprave o SR Srbiji: 1979–1987*, Zagreb, Globus.
20. Stambolić, I., Inić, S., 1995, *Put u bespuće: odgovori Ivana Stambolića na pitanja Slobodana Inića*, Beograd, Radio B92.
21. Stanković, M., 2025, Jugoslovenski federalizam prema Ustavu iz 1974. godine: Konsocijacija ili konfederacija?, *Strani pravni život: teorija, zakonodavstvo, praksa*, Vol. 69, No. 2, str. 255–269.

22. Selinić, S., 2021, *Srbija: 1980–1986: politička istorija od Tita do Miloševića*, Beograd, Institut za noviju istoriju Srbije.
23. Tadić, Lj., 1999, *U matici krize: intervjui 1968–1998*, Beograd, Čigoja štampa.

Izvori

1. Aćin, Z., 1991, Bauk Jugoslavije kruži svetom. Vreme posle lupanja, *Borba*, 1–2. jun, str. 16.
2. Đukanović, A., 1986, Ko to igra Luletovo kolo, *Borba*, 23. oktobar, str. 3.
3. Radević, D., 1986, Odbačen sporni „Memorandum", *Borba*, 16. oktobar, str. 3.
4. Radević, D., 1986, Snagom naučnih istina, *Borba*, 21. novembar, str. 5.
5. *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1974.)*, (https://www.yuhistorija.com/serbian/doc/Ustav_SFRJ_iz_1974.pdf, 22. 1. 2026).

THE 1974 CONSTITUTION IN MEMORANDUM OF SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

Aleksa Kitić

ABSTRACT

This contribution analyses political and legal judgment of the 1974 Constitution in Memorandum of the Serbian academy of science and arts from 1986, with the assistance of relevant literature and sources. This work tends to examine to what degree do the analyses presented in the Memorandum could be taken as credible, and to what degree could the authors be exaggerating certain effects of the Constitution on the condition of Yugoslavia. Besides the analysis of the Constitution image, the contribution further uses comparative analysis of the Memorandum with the text of the Constitution and other relevant sources. In conclusion, the authors of the Memorandum have adequately addressed problems that appeared after the adoption of the Constitution. However, they tended to exaggerate the effects of the constitutional arrangement by the misuse of false information, nationally motivated narratives and controversial statements for which they didn't present enough evidence.

Key words: Constitution of 1974, Memorandum, SANU, Serbian critical intelligentsia, SFRY Constitution.

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.repe

Božo REPE[1]

SLOVENCI, FEDERALIZAM I USTAV IZ 1974. GODINE

Apstrakt: *Cilj priloga je da se na osnovu arhivskih izvora i relevantne literature, prikaže istorijski odnos Slovenaca prema jugoslovenskoj federaciji od Drugog svetskog rata do Ustava 1974. Slovenačka percepcija jugoslovenskog federalizma izvire iz Drugog svetskog rata i temelji se na pravu na samoopredeljenje, uključujući pravo na otcepljenje. Uprkos AVNOJ-evom federalističkom konceptu, jugoslovenski politički sistem je dugo posle rata funkcionisao kao izrazito centralistički. Kardeljev koncept ustavne organizacije, koji se ostvario 1974. godine, uglavnom je zadovoljio Slovence. Nakon smrti Kardelja i Tita, slovenačke političe elite su ostale privržene Ustavu, ali su osamdesetih godina počeli sumnjati u budućnost Jugoslavije zbog ekonomske krize i straha od gubitka republičke samostalnosti. Neuspele reforme i porast nacionalizma u drugoj polovini osamdesetih godina doveli su do odluke o samostalnosti.*

Ključne reči: Ustav iz 1974, Osvobodilna fronta, Slovenski narodnooslobodilački savet (SNOS), federativna Jugoslavija, republička državnost, samoodređenje, otcepljenje, samoupravljanje, Edvard Kardelj, Aleksandar Ranković.

1. UVOD: OBLIKOVANJE ODNOSA PREMA JUGOSLOVENSKOJ FEDERACIJI TOKOM DRUGOG SVETSKOG RATA

Slovenačko shvatanje jugoslovenskog federalizma proizlazi iz Drugog svetskog rata. Edvard Kardelj je nakon prvog zasedanja AVNOJ-a u Bihaću 1942. u ime Izvršnog odbora Oslobodilačkog fronta napisao saopštenje, ističući da će slobodna i ujedinjena Slovenija ući u novu Jugoslaviju „sa svim onim pravima koja će joj omogućiti da na njenom tlu gospodari samo slovenački narod".[2] Izvršni odbor OF je zatim saopštio Izvršnom odboru AVNOJ-a

1 Redovni profesor savremene istorije, Filozofski fakultet Univerziteta u Ljubljani; bozo.repe@ff.uni-lj.si; ORCID iD 0000-0002-4949-7156.

2 Za enotnost narodov Jugoslavije v borbi za svobodo in srečnejšo bodočnost, *Slovenski poročevalec*, leto III decembra 1942. Navedeni stavak je Edvard Kardelj (Krištof) citirao u članku Obrisi nove Jugoslavije (str. 7) i to iz Komunikea Ivršnog odbora Oslobodilačkog fronta (str. 8), koji je sledio njegovom članku. Objavljeno u: Tone Ferenc, Dare Jeršek,

da „slovenački narod ističe pravo na nacionalno ujedinjenje na celokupnom svom nacionalnom teritoriju i prihvata princip samoopredeljenja s pravom na otcepljenje kao najvišim obezbeđenjem svojih nacionalnih i ljudskih prava" i da s tim principom stupaju kao suveren narod u zajednicu sa drugim suverenim jugoslovenskim narodima. [3]

Prvo zasedanje AVNOJ-a u Bihaću, novembra 1942. godine, kojem se Slovenci zbog ratnih okolnosti nisu mogli pridružiti, ali o čijem je sadržaju Kardelj brzo saznao iz izveštavanja radija Slobodna Jugoslavija, promenilo je njegovo dotadašnje shvatanje uloge Jugoslavije u rešavanju slovenskog nacionalnog pitanja. Još u decembru 1941. tvrdio je da „slovenački narod želi najpre postići svoju nezavisnost, a tek potom raspravljati o budućoj Jugoslaviji".[4] Ovo često izražavano stanovište proisteklo je iz njegovog poznatog dela *Razvoj slovenskog narodnog pitanja*, koje je pod pseudonimom Sperans objavljeno 1939. godine, a u kojem je osnovni uslov za ostvarenje prava na samoopredeljenje video u pravu na otcepljenje (jer bez toga samoopredeljenje postaje iluzorno): „Koje je rešenje ispravnije, federacija ili otcepljenje, zavisi od konkretnih okolnosti i položaja koji određeni narodni pokret zauzima u odnosu na opštu konstelaciju međunarodnih snaga napretka i revolucije."[5]

Takav stav bio je vrlo jak u vrhu slovenačke partije, ali i u Oslobodilačkom frontu [6] tokom prvih meseci rata, kada su bili uvereni da Jugoslaviju

---

Rozalija Lukman, Miroslav Luštek (uređivački odbor), 1963, *Jesen 1942. Korespondenca Edvarda Kardelja in Borisa Kidriča*, (broj dokumenata 194), Ljubljana, Inštitut za zgodovino delavskega gibanja, str. 488.

3 Poročilo Izvršnega odbora OF dne 1. januarja 1943 Protifašističnemu svetu narodnega osvobojenja Jugoslavije o temeljnem programu OF, uspehih političnega dela in položaju v Sloveniji (broj dokumenta 4), u: Miroslav Luštek (odgovorni urednik), Rozalija Lukman, Marija Oblak Čarni, 1978, *Dokumenti ljudske revolucije v Sloveniji*, Ljubljana, Inštitut za zgodovino delavskega gibanja, str. 13-14.

4 *Zbornik dokumentov in podatkov o narodnoosvobodilni vojni jugoslovanskih narodov*. Del VI/ I. knjiga (Borbe v Sloveniji 1941), 1965, Ljubljana, Inštitut za zgodovino delavskega gibanja, str. 70.

5 Kardelj, E., 1970, *Razvoj slovenskega narodnega vprašanja*, Ljubljana, Državna založba Slovenije, str. 471.

6 Oslobodilačka fronta (OF) bila je politička i otpornička organizacija, osnovana u aprilu 1941. godine u okupiranoj Sloveniji, sa ciljem borbe protiv okupatora (Nemačke, Italije i Mađarske). Tokom Drugog svetskog rata postala je centralna snaga narodnooslobodilačkog pokreta. OF nije priznavala razbijanje Jugoslavije, a pored oslobođenja, njen cilj je bio i promena granica (posebno rapalske granice iz 1920. godine, zbog koje je trećina slovenske teritorije i četvrtina stanovništva pripala Italiji) i uspostavljanje slovenačke državnosti. U septembru 1941. godine, formalno se pridružila Titovom jugoslovenskom pokretu otpora i zalagala se za federativno uređenje nove Jugoslavije i republikanski oblik vlasti. Njena posebnost u poređenju sa otporima u drugim delovima Jugoslavije bila je u tome

neće biti moguće obnoviti, te su ga se držali sve do proleća 1942. Do tada su se razjasnile dve stvari. Prvo, da Jugoslavija u međunarodnom kontekstu i dalje postoji (čak je i Sovjetski Savez, koji je zbog Hitler–Staljinovog pakta isprva pragmatično prećutno priznao njenu podelu, obnovio kontakte s njom, a jugoslovenski ambasador se vratio u Moskvu). Drugo, da će klasičnu lenjinističku teoriju rešavanja nacionalnog pitanja kroz revoluciju zbog ratnih okolnosti i antifašističke koalicije biti potrebno prilagoditi.[7]

Nakon prvog zasedanja AVNOJ-a, Kardelj je, u ime Izvršnog odbora OF, odmah sastavio nacrt saopštenja, u kojem je zapisao da će biti potrebno doneti niz izuzetno važnih odluka, između ostalog, odrediti ljude za članove AVNOJ-a, ali i pridobiti saglasnost naroda za projugoslovensku politiku.[8] Odluku o ulasku Slovenije u buduću jugoslovensku federaciju, u suštini, prvo je doneo sam Kardelj, zatim je dobio podršku rukovodstva KPS-a, a potom i drugih koalicionih grupa u OF. U pismu J. B. Titu iz sredine decembra 1942. već možemo pročitati da je „sada već očigledno da ćemo se najlakše međunarodno učvrstiti upravo kroz Jugoslaviju".[9]

Slovenački narodnooslobodilački odbor (SNOO), koji je politički nastao već u prvim mesecima otpora kao Vrhovni plenum Oslobodilačkog fronta i koji je sa oko 120 članova bio najširi politički organ OF-a, potvrđen je između 1. i 3. oktobra 1943. godine na Zboru delegata slovenskog naroda u Kočevju. Tamo su se okupila 572 izabrana delegata sa celokupne slovenačke teritorije i raspravljala o svim ključnim pitanjima otpora i stvaranja slovenačke države kao dela nastajuće federativne Jugoslavije. SNOO je na prvom zaseda-

što je bila koalicijski zamišljena (komunisti, hrišćanski socijalisti i deo liberala poteklih iz gimnastičkog društva „Sokol"). Građanske stranke, osim pojedinih političara, nisu učestvovale u Oslobodilačkoj fronti, već su se odlučile za kolaboraciju i pristale na uključenje italijanske okupacione zone (takozvane Ljubljanske pokrajine) u Italiju. Organizovale su protivpartizanske jedinice u službi okupatora, jer su OF smatrale komunističkom organizacijom koja želi izvesti revoluciju. Tajno su održavale kontakte sa izbegličkom vladom u Londonu i računale da će posle rata Sloveniju osloboditi zapadni saveznici, čime bi se mogle vratiti na vlast u obnovljenoj kraljevini. Oslobodilačku frontu su inače i u Sloveniji organizovali komunisti, koji su u njoj imali presudnu ulogu i najviše se istakli u borbi.

7 Godeša, B., 2006, *Slovensko nacionalno vprašanje med drugo svetovno vojno*, Ljubljana, Inštitut za novejšo zgodovino, str. 129–132.

8 Zbornik dokumentov in podatkov o narodnoosvobodilni vojni jugoslovanskih narodov. Del VI/ I. knjiga (Borbe v Sloveniji 1941), str. 70.

9 Pismo Edvarda Kardelja J. B. Titu 14. decembra 1942. Broj dokumenata 207. u: Ferenc i drugi (urednici), 1963, str. 572.

nju 19. februara 1944. godine u Črnomlju preimenovan u Slovenski narodnooslobodilački savet (SNOS).[10]

Preimenovanje je bilo posledica drugog zasedanja AVNOJ-a, kada su u drugim pokrajinama, koje nisu imale Oslobodilačke fronte kao Slovenija, osnovana predstavništva (veća). SNOS je tako formalno postao glavni slovenački predstavnički organ u nastajućoj federaciji, iako je njenu stvarnu koncepciju osmislio vrh KPJ. Odnos prema rukovodstvu jugoslovenskog narodnooslobodilačkog pokreta razvijao se u tri pravca: partijski, vojni i institucionalni, pri čemu su partijski i vojni aspekt bili značajniji od institucionalnog.

Zahvaljujući izgrađenim organima vlasti, Slovenci su od svih jugoslovenskih naroda najjasnije definisali svoj odnos prema budućoj federaciji. Vrhovni plenum OF-a odlučio je da zasedanju prisustvuju svi delegati izabrani u Kočevju (što se, zbog nemačke ofanzive, nije ostvarilo u punom obimu). Slovenačka delegacija predložila je za članove privremene jugoslovenske vlade (NKOJ) Edvarda Kardelja (potpredsednik), Edvarda Kocbeka (prosveta) i bivšeg bana Dravske banovine Serneca (finansije), dok je Josip Rus predložen za jedno od potpredsedničkih mesta u predsedništvu AVNOJ-a.

Slovenačka delegacija bila je izuzetno aktivna na drugom zasedanju, učestvovala je u brojnim raspravama i davala značajne predloge. Edvard Kardelj je u svom referatu naglasio da slovenački narod ulazi u buduću Jugoslaviju svojom slobodnom voljom, oslanjajući se na svoje pravo na samoopredeljenje, te da o federalnom uređenju buduće Jugoslavije ne može biti nikakve sumnje. Slovenački narod će u budućoj Jugoslaviji predstavljati posebnu federalnu jedinicu u kojoj će sam biti gospodar. Josip Vidmar je, između ostalog, predložio da se Titu dodeli titula maršala.

Učesnici (Kocbek, Vidmar i drugi) kasnije su se sa živim emocijama prisećali ovog događaja. Na drugom zasedanju AVNOJ-a slovenačka delegacija se zalagala za pravo na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje, a izgradnju nove jugoslovenske državnosti videla je isključivo kao paralelan proces izgradnji slovenačke. Zbog naglašavanja slovenačke državnosti, čak je i liberalni deo kolaboracionističkog tabora, koji je tajno bio povezan s jugoslovenskom vladom u izbeglištvu, kritikovao OF, smatrajući da stavlja Sloveniju u prvi plan, dok o posleratnoj Jugoslaviji (koju su oni zamišljali kao kraljevinu sa tri banovine) ne vodi računa.

10 Repe, B., *Legitimnost SNOS-a in njegova vloga v razvoju državnosti in ljudske oblasti*, u: Weiss, J. (ur.), 2024, *Temelj našemu narodu: Zbornik zgodovinskih razprav ob 80-letnici zasedanja Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta (SNOS) 19. in 20. februarja 1944 v Črnomlju*, Črnomelj, Mestna muzejska zbirka Črnomelj i Občina Črnomelj, str. 302–342.

Vrhovni štab NOV i POJ je još u novembru 1942. pokušao da oblikuje slovenački vojni otpor po jugoslovenskom modelu, iako je bilo jasno da je Slovenija, kao najizloženiji zapadni deo teritorije, netipična i da ne može slediti jugoslovenski ustanički tip otpora. Zbog toga je došlo do sukoba s načelnikom Vrhovnog štaba, Arsom Jovanovićem, koji je sa grupom oficira u novembru 1942. došao u Sloveniju, ali se na zahtev rukovodstva OF morao vratiti. Vojska je bila prva koja se centralizovala i slovenačka partizanska vojska formalno je u nju uključena u vidu dva korpusa u martu 1945. Proces centralizacije bio je logičan, kako zbog vojnih operacija tako i zbog međunarodnih okolnosti.

Kidrič je, zbog naglašavanja slovenačkog identiteta i nekih samostalnih odluka koje su zadirale u međunarodne odnose (poput pokušaja uzimanja zajma od savezničke vojne misije), doživeo oštru opomenu od Centralnog komiteta KPJ, kratkotrajno bio suspendovan, a zatim je samokritički napisao članak pod naslovom *Više jugoslovenstva*.[11]

2. ODNOS SLOVENAČKE POLITIKE PREMA USTAVNOM UREĐENJU JUGOSLAVIJE U PRVE DVE DECENIJE POSLE DRUGOG SVETSKOG RATA

Federalna Slovenija je nakon rata tražila da u prvi posleratni jugoslovenski ustav uđe pravo na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje. Vodeći slovenački komunisti Edvard Kardelj i Boris Kidrič znali su da će posle rata zbog revolucionarnih ciljeva, međunarodnih odnosa, pitanja granica i kopiranja Sovjetskog Saveza, uprkos federativnom uređenju, zapravo prevladati partijski i državni centralizam, ali su ga smatrali privremenim. Na sednici CK KPS 29. marta 1945. Kidrič je izvestio da će u Jugoslaviji, zbog heterogenosti i opasnosti od separatizma, doći do centralizma, koji se zbog jakih hegemonističkih tendencija unutar srpske buržoazije smatrao opasnim. Kardelj je na osnivačkom kongresu KP Srbije (8–12. maja 1945) neodređeno govorio o tome da nacionalne forme treba očuvati i da se nacionalna osećanja neće gušiti. Ipak, prevladala je partijska disciplina i nada da je reč samo o prelaznoj fazi. Obojica su centralizam pravdali jugoslovenskom heterogenošću, potrebama obnove i izgradnje industrije, kao i ostvarivanjem revolucionarnih ciljeva.[12]

Težnja ka sopstvenoj državnosti unutar federacije u posleratnim godinama često je dovodila do zategnutih odnosa između slovenačkog i jugoslovenskog rukovodstva, koje je Kardelj taktički rešavao, uveren da će centra-

11 Godeša, B., 2006, str. 135.

12 Repe, B., 1989, Utrinki iz bližnjega leta 1962, *Teorija in praksa*, god. 26, br. 11–12, str. 1498–1511.

lizacija biti samo privremena (što se nije desilo, posleratna partijsko-državna centralizacija samo se jačala, a popuštanje u pravcu stvarne federalizacije započelo je tek šezdesetih godina).

Uvođenje samoupravljanja 1950. godine, decentralizacija koja je usledila (ustavni zakon iz 1953) i porast prvog partijskog „liberalizma" početkom pedesetih godina doneli su značajne promene u sistemu, ali ne i u položaju republika. Naprotiv, njihov položaj se donošenjem ustavnog zakona čak pogoršao. Ustavnim zakonom iz 1953. godine FNRJ je definisana kao „socijalistička demokratska savezna država suverenih i ravnopravnih naroda". Ali je uvođenjem veća proizvođača u dvodomnu Saveznu narodnu skupštinu naglašen klasni aspekt, pre svega uverenje da sama koncepcija samoupravljanja sa svojom protucentralističkom orijentacijom otvara put za povećanje prava i odgovornosti republika. Zbog toga je ustavni zakon ukinuo Veće naroda kao poseban dom skupštine. Ono je bilo uključeno u Savezno veće (što znači da su njegova ovlašćenja preneta na deo sastava Saveznog veća, koji je trebalo da zaseda odvojeno i odlučuje samo kada je to potrebno).[13] Ionako minimalna mogućnost za rešavanje međunacionalnih sporova u institucijama sistema time se još više smanjila. Decentralizovani samoupravni mehanizam nije mogao da nadomesti ulogu republika, dok se u privredi centralizam ionako zadržao.

Načelna tvrdnja da je nacionalno pitanje u Jugoslaviji revolucijom rešeno jednom zauvek ušla je u program SKJ 1958. godine. Na 7. kongresu u Ljubljani, gde je program usvojen, nije bilo protivljenja. Na doktrinarnoj ravni se teza održala do 8. kongresa SKJ u Beogradu, decembra 1964. Još pre usvajanja programa, 1957. godine, Edvard Kardelj je u uvodu ponovnog izdanja predratne knjige *Razvoj slovenskog narodnog pitanja* napisao da slovensko nacionalno pitanje više ne postoji u načelnom smislu.[14] Međutim, upravo u tom periodu, na tajnoj sednici državnog vrha, nacionalno pitanje je otvoreno na dramatičan način. Povod za raspravu bio je rudarski štrajk u Trbovlju početkom 1958. godine. To je bio prvi veći štrajk u socijalističkoj Jugoslaviji, koji je uzdrmao rukovodstvo, jer se u radničkoj državi nešto slično nije smelo dogoditi. Rasprava se proširila na međunacionalne odnose, jer se među razlozima za štrajk navodilo i „protivjugoslovensko" raspoloženje u Sloveniji. Na sednici 6. februara jugoslovensko rukovodstvo, uključujući Tita, oštro je kritikovalo slovenačko, optužujući ga da Beograd naziva velikosrpskim centrom, da ističe svoju ograničenost saveznim ekonomskim planom, te da su širom republika

13 Režek, M., 1998, Jugoslovanski federalizem in ustavni zakon leta 1953, *Prispevki za novejšo zgodovino,* god. XXXVIII, br. 1–2, str. 151–160.

14 Kardelj, E., 1970, str.7–72.

prisutne šovinističke tendencije. Sednica je poprimila i ideološki prizvuk, jer je Tito 6. kongres KPJ (održan u novembru 1952. u Zagrebu, gde je KPJ preimenovana u SKJ i formalno se odrekla povezivanja sa državnom vlašću) ocenio kao grešku, protivio se uvođenju tržišnih zakonitosti (zakona vrednosti) i zalagao za očuvanje administrativne privrede.[15] Sukob je gurnuo federalistički i reformistički deo rukovodstva u defanzivu. Oni su se opirali konkretnim merama i do sredine šezdesetih nisu se usuđivali da otvaraju sistemska pitanja.

Pitanje suštinskog federalizma počelo je da se otvara početkom 1960-ih, kada se završio period partijske monolitnosti. Početkom 1961. godine srpski pisac Dobrica Ćosić se u zagrebačkom časopisu *Telegram* založio za ukidanje republika, na šta je u časopisu *Sodobnost* reagovao slovenački pisac Dušan Pirjevec. Polemika koja je usledila, a trajala je sve do 1962. godine, navodno je imala podršku srpskog i slovenačkog političkog rukovodstva, a Ćosića je podržavao i Tito. Pošto je polemika izmakla kontroli, na kraju je prekinuta.[16] Ova polemika je koincidirala sa ozbiljnijim političkim sukobom između Izvršnog komiteta CK SKS i Izvršnog komiteta CK SKJ, jer je slovenački bio kritičan prema nekim ekonomskim pitanjima. Povod je bio ekonomski plan za 1962. godinu, dok je pravi uzrok zapravo bilo pitanje funkcionisanja federacije. Stane Kavčič, kasniji liberalni predsednik slovenačke vlade i jedan od najperspektivnijih političara mlađe generacije (1972 g. bio je primoran da podnese ostavku), odmah nakon sastanka slovenačkog izvršnog komiteta CK SKS sa članovima jugoslovenskog IK CK SKJ u aprilu 1962. godine (na kojem su bili Tito, Ivan Gošnjak, Aleksandar Ranković i Edvard Kardelj), sastavio je belešku u kojoj navodi da je jedan od prvih ciljeva centralista bio uklanjanje Kardelja i da bi, bez njihove jedinstvene podrške, Kardelj morao „platiti račun i pokupiti šila i kopita", tj. otići.[17]

Slovenački političari su optimistično verovali da su uspeli da ubede Tita u novi koncept federacije, koji je trebalo da donese Ustav iz 1963. godine. Međutim, Tito je procenio da, zbog osetljivosti, pitanja novog jugoslovenskog ustava treba odložiti do jeseni, što je išlo naruku partijskim konzervativcima. Kardelj i slovenački vrh su se održali, ali su morali da se pokore i koriguju svoja

15 Repe, B., 1989–1990, Utrinki iz bližnjega leta 1962, *Teorija in praksa*, God 26, br. 11–12, str. 1498–1511 i God 27, br. 1–2, str. 224–231.

16 Repe, B., 1990, *Obračun s perspektivami*, Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče, str. 213–216.

17 Stane Kavčič je sadržaj rasprava zabeležio odmah nakon sastanka, a objavljen je u dva dela 1987. i 1988. godine u časopisu Teleks. (Kavčič, S., 1987, Spopad (I), *Teleks*, br.1, 7. januar, str. 20 i Kavčič, S., 1988, Spopad (II), *Teleks*, br. 3 , 21. januar, str. 17) Navedeni citat je iz drugog dela, str. 17. Vidi i: Repe, B, 1989–1990, str. 224.

stanovišta. Usledila je politička kampanja protiv „nepravilnosti" koje je navodno donela decentralizacija iz ustavnog zakona iz 1953. godine, a pod udarom su se našli naročito privrednici. U Sloveniji je to rezultiralo smenom četrdeset i dvoje vodećih ljudi (od toga trideset sedam u privredi), kao i još trideset dvoje „u postupku". Partijsku kaznu dobilo je dvesta osam rukovodećih ljudi (sedamdeset pet isključenih), a sedamdeset troje ostalo je u postupku. Dvadeset direktora ili drugih vodećih ljudi iz privrede bilo je sudski gonjeno, a jedan u vreme pisanja citiranog izveštaja već osuđen. [18]

Borba za prevlast u jugoslovenskom vrhu, tj. sukob između zagovornika „proverenog modela", s jedne strane, i reformatora koji su želeli da prilagode samoupravni socijalizam zapadnom tržišnom ekonomskom modelu, s druge strane, sveo se na celokupnu klasičnu socrealističku čistku.

Ograničenost političkih prilika nije predstavljala povoljan okvir za ustavne rasprave, čak ni kada su one započele. Zahtev za promenu izneo je Kardelj na kongresu SSRNJ u aprilu 1960, a javne pripreme počele su nešto više od godinu dana kasnije. Međutim, zbog političkih događaja koje smo opisali, rasprave su se odvijale sa zastojima i prekidima. Prvobitne, vrlo ambiciozne ideje brzo su se istopile, a postalo je jasno da, kako je to formulisao Stane Kavčič, „još nije sazrelo vreme da ih uredimo drugačije. Tu mislim na planiranje, na položaj unutrašnje uprave i vojske, spoljnu politiku i odnose između federacije i republika".[19]

Na oblikovanje novog Ustava iz 1963. godine, pored zaoštrenih političkih prilika i podela u potrazi za izlazom iz krize, u velikoj meri uticalo je i uverenje u svemoć (samoupravnog) političkog sistema, koji je trebalo da zameni neke „posredne" nivoe odlučivanja i organizacije, posebno državnost republika i autonomiju pokrajina, kao najizraženije atribute nacionalnog suvereniteta. Jugoslovenski državni sistem bio je sastavljen iz tri nivoa: saveznog, republičkog/pokrajinskog i opštinskog, koji su u Ustavu bili definisani kao društveno-političke zajednice, sa istom osnovnom strukturom vlasti i upravljanja, ali sa različitim položajem, funkcijama, pravima i obavezama. Cilj je bio da se omogući neka vrsta „totalnog" (vertikalnog i horizontalnog) samoupravljanja, organizovanog od komune do federacije, zasnovanog na socijalističkoj „zajednici" i vlasti radničke klase. Tako koncipiran sistem trebalo je da garantuje demokratiju i poštovanje svih ljudskih prava, uključujući i nacionalna, ali je Ustav iz 1963. godine učinio još jedan korak unazad u ostvarivanju prava naroda i

18 Arhiv republike Slovenije, Predelava in izvajanje pisma IK CK ZKJ, konkretni ukrepi v zvezi z izvajanjem pisma (18. maj 1962), fond CK ZKS, Seje IK CK ZKS, 1962,111/15.

19 Kavčič, S., 1988, str. 17.

nacionalnih manjina. Manjine su postale „narodnosti", a obe (sada izjednačene) autonomne pokrajine Ustav je definisao samo kao društveno-političke zajednice, dok je republikama čak dao mogućnost da na teritorijama sa specifičnim nacionalnim sastavom ili „drugim posebnostima" samostalno osnivaju autonomne pokrajine. Ukratko, Ustav iz 1963. bio je kompromis iz kojeg su više dobili centralisti. Ali sa druge strane, na ekonomskom planu ipak su učinjene određene koncesije republikama. Bilo je jasno da je taj Ustav samo privremeno rešenje koje neće dugo trajati.

Politički pravac koji je u martu 1969. godine, na osnovu zaključaka Osmog kongresa, usvojio Deveti kongres SK Jugoslavije, realnije je postavio optimističku ocenu iz 1958. godine da je nacionalno pitanje u Jugoslaviji rešeno „jednom zauvek". Osnovna težnja ka većoj suverenosti i autonomiji federalnih jedinica izrazila se kroz stavove da svaka članica federacije ima pravo da odlučuje o rezultatima svog rada (uz poštovanje načela solidarnosti), da federacija mora postati oblik dogovaranja republika i pokrajina i da se protivrečnosti nacionalnih interesa mogu prevazići samo uz puno poštovanje zakona robne proizvodnje. Ova orijentacija trebalo je da bude normativno potvrđena ustavnim amandmanima, ali su rasprave o njima pratile nacionalne tenzije različitog intenziteta (oštar spor o statusu hrvatskog jezika, koji je 1967. započeo pismom Matice Hrvatske i nekoliko godina kasnije doveo do tzv. „Maspoka" u Hrvatskoj; liberalizam u Sloveniji i „cestovnu aferu" u istoj republici; liberalizam u Srbiji). Tome treba dodati i studentske demonstracije 1968. godine i strah od moguće sovjetske intervencije posle Praškog proleća.

Nagomilani problemi nisu rešavani institucionalno, već po staroj praksi, unutar najviših partijskih organa, kroz neprekidne intervencije Predsedništva SKJ i njegovih tela, posebno Izvršnog biroa. Isto se odnosilo i na brojne „manje" sukobe u privrednoj, pravnoj, kulturnoj i drugim sferama, gde je Savez komunista delovao kao arbitar. Ekonomska reforma iz 1965. godine zaživela je tek nakon političkog obračuna sa Rankovićevom grupom na Četvrtom, Brionskom plenumu 1966. godine.

U takvoj atmosferi doneta je odluka o amandmanima na Ustav iz 1963, koji bi privremeno regulisali odnose između republika i federacije, dok se ne pripremi novi ustav. Povećana nacionalna i republička očekivanja od amandmana najagresivnije su se ispoljila na Kosovu, gde su 1968. godine izbile masovne demonstracije. To je na prvi pogled bilo iznenađujuće, jer je Brionski plenum za Albance na Kosovu značio veliko olakšanje. Međutim, brzi ekonomski rast – naravno, u okvirima kosovskih prilika – koji je započeo krajem pedesetih godina uz izdašne finansijske injekcije federacije (osnivanje Fonda za nerazvijene), iznenadna liberalizacija u svim oblastima, posebno u kulturi,

sve intenzivnija saradnja Kosova sa Albanijom, nepromišljen (jednostran) razvoj visokog obrazovanja, nastanak mlade kosovske inteligencije koja je bila nacionalistički orijentisana, istovremeno i uticaj tradicije, plemenskih i porodičnih veza, nepotizam, patrijarhalni moral, visoka stopa nataliteta, nepisani zakoni jači od pravnog poretka, promašene investicije, komplikovan jugoslovenski sistem koji je onemogućavao direktni uticaj masa na donošenje odluka – sve to stvorilo je veoma kontradiktornu situaciju. Birokratizovana i autoritarna politička elita u pokrajini nije bila sposobna da je kontroliše.

U takvim okolnostima, u raspravi o amandmanima na Kosovu, koja je bila izrazito emotivno obojena, došlo je do zagovaranja teze da Kosovo mora postati republika. Ova ideja opstala je u Ustavnoj komisiji Skupštine Kosova do samog kraja, ali su kosovski političari popustili pod saveznim pritiskom. Međutim, zahtevi su se radikalizovali na ulici, koristio ih je i iredentistički pokret, što je dovelo do demonstracija.

3, PREVLADAVANJE KARDELJEVOG KONCEPTA FEDERACIJE KRAJEM ŠEZDESETIH GODINA I USTAV IZ 1974. GODINE

Edvard Kardelj je još 1965. godine u prisustvu Rankovića, koji je već gubio moć, objasnio svoj koncept reformi. Novi koncept je, s jedne strane, trebalo da spreči težnje ka centralizaciji, koje su podržavali u BiH, Crnoj Gori i Makedoniji iz želje za što većom pomoći federacije; težnje za što većom samostalnošću u Sloveniji i Hrvatskoj, s druge strane; kao i hegemonističke zahteve Srbije, s treće strane. Istovremeno, trebalo je da prevaziđe dotadašnje odlučivanje uskog kruga ljudi, što bi omogućilo miran razvoj Jugoslavije nakon odlaska vođa revolucije.

Prema Kardeljevom konceptu federacije, republike bi bile države odgovorne za sopstveni razvoj, dok bi zajedničke funkcije bile prenesene na federaciju. Sve ostalo bi bilo stvar dogovora između republika. Zaštitni mehanizmi ovog koncepta bili su Savez komunista (s principom tzv. demokratskog centralizma), JNA i Tito. Prema Kardeljevom uverenju, glavna poveznica Jugoslavije i garant njenog opstanka trebalo je da ostane socijalizam.

Krajem šezdesetih godina Kardelj je postao glavni kreator nove ustavne strukture. Polazio je od stava da Jugoslaviju nije moguće uklopiti u klasične oblike federalizma ili konfederalizma. Kao osnovu jugoslovenske federacije video je pravo na samoopredeljenje i otcepljenje, koje definiše dobrovoljnost udruživanja, državni status i suverenost naroda i njihovih republika u okviru jugoslovenske državne zajednice; garanciju svakom narodu za samostalno raspolaganje „celokupnom društvenom reprodukcijom" u republici; definisanje

ekonomske politike federacije važne za životne interese republika u saglasnosti s njima; obavezu sporazumnog odlučivanja republika u federaciji; uspostavljanje strukture osnovnih organa federacije koja republikama omogućava direktno učešće u definisanju i sprovođenju ključnih elemenata politike saveznih organa.[20] Kardeljev cilj, koji je strpljivo sledio kao predsednik Koordinacione komisije Zajedničke komisije svih veća savezne skupštine za ustavna pitanja, bio je da uspostavi labavu formu federalizma, ali takvu koja bi držala Jugoslaviju na okupu i posle Titove smrti. Zbog toga je još ustavnim amandmanima na Ustav iz 1963. godine, 1971. osnovano Predsedništvo SFRJ kao kolektivno rukovodstvo države. Rasprave o tome kako ga formirati i kakva bi – posebno za vreme Titovog života – trebalo da bude njegova uloga bile su brojne u skupštini i drugim organima. Takođe su se vodile rasprave o njegovoj funkciji u odnosu na druge organe (vladu, skupštinu), da li bi članovi trebalo da budu „samo" predstavnici republika, da li ih mora potvrditi i savezna skupština, kao i o broju članova (obe pokrajine su tražile više predstavnika – 3+2). Na kraju je o tome odlučio Tito.[21] Ostao je predsednik republike (i istovremeno predsednik Predsedništva) i vrhovni komandant oružanih snaga, a u inostranstvu je SFRJ predstavljao on, a ne Predsedništvo, koje je počelo da funkcioniše sredinom 1971. godine i do donošenja Ustava 1974. imalo čak 23 člana. Zbog nejasno definisane uloge, kod najmoćnijih političara nije izazivalo veliko interesovanje. Ustavom iz 1974. članstvo je ograničeno na devet članova: po jedan predstavnik svake republike i obe pokrajine, a po funkciji i aktuelni predsednik CK SKJ, ali bez prava glasa (ustavnim amandmanima iz 1988, pod pritiskom rastuće demokratizacije, CK SKJ je izgubio mesto u Predsedništvu). Procedura izbora članova predsedništva i po ustavu iz 1974. je ostala ista: izabrani su bili u republičkim skupštinama i skupštinama autonomnih pokrajina, dok je Skupština SFRJ proglašavala njihov izbor i sastav.

Savezna skupština je amandmanima koncipirana tako da bez konsenzusa („usaglašavanja") nije bilo moguće doneti nijednu važnu političku odluku, što je bio mehanizam zaštite republika, ali je u zaoštrenim međunacionalnim odnosima to značilo i njenu blokadu. Takva je ostala do raspada Jugoslavije. Slična situacija je bila i sa saveznim ustavnim sudom, gde se, što se tiče poštovanja ustava SFRJ, retko može naići na pristrasnost, ali se njegova instrumen-

20 Kardelj, E., 1974, *Problemi naše socialistične graditve*, knjiga 9, Ljubljana, Državna založba Slovenije, str. 166–169.

21 Nikolić, K., Petrović, V., 2011, *Dokumenta Predsedništva SFRJ 1991.Tom 1, (januar – mart 1991): od mira do rata*, Beograd, Institut za savremenu istoriju i Fond za humanitarno pravo, str. 10–11.

talizacija „odigravala u proceduri koja je prethodila meritornom odlučivanju". Ustavni sud Jugoslavije (USJ) je bez obrazloženja odbijao da se izjasni o pojedinim kršenjima ustava (npr. amandmani na Ustav Srbije iz 1989. godine), dok je s druge strane u poslednje dve godine postojanja države proglasio neustavnim ogroman korpus zakona iz svih jugoslovenskih republika. Republički organi vlasti ne samo što nisu postupali u skladu sa odlukama i mišljenjima USJ, već su ih u tom periodu gotovo u potpunosti ignorisali što „svakako ukazuje na to da je država u faktičkom smislu prestala da postoji davno pre formalnih događaja sredinom ili krajem 1991".[22]

Slaba efikasnost skupštinskog sistema pojačala je moć vlade (Saveznog izvršnog veća), koja je amandmanima dobila pet međurepubličkih komiteta za koordinaciju. Trebalo je da oni obezbede integraciju republičkih tržišta, uravnotežen regionalni razvoj i regulaciju monetarne, spoljnotrgovinske i finansijske politike, kao i funkcionisanje tržišta. Ipak, vlada nije imala dovoljno moći da spreči nacionalne krize, a najmoćniji republički političari nisu hteli da uđu u nju, zbog ćega je i slovenački političar Stane Kavčič Titu odbio da preuzme vođenje savezne vlade. Ipak, tokom dvogodišnjeg rada komiteta, vlada se pokazala uspešnom u usklađivanju interesa, iako su članovi komiteta, isto kao i članovi skupštinskih tela (veća republika i pokrajina), striktno delovali po instrukcijama svojih republičkih i pokrajinskih organa.[23] Ustavom iz 1974. komiteti su formalno ostali, ali je teret usklađivanja trebalo da se prenese na skupštinu.

Ustav iz 1974. trebalo je da nadogradi ustavne amandmane, ali i da ih koriguje tamo gde se nisu pokazali funkcionalnim u praksi. Kardelj je skupštinsku i javnu raspravu o nacrtu (koji je već ranije bio usklađen na najvišim partijskim organima) otvorio intervjuom za ljubljansku i beogradsku televiziju, neposredno pre usvajanja ustava. Rekao je da je proces izmene Ustava iz 1963. započeo 1970. godine i da je prva faza završena u junu 1971. sa ustavnim amandmanima od XX do XLII, kojima su odnosi između republika i federacije postavljeni na nove osnove. Odmah nakon toga, skupština je započela drugu fazu – pripremu novog ustava. Koordinaciona komisija je imala zadatak da, u oblasti međuetničkih odnosa, osigura da novi ustav bude istovremeno i novi dogovor između republika i pokrajina, što joj je, kako je naveo, i uspelo. Kako je jugoslovensko društvo mlado, dinamično i u razvoju, i ustavni sistem mora

22 Miletić, A. R., *Arbitrarni konstitucionalizam: Ustavni sud Jugoslavije 1988–1991*, u: Jugoslavija: poglavlje 1980–1991, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 243–244.

23 Lampe, J. R., 1996, *Yugoslavia as History: Twice there was a Country*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 313.

da ga prati, isto kao što adolescent brzo prerasta odeću i treba novu. Cilj ustava je pre svega da ojača ulogu radničke klase i Saveza komunista, ali i da postavi zaštitne mehanizme protiv tehnokratizma i liberalizma, koji predstavljaju glavnu opasnost za jugoslovensko socijalističko društvo. Ovi problemi su se manifestovali kroz neopravdane socijalne razlike, prisvajanje nezasluženе dobiti, zapošljavanje radne snage u privatnim preduzećima preko zakonom dozvoljenih granica, nemarnost državnih organa u suzbijanju privrednog kriminala, neplaćanje poreza i slično. To je otvaralo prostor za privatne ambicije. Liberalni odnos prema takvom razvoju zamagljivao je revolucionarnu perspektivu.[24]

U Saveznoj skupštini i republičkim ustavnim komisijama, čiji je zadatak bio usklađivanje republičkih ustava sa saveznim, kao i međusobno usklađivanje pravnih formulacija, opšta rasprava o nacrtu ustava počela je prilično kasno – tek sredinom januara. Slovenačka štampa joj je posvetila znatno manje pažnje u poređenju sa događanjima u Savezu komunista, gde je još uvek trajao proces „idejne diferencijacije" i čistki.

Iako su pojedini odbori imali dosta primedbi, usvajanje nacrta nije naišlo na veće prepreke. Glavne kritike su se odnosile na navodno potcenjenu ulogu SKJ, čije nadležnosti u sistemu nisu bile jasno definisane, zatim na način izbora delegacija i komplikovan izborni sistem, kao i na princip konsenzusa.[25]

U Odboru za ekonomsku politiku i finansije bilo je dosta kritika na račun tzv. GG preduzeća (grupa građana), odnosno preduzeća koja su bila neka vrsta mešavine državnog i privatnog vlasništva. Po novom ustavu, ona su funkcionisala kao Posebne organizacije udruženog rada – neka vrsta kombinacije privatnog i društvenog kapitala. (U Sloveniji je osnovano nekoliko takvih preduzeća, ali su zbog neodržive zakonske regulative ubrzo nestala (p.p). Njihovo delovanje bilo je ograničeno samo na određene oblasti; nije bilo moguće osnivati ih u saobraćaju, posredničkim delatnostima itd.

Zakonodavno-pravna komisija kritikovala je decentralizaciju administrativnog aparata, koji je već bio neefikasan, a paralelni sistem samoupravljanja (razne samoupravne zajednice i slično) dodatno ga je oslabljivao. Protiv-

24 Arhiv Jugoslavije, Osnovni uzroci i pravci ustavnih promena: Intervju Edvarda Kardelja za RTV Ljubljana i RTV Beograd, 3. april 1973. Fond: Predsedništvo SFRJ, Zajedničke sednice predsedništva SFRJ. Peta zajednička sednica predsedništva SFRJ sa Saveznim izvršnim većem, održana 5. aprila 1973. godine u Beogradu, fascikla 7.

25 Odgovornost ZK za tisto, o čemer se odloča v skupščinah, sažetak članka iz lista Politika, 17. januar 1974 u: *Republiški informativni bilten*, br. 11, Ljubljana, 17. januar 1974, str. 1–2. Bilten je izdavao Republički komitet za informisanje i bio je namenjen internoj upotrebi, pre svega funkcionerima. Autori sažetaka nisu bili navedeni.

nici decentralizacije su takođe upozoravali na slabost saveznog aparata, koji je brojčano ostao na nivou iz 1953. godine.[26]

Slovenačko rukovodstvo intimno je očekivalo da će Srbija (a i vrh JNA) pružiti najveći otpor novom ustavu, ali se, barem javno, to nije dogodilo. Predsednik srpske skupštine Dragoslav Marković, koji je u obračunu sa srpskim liberalizmom preuzeo jednu od glavnih uloga, stao je na Titovu stranu i u emisiji beogradske televizije *Iz oči u oči* u februaru1974. godine javno je podržao Ustav. Međutim, zalagao se za to da savezni upravni organi budu odgovorni isključivo Saveznoj skupštini. Nacrt Ustava tumačio je u smislu da bi odlučivanje saveznih funkcionera pod uticajem republika bilo protivustavno, a da bi kriterijum za izbor trebalo da bude kvalitet, a ne princip nacionalnog pariteta ili zastupljenosti pojedinih regiona, republika i pokrajina.[27] U praksi, ovaj princip nije postao dominantan. Vlada je, doduše, bila najmanje od svih federalnih tela zavisna od međunacionalnog pariteta, ali je i taj kriterijum kod njenog sastava bio jedan od najvažnijih faktora.

Novi ustav je usvojen u februaru 1974. Brzo je postao poznat u međunarodnoj javnosti kao najduži ustav na svetu. Novi politički sistem, koji je donosio, trebalo je da se obračuna sa previše kapitalistički orijentisanim liberalizmom. Na ekonomskom planu, Ustav je određivao da federacija vodi računa o osnovama jedinstvenog jugoslovenskog tržišta, koje uključuje slobodno kretanje proizvodnih faktora, jedinstvenu valutu sa zajedničkom monetarnom i deviznom politikom, jedinstveni carinski sistem i mehanizme kompenzacije za subjekte koji bi trpeli štetu usled zajedničke ekonomske politike. Fond federacije za kreditiranje bržeg razvoja manje razvijenih federalnih jedinica trebalo bi da smanji razlike u razvijenosti. Godišnji društveni plan Jugoslavije trebalo bi da nastane isključivo putem dogovora federalnih jedinica o ekonomskoj politici od zajedničkog interesa.

Federalne jedinice postale su odgovorne za sopstveni socijalni i ekonomski razvoj, ali i za razvoj Jugoslavije u celini. Ekonomska težina prebačena je sa federacije na nacionalne privrede. Sistem je trebalo da funkcioniše po principu dogovaranja, a ne tržišnih zakonitosti, a privreda je podeljena na

26 Uprave se šire nezavisno od poslovanja, sažetak članka iz lista *Politika*, 18. januar 1974, *Republički informativni bilten*, br. 12, Ljubljana, 18. januar 1974, str. 1.

27 Marković o saveznoj skupštini i upravi, sažetak članka iz lista *Borba*, *Republički informativni bilten*, br. 15, Ljubljana, 23. januar 1974, str. 1.

složen sistem Temeljnih organizacija udruženog rada, Osnovnih organizacija udruženog rada i Složenih organizacija udruženog rada.[28]

U oblasti međunacionalnih odnosa, ustav iz 1974. godine postavio je odnose između federacije (tj. centra) i federalnih država (jedinica) na načelo izvorne suverenosti republika. Broj veća u Saveznoj skupštini smanjen je sa pet na dva. Manje Veće republika i pokrajina imalo je, barem po ustavnoj zamisli, veliku moć, jer su se tu usklađivali republički interesi. Isti princip usklađivanja važio je inače i za Savezno veće. Autonomne pokrajine postale su „virtuelne republike", jedino što nisu imale pravo na vlastito državljanstvo te na samoopredeljenje i otcepljenje. Formula apsolutne usklađenosti, prema kojoj je većinska odluka izgubila važnost u odnosu snaga, postala je glavni kočioni faktor (to je važilo i za kolektivno Predsedništvo SFRJ).

4. SUKOB OKO NOVOG USTAVNOG UREĐENJA POSLE TITOVE SMRTI; USTAVNO OSAMOSTALJENJE SLOVENIJE I OTCEPLJENJE (STICANJE NEZAVISNOSTI)

U takvoj konstelaciji moći, naročito nakon Titove smrti, vlast je počela da preuzima Vlada, donoseći uredbe i kratkoročne mere za rešavanje kriza, kada skupština nije bila sposobna da donosi zakone ili usvaja budžet i druge ključne odluke za funkcionisanje federacije. Međutim, zbog snage republika i JNA, taj uski operativni okvir nije mogao biti prevaziđen, osim delimično na samom kraju, kada je Vladu vodio Ante Marković.

Na političkom planu, Ustav je uvodio još složeniji sistem posrednog, korporativnog odlučivanja, koji je funkcionisao putem delegacija.[29] Zbog toga je primena Ustava u praksi izazvala brojne poteškoće, jer je, uprkos svom obimu, u osnovi bio pre svega programski akt. Teorijski, Kardelj je novi politički koncept detaljnije razvio tek nekoliko godina nakon usvajanja Ustava, 1977. godine, kada je u velikom tiražu objavio studiju *Smeri razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja*. U junu 1977. godine, studija je na sednici predsedništva Centralnog komiteta SKJ usvojena kao osnova za delovanje Saveza komunista u pripremama za XI kongres SKJ, a na kongresu u junu 1978. godine potom je prihvaćena i potvrđena kao temeljna orijentacija za dalji rad na tom području.

Budući da je materija bila komplikovana i većini ljudi jedva razumljiva, izdavanje knjige pratili su brojna objašnjenja i interpretacije. U jednoj od

28 Borak, N., Jugoslavija med integracijo in dezintegracijo, u: Čepič, Z., (ur.), 2010, *Slovenija-Jugoslavija, krize in reforme 1968/1988*, Ljubljana, Inštitut za novejšo zgodovino.

29 Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije, 1974, Ljubljana, *Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije*.

njih može se pročitati da je glavna misao Kardeljeve knjige to da čoveku sreću ne može doneti ni država, ni sistem, ni politička partija, već je može stvoriti samo on sam. Međutim, ne samo kao pojedinac, već mora samoupravno i slobodno ovladati svojim pojedinačnim i opštim društvenim odnosima, pri čemu državu, sistem i političku partiju treba da koristi kao instrument. Oni mu moraju omogućiti da bude što slobodniji u izražavanju i stvaralaštvu – i to je suština samoupravljanja.[30]

Kardelj je u knjizi zastupao tezu da radničke partije u borbi za vlast učestvuju u parlamentarnim borbama i sklapaju saveze s drugim demokratskim snagama. Velike nade polagao je u evrokomunizam, ali je upozoravao da kapital, u slučaju pobede progresivnih snaga, pribegava autoritarnim oblicima vlasti i nasilju, kao što se pokazalo u Čileu. Parlamentarni sistem i politički pluralizam treba braniti, ali nema razloga da ih prikazujemo kao ideal demokratije i slobode. Bio je kritičan i prema jednopartijskom sistemu kao personalnoj uniji partijskog vrha i državnog izvršnog aparata, iako nije nužno da se svuda razvije u negativnom smeru. Takav sistem imala je i Jugoslavija (iako, kako tvrdi, nikada u klasičnoj staljinističkoj formi), ali ga je prerasla. Elementi jednopartijskog sistema još su prisutni, ali samo onoliko koliko to objektivno nalažu potrebe zaštite tekovina revolucije. Ipak, to Savezu komunista ne daje nikakvo pravo na politički monopol u sistemu vlasti.

Samoupravni socijalizam sadrži elemente i jednog i drugog sistema. Njegova posebnost je pluralizam samoupravnih interesa, pri čemu se većina društvenih interesa ne politizuje, tj. ne izražava se kroz političke partije i državu, već ih neposredno zastupaju njihovi nosioci. U političkom smislu, to se ostvaruje kroz društveno-političke organizacije. Temeljna organizacija organizovanog pluralizma socijalističkog samoupravljanja jeste Socijalistički savez radnog naroda, koji okuplja sve društvene snage koje prihvataju socijalističku i samoupravnu prirodu društva. (Tu su formulaciju u Sloveniji osamdesetih godina prvi politički iskoristili seljaci, organizovani u Slovenačku seljačku uniju (p.p.). Savez komunista daje glavne idejne smernice, ali konkretne probleme treba da rešava SSRN, čiji je glavni zadatak usklađivanje različitih interesa. Sindikatima novi ustav daje pravo da štite interese radnika kako u borbi za svakodnevne zahteve tako i u upravljanju društvenim sredstvima, ali i pravo na samostalne akcije. Uprkos tome, ni Ustav ni zakonodavstvo nisu eksplicitno definisali pravo na štrajk – to se dogodilo tek u masovnom talasu štrajkova osamdesetih godina. Zadatak Saveza socijalističke omladine bio je osposoblja-

30 Krivic, M., (prir.), 1979, *Edvard Kardelj. Politični sistem socialističnega samoupravljanja*, Ljubljana, Zveza delavskih univerz Slovenije.

vanje i uvođenje mladih u sistem samoupravne demokratije. Savezu udruženja boraca, kao poslednjoj društveno-političkoj organizaciji koja je tada još imala veliku političku moć i koju nije bilo moguće jednostavno isključiti iz novog sistema, Kardelj je priznavao revolucionarno iskustvo i nesumnjivu političku i moralnu snagu, kao i ulogu nosioca revolucionarnih tradicija, ali mu nije priznavao monopol na autentično tumačenje ciljeva i interesa revolucije.

Kardelj je polazio i sa stajališta da pored društevno-političkih organizacija načelo slobode udruživanja omogućava ljudima da se za ostvarenje raznovrsnih materijalnih, kulturnih i drugih interesa organizuju i u druga društvena udruženja i organizacije građana.[31] No to nije važilo za najbitnije: udruživanje sa političkim ciljevima.

Idealistički zamišljen koncept nestranačkog pluralizma, i nakon usvajanja Ustava, u svojoj suštini ostao je jednopartijski. Iznimno složen i obiman izborni sistem pokazao je svoju nefunkcionalnost već u prvoj godini izbora po novom ustavu, kada je izabrano čak 820.000 (uglavnom politički neprepoznatljivih) delegata u delegacijama od deset i više članova, koji su predstavljali lokalne zajednice, društveno-političke organizacije i preduzeća.[32] Novi sistem je razvodnio odlučivanje i odgovornost do neprepoznatljivosti, a za njegovo funkcionisanje potrošeno je mnogo energije i radnog vremena.

Ustav iz 1974. godine u osnovi je zadovoljio tadašnju slovenačku politiku. Ni Kardeljev ni uopšte slovenački cilj nije bio raspad federacije ni otcepljenje, kako im se često pripisivalo. U ustavu su videli poslednju fazu rešavanja slovenačkog nacionalnog pitanja na dugom putu od drugog svetskog rata nadalje. Postojale su određene sumnje u vezi sa složenim političkim sistemom i odustajanjem od liberalnih ekonomskih reformi. Međutim, pošto je liberalizam već bio poražen, to više nije imalo značajan uticaj. Vlast je preuzela politička garnitura na čelu sa glavnim kreatorom Ustava Kardeljem, koja se okrenula protiv liberalizma i u Ustavu videla i potvrdu ispravnosti svojih stavova.

Nakon smrti Kardelja i Tita, slovenački političari su sve do druge polovine 1980-ih insistirali na odbrani Ustava iz 1974. godine (tzv. „ustavobraniteljstvo"). Slovenačka skupština je 1988. godine potvrdila amandmane na savezni ustav, iako su ih u Sloveniji mnogi smatrali centralističkim. To se dogodilo uprkos protestima opozicije, koja se još 1987. i 1988. godine počela okupljati upravo oko koncepta novog slovenačkog ustava. Nakon prvog pokušaja JNA da uvede vanredne mere u Sloveniji 1988. godine, prenosa mitingaške politike

31 Kardelj, E., 1978, *Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja*, Ljubljana, Komunist.

32 Lampe, J. R., 1996, p. 313.

(neuspeli »miting istine« u Ljubljani 1989), srpskog bojkota slovenskih proizvoda i usvajanja amandmana na Ustav Srbije u martu 1989, slovenačko još socijalističko rukovodstvo shvatilo je da su iluzije o očuvanju Jugoslavije kroz odbranu postojećeg ustava došle do kraja i da je potreban nov dogovor. U velikoj meri nacionalistička opozicija bila je u pogledima još radikalnija. Na promenu stavova uticali su takođe stanje u Jugoslaviji, kao i međunarodne okolnosti. U Sloveniji je, naime, postojao veliki strah da će Jugoslaviju zbog njene unutrašnje krize i ortodoksne politike, koje je istrajavala na principima nesvrstanosti, evropske integracije zaobići. Tako su i vlast i opozicija zajednički jezik pronašle upravo u pitanju ustava (opozicija je već imala napisanu svoju verziju). Obe su počele da daju prednost slovenačkom ustavu, koji je trebalo da postane osnova za pregovore o novoj jugoslovenskoj zajednici na konfederalnim osnovama.

Zbog navedenih događaja (pretećih vanrednih mera, pokušaja rušenja slovenačkih vlasti i promene srpskog ustava), još u septembru 1989. socijalistička skupština Slovenije usvojila je amandmane na slovenački ustav. Njihova suština je bila da niko osim slovenačke skupštine nema pravo na uvođenje vanrednih mera u Sloveniji. Kada je heterogena opozicija u maju 1990. preuzela vlast, odmah je započela pripreme za novi ustav. Taj ustav je trebalo da bude pravna osnova za postizanje samostalnosti. Ali su ideološke razlike u pogledima unutar heterogene koalicije Demos bile prevelike, naročito kod buduće ekonomske i političke strukture, uloge katoličke crkve, a i dotadašnjih stečenih socijalnih i građanskih prava (na primer, prava na abortus), a ustav bez podrške opozicije ionako nije mogao biti usvojen. Umesto njega, postignut je politički dogovor sa opozicijom o plebiscitu (decembar 1990). Posle plebiscita slovensko predsedništvo sa Kučanom kao predsednikom nudilo je dogovor o konfederaciji ili barem asimetričnoj federaciji. Pripremilo je nacrt, koji su početkom 1991. bezuspešno nudili drugim republikama i federaciji. Ipak, bilo im je jasno da je to pre politička gesta upućena zapadnim državama koje su bile nesklone priznanju slovenačke nezavisnosti, nego uverenje da je dogovor zaista moguć. U tajnosti već su se izvodile pripreme na svim područjima za sprovedbu nezavisnosti.

5. ZAKLJUČAK

Ustavno-pravne rasprave o istorijskim dokumentima obično se zasnivaju na pravnim definicijama, pozivanju na različite međunarodne i domaće akte, kao i na nadmetanju u pogledu uverljivosti argumenata. Ustav iz 1974. godine u državama naslednicama nekadašnje Jugoslavije tumači se na različite načine. U Sloveniji se proces osamostaljenja (otcepljenja) sa pravnog stanovišta često predstavlja kao besprekoran, uz tvrdnju da je sledio koncept avnojske

Jugoslavije i posebno Ustava iz 1974. godine, što je, kako se navodi, potvrdila i Badinterova komisija, ocenivši da se Slovenija i Hrvatska nisu otcepile, već da je Jugoslavija prestala da postoji.

U kontekstu tadašnjih događaja, ovaj argument može delovati uverljivo, jer se slovenačka politika zaista trudila da poštuje određene normativne procedure. Međutim, međunarodne odluke, kao što je često slučaj, više su bile rezultat dogovora velikih sila nego striktne primene pravnih normi. To dokazuje niz primera, od Palestine, Kosova do Katalonije i drugih, gde se međunarodno pravo, pravo na samoopredeljenje i važenje ustavnog poretka pojedinih država tumače po principu samoposluge u skladu sa interesima velikih sila. Ali ako i prihvatimo tezu da je slovenačko osamostaljenje formalno sledilo pravne procedure, u praksi je ono pokazalo ozbiljne nedostatke u zaštiti građanskih prava, koje je garantovao Ustav SFRJ iz 1974. godine, što pokazuje primer tzv. »izbrisanih«.

Naime, prema Ustavu iz 1974. godine, postojalo je dvojno državljanstvo – republičko i jugoslovensko. Svako ko je imao republičko državljanstvo automatski je imao i jugoslovensko, ali to nije bilo opštepoznato jer nije imalo praktičnu važnost. U zvaničnim dokumentima, pasošima i drugim ispravama bilo je navedeno isključivo jugoslovensko državljanstvo, pa su građani tako i popunjavali administrativne formulare. Oko 200.000 ljudi iz drugih republika (što je činilo 10% slovenačkog stanovništva) nije bilo svesno da Slovenci automatski imaju i slovenačko državljanstvo, dok oni to pravo nisu imali. Među njima su bila i brojna deca i mladi rođeni u Sloveniji, kojima je republičko državljanstvo dodeljivano prema državljanstvu roditelja.

Tokom plebiscita o nezavisnosti, sve političke stranke i Skupština Slovenije obavezale su se da će svi doseljenici iz drugih jugoslovenskih republika moći bez teškoća da dobiju slovenačko državljanstvo ukoliko podnesu zahtev. Većina ih je to i učinila, iako su se mnogi suočili sa ozbiljnim poteškoćama jer nisu mogli da pribave potrebnu dokumentaciju iz bivših jugoslovenskih republika. Međutim, 25.671 osoba nije podnelo zahtev – bilo zato što to nisu želeli, nisu mogli ili nisu ni znali da nemaju slovenačko državljanstvo. Kao posledicu toga, doživeli su administrativni genocid. U februaru 1992. godine, oni su „izbrisani" iz registra stalnog prebivališta, čime su izgubili sva prava. U praksi, to je značilo da su preko noći ostali bez dokumenata, socijalnog i zdravstvenog osiguranja, zaposlenja, mogućnosti školovanja. Među njima je bilo i mnogo dece rođene u Sloveniji.

Ova istorijska mrlja, koju je posle mnogo godina delimično ispravio Evropski sud za ljudska prava, dodatno je teža zbog dva ključna razloga. Prvo, deo vladajuće koalicije Demos, uprkos javnim obećanjima, planirao je obračun

sa jugoslovenstvom „na radikalan način", kako je to formulisao predsednik Demosa Jože Pučnik, još pre plebiscita. Drugo, jedan od glavnih argumenata slovenačke politike za napuštanje Jugoslavije bio je da ta država nije demokratska i da ne poštuje građanska prava. Međutim, tek osamostaljena Slovenija pala je upravo na tom ispitu – već na samom početku postavila je nacionalnu pripadnost kao najveću vrednost nove države, čime je pokazala da princip jednakih građanskih prava u nizu argumenata za osamostaljenje nije baš bio prioritet.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Borak, N., 2010, Jugoslavija med integracijo in dezintegracijo, u: Čepič. Z., (ur). Slovenija-Jugoslavija, krize in reforme 1968/1988, Ljubljana, Inštitut za novejšo zgodovino.
2. Kardelj, E., 1970, *Razvoj slovenskega narodnega vprašanja*, Ljubljana, Državna založba Slovenije.
3. Kardelj, E, 1974, *Problemi naše socialistične graditve, knjiga 9*, Ljubljana, Državna založba Slovenije.
4. Kardelj, E., 1978, *Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja*, Ljubljana, Komunist.
5. Kavčič, S., 1987, Spopad (I), *Teleks*, br. 1, 7. januar, str. 20.
6. Kavčič, S., 1988, Spopad (II), *Teleks*, br. 3, 21. januar, str. 17.
7. Krivic, M. (prir.), 1979, *Edvard Kardelj. Politični sistem socialističnega samoupravljanja*, Ljubljana, Zveza delavskih univerz Slovenije.
8. Miletić, A. R., 2021, *Arbitrarni konstitucionalizam: Ustavni sud Jugoslavije 1988–1991*, u: Perović, L. (ur.), *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 243–244.
9. Repe, B., 1989, Utrinki iz bližnjega leta 1962, Teorija in praksa, God. 26, br. 11–12, str. 1498–1511.
10. Repe, B., 1990, Utrinki iz bližnjega leta 1962, Teorija in praksa, God. 27, br. 1–2, str. 224–231.
11. Repe, B., 1990, *Obračun s perspektivami*, Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče.
12. Režek, M. 1998, Jugoslovanski federalizem in ustavni zakon leta 1953, Prispevki za novejšo zgodovino, God XXXVIII, br. 1–2, str. 151–160.
13. Godeša, B., 2006, *Slovensko nacionalno vprašanje med drugo svetovno vojno*, Ljubljana, Inštitut za novejšo zgodovino.

14. Lampe, J. R., 1996, *Yugoslavia as History: Twice there was a Country*, Cambridge, Cambridge University Press.
15. Lampe, J. R., 1996, *Yugoslavia as History: Twice there was a Country*, Cambridge, Cambridge University Press.
16. *Slovenski poročevalec*, III posebna (bihaška) številka 1942. Objavljeno tudi v: *Jesen 1942. Korespondenca Edvarda Kardelja in Borisa Kidriča*, Ljubljana, Inštitut za zgodovino delavskega gibanja, 1963. Broj dokumenata 207.
17. Repe, B., *Legitimnost SNOS-a i njegova uloga u razvoju državnosti i narodne vlasti*, u: Weiss, J. (ur.), 2024, *Temelj našem narodu: Zbornik istorijskih rasprava povodom 80-godišnjice zasedanja Slovenačkog narodnooslobodilačkog saveta (SNOS) 19. i 20. februara 1944. u Črnomlju*, Črnomelj, Mestna muzejska zbirka Črnomelj i Opština Črnomelj, str. 302–342.

Izvori

1. Arhiv Jugoslavije, Osnovni uzroci i pravci ustavnih promena: Intervju Edvarda Kardelja za RTV Ljubljana i RTV Beograd, 3. april 1973. Fond: Predsedništvo SFRJ, Zajedničke sednice predsedništva SFRJ. Peta zajednička sednica predsedništva SFRJ sa Saveznim izvršnim većem, održana 5. aprila 1973. godine u Beogradu, fascikla 7.
2. Arhiv republike Slovenije, Predelava in izvajanje pisma IK CK ZKJ, konkretni ukrepi v zvezi z izvajanjem pisma (18. maj 1962), fond CK ZKS, Seje IK CK ZKS, 1962,111/15.
3. *Jesen 1942* (zbornik dokumenata), 1963, pismo Edvarda Kardelja J. B. Titu 14. decembra 1942. Ljubljana, Inštitut za zgodovino delavskega gibanja.
4. Nikolić, K., Petrović, V., 2011, *Dokumenta Predsedništva SFRJ 1991. Tom 1, (januar – mart 1991): Od mira do rata,* Beograd, Institut za savremenu istoriju i Fond za humanitarno pravo.
5. *Republiški informativni bilten*, br. 11, 17. januarja 1974.
6. *Republiški informativni bilten*, br. 12, 18. januarja 1974.
7. *Republiški informativni bilten*, br. 15, 23. januarja 1974.
8. *Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije*, Ljubljana, 1974, Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije.
9. *Zbornik dokumentov in podatkov o narodnoosvobodilni vojni jugoslovanskih narodov. Del VI/ I. knjiga (Borbe v Sloveniji 1941),* 1965, Ljubljana, Inštitut za zgodovino delavskega gibanja.

SLOVENES, FEDERALISM AND THE 1974 CONSTITUTION

Božo Repe

ABSTRACT

The aim of this contribution is to examine the historical relationship of the Slovenes toward the Yugoslav federation from the Second World War to the adoption of the 1974 Constitution. The Slovenian understanding of Yugoslav federalism originated during the WWII and was fundamentally grounded in the principle of the right to self-determination, including the right to secession. Notwithstanding the federalist framework proclaimed by AVNOJ, the Yugoslav political system continued for many years after the war to function in a markedly centralized manner. Kardelj's conception of constitutional organization, eventually institutionalized in the Constitution of 1974, largely accommodated Slovenian political aspirations and perceptions of federalism. Following the deaths of Kardelj and Tito, the Slovenian political elites formally remained committed to the constitutional framework established in 1974. During the 1980s, however, growing economic instability, coupled with increasing concerns over the possible erosion of republican autonomy, gradually undermined confidence in the future viability of Yugoslavia. The failure of constitutional and economic reforms, together with the intensification of nationalist politics during the second half of the decade, ultimately contributed to the Slovenian decision in favor of state independence.

Keywords: 1974 Constitution; Osvobodilna fronta (Liberation Front); Slovenian National Liberation Council (SNOS); federal Yugoslavia; republican statehood; self-determination; secession; self-management; Edvard Kardelj; Aleksandar Ranković.

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.rmiletic

Aleksandar R. MILETIĆ[1]

USTAVNE PROMENE U SFRJ I SRBIJANSKI RECENTRALISTI, 1967-1990.

Apstrakt: *U radu se razmatra politika partijskog i državnog rukovodstva S. R. Srbije koja je bila uspostavljena kao odgovor na promene ingerencija saveznih institucija SFRJ na osnovu ustavnih amandmana 1967–1971. i Ustava 1974. Usvajanjem termina „recentralisti", rad analizira unutrašnju dinamiku i svojevrsne generacijske smene unutar ove političke grupacije – od Petra Stambolića i Draže Markovića, preko Ivana Stambolića, do – Dragiše Buce Pavlovića i početnog perioda političke karijere Slobodana Miloševića. Fokus analize usmeren je na njihove pokušaje revizije procesa donošenja odluka na saveznom nivou, sa akcentom na zahtevu za odbacivanjem primene principa konsenzusa i usaglašavanja prilikom donošenja odluka. Posebna pažnja posvećena je problemu legitimnosti zahteva koje su recentralisti iznosili na javnim forumima, odnosno pitanja u kojoj su meri ta nastojanja bila legitimna u okvirima tadašnjeg državnog sistema, a u kojoj su potencijalno podrivala krhku ravnotežu jugoslovenske federacije.*

Ključne reči: Recentralisti, konsenzus, Ustav 1974, Draža Marković, Ivan Stambolić, Slobodan Milošević.

1. UVOD

U ovom radu[2] biće konceptualizovana politika srbijanskog partijskog i državnog rukovodstva u odnosu na ingerencije saveznih institucija SFRJ,[3] koje

1 Viši naučni saradnik, Institut za noviju istoriju Srbije u Beogradu, email: aleksandar.r.miletic@inis.bg.ac.rs i armiletic@gmail.com; ORCID iD 0000-0002-0955-1488.

2 Prilog za zbornik je nastao kao rezultat rada u Institutu za noviju istoriju Srbije koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija RS, a na osnovu Ugovora o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2025. godini br. 451–03–136/2025–03/200016.

3 Pridev „srbijanski" u ovom radu se koristi isključivo u političko-teritorijalnom smislu i radi tačnijeg preciziranja pojava i događaja na koje se odnosi. Nalazi se još u Vukovom rečniku srpskog jezika iz 1852. i nema i ne bi trebalo da ima pežorativni ili derogirajući prizvuk, up. Karadžić, V. St., 1852, *Srpski rječnik: istumačen njemačkijem i latinskijem riječima*, Beč, Štamparija Jermenskog manastira, str. 707. U ovom tekstu biće u upotrebi kada se referiše na institucije ili teritoriju tzv. Uže Srbije i u kontekstu delokruga ingerencija i odlučivanja rukovodilaca Saveza Komunista Srbije (SKS), bez pokrajinskih SK (Kosova i Vojvodine). Naime, iako formalno deo članstva i foruma organizacije SKS, istaknuti političari iz pokrajinskih partijskih organizacija imali su u periodu kojim se bavi ovaj rad,

su proisticale iz ustavnih promena 1967–1971 i primene odredbi Ustava iz 1974. Usvajajući termin „recentralisti" koji je uvela Sabrina P. Ramet za protagoniste ove politike koji su delovali tokom osamdesetih godina prošlog veka,[4] rad analizira unutrašnju dinamiku i svojevrsnu smenu generacija unutar ove političke grupacije: od Petra Stambolića i Draže Markovića, preko Ivana Stambolića, do Dragiše Buce Pavlovića i Slobodana Miloševića (u početnom periodu njegove karijere u politici). Pored insistiranja na snaženju uticaja institucija savezne države, sastavni, a možda i važniji deo političke agende recentralista odnosio se na protivljenje konsolidovanju ingerencija pokrajina u sastavu Srbije. S obzirom na ograničeni prostor predviđen za pisanje priloga, ovaj „pokrajinski" aspekt politike recentralista je razmatran samo u grubim crtama. Fokus analize je na njihovom pokušaju revizije načina donošenja odluka na saveznom nivou i neposrednije na njihovom kontinuiranom protivljenju doslednoj primeni konsenzualnog načina donošenja odluka, aktiviranja pojedinačnog veta i usaglašavanja u tom procesu.

U kontekstualnom smislu, ovaj rad nastoji da rekonstruiše politički, ideološki, vremenski i konstitucionalni okvir u kojem su recentralisti delovali. Predmet istraživanja su javni govor i politički programi gorepomenute petorice najistaknutijih političara ove grupacije. Razvoj njihovih recentralističkih koncepcija biće sagledan u sinhronoj i dijahronoj komparaciji u vremenskom periodu od uvođenja prvih ustavnih amandmana 1967–1971, do 1989. kada politički pravac Slobodana Miloševića prestaje da korespondira sa osnovnim koncepcijama recentralista, onako kako su one definisane u ovom radu. Jedno od pitanja koje će biti analizirano odnosi se na legitimnost zahteva koje su recentralisti iznova iznosili na javnim forumima SFRJ, naime, u kom okviru i u kojoj meri se njihova nastojanja mogu smatrati legitimnim zahtevom za preuređenje odnosa u zajedničkoj državi, a u kojoj su možda narušavala krhku ravnotežu na kojoj je zajednička država počivala?

S obzirom na pomenuto ograničenje obima i formata rada, diskusija o činjenicama i konceptima biće ograničena na najuticajnije autore i najvažnije interpretacije u (post)jugoslovenskoj naučnoj produkciji. Tema je u brojnim aspektima otvorena i u velikoj meri istražena u analitičkim radovima Slobodana Selinića i Koste Nikolića i sintezi Ljubodraga Dimića, dok značajne iskorake u

značajno drugačija načelna opredeljenja o strukturi i funkciji Federacije i SR Srbije od rukovodioca iz tzv. Uže Srbije, čija politička agenda je ovde određena kao „srbijanska".

4 Ramet, S. P., 2005, *The Three Yugoslavias: State Building and Legitimation*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 333, 337; Ramet, S. P., 2002, *Balkan Babel: The Desintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*, Boulder, CO, Westview Press, pp. 10, 16.

teorijskom i konceptualnom smislu, uz određene kontroverze, pruža monografija Dejana Jovića[5]. U globalnoj istoriografskoj produkciji, knjige Sabrine P. Ramet veoma uspelo objedinjuju istraživački i teorijsko-konceptualni pristup temi.[6] Uz ove radove treba pomenuti da su problemi funkcionisanja savezne države u uslovima konsenzualnog načina donošenja odluka bili podvrgnuti ozbiljnoj kritici još sredinom osamedesetih godina prošlog stoleća od strane brojnih autora; ove kritike su verovatno najelokventniji izraz dobile u knjizi Jovana Mirića, esejima Zorana Đinđića i Memorandumu SANU[7]. Formativni period u kojem nastaje srbijanski recentralistički program je kao sporedna tema iscrpno istoriografski analiziran u knjizi Milivoja Bešlina koja je posvećena srpskim liberalima[8].

Da bi se odgovorilo na prethodno otvoreno pitanje o legitimnosti recentralističkih koncepcija, trebalo bi prethodno odrediti na kojim osnovama je počivala ravnoteža sistema koja je omogućavala opstojavanje jugoslovenske federacije. Ovom problemu biće posvećena deonica teksta koja sledi nakon ovog, uvodnog dela. U drugoj deonici biće analizirana recentralistička nastojanja Petra Stambolića i Draže Markovića, u trećoj Ivana Stambolića, u četvrtoj Pavlovića i Miloševića. Rezultati istraživanja i komparativne analize kao i zaključna razmatranja biće prezentovani u poslednjem delu rada. Tekst je pisan na osnovu arhivskih i objavljenih izvora, memoarske građe, štampe i literature.[9]

5 Selinić, S., 2021, *Srbija 1980–1986. Politička istorija od Tita do Miloševića*, Beograd, Institut za noviju istoriju Srbije; Selinić, S., 2024, *Jugoslavija i Zapad 1980–1983. Spoljni dug i unutrašnja kriza*, Beograd, Institut za noviju istoriju Srbije; Dimić, Lj., 2001, *Istorija srpske državnosti knj. 3: Srbija u Jugoslaviji*, Novi Sad, SANU ogranak NS, Beseda, Društvo istoričara Južnobačkog i Sremskog okruga; Jović, D., 2003, *Jugoslavija – država koja je odumrla: Uspon, kriza i pad Četvrte Jugoslavije, 1974–1990*, Beograd i Zagreb, Prometej i B92. Selinićeve knjige pružaju najiscrpniju i najpotpuniju rekonstrukciju najvažnijih događaja iz domena političke istorije u Srbiji između 1980. i 1986.

6 Ramet, S. P., 1992, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962–1991*, Bloomington, Indiana University Press; Ramet, S. P., 2002; Ramet, S. P., 2005.

7 Mirić, J., 1984, *Sistem i kriza: prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije*, Zagreb, Cekade; Đinđić, Z., 1988, *Jugoslavija kao nedovršena država*, Novi Sad, Književna zajednica Novog Sada. Za analizu Đinđićevih tekstova v. Miletić, A. R., 2023, Zoran Đinđić i ideološke koncepcije vremena, 1986–1993, *Kritika: časopis za filozofiju i teoriju društva*, Vol. 2, No. 2, str. 343–368. Za integralni tekst Memoranduma v. Mihailović, K., Krestić, V., 2017, *Memorandum SANU posle trideset godina,* Beograd, Kompanija „Novosti".

8 Bešlin, M., 2022, *Ideja moderne Srbije u socijalističkoj Jugoslaviji knj. 1*, Novi Sad i Beograd, Akademska knjiga i Institut za filozofiju i društvenu teoriju.

9 Privremena obustava rada u objektu Državnog arhiva Srbije u Železniku zbog građevinskih radova koji se tamo obavljaju, predstavljala je poseban istraživački izazov. Naime, na pomenutom mestu su pohranjeni najvažniji izvori za pisanje rada koji je posvećen političkim

2. RECENTRALISTI: PRECIZIRANJE POJMA

U srpskoj popularnoj percepciji, politika srbijanskih recentralista se često pojednostavljeno uzima kao politika zanemarivanja predočenih srpskih nacionalnih interesa. Na taj način je to bilo postavljeno još osamdesetih godina u tekstu Memoranduma SANU, u dnevnicima i zapisima Dobrice Ćosića i u diskursu opozicionih partija u Srbiji na početku višestranačja, gde je ova politika označavana kao „nepatriotska", „izdajnička", „kapitulantska", „vazalna", itd.[10] U novijoj srpskoj istoriografiji, međutim, nastojanja političke generacije recentralista interpretirana su u osnovi afirmativno kao izraz navodno jednodušnog srpskog protivljenja Kardeljevom konceptu decentralizacije SFRJ[11]. Negativan odnos prema ustavnim promenama (1967–1971) i Ustavu iz 1974. je i danas jedna od podrazumevajućih i samorazumljivih istina u srpskom javnom diskursu i istoriografiji. Memorandum SANU, pomenuta Dimićeva sinteza, Đinđićevi eseji, Ćosićevi zapisi, Mirićeva studija i Selinićeve monografije – svi u osnovi podrazumevaju negativan, gotovo poguban uticaj koji su ustavne promene iz 1974. imale na kasniji razvoj odnosa unutar jugoslovenske državne zajednice. Simplifikovano i propagandistički, ove koncepcije su podrazumevajuće opšte mesto u diskursu aktuelnog populističkog režima u Srbiji, a ponovljene su i u skorašnjem režimskom dokumentarcu „Dosije Vojvodina" iz februara 2025. u produkciji tzv. Centra za društvenu stabilnost iz Novog Sada[12]. Jedan od ključnih argumenata te 'srpske' kritike Ustava iz 1974. je insistiranje na činjenici da je jačanje „etatizama" na republičkim i pokrajinskim nivoima i oduzimanje jasnih ingerencija saveznoj državi pripremilo teren za kasniji raspad zajedničke države. U ovoj teleološkoj projekciji dezintegracije zemlje, ustav-

generacijama SKS. Ostajem u obavezi da ovo istraživanje dopunim u budućnosti kada pomenuta arhivska građa bude ponovo dostupna za istraživanje.

10 Mihailović, K., Krestić, V., 2017, 175–6, 179. Ćosić, D., 2002 *Piščevi zapisi, 1981–1991.*, Beograd, Filip Višnjić, str. 43, 61, 183, 189, 272, 282; Jović, D., 2003, str. 180; Miletić, A. R., 2022, Etnički diskurs u srbijanskom opozicijskom tisku: *Demokratija* i *Srpska reč*, 1990–1991., *Časopis za suvremenu povijest*, Vol. 54, No. 1, str. 69.

11 Selinić ima afirmativni sud prema osnovnim opredeljenjima i prema glavnom usmerenju srbijanskog partijskog i državnog rukovodstva u periodu 1980–1986; takođe, on njihove glavne protagoniste neposredno identifikuje sa Srbijom i predočenim srpskim interesom, naročito u odnosu na koncepcije i odluke partijskih delegata i rukovodstava drugih jugoslovenskih republika i pokrajina, v. Selinić, S., 2021, str. 5, 7–367, 483–8. Dimić je mnogo suzdržaniji u pogledu sudova i ocena, ali i iz njegove analize proističe afirmativni odnos prema glavnim pravcima politike srbijanskog rukovodstva u vreme donošenja ustavnih amandmana i nakon uvođenja Ustava iz 1974, v. Dimić, Lj., 2001, str. 404–47.

12 *Dosije Vojvodina*, (https://www.youtube.com/watch?v=oApFGjFBdGw, 15. decembar 2025)

ne promene su bile na jedan ili drugi način nametnute srbijanskom rukovodstvu koje se kasnije opiralo striktnoj primeni ustava.

Dejan Jović, naprotiv, smatra da je srbijanska politička elita svojevoljno prihvatila, kako smenu Rankovića 1966. tako i pomenute ustavne promene između 1967. i 1974. Prema njegovom mišljenju, partijsko i državno rukovodstvo Srbije, ne samo što je dobrovoljno prihvatalo ove promene već je bilo ideološki saobrazno sa Kardeljevim idejama decentralizacije, emancipacije etničkih manjina („narodnosti") i konsolidovanja pokrajinskih autonomija. Jović navodi da su srbijanski kadrovi – kao uostalom i rukovodstva u drugim republikama i pokrajinama – bili motivisani očekivanjem da će nakon ustavnih promena moći da uživaju blagodeti samostalnog vođenja ekonomije i politike na republičkom nivou i da im se u taj domen ingerencija niko neće mešati. On insistira da su, jednom prihvaćene, Kardeljeve koncepcije ostale vladajuća vrednosna paradigma u Srbiji sve do kraja osamdesetih godina, kada ih na političkim forumima i u javnom prostoru smenjuju Miloševićev i Ćosićev etnički diskurs.[13] Kod Jovića se, dakle, podrazumeva jedinstvo rukovodstva i ideološki kontinuitet u srpskoj političkoj eliti, od smene Rankovića 1966, tokom donošenja ustavnih amandmana 1967–1971. i donošenja Ustava 1974, pa sve do pobede Miloševićeve struje u srbijanskoj partiji na Osmoj sednici 1987.

U prilog toj tvrdnji o jedinstvu i kontinuitetu opredeljenja srbijanske političke elite, Jović se u prvom redu i uglavnom poziva na javno iznete, poznate stavove i opredeljenja Marka Nikezića i Latinke Perović, u kojima su oni prihvatali Kardeljeve koncepcije u domenu decentralizacije partije i države, dalje emancipacije etničkih manjina, konsolidovanja pokrajinskih autonomija i prihvatanja republičkih samosvojnosti.[14] Manje ubedljivo, autor se u dokazivanju svoje teze poziva na navode Petra Stambolića i Draže Markovića. Kod Stambolića, on se oslanja na neke njegove naknadne reminiscencije, zabeležene skoro dve decenije posle ovih događaja, a kod Draže Markovića na delove njegovih objavljenih dnevničkih beleški. U pomenutim izvorima obojica su isticali navodne Kardeljeve ljudske vrline i vrednosti, njegovu posvećenost idealima jugoslovenskog socijalizma i prisni odnos koji su na ličnom nivou imali sa Kardeljem. Jović ove problematične indikacije uzima kao dokaz da su i Marković i Stambolić u ideološkom smislu sve vreme bili na Kardeljevoj strani i uz poredak koji je bio propisan ustavnim amandmanima i Ustavom iz 1974.[15] Činjenicu da se Tito aktivno mešao u odnose u srpskoj političkoj eliti, Jović smatra

13 Jović, D., 2003, str. 156–8, 166–7.
14 *Ibid*, str. 172–4
15 *Ibid*, str. 174–8

sporednom jer se predsednik svakom tom prilikom naslanjao na već postojeće partijske grupe i kadrove unutar republike, pa se, prema Jovićevom mišljenju, i po ovom osnovu može ustanoviti svojevrsni ideološki i politički kontinuitet u okviru republičke partijske i državne elite u Srbiji u navedenom periodu.[16]

Jovićevo pozivanje na srpske liberale i na njihovo ideološko korespondiranje sa Kardeljevim koncepcijama decentralizacije, emancipacije i demokratizacije je u najvećoj meri utemeljeno i tačno.[17] Problem sa Jovićevom tvrdnjom je što se politički profil istaknutih srpskih liberala ne može ni po kom osnovu podrazumevati kao tipičan ili reprezentativan za srbijansku političku elitu u čitavom periodu 1966–1987, a na koji se u njegovoj generalizaciji odnosi. To je problematično čak i za vreme između 1968. i 1972, a ne stoji uopšte za period posle oktobra 1972. kada su Nikezić i Perović bili izvan svih tokova politike i javnog života. Ne samo da se oni, kao ni Koča Popović ili Mirko Tepavac, ne mogu podrazumevati kao deo srbijanske političke elite u čitavom navedenom periodu već se nijedna od ovih figura više nije nalazila u aktivnoj politici ni u vreme donošenja Ustava iz 1974. ni u periodu primene ovog ustava.

Srbijansko državno i partijsko rukovodstvo u periodu 1966–1972. nije bilo monolitno, niti se može podrazumevati kontinuitet pristajanja uz Kardeljeve koncepcije tokom i nakon tog perioda. Latinka Perović, u svom memoarsko-dokumentarnom delu, kao i Bešlin i Dimić, jasno ističu podvojenost unutar tog rukovodstva u vreme donošenja ustavnih amandmana[18]. Podeljenost između dva krila srbijanske partije: jednog – konzervativnog, dogmatskog i birokratskog i drugog – reformskog, liberalnog i demokratskog, bila je naglašeno prisutna od 1968, a prevaziđena je tek intervencijom (doživotnog) predsednika Republike, oktobra 1972. Tom prilikom je reformsko krilo srbijanske partije, koje je prihvatalo suštinsku decentralizaciju[19] jugoslovenske i srpske države i partije bilo zamenjeno konzervativnom frakcijom predsednikovih lojalista predvođenih Dražom Markovićem. Političku moć i ideološki pravac u Srbiji je od tada kreirala ta politička grupacija čiji su istaknuti predstavnici pored Markovića, bili Petar i kasnije Ivan Stambolić, Dragiša Buca Pavlović i Slobodan Milošević.

U bitnim pitanjima značaja i uloge institucija federalne države u SFRJ, ova grupacija je u periodu od 1975. do 1989. pokazivala saglasnost i gotovo

16 *Ibid*, str. 163–4

17 Uporediti sa većinom navoda u pomenutoj knjizi o srpskim liberalima, v. Bešlin, M., 2022, str. 32–3, 282–8, 320–3.

18 Perović, L., 2018, *Zatvaranje kruga – ishod političkog rascepa u SKJ 1971/1972*, Sarajevo, University Press; Dimić, Lj., 2001, str. 412–33; Bešlin, M., 2022, str. 437–441, 507–11;

19 Sintagma koju pozajmljujem od Bešlina.

podudarnost stavova koji su bili po svim osnovama suprotstavljeni Kardeljevim koncepcijama decentralizacije. To je jasno i iz podrobne Selinićeve analize pozicioniranja srbijanske političke elite u periodu 1980–1986[20]. S druge strane, Jovićeva tvrdnja o pristajanju srbijanske političke elite uz Kardeljeve ideološke koncepcije mogla bi se u određenoj meri odnositi na teorijske radove Najdana Pašića, čiji su glavni tokovi rezonovanja bili preuzimani od strane Ivana Stambolića i Dragiše Buce Pavlovića u argumentovanju opredeljenja za ostvarivanje samoupravnog jedinstva radničke klase kroz ostvarivanje pluralizma samoupravnih interesa[21]. Pašić je, u tom smislu, tokom osamdesetih godina 20. stoleća figurirao kao neformalni ideolog Saveza Komunista Srbije, a njegova doktrina kao svojevrsna ideološka transmisija između Kardeljevih koncepcija i političke ideologije koju su zastupali pomenuti recentralisti. Iz podrobne analize njegovih tekstova i iz javnih istupanja istaknutih recentralista može se zaključiti da su oni i ovaj aspekt Kardeljeve ideologije pokušavali da interpretiraju „recentralistički", ali o tome podrobnije u sledećim deonicama rada.

U svakom slučaju, kontekst ostavarivanja samoupravnog jedinstva i centralizacije uprave bio je jasno prisutan u retorici i zahtevima srbijanske političke elite od 1975. do 1989. U socijalističkoj Jugoslaviji se za pomenuti politički program u ovom kontekstu upotrebljavao izraz „centralisti" ili pežorativno „unitaristi" da bi se uspostavila veza sa prokaženom ideologijom iz vremena Kraljevine Jugoslavije. Izraz Sabrine P. Ramet „recentralisti" mi se čini preciznijim jer ukazuje na proces ponovne centralizacije, to jest povratka na odnose koji su vladali pre smene Rankovića i donošenja ustavnih amandmana 1967–1971. Recentralisti su 'na vlasti' od smene liberala 1972; u formativnom periodu, u svojstvu Titovih lojalista oni prihvataju ustavne promene iz 1974, koje počinju da otvoreno osporavaju već početkom naredne godine.

3. FEDERALNA JUGOSLAVIJA KAO POLITIČKI MODEL „RAVNOTEŽE SNAGA"

Todor Kuljić je za jugoslovensku državnu zajednicu koristio izraz „federacija ravnoteže" i kod njega se ovo određenje odnosilo na čitav period socijalističke Jugoslavije[22]. Tezu o jugoslovenskoj federaciji kao političkom modelu

20 Selinić, S., 2021.

21 Pašićevi teorijski stavovi u odnosu na pitanja ostvarivanja samoupravnog jedinstva potpuno su razvijeni u Pašić, N., 1983, *Interesi i politički proces. Konflikti i konsenzus u političkom odlučivanju*, Beograd, Komunist, str. 339–411.

22 Kuljić, T., 2004, *Tito – sociološkoistorijska studija*, Zrenjanin, Gradska narodna biblioteka „Žarko Zrenjanin", str. 101–2.

„ravnoteže snaga" razvila je Sabrina P. Ramet u knjizi posvećenoj fenomenima nacionalizma i federalizma u socijalističkoj Jugoslaviji[23]. Kod nje se ovo tumačenje odnosi neposredno na period posle smene Aleksandra Rankovića 1966, a naročito na vreme posle Titove smrti kada se jugoslovenska federacija održavala kroz sistem usaglašavanja interesa tzv. subjekata federacije. Odluke saveznih organa vlasti počivale su na principu uspostavljanja konsenzusa političke volje predstavnika šest federalnih jedinica i dve pokrajine koji su figurirali kao „elementi federacije".

Uspostavljanju konsenzusa prethodili su dugotrajni pregovori i mukotrpna „usaglašavanja" predstavnika federalnih jedinica. U donošenju različitih odluka na površinu su izlazili suprotstavljeni republički interesi i različite forme kratkoročnih „koalicija" koje su obrazovale federalne jedinice. Od slučaja do slučaja, za određena rešenja zauzimali su se predstavnici republika koje su po drugim pitanjima bile suprotstavljene. Na primer, u decembru 1979. predlog srbijanske delegacije oko načina obračuna ličnog dohotka u raspravi u Veću republika i pokrajina podržale su slovenačka, hrvatska, makedonska i vojvođanska delegacija.[24] U isto vreme na usaglašavanju u Ustavnoj komisiji koja se bavila pitanjem trajanja mandata članovima SIV-a predstavnici Srbije, Slovenije i Makedonije bili su za četvorogodišnji mandat, delegati iz Hrvatske su izrazili spremnost da podrže svaki postignuti dogovor, a preostale republike i pokrajine su bile za dvogodišnji mandat.[25] Možda su upravo takve naizmenične kratkoročne koalicije federalnih jedinica održavale relativnu stabilnost sistema i „ravnotežu snaga" unutar njega.

S druge strane, sistem se spoticao gotovo svaki put kada je trebalo delovati operativno ili sistemski na nivou federacije. Na sednici Predsedništva CK SKJ u martu 1979. u tom smislu se govorilo o zakonskom predlogu koji je 15 puta bezuspešno ulazio u proceduru u Saveznoj skupštini i svaki put je zloupotrebom prava veta bilo osujećeno njegovo izglasavanje. U uvodnom izlaganju Ferhada Kotorića na toj sednici pomenuto je i da su rokovi za postizanje saglasnosti za neke zakone i odluke na nivou savezne države bili u to vreme projektovani i na period od tri godine.[26] Drastičan slučaj nefunkcionisanja mehanizma usaglašavanja zabeležen je u vreme bolesti i neposredno posle smr-

23 Ramet, S. P., 1992, pp. XV–XVIII, 3–5, 16–9, 38, 52, 84–91, 98, 106–9, 270–9.

24 *Ibid,* p. 159.

25 Videti izlaganja Ferhada Kotorića i Milke Planinc u Neautorizovanim magnetofonskim beleškama (dalje u tekstu: NMB), 68. sednica Predsedništva CKSKJ od 7. oktobra 1980. u AJ, Fond Saveza komunista Jugoslavije (507), III/289, str. 27, 29.

26 Videti uvodno izlaganje Ferhada Kotorića i govor Vidoja Žarkovića u NMB, 18. sednica Predsedništva CKSKJ od 1. marta 1979. u AJ, 507, III/239, str. 7, 26.

ti vrhovnog arbitra socijalističke Jugoslavije, prilikom procedure donošenja Društvenog plana razvoja SFRJ za period 1981–1985.

Donošenju ovog najznačajnijeg akta u domenu planiranja ekonomskog razvoja zemlje trebalo je da prethodi dostavljanje potrebnih „elemenata" za planiranje od strane republičkih i pokrajinskih vlada. One su bile u obavezi da te informacije dostave Saveznom Izvršnom Veću (SIV) u zakonskom roku do novembra 1979, međutim, do isteka tog roka to nije učinila nijedna. Rok je zatim produžen do maja 1980, kada je traženu informaciju podnela samo jedna republika i to na nepotpun i suviše uopšten način. Rokovi su zatim pomerani još nekoliko puta, bez rezultata i bez propisane odgovornosti za one koji su prekršili zadate obaveze. Za sve to vreme, predstavnici SIV-a su u Saveznoj skupštini bespomoćno apelovali da se zakonske obaveze izvršavaju; i pored tih verbalnih apela oni ništa drugo nisu preduzimali. Savezni Društveni plan za pomenuti period donet je naposletku u Veću republika i pokrajina sa velikim zakašnjenjem tek u martu 1981, dakle u okviru perioda planiranja za koji je bio namenjen.[27]

Kontinuirana nastojanja srbijanskih recentralista na ubrzavanju procedura donošenja odluka na saveznom nivou urodila su tek mršavim rezultatima u amandmanima na Ustav iz 1974. koje je Savezna skupština izglasala u oktobru 1988. Pomenutim amandmanima omogućeno je da Veće republika i pokrajina odlučuje o predlogu zakona „na osnovu usklađivanja stavova u Veću o predlozima i primedbama skupština republika i skupština autonomnih pokrajina o nacrtu zakona", a ne „na osnovu dane saglasnosti" tih skupština kako je bilo ranije. Dakle, dogovaranje o nacrtu i predlogu zakona se više nije odvijalo na dvema instancama odlučivanja, već samo na jednoj. Druga važna promena u pravcu veće samostalnosti izvršne vlasti na saveznom nivou su amandmani koji su ovlastili SIV da u sprovođenju saveznih propisa i donošenju podzakonskih akata više ne mora da se usaglašava sa odgovarajućim organima u republikama i pokrajinama. To je manje-više sve što je u domenu operacionalizacije funkcija federacije postignuto kroz proces dogovaranja i kao rezultat nastojanja recentralista na saveznom nivou.[28]

U procesu donošenja amandmana, zahtev za osnivanje Veća udruženog rada na kome su naročito insistirali predstavnici Srbije nije bio prihvaćen[29]. U argumentaciji recentralista ovo veće je trebalo da na jedinstven način

27 N. A., 1980, Ubrzati usaglašavanje o Društvenom planu 1981–1985, *Politika*, 1. oktobar, str. 7; N. A., 1981, „Usvojen Društveni plan", *Politika*, 18 mart, str. 7.

28 Za sadržaj amandmana i ekspoze predsednika Skupštine SFRJ Dušana Popovskog od 20. oktobra 1988 v. Sokol, S., Valković, Lj., 1990, *Komentar Ustava SFRJ*, Zagreb, CIP, str. 5–17, 322–4, 349–53.

29 *Ibid*, 13–4

i na nivou Jugoslavije reprezentuje interese radničke klase i principe radničkog samoupravljanja. To bi bilo jedino veće Skupštine SFRJ u kojem bi odluke bile donošene većinom glasova bez posebnog usaglašavanja stavova republičkih i pokrajinskih delegacija, tako da je u postojećoj konstelaciji odnosa sasvim razumljivo zašto je ovaj predlog bio većinski odbačen u Ustavnoj komisiji.[30] Izvan srbijanskih recentralista očuvanje modela dogovorne ekonomije, usaglašavanja stavova i principa konsenzusa u donošenju odluka na saveznom nivou bio je imperativ za rukovodstva u svim drugim jugoslovenskim republikama i u pokrajinama.

Polazeći od logike Kuljića i Ramet, u ovom radu su „sistem usaglašavanja" i princip očuvanja „ravnoteže snaga" federalnih jedinica u organima federacije usvojeni kao neophodne premise održanja zajedničke države na osnovu „pravila igre" koja su bila propisana važećim Ustavom. Sve ono što je ugrožavalo te premise biće razmatrano kao moguća opasnost za održavanje državne zajednice. Polazeći od ove premise, analiza recentralističkih koncepcija srbijanskih političara biće usmerena naročito ka ovom njihovom aspektu. Pokušaji preglasavanja i majorizacije mogli su stvoriti osećaj podozrenja kod onih republika koje su smatrale da mogu ostati u manjini. Jednostrani akti, bez prethodnog dogovora predstavnika federalnih jedinica, takođe su mogli ugroziti ravnotežu snaga u okviru sistema i dovesti u pitanje održanje federalnih jedinica na okupu.

4. PETAR STAMBOLIĆ I DRAGOSLAV DRAŽA MARKOVIĆ

U ovom delu rada biće razmatran javni govor najstarije generacije recentralista koji su pripadali tzv. boračkoj generaciji srbijanskog rukovodstva, a koje svakako dosledno reprezentuju Petar Stambolić i Draža Marković. U smislu zastupanja i propagiranja koncepta recentralizacije, Markovićeva uloga je mnogo vidljivija i prisutnija u izvorima, pa će to doći do izražaja i u ovom radu. Stambolić je ređe javno nastupao, ali njegova nastojanja su takođe bila izrazito na liniji jačanja centralnih poluga vlasti. Na već pomenutoj sednici Predsedništva CKSKJ održanoj u martu 1979, on je, navodeći anomalije u procesu dogovaranja i sporazumevanja između republika i pokrajina, predlagao rešenja koja su bila upadljivo intervenistička. Stambolić je na toj sednici tražio aktivi-

30 O nezadovoljstvu srbijanskog rukovodstva po pitanju odbijanja predloga o obrazovanju Veća udruženog rada u Skupštini SFRJ v. u diskusiji Borisava Jovića na sednici Komisije za ustavna pitanja Skupštine SFRJ od 3. avgusta 1988. i u njegovom intervjuu magazinu *Intervju* od 14. oktobra 1988, koji su objavljeni u: Jović, B., 1989, *Datum za istoriju, 28. mart 1989*, Beograd, BIGZ, str. 85–6, 109.

ranje ustavnog mehanizma „privremenih mera" u donošenju odluka na saveznom nivou, takođe, on je zahtevao da Predsedništvo CK SKJ preuzme ulogu supervizora i arbitra u procesu postizanja konsenzusa.[31]

Stambolićeva diskusija iz oktobra 1981. pokazuje kakav je bio njegov prisni doživljaj uloge koju je u državi imao Kardelj, kao i njegovo shvatanje domašaja jugoslovenskog modela decentralizacije. U osnovi paradoksalno, Stambolić afirmativno govori o Kardeljevim formalno-neformalnim intervencijama kojima je po donošenju ustavnih promena uspevao da isposluje donošenje odluka na saveznom nivou. On dakle, ideološkom tvorcu sistema decentralizacije i konsenzualnog donošenja odluka odaje priznanje zbog konkretnih (van)institucionalnih mera kojima je u značajnoj meri derogirao taj sistem. Da stvari budu još problematičnije, Stambolić je u govoru pomenuo zemlje istočnog lagera, Rumuniju i Mađarsku, opet u pozitivnom kontekstu, naime, kao države u kojima centralni organi vlasti donose odluke mnogo jednostavnije i efikasnije nego što je to slučaj u samoupravnom sistemu SFRJ.[32]

Iako je na pomenutim forumima i kasnije tokom osamdesetih godina, sistem donošenja odluka na saveznom nivou bio kritikovan i od strane delegata iz drugih republika, kritički tonovi koji su dolazili iz Srbije su bili najizrazitiji i odnosili su se na same osnove sistema. U tom smislu, najveći izazovi institucionalnoj ravnoteži koja je uspostavljena Ustavom iz 1974. dolazili su iz redova najviših partijskih i državnih funkcionera Srbije. Zvanični zahtevi pojedinih srbijanskih političara za premodelovanjem odnosa u federaciji i u okviru SR Srbije datiraju još iz vremena donošenja prvih ustavnih amandmana 1968–1971. Kao što je već pomenuto, uklanjanjem rukovodstva Nikezić-Perović u oktobru 1972. godine, ova nastojanja postaju neka vrsta oficijelnog programa srpskog rukovodstva. Dakle, kroz čitav period 1968–1990. u SFRJ traje manje-više kontinuirani sukob koncepcija ili, barem, izrazito nezadovoljstvo srbijanske političke elite postojećim stanjem stvari. Javna istupanja i politička biografija Draže Markovića najizrazitije personifikuju to nezadovoljstvo.

Sudeći prema rasponu različitih sudova o Draži Markoviću koji dolaze od njegovih savremenika kao i onih koji su formirani kasnije u istoriografiji i publicistici, njegova politička ostavština je u najmanju ruku kontroverzna. Markovićevo odlučno protivljenje Miloševićevoj kandidaturi za mesto predsednika CK SKS 1986. i kasniji odlučni opozicioni stav prema njegovoj politici, do-

31 Videti NMB izlaganja Petra Stambolića na 18. sednici Predsedništva CKSKJ od 1. marta 1979. u AJ, 507, III/239, str. 82–3.

32 Videti NMB izlaganja Petra Stambolića na 80. (proširenoj) sednici Predsedništva CKSKJ od 17. oktobra 1981. u AJ, 507, III/301, str. 112.

nose mu naknadno izvestan ugled kod Miloševićevih protivnika[33]. Na primer, sa dosta simpatija o Markoviću je sredinom devedesetih govorio Ivan Stambolić, hvaleći njegovu mudrost i pronicljivost („stari lisac") u navođenju razloga koje je isticao protiv kandidature Miloševića[34]. Iz potpuno različite perspektive i u drugačijem kontekstu, afirmativan sud o Markoviću kao zaštitniku interesa Srbije i stavova SKS tokom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka nalazimo kod Dimića i Selinića, autora iz redova novije srpske istoriografije.

Nasuprot ovim pozitivnim ocenama o Markovićevoj političkoj ostavštini, brojni njegovi savremenici, saradnici i protivnici iznosili su i izrazito negativan sud o njegovom delovanju. Raif Dizdarević, partijski kolega iz BiH rukovodstva i svojevremeno najviši funkcioner federacije, u memoarima kaže da je Marković imao „reputaciju nacionalistički obojenog političara iz Srbije", takođe, da je bio „često nosilac velikosrpskih tendencija"[35]. Sam Marković u svojim memoarima otkriva da je bio svestan da je u jugoslovenskim krugovima još tokom 70-ih godina prošlog veka doživljavan kao „unitarist" i „velikosrpski centralist".[36] Po sopstvenom priznanju, zbog njegovog zalaganja za „autoritativne organe u Federaciji", rukovodioci sa Kosova i iz BiH smatrali su ga „rankovićevcem" ili za goreg Rankovića „od samog Rankovića".[37] Latinka Perović, Markovićeva savremenica iz suprotstavljenog tabora u srbijanskom rukovodstvu (1968–1972), pored nastojanja da pruži izbalansirani sud o njemu u svojim spisima, ipak iznosi i snažnu kritiku njegovih političkih koncepcija. U pogledu kosovskog problema, ona je tvrdila da nisu postojale suštinske razlike između njegovih i stavova Dobrice Ćosića u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošlog veka[38]. Perović je, dakle, smatrala da je Markovićev et-

33 Markovićevo oštro protivljenje Miloševiću nalazi se i u njegovim memoarima izdatim 2010. godine. Marković, D. D., 2010, *Sećanje i komentari: dnevničke beleške Dragoslava-Draže Markovića*, Beograd, Službeni glasnik.

34 Stambolić, I., 1995, *Put u bespuće*, Beograd, Radio B92, str. 148.

35 Dizdarević, R., 2000, *Od smrti Tita do smrti Jugoslavije*, Sarajevo, Svjetlost, str. 91.

36 U dnevničkoj belešci za 28. mart 1977, a vezano za nezadovoljstvo koje je u pokrajinskim rukovodstvima izazvalo pojavljivanje radnog materijala iz tzv. *Plave knjige*, Marković je ironično komentarisao: „Ne brinem se zbog toga. Pitanje se moralo otvoriti. Što je to meni palo u zadatak – ne mari; utoliko i bolje. Ja sam i inače 'unitarist' i 'velikosrpski centralist'. Savest mi je, međutim, sasvim čista. Autonomija – da! Republike umesto autnomnih pokrajina – ne!" (Marković, D., 1987, *Život i politika 1967–1978 II tom*, Beograd, Izdavačka radna organizacija „Rad", str. 334).

37 *Ibid*., str. 241 (I tom), str. 232–3 (II tom).

38 Perović to ponavlja u dva navrata izričito u razgovorima sa Oliverom Milosavljević, v. Milosavljević, O., 2010, *Činjenice i tumačenja. Dva razgovora sa Latinkom Perović*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 51, 163. Kritiku Markovićevog okretanja kosovskoj problematici i njegovog koketiranja sa srpskim nacionalizmom i sa srpskim „nacionalnim

nički refleks po ovom pitanju bio tako snažan da se mogao dovesti u vezu sa najistaknutijim srpskim nacionalistom koji je javno delovao u srpskom i jugoslovenskom društvu tog vremena. Ona je smatrala takođe da u to vreme u Srbiji nije bilo principijelnih razlika između nacionalizma u partijskim i vanpartijskim krugovima. Perović je išla i nekoliko koraka dalje podrazumevajući da su oružani sukobi devedesetih godina nužno proizašli iz zajedničke „logike" koncepcija Ćosića i Markovića o preuređenju odnosa u Federaciji i rešavanju kosovskog problema[39].

S obzirom na značajnu suprotstavljenost mišljenja o političkoj ostavštini Draže Markovića i njegovoj istaknutoj ulozi u procesu usložnjavanja jugoslovenske krize, analiza njegovog javnog govora i razvoja njegovih političkih koncepcija od najveće je važnosti za pitanja kojima se bavi ovaj rad. Uvodne naznake Markovićevih recentralističkih koncepcija pojavljuju se već u prvoj etapi procesa donošenja amandmana 1967–1969. U razvijenom obliku, formulisanje ovih koncepcija može se pratiti u njegovim dnevničkim beleškama pisanim u periodu decembar 1970 – maj 1971. U potpunoj formi one su izložene u opširnom intervjuu koji je Marković u svojstvu predsednika Skupštine SR Srbije dao beogradskom dnevniku *Politici* krajem februara 1971. godine[40]. Njegovi oštri stavovi po pitanju ustavnih promena doveli su do toga da je u martu 1971. Tito tražio od Nikezića da Marković bude smenjen sa tog položaja. Po pisanju Latinke Perović, Nikezić je to odlučno odbio.[41]

Recentralističke tendencije Draže Markovića u vreme usaglašavanja ustavnih amandmana 1968–71. odnosile su se na principijelne zahteve da federalni organi imaju pun kapacitet vlasti. Dakle, on se nije protivio smanjenju ingerencija federacije, ali je smatrao da ovlašćenja koja joj preostaju treba da obavlja efikasno. U pomenutom Markovićevom intervjuu *Politici*, on ističe da bi efikasnost u donošenju federalnih odluka trebalo da isključi upotrebu republičkog veta, kao i primenu međurepubličkog konsenzusa i usaglašavanja kod svake odluke. U dnevničkoj belešci od 5. decembra 1970, on je pokrenuo i pitanje navodne majorizacije za koju je optuživan u drugim republikama zbog

institucijama" posle razračunavanja sa liberalima, nalazimo i u njenoj uvodnoj studiji zbirke sabranih govora Marka Nikezića, v. Perović, L., Na tragu srpske liberalne tradicije – ko su i šta su bili srpski liberali sedamdesetih godina XX veka, u: Nikezić, M., 2003, *Srpska krhka vertikala*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 67, 70–2.

39 Milosavljević, O., 2010, str. 51–5.

40 Sadržaj intervjua značajno odudara od pomirljivog navoda koji je uredništvo izabralo za naslov novinskog članka, v. N. A., 1971, U predloženim amandmanima, u osnovi su zastupljeni vitalni interesi Srbije, *Politika*, 1. mart, str. 5-6..

41 Perović, L., 2018, str. 207–8; Bešlin, M., 2022, str. 402.

svog istrajavanja na principu odlučivanja većinom glasova[42]. Kako bi potvrdio ispravnost svog principijelnog stanovišta, Marković u dnevniku navodi razgovor užeg rukovodstva zemlje za vreme boravka u Rumuniji u novembru 1971. godine. Tom prilikom je Džemal Bijedić u Titovom prisustvu navodno rekao da ne bi glasao za princip veta u saveznim organima da je znao da će biti predsednik savezne vlade. Marković mu je na to odgovorio da je on bio protiv tog principa iako je znao da neće biti na toj funkciji.[43] Nastojanja u pravcu veće efikasnosti organa federacije i protivljenje prekomernoj primeni principa međurepubličkog usaglašavanja ostaće prevladujuća crta u Markovićevoj političkoj delatnosti sve do kraja njegovog aktivnog bavljenja politikom.

Uz načelne komentare vezane za neefikasnost institucija federacije, u Markovićevom dnevniku se neretko nailazi i na rezonovanje na isključivo srpskoj etničkoj liniji. U njima, Marković promišlja razmere srpskog nezadovoljstva ustavnim amandmanima. Na jednom mestu, on se pita da li je „u interesu SR Srbije i srpskog naroda da živi u ovakvoj Jugoslaviji kakva se želi stvoriti?“[44] Srpski i jugoslovenski komunisti su u posleratnom periodu bili izrazito kritički nastrojeni prema centralističkim i unitarističkim koncepcijama Aleksandra Karađorđevića i srpskih buržoaskih stranaka međuratne Jugoslavije. Posle Brionskog plenuma, žig unitarizma bio je jasno utisnut na prevladujuću političku kulturu u Srbiji koja se formirala pod uticajem Aleksandra Rankovića. Draža Marković je bio svestan da su i njegovi politički nazori interpretirani u takvoj jednoj perspektivi dugog trajanja srpske politike 20. veka. U dnevničkim beleškama on odbacuje ovaj, kako on smatra, nametnuti kompleks i nastojanja da se aktuelna srpska politika optereti teretom takvog „praroditeljskog greha“ njihovih „velikosrpskih otaca“[45].

42 „U poslednje vreme u vezi sa ravnopravnošću, često se ističe princip protiv majorizacije, ne samo u kontekstu zahteva za paritetnim sastavom pojedinih organa, odnosno njihovom sastavu na osnovu proporcionalne zastupljenosti (što zavisi od karaktera i nadležnosti organa), već i u stavovima protiv donošenja odluka putem većinskog odlučivanja, protiv „nadglasavanja“ [. . .] Kako onda odlučivati? Nije li, ipak, glasanje, odlučivanje putem većine, najdemokratskiji način odlučivanja? Može se procedurom, u izvesnim slučajevima, zahtevati ne samo prosta većina, već na primer dvotrećinska itd., ali u svakom slučaju glasanje mora, na kraju, ostati način konačnog donošenja odluke” (Marković, D., 1987, I tom, str. 238–9).

43 *Ibid*, str. 317.

44 *Ibid*, str. 258.

45 U beleškama za januar 1971. nalaze se u Markovićevom dnevniku sledeći redovi: „[. . .] SR Srbija je najveća, najbrojnija, najsnažnija. Međutim, zar nije jasno da ona ne može postati mala i slaba? U Jugoslaviji je ona, ipak, najveća i tu se ništa ne da izmeniti. Nastavi li se, međutim, sa ovakvim odnosom prema Srbiji, nema te snage koja će se moći suprotstaviti rastu srpskog nacionalizma. Niko više nije spreman da živi pod pritiskom

Iako je srbijansko rukovodstvo bilo na kraju lojalno i kooperativno u procesu donošenja Ustava 1974, ono je već januara 1975. započelo postupak revizije tog ustava. Inicijativu je pokrenulo Predsedništvo SR Srbije na čijem se čelu nalazio Draža Marković. Recentralistički fokus je na početku bio na pokrajinskom kontekstu problema, a doživljava svoj puni izraz u tzv. Plavoj knjizi, dokumentu koji je tražio preuređenje odnosa između centralne Srbije i njenih pokrajina.[46] U dnevničkoj belešci od 29. juna 1977, Marković ističe značaj *Plave knjige* u smislu otvaranja problema i ukazivanja da značajni ustavno-pravni i državni problemi postoje: „Problem je otvoren u Titovo vreme. O njemu se razgovara sada.[47]“ Svakako nehotično, autor je u ove dve rečenice kompromitovao formu dnevnika koji podrazumeva autentične beleške nastale u trenutku kada su se događaji odigravali, a ne naknadna domišljanja zasnovana na kasnijem iskustvu. Ovde je očigledno da je dnevnička beleška koja se odnosi na juni 1977. dopisana kasnije, svakako posle Titove smrti. Uzimajući ovo u obzir, može se samo nagađati o drugim mogućim naknadnim dopisivanjima koja se nalaze unutar ovih „dnevničkih“ beležaka[48].

Od 1978. do 1982. godine Marković se nalazio na funkciji predsednika Savezne skupštine. Njegov (ne)izbor za člana Predsedništva CK SKJ na prvoj sednici CK SKJ posle Dvanaestog kongresa SKJ 29. jula 1982, ukazao je na razmere nepoverenja koje su prema njemu lično – a posredno i prema srbijanskoj partiji – imali članovi CK iz drugih republika i obe pokrajine. Na prvom glasanju, Marković je dobio nedovoljan broj glasova, što je izazvalo momentalnu krizu u najvišem organu partije. Marković, koji je u javnosti dosledno i neprestano afirmisao princip većinskog odlučivanja na partijskim i državnim forumima, bio je tada veoma ozlojeđen glasanjem većine. Protestujući, on je podneo ostavku na članstvo u CK SKJ, a najistaknutiji srbijanski rukovodioci

---

večitog praroditeljskg greha 'velikosrpskog hegemonizma'. I sa tim se mora računati.“ (*Ibid*, str. 252). U avgustu 1974. Marković je zapisao u dnevniku: „Međutim, ima nešto u položaju Srbije što izaziva nepoverenje i stvara rezerve prema njoj (veličina, potencijalna ekonomska i društvena snaga, značaj koji ima i u očima drugih za koheziju Jugoslavije). [. . .] Ne treba prenebregavati ni činjenicu akumuliranog nepoverenja prema Srbiji i Srbima. [. . .] Međutim, to je jedno, a drugo je pomiriti se sa pokušajima diskriminacije i neprestanog nošenja 'krivice velikosrpskih otaca'“ (Marković, D., 1987, II tom, str. 41).

46 Dimić, Lj., 2001, str. 442–3.

47 Marković, D., 1987, II tom, str. 368.

48 U uvodnoj reči čitaocima Marković tvrdi da su njegovi zapisi autentične beleške iz vremena na koje se odnose: „Nigde nisam iz sopstvenih saznanja i na osnovu stanja društvene svesti iz 1986. godine `korigovao` svoja saznanja i beleženja iz 1967, 1970, 1974. godine, na primer. Sve je autentično, onako kako je bilo napisano u vreme kad su zapisi nastali.“ V. Marković, D., 1987, I tom, str. 8.

odbili su da predlože drugog kandidata, preteći blokadom najvišeg partijskog organa. Epilog je bio u „kompromisnom" izglasavanju poverenja Markoviću, koji je povukao ostavku, a u ponovljenom glasanju je dobio neophodnu većinu za izbor u Predsedništvo CK SKJ.[49]

Marković je od ovog dramatičnog izbora u najviše partijsko telo bio redovno učesnik u raspravama koje su se ticale ustavnog uređenja i funkcionisanja centralne vlasti u SFRJ. Na Četrnaestoj sednici CK SKJ, oktobra 1984. godine, nastupio je kao istaknuti protagonista recentralističkog preuređenja zemlje. Njegovo izlaganje i replike koje je razmenio sa slovenačkim kolegama Andrejom Marjancem i Francom Popitom sažimaju i daju potpuno razvijenu formu njegovim stavovima u pravcu veće efikasnosti delovanja organa federacije. Povod za repliku bili su negativni komentari koje je Marjanc izneo na račun prednacrta, tj. teza za unošenje promena u Dugoročni program stabilizacije, koje su došle iz Srbije i intervjua koji je Borislav Srebrić, potpredsednik SIV-a, dao nedeljnom izdanju *Borbe* desetak dana pre sednice CK SKJ. Dok pomenuti prednacrt traži veće ingerencije za organe federacije, u Srebrićevom intervjuu se naročito kritikuje opšte zastupljeni princip konsenzusa kao način donošenja odluka na federalnom nivou.[50]

Srebrić je u intervjuu objašnjavao tehničke probleme sa kojima su se federalne vlasti suočavale u nastojanju da budu efikasne uz balast „usaglašavanja" koje je prethodilo donošenju svake operativne odluke. Konsenzus se problematizuje u ovom intervjuu ne samo kao opterećenje u procesu donošenja odluka već i kao nešto što je u osnovi protivno demokratskim načelima: „Tu je sada pitanje da li je konsensus demokratski ili antidemokratski oblik, s obzirom da majorizuje manjinu."[51] Ovakvo rezonovanje nije moglo biti podudarnije sa koncepcijama koje je Draža Marković zastupao i razvijao prethodnih 15 godina. Na pomenutoj Četrnaestoj sednici CK SKJ, pitanje konsenzusa u polemici sa slovenačkim predstavnicima ukazalo mu se kao prilika da na još jednom forumu iznese svoje recentralističke stavove. Svakako originalan i ubedljivi deo Markovićeve argumentacije odnosio se na dokazivanje da je insistiranje

49 Za detaljnu rekonstrukciju događaja na Prvoj sednici CK SKJ 29. jula 1982. v. Selinić, S., 2021, str. 26–33.

50 Videti NMB 14. Sednica CK SKJ u AJ, 507, f. 569. Delovi polemike Marjanc–Marković i Popit–Marković naknadno su objavljeni u posebnom izdanju, v. SKJ, 1984, *14. Sednica CKSKJ. Ostvarivanje ekonomske politike u 1984. godini i zadaci Saveza komunista u donošenju i ostvarivanju ekonomske politike za 1985. godinu*, Beograd, Izdavački centar Komunist, str. 23–6, 100–5, 107–8. Videti takođe Ramet, S. P., 2002, pp. 15–6.

51 Blažo Šarović, 1984, Kako do pravih promena? Intervju Borisava Srebrića, *Borba*, 6–7. oktobar, str. 1, 3.

na konsenzusu u donošenju odluka u stvari protivno ustavu. Tvorci Ustava iz 1974. su po Markoviću predvideli konsenzus za jedan ograničeni broj pitanja od opšteg značaja, a ne za donošenje svih odluka na svim nivoima ingerencije saveznih organa. Ovakva primena konsenzusa izvrgavala se u svoju suprotnost u kojoj je neustavno i manje, ali i više usaglašavanja od mere koja je bila predviđena ustavom[52].

U domenu razmatranja „demokratičnosti" primene principa konsenzusa Markovićevo rezonovanje bilo je istovetno napred citiranom Srebrićevom. Odlučivanje većinom glasova koje je, prema Markovićevom mišljenju „najdemokratskije", u jugoslovenskim institucijama je postalo u tolikoj meri nepoželjno da je za njega uveden pežorativni izraz „nadglasavanje".[53] Akordi ovog rezonovanja prisutni su i godinu dana kasnije, u septembru 1985, na sednicama Predsedništva CK SKJ tokom rasprave i usaglašavanja teksta saopštenja o funkcionisanju političkog sitema, sistema federacije i ekonomske krize u SFRJ. Rasprave su ukazale na principijelne razlike između stavova koje su zastupali Draža Marković i Ivan Stambolić, s jedne strane, i opredeljenja predstavnika drugih republika i pokrajina, s druge. Naime, dok su predstavnici Srbije implicitno, a negde i eksplicitno tražili promenu sistema, tj. ustava, ili barem njegovu bitno drugačiju interpretaciju, ostali učesnici u raspravi bili su na liniji očuvanja ustavnih principa o konsenzualnom načinu donošenja odluka i ravnopravnosti republika i pokrajina. Njihovo rezonovanje je bilo da je sistem usaglašavanja dobar i da neposredno afirmiše avnojevske principe, ali da do problema i anomalija dolazi u primeni ustava. Izuzev srbijanskih predstavnika, gotovo svi predstavnici republika i pokrajina akcenat su stavljali na tzv. subjektivni faktor, tj. na odgovornost neposrednih rukovodilaca i organa partije i države, a ne na problematične strane sistema po sebi.[54]

52 „[...] jedan dobar princip, koji treba da garantuje ravnopravnost i da obezbedi određene interese, proširio se i pretvorio u svoju suprotnost. Zbog toga što bismo hteli da budemo još `ustavniji` nego što Ustav kaže, još 'ravnopravniji' nego što smo Ustavom zapisali, još 'demokratičniji' nego što smo se dogovorili, mi postižemo suprotan efekat [...] jer proširujemo to pitanje ravnopravnosti van Ustava. [...] Mi kritikujemo SIV da on nije odlučan i ne izlazi sa predlozima. SIV prećutno radi po principu jednoglasnosti, suprotno ustavu. Ovo je najbolji primer da je više od Ustava isto tako protivustavno, kao i manje od Ustava," u: SKJ, 1984, str. 101–2.

53 *Ibid*.

54 Videti naročito izlaganje Ivana Stambolića u NMB sa 138. sednice Predsedništva CKSKJ od 17. septembra 1985, AJ, 507, f. 440; Takođe, diskusiju Draže Markovića u NMB sa 139. sednice Predsedništva CKSKJ od 24. septembra 1985, AJ, 507, f. 440. Uporediti sa diskusijama Andreja Marinca, Kira Hadžislavova, Mike Špiljka, Hamdije Pozderca, Kolj Široke, Mahmuta Bakalija, Petra Matića i Đorđa Stojšića na ovim sednicama.

Gotovo preslikane diskusije i suštinski istovetna sukobljenost koncepcija između članova predsedništva iz Srbije i ostalih republika i pokrajina dolazi do izražaja i na sednicama ovog tela u oktobru 1985[55]. Veselin Đuranović, član Predsedništva CKSKJ delegiran iz Crne Gore, nije dovodio u pitanje osnove sistema donošenja odluka konsenzusom, ali je bio protiv blokade institucija zloupotrebom veta tokom postupka usaglašavanja. On je u tom smislu kritikovao tada aktuelnu izjavu Mike Špiljka datu u nekoj televizijskoj emisiji. Kako saznajemo iz zapisnika sa sednice, tom prilikom je Špiljak, član najvišeg organa SKJ delegiran iz Hrvatske, zastupao stav da je „blokiranje sistema" donošenja odluka na federalnom nivou putem republičkog ili pokrajinskog veta, nešto što je bilo ne samo legitimno već je neposredno afirmisalo ideju ravnopravnosti subjekata federacije. Špiljak je u odgovoru Đuranoviću potvrdio da su to zaista njegove reči i dodatno je afirmisao pomenutu ideju o legitimnosti pribegavanja mehanizmu blokiranja sistema.[56]

Srbijansko rukovodstvo bilo je najeksplicitnije u kritici sistema pokrajinsko-republičkog veta na zajedničke odluke u federaciji, međutim, i ono samo je pribegavalo vetu kada se protivilo odlukama oko kojih su drugi bili saglasni. Na pomenutoj sednici Predsedništva CK SKJ iz oktobra 1985, posvećenoj ekonomskoj problematici, predsednica SIV-a Milka Planinc je pomenula pregovore sa delegacijom Srbije u Saveznoj skupštini zbog njenog upornog veta kojim je u toj saveznoj instituciji bilo blokirano donošenje zakona o pomoći nerazvijenim republikama i pokrajini Kosovo. Po njenim rečima, slučaj nije bio rešen i tek su predstojali novi pregovori sa delegatima iz Srbije.[57] Rukovodstva Srbije i Hrvatske, dve najveće jugoslovenske republike, pribegavala su mehanizmu blokade sistema koristeći pravo veta shodno sopstvenim interesima, bez obzira na principijelno različiti stav koji su zauzimala po tom pitanju u jugoslovenskim i republičkim forumima.

55 Videti polemike i izlaganja Draže Markovića na sednicama od 15. i 17. oktobra 1985. u kojima je ponovio kritike o „neustavnosti" primene ustavnih koncepcija o jednoglasnosti, kao i one o suštinskoj reinterpretaciji ustava u NMB sa 141. sednice Predsedništva CKSKJ od 15. oktobra 1985. i NMB sa 142. sednice Predsedništva CKSKJ od 17. oktobra 1985 u AJ, 507, f. 442.

56 Videti izlaganja Špiljka i Đuranovića u NMB sa 142. sednice Predsedništva CKSKJ od 17. oktobra 1985. u AJ, 507, f. 442.

57 Videti razmenu mišljenja između Milke Planinc i Vidoja Žarkovića na samom kraju sednice od 17. oktobra 1985. godine u: *Ibid*.

5. IVAN STAMBOLIĆ

Za sve vreme aktivnog bavljenja politikom na partijskim i državnim funkcijama, Ivan Stambolić je zastupao ideje recentralizma, i to kako u odnosu na status autonomnih pokrajina tako i po pitanjima odnosa prema Federaciji. Ovaj zaključak nameće se već nakon površnog uvida u sadržaj njegovih javnih nastupa i intervjua medijima u periodu 1981–1987. Ako bi se analizirala dinamika učestalosti i intenzitet zastupanja ovih stavova, oni bi se mogli dovesti u vezu sa nekim konkretnim pojavama i događajima u društvu. Naime, oštriji kurs prema Kosovu i prema pokrajinama uopšte, Stambolić je zauzeo kao odgovor na kosovske demonstracije 1981. Titova smrt i otvoreno neprijateljski karakter ovih demonstracija prema jugoslovenskoj državi otvorili su konačno prostor srbijanskim fukcionerima za preispitivanje statusa pokrajina. O tome sasvim nedvosmisleno svedoči i Stambolić u „odgovorima" na pitanja novinara Slobodana Inića. U ovom opširnom intervjuu memoarskog karaktera, Stambolić je postupno jačanje pozicije Srbije u jugoslovenskoj unutrašnjoj politici dovodio neposredno u vezu sa Titovom smrću i sa događajima na Kosovu 1981[58]. I Raif Dizdarević u svojim memoarima uzima pobunu na Kosovu kao okidač koji je srpske rukovodioce usmerio ka odlučnijem nastupu u organima federacije[59].

S druge strane, Stambolićevi zahtevi za efikasnijom intervencijom federalnih organa i za promenu postojećih odnosa unutar federacije učestali su od septembra 1984, kada je Savezni zavod za društveno planiranje obelodanio podatke koji su ukazivali na relativno zaostajanje privrednog rasta tzv. uže Srbije u odnosu na druge jugoslovenske republike[60]. Od tog trenutka, pa sve do konačnog prestanka funkcionisanja federalne države, najviši srpski funkcioneri bili su skoro jednoglasni u zahtevima za intervencijom federacije radi ispravljanja dispariteta i anomalija na unutrašnjem tržištu SFRJ i ekonomskim odnosima u zemlji. U ideološkom smislu on se naslanja na već pomenutu Pašićevu redakciju Kardeljeve doktrine o ostvarivanju samoupravnog jedinstva radničke klase na svim nivoima, uključujući tu i saveznu državu. Stambolić je u tom domenu u znatnoj meri proširio recentralistički program koji je zastupao Draža Marković, tako da on postaje ideološki kompleksniji, akciono kon-

58 „I što je vreme, nakon Titove smrti, više odmicalo, to su stavovi Srbije sve više dobijali na težini". Stambolić, *Put u bespuće*, str. 25. „Za nas u Srbiji rešavanje odnosa Srbije i pokrajina, posle pobune na Kosovu, bilo je od životnog značaja [...] (*Ibid*, 113).

59 Dizdarević, R., 2000, str. 88.

60 N. A., 1984a, Izvršno veće Skupštine SR Srbije o zaostajanju ove Republike. Neophodne i mere Federacije, *Politika*, 25. septembar, str. 1.

kretniji i politički sveobuhvatniji. Dok je Markovićeva kritika Ustava iz 1974, bila uglavnom konstitucionalna i naslanjala se na pravne argumente, Stambolić u polemici kombinuje elemente konstitucionalne, ideološke i ekonomske kritike primene pomenutog ustava.

U Stambolićevim izlaganjima ima dosta pozivanja na ideal uspostavljanja „samoupravnog jedinstva na svim nivoima", čime se predlog za promenama na nivou Federacije zadržavao u granicama vladajućeg sistema vrednosti. U gorepomenutom izlaganju održanom maja 1981. godine, on umesto insistiranja na državnom jedinstvu koristi floskulu „samoupravno zajedništvo i jedinstvo". Konceptu „nacionalnih ekonomija", pod kojima Stambolić podrazumeva ekonomije na nivou republika i pokrajina, on suprotstavlja model „samoupravnih ekonomija", koje počivaju podjednako na principu samostalnosti i na principu zajedništva.[61] U istom kontekstu kritike samodovoljnosti republičkih i pokrajinskih ekonomija, Stambolić je u intervjuu zagrebačkom *Vjesniku* datom u septembru 1981. upozoravao da će se „pluralizam samoupravnih interesa" izvrgnuti u „pluralizam podržavljenih interesa" ukoliko se ništa ne bude promenilo u načinu primene Ustava iz 1974.[62] Na ovaj način, Stambolić je srpske recentralističke pozicije koje su u drugim republikama označavane kao naginjanje ka etatizmu pokušao da učini legitimnim; štaviše, on ovim putem optužuje druge za greh etatizma koji on vidi na republičkom i pokrajinskom delokrugu vlasti.

Njegovo afirmisanje ideologije samoupravljanja u domenu prevazilaženja partikularnih etatizama dobija neočekivani izraz u zalaganju za „državu samoupravnih delegatskih skupština". Stambolić je, naime, u referatu koji je podneo na sednici CK SKS u septembru 1984, pozvao opštine da se suprotstavljaju „zatvaranju u organizacije udruženog rada, republike i pokrajine protiv opštinskih i regionalnih, federacija protiv republičkih i pokrajinskih [zatvaranja]". U ovom izlaganju Stambolić je razdvojio pojmove etatizma i države, tako što je njegova idealno-tipska država „samoupravna, delegatski organizovana država u obliku federacije, republike, pokrajine i opštine".[63] U referatu koji je podneo Gradskom Komitetu SK Beograda u oktobru 1983. Stambolić kritički sagledava posledice „izostanka samoupravnog ujedinjavanja". On, naime, smatra da „istinska deetatizacija" pored samoupravne decentralizacije i osamostaljivanja podrazumeva, „ma koliko to zvučalo paradoksalno", i proces

61 Stambolićevo izlaganje na sednici CK SK Srbije 6. maja 1981. godine, u: Stambolić, I., 1988, *Rasprave o SR Srbiji*, Zagreb, Globus, str. 23–4.

62 *Ibid*, str. 52.

63 *Ibid*, str. 90

ujedinjavanja i centralizacije. Bez ove druge objedinjujuće komponente sistem, prema Stambolićevom mišljenju, srlja u opasnost „decentralizovanog etatizma"[64]. Ovo je bio još jedan od pokušaja da se recentralističke tendencije srpskih rukovodilaca prikažu kao nešto što je u saglasju sa osnovnim ideološkim premisama na kojima je počivao jugoslovenski socijalizam.

Stambolić je i u domenu kritike efikasnosti donošenja odluka otišao nekoliko koraka dalje od Draže Markovića. Dok se Markovićeva kritika odnosila samo na proces donošenja odluka u Federaciji, Stambolić napominje da ti problemi postoje i na nivou radnih organizacija i municipalnih vlasti. Zapravo, jedini domen odlučivanja koji se odlikuje efikasnošću jesu republike i pokrajine. U tom kontekstu, na 18. sednici CK SKS, u novembru 1984, Stambolić je ustvrdio da „ne može u Federaciji biti više samoupravljanja nego što ga ima u republikama i pokrajinama."[65] Na republičkom savetovanju SKS, oktobra 1984, Stambolić za sve ove anomalije pronalazi uzrok u neravnomernom i neadekvatnom razvoju principa samoupravljanja na različitim nivoima društva i države.[66] U oblasti primene principa „usaglašavanja", on je na pomenutom savetovanju ukazivao na štetne posledice rasprostranjivanja ovog principa u gotovo svim domenima odlučivanja u Federaciji. Konsenzus se tako proširio iz oblasti određivanja i upravljanja opštim ciljevima razvoja, u kojem je njegova primena, prema Stambolićevom mišljenju, opravdana i potrebna, i na domen sprovođenja, pa čak i kontrole sprovođenja. Savezni saveti su, nastavlja Stambolić, postali „međurepublički komiteti", a napredovao je i razvoj „republičko-pokrajinskih nauka" koje su bile u službi pružanja podrške za političke stavove njihove zajednice.[67]

Savetovanje na kojem je Stambolić izneo ove stavove održano je i da bi se prodiskutovalo o aktuelnim polemičkim tonovima sa gorepomenute 14.

64 *Ibid*, str. 67.

65 N. A., 1984c, Završna reč Ivana Stambolića. Uvek smo bili partija promena, *Politika*, 25. novembar, str. 6-7.

66 Evo kako Stambolić to obrazlaže na savetovanju u CK SKS održanom 22. oktobra 1984: „Kako kod nas danas funkcioniše sistem odlučivanja od osnovne organizacije do Federacije? Izuzimajući republički i pokrajinski nivo, na kojem se odlučuje veoma jednostavno i lako o najkrupnijim stvarima, brzo, a ponekad i brzopleto, pa se to bez većih teškoća energično i sprovodi, u našem društvu – od osnovne ćelije do Federacije, se veoma teško i sporo dolazi do odluke. Nismo li blokirali udruženi rad, njegovu sposobnost da odlučuje i da vodi politiku? Nismo li blokirali sposobnost odlučivanja i na nivou Federacije? Nije li zastoj u razvoju samoupravljanja doveo do pogrešnog reprodukovanja republike i pokrajine, a samim tim i otežao funkcionisanje Federacije?" U: N. A., 1984b, Zadatke čitati iz života, *Politika*, 24. oktobar, str. 7-8.

67 *Ibid*.

Sednice CK SKJ održane prethodne sedmice. Stambolić u svom izlaganju stavlja naročiti akcenat i pruža bezrezervnu podršku nastupu Markovića. Štaviše, on veliki broj Markovićevih stavova proizvoljno promoviše kao stanovište koje je zauzeo CK SKJ. Očigledno je da je po pitanju kritike principa konsenzusa u odlučivanju u organima Federacije postojala značajna mera jedinstva među srpskim rukovodiocima. Izgleda, takođe, da je srpsko zauzimanje protiv prekomerne primene konsenzusa nailazilo i na podršku u drugim republikama. U pismu koje je Predsedništvo SFRJ poslalo Saveznoj skupštini 13. novembra 1984, a povodom utvrđivanja politike društveno-ekonomskog razvoja zemlje za 1985. našla se i preporuka koja je išla u pravcu Markovićevog i Stambolićevog rezonovanja[68].

Ova činjenica ukazuje da su srpski kadrovi izgleda imali jednu širu jugoslovensku koncepciju u okviru koje su očekivali podršku za svoje stavove i za promenu ekonomskih odnosa u zemlji. Naime, od kako su u Jugoslaviji počela da se razvijaju inflatorna kretanja, sve više se produbljuje jaz između manje razvijenih i razvijenih republika, u prvom redu Slovenije. Raif Dizdarević u svojim memoarima sa izvesnom dozom gorčine opisivao je pregovore sa slovenačkom stranom oko strukture razvojne politike u BiH koju su Slovenci hteli da uslovljavaju. Dizdarević se kritički osvrnuo i na slovenačku politiku „čuvanja stečenih pozicija i povlašćenog položaja u privredi". Naime, sa razvojem inflatornih kretanja na šteti su bile republike u kojima su „dominirale energetika, bazna industrija, proizvodnja sirovina, polufabrikata i hrane", jer su cene tih proizvoda bile određivane od strane savezne vlade. Takva je bila struktura privrede u BiH, ali i u Srbiji i drugim manje razvijenim republikama.[69]

Nasuprot njima, slovenačka ekonomija, koja je proizvodila pretežno finalne proizvode za potrebe tržišta, izvlačila je profit u uslovima inflacije. Naime, cene ovih proizvoda u maloprodaji nisu bile pod kontrolom države, i to su predstavnici drugih republika smatrali za svojevrsni monopol i nezasluženu privilegiju. Dizdarević kaže da je bosanska strana koristila ovaj argument protiv slovenačkih kritika na račun ekonomske politike u BiH. Državna intervencija bila je jedini put za promenu takvih ekonomskih odnosa, a slovenač-

68 „Predsedništvo ističe potrebu striktnog poštovanja ustavnih odredbi u rešavanju pitanja za koja je potrebna saglasnost republika i pokrajina, uz istovremeno suprotstavljanje zahtevima za primenu konsenzusa tamo gde to Ustavom nije predviđeno," (N. A., 1984, Pismo predsedništva SFRJ Skupštini Jugoslavije: Konsenzus samo po Ustavu, *Borba*, 14. novembar, str. 1–2).

69 Dizdarević, R., 2000, str. 76, 80. Videti o istom fenomenu u BiH tokom 60-tih i 70-ih godina: Kamberović H., 2017, *Džemal Bijedić. Politička biografija*, Sarajevo, Udruženje za modernu historiju, str. 132, 143, 146.

ki tipični odgovor BiH rukovodstvu bilo je njihovo etiketiranje etatizmom. Naime, Franc Popit je uz izvesnu meru nadmenosti rezonovao da je pristajanje uz etatizam nešto čemu po pravilu pribegavaju oni koji su nerazvijeni, naime, „onaj ko teško živi uvijek je spreman da podrži etatističke mjere koje će mu poboljšati život“[70].

Predlog stavova za pomenutu 14. Sednicu CK SKJ u 1984. sadržao je između ostalog i kritički odnos prema očuvanju gorenavedenih monopolskih pozicija u jugoslovenskoj ekonomiji. U dokumentu stoji da je neophodno „energično se suprotstaviti onima koji brane neopravdano stečene pozicije, monopolski i privilegovani položaj“. Ovo saznajemo iz izlaganja slovenačkog člana CK SKJ Andreja Marjanca, koji je ovakve zahteve odbacio ukoliko „se pod ovakvom formulacijom podrazumevaju razvijenije republike i autonomne pokrajine ili organizacije udruženog rada koje izvoze“.[71] U kontekstu otklanjanja takvog monopolskog položaja u formiranju cena, Ivan Stambolić je na uvodnom izlaganju na 17. Sednici CK SKS, 28. septembra 1984, govorio o potrebi „bržeg otklanjanja granskih i teritorijalnih dispariteta cena" na nivou organa federacije[72]. Srpski rukovodioci su verovatno očekivali da će, ukoliko se princip konsenzusa ukloni iz kolektivnog odlučivanja, na jugoslovenskom planu biti u stanju da dobiju podršku za svoje projekte iz manje razvijenih republika. Naime, ekonomske blagodeti tzv. monopola i privilegija uživala je samo Slovenija i možda donekle Hrvatska, znači u jugoslovenskim okvirima, srpska nastojanja za promenu *status quo*-a mogla su naići na podršku. Međutim, do dolaska Slobodana Miloševića na vlast u Srbiji, preglasavanja te vrste nisu bila na dnevnom redu srpskih rukovodilaca.

Već je u prethodnom delu rada napomenuto da su na sednicama Predsedništva CKSKJ, u septembru 1984, Stambolićeva i Markovićeva kritika sistema, tj. ustavnog poretka, ostale usamljene. Na 137. sednici Predsedništva CK SKJ, Stambolića je naročito pogađalo što su govornici iz drugih republika i obe pokrajine ukazivali na probleme u funkcionisanju sistema i tzv. subjektivnom faktoru, a ne na probleme sistema po sebi: „Posatirasmo se u stvari svi koji se zovemo subjektivnim faktorom i načinom kako radimo i koliko radimo, a više raditi ne možemo, a dugo govorimo o tome da način rada moramo

70 *Ibid*, str. 80–81.

71 SKJ, 1984, str. 25–6.

72 „Međutim, neophodne su i odgovarajuće mere u federaciji, kao što su, pre svega, promene u deviznom sistemu i brže otklanjanje granskih i teritorijalnih dispariteta cena, naročito cena električne energije i nekih proizvoda bazno-sirovinskog sektora, pa i smanjenje obaveza u podsticanju bržeg razvoja nedovoljno razvijenih," u: AS, đ2, CKSKS, k. 399, 17. Sednica CK SKS, 28. septembar 1984.

menjati a ne možemo da ga promenimo, mi smo zarobljenici jedne situacije i okolnosti sistema koji tako funkcioniše."[73] Primetno je takođe da je Stambolićeva retorika, iako u njoj ima i erudicije i suptilne ideologije, često znatno oštrija od Markovićeve. U odnosu prema tzv. policentričnom etatizmu, on sam na pomenutoj sednici priznaje da njegov nastup odudara od uobičajenog na partijskim forumima: „Mislim da je ovde ipak nedopustivo malo govoreno o republikama i pokrajinama. Ja rekoh malo grubo malopre, likvidirati elemente antiustavne pozicije republika i pokrajina."[74] Nedelju dana kasnije, na 138. sednici Predsedništva, Stambolić je govorio u potpuno drugačijem formatu, ali sa istim svetonazorom jačanja funkcija federacije. Tom prilikom je sofisticirano i gotovo filozofski razdvajao ustav i ustavne funkcije „po sebi i za sebe" i kontekst u kojem one doprinose ostvarivanju funkcija federacije. Stambolić je, razumljivo, njihovu instrumentalnu svrhu stavljao ispred predočenog ontološkog konteksta 'po sebi' i 'za sebe'.[75]

Ostaje još jedan aspekt Stambolićevog recentralizma koji je u određenoj meri kontroverzan, a kome treba posvetiti pažnju. Radi se, naime, o njegovom čestom insistiranju na nesmetanom kretanju robe i usluga na čitavom jugoslovenskom prostoru. Stambolić se zalagao za jedinstveno jugoslovensko tržište, iako je zastupao interese republike koja je bila malo ispod jugoslovenskog proseka ekonomske razvijenosti. Očekivalo bi se da ovakvu doktrinu zastupaju ekonomski razvijenije republike koje bi mogle i da se u potpunosti okoriste prednostima slobodne trgovine. Izgleda da Stambolić u ovom slučaju, svesno ili nesvesno, političkom rezonovanju daje primat u odnosu na ekonomsku logiku[76]. Uostalom, i njegova argumentacija ovog svojevrsnog samoupravljačkog ekonomskog liberalizma je više ideološka i politička nego ekonomska.[77] Razu-

73 NMB, 137. sednica P. CKSKJ od 17. septembra 1985 u, AJ, 507, f. 440, str. 25/3 BB.

74 *Ibid*,str. 27/1 AZ.

75 NMB, 138. sednica P. CKSKJ od 24. septembra 1985, AJ, 507, f. 440, str. 8/2 JM, 8/3 JM, 9/1 SG, 9/2 SG.

76 Možda kao odgovor na ovo kontinuirano insistiranje srbijanskih recentralista, Stipe Šuvar je krajem osamdesetih u nekoliko navrata rezonovao o očekivanim negativnim efektima koje bi jedinstveno jugoslovensko tržište imalo na nerazvijene i manje ravijene delove SFRJ, v. Šuvar, S., 1989, *Nezavršeni mandat. Tom I: Kakav socijalizam, kakva Jugoslavija?*, Zagreb, Globus, str. 168, 324. 357.

77 „[...] tendencije da se tržište istisne skoro uvek jačaju etatizam. A potiskivanje jedinstva jugoslovenskog tržišta je u mnogo čemu dovelo do jačanja decentralizovanog etatizma, koji lako može postati osnova svakog nacionalizma. Kada smo u Ustavu zapisali da ćemo ekonomske odnose regulisati samoupravnim sporazumima i dogovorima rukovodili smo se revolucionarnim ciljem da sve više samoupravno usklađujemo različite interese. [...] Umesto da se konflikti materijalnih interesa razrešavaju na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu, gde je mesto takvom sukobljavanju, ti konflikti se ponovo sele u političke odnose

mljivo je stoga da zahtev za slobodnom trgovinom unutar SFRJ kombinuje sa restrikcijama koje treba nametnuti u spoljnoj trgovini. Na tu temu je govorio u intervjuu listu *Komunist*, avgusta 1985. On navodi, na primer, kako se pšenica iz Vojvodine izvozi, a u isto vreme po višoj ceni uvozi iz inostranstva od strane Kosova ili područja uže Srbije. Trepča izvozi rudu, koje onda nema za Valjaonicu bakra u Sevojnu ili Fabriku kablova u Svetozarevu.[78] Ove proizvode i repromaterijal trebalo je sačuvati za privredne subjekte u zemlji.

Ideja samoupravnog, ekonomskog i državnog „zajedništva" je od strane recentralista, bila zastupana po svaku cenu i u svim okolnostima. Stambolić je, kao vatreni pobornik jačanja ingerencija federalne države i ostvarivanja državnog jedinstva unutar SR Srbije, imao u jugoslovenskim krugovima reputaciju koja je bila blizu onoj koju je uživao Draža Marković[79]. I on sam je, poput Markovića, bio svestan da su ga u drugim republikama smatrali za nepomirljivog pristalicu centralizma, dok su ga u pokrajinama smatrali eksponentom srpskog nacionalizma. U vreme Osme sednice, Stambolić je upravo zbog takve svoje reputacije ostao bez podrške pokrajinskih delegacija, ali i bez podrške koja bi dolazila iz drugih jugoslovenskih sredina.[80] Između ostalog, Milošević je stoga od strane rukovodstava u pokrajinama i u drugim republikama bio doživljavan kao manje zlo od istaknutih recentralista prethodnih generacija.

6. BUCA PAVLOVIĆ I SLOBODAN MILOŠEVIĆ

Dragiša Buca Pavlović bio je prvi istaknuti srbijanski političar koji je javnost upozorio na dalekosežne posledice koje će na društvene odnose u Srbiji i Jugoslaviji imati Miloševićeva zapaljiva politička retorika i neodgovorni štampani mediji pod njegovom kontrolom[81]. On se na položaju predsednika Gradskog komiteta Organizacije Saveza Komunista Beograda nalazio relativno kratko vreme, naime od maja 1986, pa do događaja vezanih za Osmu sedni-

između republika i pokrajina gde ne samo što im nije mesto, nego gde se često izrođuju u međunacionalne, odnosno republičke i pokrajinske nesporazume i razmirice," u: AS, đ2, CKSKS, k. 399, 17. Sednica CK SKS, 28. septembar 1984, str. 20.

78 Stambolić, I., 1988, str. 125.

79 Stambolić je barem na nivou SR Srbije mogao da da oduške svojim frustracijama. Na pomenutoj 18. sednici CK SKS podvukao je da je ovo telo „centralni, a ne zajednički komitet", takođe, da je ono „centralno političko telo i rukovodstvo SKS – a ne stecište predstavnika regiona i pokrajina" (N. A., 1984c)

80 Stambolić, I., 1995, str. 113.

81 Pavlovićevo istupanje pred novinarima od 11. septembra 1987. godine v. Pavlović, D., 1988, *Olako obećana brzina*, Zagreb, Globus, str. 94–9.

cu septembra 1987, a njegovo smenjivanje sa tog položaja bila je ključna tačka dnevnog reda pomenute sednice. Govor koji je Pavlović održao tom prilikom predstavlja verovatno poslednji pokušaj odbrane tekovina i vrednosti jugoslovenskog socijalizma u domenu politike međunacionalnih odnosa na srpskoj političkoj pozornici.[82] Prvi otvoreni kritičar Miloševića, bio je i prvi partijski funkcioner koga je Milošević uklonio na svom putu za preuzimanje vlasti. Uklanjanje Pavlovića i kasnije Stambolića sa političke scene u Srbiji uklonilo je poslednje relevantne pobornike ideja levice, koja kao relevantna politička opcija nije postojala i ne postoji u (post-)tranzicionoj Srbiji.

Pavlović bi, po svemu navedenom, trebalo da na svaki način predstavlja suprotnost političkom profilu Slobodana Miloševića. Ipak, za potrebe ove studije, a u kontekstu definisanih terminoloških određenja, Pavlović će biti prepoznat kao deo recentralističke škole političkog delovanja, kojoj je pripadao i Milošević. Tokom njegove kratkotrajne političke karijere, Pavlović se izjašnjavao na partijskim forumima i po pitanju pokrajinskih autonomija i po pitanjima funkcionisanja federacije. U oba ova pitanja, on je sledio politički kurs Ivana Stambolića, koji je u Pavlovićevoj interpretaciji formulisan na jedan apstraktniji i više akademski način. Takođe, ono što je na prvi pogled uočljivo je činjenica da u ovim problemima Pavlović unosi još više pozivanja na ideološke postulate radničkog samoupravljanja.

Baveći se problemima nefunkcionisanja jedinstvenog jugoslovenskog tržišta i „autarkičnosti" jugoslovenskih ekonomija, Pavlović ocenjuje da se tu radilo o neustavnom preuzimanju ingerencija „vrhovne arbitraže" od strane republika i pokrajina. Pravo „vrhovne arbitraže" po Pavloviću pripadalo je samo „udruženim radnicima" koji su bili pozvani da razvijaju svoje odnose u okvirima sistema „pluralizma samoupravnih interesa". Sve drugo Pavlović žigoše kao etatizam na nacionalnom, regionalnom, opštinskom, republičkom i pokrajinskom nivou ili na nivou organizacije udruženog rada. Zatvaranje u autarkične krugove ekonomije on vidi ne samo kao jednu od anomalija sistema već kao nešto što ugrožava sveukupni razvoj socijalizma u zemlji: „Udruživanje rada je nešto sasvim drugo od „republikanizacije-pokrajinizacije" ili „ourizacije" ekonomije. Da li ćemo usporiti ili ubrzati naš put u socijalizam i komunizam ako nam se i dalje privrede republika, pokrajina, regiona budu razvijale kao manje-više autarkične privredne strukture? I da li „autarkizacija" vodi u socijalizam ili nekim drugim putem – možda putem unatrag?"[83]

82 *Ibid*, str. 172-88.

83 Pavlović, D., 1986, *Pitanjem na odgovore*, Beograd, BIGZ, str. 54–55.

Komentarišući trendove ekonomskog osamostaljivanja federalnih jedinica i odsustva direktnih investicija iz razvijenijih u manje razvijene republike, Pavlović ove pojave kritikuje sa osnovnih pozicija marksizma. Naime, težnje ka zatvaranju ekonomija se objašnjavaju nastojanjem „ljudi da višak rada zadrže za sebe".[84] Iako to nije rečeno na eksplicitan način, ovo rezonovanje stavlja znak jednakosti između egoizama pokrajinsko-republičkih nomenklatura i ponašanja koje se očekuje u uslovima klasičnog kapitalizma. U uslovima vladajuće ideologije radničkog samoupravljanja, ovo je bila svakako oštra kritika ideoloških istomišljenika.

Slobodan Milošević se u užem krugu srpskog rukovodstva nalazio od kraja 1983. godine i sve do posete Kosovu Polju aprila 1987. godine on nije pokazivao naročiti interes za tzv. Kosovsko pitanje. U zbirci njegovih javnih nastupa, na prvi pomen kosovskog problema nailazimo tek u junu 1986. na savetovanju predsednika Okružnih komiteta Organizacija SKJ. O krizi na Kosovu, pored ostalih tema, Milošević govori i političkom aktivu Kragujevca u decembru 1986. Iako je kod Ivana Stambolića u to vreme već došlo do značajnog ublažavanja retorike prema Kosovu, Milošević je još uvek govorio starim jezikom kojim su se pojave na Kosovu određivale neposredno posle pobune 1981. Dok Stambolić u to vreme ukazuje na moguće puteve saradnje sa novim pokrajinskim rukovodstvom (Azem Vlasi i Kaćuša Jašari), kod Miloševića su pojave na Kosovu žigosane jednostavno kao „kontrarevolucija", a rešavanje problema kao „uklanjanje posledica kontrarevolucije".[85] Izuzimajući ova dva uzgredna pominjanja situacije na Kosovu, u kojima se možda prepoznaje zametak buduće oštre Miloševićeve retorike, problematika južne autonomne pokrajine SR Srbije izgleda da nije preterano okupirala Miloševića na početku njegove političke karijere.

O Miloševićevoj nezainteresovanosti za Kosovo svedočio je i Ivan Stambolić. Navodno, i njega (Stambolića) je ubeđivao da se okanu pokrajina i da se okrenu rešavanju jugoslovenskih problema[86]. Danas može zvučati paradoksalno da su problemom pokrajina u tom periodu bili mnogo više okupirani njegovi kasniji protivnici Draža Marković, Ivan Stambolić i Buca Pavlović – političari koje je Milošević uklonio iz politike zbog navodnog protivljenja rešavanju kosovskog problema. Miloševićev recentralizam se u tom početnom periodu ispoljavao u zalaganju za jedinstveno jugoslovensko tržište i za efikasniji nastup federalnih organa vlasti. Naročito često, Milošević se bavi problemom

84 *Ibid*, str. 52–3.
85 Milošević, S., 1989, *Godine raspleta*, Beograd, BIGZ, str. 97–8, 121–4.
86 Stambolić, I., 1988, str. 165.

integracije tržišta, temom koju pokreće gotovo na svakom javnom nastupu. U potpuno razvijenoj formi, ovi argumenti se nalaze u izlaganjima Miloševića i Stambolića na 17. i 18. Sednici CK SKS 1984, tako da je teško ustanoviti kome bi pripadalo autorstvo za njeno koncipiranje[87]. U svakom slučaju, Milošević je u nastupajućem periodu mnogo više insistirao na ovom pretežno ideološkom konceptu samoupravne integracije nego što je to bio slučaj sa Stambolićem.

Na pomenutoj sednici u septembru 1984. godine, postojanje smetnji u funkcionisanju jedinstvenog tržišta on određuje kao „suštinsko političko pitanje koje ugrožava opstanak sistema". Sve smetnje i prepreke njegovom ostvarivanju Milošević proglašava neustavnim, s obzirom da krše normu čl. 254. Ustava SFRJ koji sankcioniše stavljanje u neravnoparavan položaj privrednih subjekata na teritoriji SFRJ po ma kom osnovu.[88] Na 18. Sednici CK SKS u novembru 1984. godine gotovo celo njegovo izlaganje posvećeno je problemima koji dolaze od neintegrisanog sistema samoupravnih organizacija (OOUR-i, radne organizacije, složene organizacije, SIZ-ovi, pokrajine, republike, opštine itd) čije „administracije brane jedne od drugih prava 'svoje' radničke klase"[89]. Milošević insistira da govori u ime radničke klase i njenih interesa, a njegova retorika ima primesa populizma. Takođe, poput Ivana Stambolića, on zahtev za jedinstvenim unutrašnjim tržištem kombinuje sa inicijativom za uvođenjem kontrole u domenu spoljne trgovine.[90]

Miloševićeve recentralističke koncepcije ogledale su se i u nastavljanju Pašićevih koncepcija i ponavljanju zahteva Draže Markovića i Petra i Ivana Stambolića u pravcu osposobljavanja institucija federacije za efikasno donošenje odluka. U prvim godinama bavljenja politikom, sve do aprila 1987, pa čak i nadalje, Milošević u ovaj domen recentralizma ne unosi ništa novo, već uglavnom sledi logiku i argumente Pašića, Markovića i Ivana Stambolića[91]. U svim koncepcijskim detaljima njegov recentralizam u periodu do aprila 1987. bio je

87 Videti Miloševićevo uvodno izlaganje od 21. juna 1984, u AS, CKSKS, f. 399, 16. Sednica CK SKS, str. 7–9 i Stambolićevo uvodno izlaganje na 17. sednici istog foruma 28. septembra 1984, u AS, đ2, CKSKS, k. 399, 17. Sednica CK SKS, 28. septembar 1984, str. 17–8, 20–23.

88 Slobodan Milošević uvodno izlaganje, u AS, đ2, CKSKS, k. 399, 16. Sednica CK SKS, str. 7–9

89 Milošević, S., 1989, str. 31–2.

90 „Radnici su masovno toga svesni. Radnik ne prihvata da na granici dve republike, ili čak dve opštine, mora da preseda iz autobus u autobus, kada to već ne čini kada putuje u inostranstvo. Seljak ne prihvata da ga na republičko-pokrajinskoj granici sačekuje milicija da bi mu pretresala tovar. Naš čovek se ne slaže s tim da se na pruzi mimoilaze vozovi natovareni istom robom, od kojih jedan vozi izvezeno, a drugi skuplje uvezeno" (*Ibid*, str. 31–2).

91 *Ibid*, str. 119–20, 190.

umereniji i manje ubedljiv od onog koji su zastupali Ivan Stambolić, Marković i Pavlović. Treba takođe napomenuti da su (do aprila 1987) njegova nastojanja ka recentralizaciji na nivou Jugoslavije bila daleko više istaknuta od onih u domenu ustavno-pravnog „objedinjavanja" SR Srbije. U domenu praktične politike, a naročito posle događaja u Kosovu Polju 1987, prioriteti Miloševićevog recentralizma su se u celosti izmenili.

U periodu 1987–1989 delokrug njegovih aktivnosti u potpunosti je preusmeren na problem statusa pokrajina i drugih unutrašnjih pitanja SR Srbije. Čini se kao da su „događanje naroda", „antibirokratska revolucija" i razračunavanje sa „kontrarevolucijom" na Kosovu i smenom rukovodstava u Vojvodini i Crnoj Gori u celosti potisnuli bavljenje pitanjima federacije.[92] U trenutku kada se ponovo okrenuo saveznoj državi, to je bilo više u svojstvu separatiste i protivnika državnog jedinstva, nego u proklamovanom duhu koncepcija koje su razvijali recentralisti pre njega. Milošević, koji je godinama unazad na svim partijskim forumima raspredao priču o značaju jedinstvenog jugoslovenskog tržišta, ostaće na kraju zapamćen po nametanju ekonomskog embarga Republici Sloveniji u decembru 1989. Principijelni recentralista se ne bi odlučio da uvede takav embargo bez obzira na razmere eskalacije političkih međusobica sa slovenačkim rukovodstvom[93].

Reputaciji jednog recentraliste, takođe, ne ide u prilog kontinuirano protivljenje odlukama i merama savezne vlade – SIV-a, na čelu sa Antom Markovićem[94]. Kada je Draža Marković svojevremeno tražio veće ingerencije za savezne organe vlasti, to je bilo u vreme vlada Mitje Ribičića, Džemala Bijedića i Milke Planinc i sadržavalo je principijelno zalaganje za određeni profil institucija, bez obzira na to čija kadrovska kombinacija je u tom trenutku na vlasti. Da je Milošević bio principijelni recentralist, on bi morao da podrži autoritet saveznih organa vlasti bez obzira na njihov personalni sastav. Takve principijelnosti, međutim, kod njega nije bilo. Verovatno najizrazitiji primer Miloševićevog urušavanja institucija zajedničke države predstavlja upad

92 Za hronologiju i razvoj glavnih događaja u tom periodu v. Vladisavljević, N., 2020, *Antibirokratska revolucija*, Beograd, Arhipelag.

93 Za kontekst, implikacije i neposredne posledice ekonomskog embarga koji je Socijalistički Savez Radnog Naroda SR Srbije uveo Sloveniji v. Nikolić, K., 2019, *Jugoslavija, poslednji dani, 1989–1992. knj. 1. Svi Srbi u jednoj državi*, Beograd, Službeni glasnik, str. 123–8. Za sagledavanje Miloševićevog odnosa prema saveznoj državi i njenim institucijama v. Popović, S., Kako smo branili Jugoslaviju, u: Sonja Biserko, (prir.), 2004, *Milošević vs. Jugoslavija (knj. 1)*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 11–40.

94 O netrpeljivosti koju je Miloševićev režim pokazivao prema Anti Markoviću i politici SIV-a v. Nikolić, K., 2019, str. 58–63.

u monetarni sistem SFRJ i primarnu emisiju Narodne banke Jugoslavije u decembru 1990 – januaru 1991. Tom prilikom je Republika Srbija nelegalno „pozajmila" dinarski iznos u protivvrednosti od 1,4 milijardi tadašnjih dolara za potrebe republičkog budžeta[95].

Jedan recentralista Markovićevog, Pavlovićevog ili Stambolićevog kova sigurno ne bi u Ustavu Republike Srbije, koji je donet u vreme postojanja savezne države 28. septembra 1990, uneo odredbu kojom se proklamuje da je ova federalna jedinica „suverena i nezavisna". Srđa Popović je u svojoj uticajnoj studiji koncipiranoj i kao optužnica za veleizdaju, ukazivao na član 2. stav 1. pomenutog ustava koji omogućuje zavođenje posebnih taksi i posebnog poreza na promet robe proizvedene u drugim jugoslovenskim republikama[96]. Na ovaj način je embargo prema slovenačkoj robi ne samo legalizovan nego i utemeljen u najvišem pravnom aktu. Model embarga i trgovinskog protekcionizma mogao se nadalje primenjivati i prema privrednim subjektima iz drugih republika. Čovek koji je u jugoslovenskoj politici bio najprepoznatljiviji po zalaganju za jedinstveno tržište, svega nekoliko godina kasnije stvorio je institucionalni sistem ograničenja unutrašnje trgovine u zemlji. Zapravo, sledeći hronologiju Miloševićevih javnih nastupa, temat o jedinstvenom jugoslovenskom tržištu poslednji put nalazimo u njegovom izlaganju na Konferenciji SK Srbije u novembru 1988[97]. Embargo Sloveniji je proglašen svega godinu dana kasnije u decembru 1989. Tom brzinom su Miloševićeve „principijelne" koncepcije preinačavane u njihovu potpunu suprotnost.

Šta je onda ostalo od Miloševićevog deklarativnog recentralizma u periodu posle 1989? U jednoj nategnutoj formi, njegove neuspele kombinacije preglasavanja na XIV Kongresu SKJ i Predsedništvu SFRJ mogle bi se izvoditi kao krajnje konsekvence dugoročnog razvoja recentralističkih koncepcija u Srbiji[98]. To bi bila ona „logika" o kojoj govori Latinka Perović, logika unutrašnjeg konflikta koja se nije mogla kontrolisati i koja je vodila oružanom sukobu. Bliski saradnik Miloševića u to vreme, Borisav Jović, navodi da je Miloševićevo insistiranje na sazivanju poslednjeg partijskog kongresa imalo za cilj

95 Tašić, P., 1993, *Kako sam branio Antu Markovića*, Skopje, Mugri 21, str. 58–9; Jović, B., 1995, *Poslednji dani SFRJ. Izvodi iz dnevnika,* Beograd, Politika, str. 239: Popović, S., 2004, str. 24–5. Ustavni sud Jugoslavije je naknadno ocenio zakon koji je za ovu svrhu donela Skupština Srbije kao neustavan, v. Miletić, A. R., Arbitrarni konstitucionalizam. Ustavni sud Jugoslavije 1988–1991, u: Perović L. et al., (ur.), 2021, *Jugoslavija: Poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 241.

96 Popović, S., 2004, str. 23.

97 Milošević, S., 1989, str. 278.

98 Nikolić, K., 2019, str. 128–46, 355-8; Jović, B., 1995, str. 276–8.

da se upotrebi glasačka snaga delegata iz Srbije i srpskih delegata iz drugih jugoslovenskih republika[99]. To je, dakle, trebalo da bude prva efikasna realizacija dugogodišnje priče recentralista o „efikasnom", „većinskom", „najdemokratskijem" načinu donošenja odluka uz prenebregavanje „nedemokratske" prakse konsenzusa i usaglašavanja. Jović dodaje da se Milošević u proceduri organizovanja kongresa nije konsultovao ni sa kim. To je, ipak, potpuno odudaralo od načina donošenja odluka i priprema za forume kojima su pristupali prethodni recentralisti.

Dakle, ako se izuzmu ishitrene i nepripremljene kombinacije preglasavanja koja je Milošević hteo da izvede na poslednjem Kongresu SKJ i Predsedništvu SFRJ, na njegovom recentralističkom repertoaru preostale su posle 1989. godine jedino čvrste veze koje je održavao sa vrhom komandne strukture JNA[100]. U osnovi, bilo koje od pomenutih nastojanja na jugoslovenskom planu, iako se može projektovati kao ekstremna krajnja konsekvenca srpskog recentralizma, ima jako malo ili nimalo zajedničkog sa načinom koncipiranja i sprovođenja ovih ideja od strane recentralista koji su prethodili Miloševiću. Milošević se nije u potpunosti uklapao u definiciju recentralista ni pre, ni posle aprila 1987. godine. Iako je neke od postulata ove ideologije doveo do ekstremnih konsekvenci, on u ideološkom smislu, u najmanju ruku nije bio principijelan recentralista. Savremenici, uostalom, svedoče kako kod Miloševića za sve vreme njegovog bavljenja politikom nije bilo jasnih ideoloških opredeljenja. Draža Marković u intervjuu za *Radio Slobodnu Evropu* u tom smislu kaže: „Ja mislim da Slobodan Milošević nije ništa. Niti je socijalista, niti je komunista, niti je nacionalista. On je ono što mu u određenom trenutku treba.[101]" U tom kontekstu, Miloševićevo nasilje nad institucijama i ishitreni pokušaji preglasavanja na federalnom nivou mogu se jednostavno izvoditi iz njegovog političkog pragmatizma i u tom slučaju nemaju nikakve veze sa bilo kakvim ideološkim opterećenjima iz prethodnog vremena.

7. ZAKLJUČAK

Analiza političkih odluka i sadržaja javnih nastupa istaknutih srbijanskih političara koji su bili predmet istraživanja ove studije (Draže Markovića, Petra i Ivana Stambolića, Dragiše Pavlovića i Slobodana Miloševića) pokazuje znatne podudarnosti u pogledu njihovog nastojanja za promenom statusa

99 Jović, B., 2001, *Knjiga o Miloševiću*, Beograd, IKP „Nikola Pašić", str. 52–4.

100 Jović, B., 1995, str. 159–60, 162–3, 166–7, 170–1, 174–7.

101 Mihajlović, B., 2008, *Dragoslav Marković: Diskontinuitet*, (http://www.slobodnaevropa.org/a/1045349.html, 1. 7. 2016).

autonomnih pokrajina i preuređivanjem federalnog uređenja zemlje u gotovo dvodecenijskom vremenskom rasponu. Na federalnom nivou, njihovi zahtevi odnosili su se na omogućavanje efikasnog funkcionisanja saveznih organa vlasti i na uspostavljanje jedinstvenog jugoslovenskog tržišta. Ta se efikasnost u njihovim interpretacijama mogla postići potiskivanjem ili potpunim ignorisanjem ustavne procedure „usaglašavanja stavova" i uspostavljanja konsenzusa između svih subjekata federacije. Opravdano i neopravdano, ovi kontinuirani zahtevi srbijanskih političara su u drugim republikama doživljavani kao refleks navodno uvek prisutnog srpskog unitarizma i pokušaja za majorizacijom na jugoslovenskom nivou.

Povodeći se za određenjem koje je u svojim knjigama koristila Sabrina P. Ramet, ovaj politički program je u prethodnim poglavljima određen kao recentralizam, njegovi protagonisti kao recentralisti, cilj kome su težili kao recentralizacija zemlje. Analiza javnog govora i programskih opredeljenja koja je Slobodan Milošević zastupao u periodu između 1984. i marta 1989, pokazuje značajnu podudarnost sa proklamovanim političkim ciljevima ostale četvorice istaknutih recentralista koje su na javnim forumima Srbije i Jugoslavije iznosili u periodu od marta 1971. do septembra 1987. Ovo dovodi u pitanje uobičajenu javnu percepciju u kojoj se oni podrazumevaju kao Miloševićevi ideološki protivnici. To je zato što se danas akcenat stavlja na događaje tokom i posle Osme sednice kada oni postaju nepomirljivi protivnici. Takođe, već tokom 1989. Miloševićev modus operandi se više ne uklapa u format jednog recentraliste.

Miloševićev recentralizam je dugo vremena koncentrisan u zahtevima za ostvarivanje jedinstvenog jugoslovenskog tržišta. To je bila njegova sverešavajuća formula, mantra koju pominje gotovo u svakoj prilici od septembra 1984. do novembra 1988. Svega godinu dana posle ovog poslednjeg zabeleženog zalaganja za slobodno jugoslovensko tržište, on će početi sistematski da ga urušava. Miloševićev odnos prema SIV-u, Narodnoj banci Jugoslavije i ostalim saveznim institucijama je od 1989. godine u tolikoj meri destruktivan da se on ne može više smatrati recentralistom, ni u ideološkom ni u faktičkom smislu. Pravnik, advokat i građanski aktivista Srđa Popović njegovu politiku i Ustav Srbije koji je donet njegovim zalaganjem određivao je kao „separatističke", a istovetna je i ocena Raifa Dizdarevića, koji je podsećao „koliko je, kao takav," srpski separatizam „hranio druge separatizme" u Jugoslaviji.[102]

S obzirom na dugoročni pritisak za promene i uticaj koji su generacije srpskih recentralista imale u unutrašnjoj politici socijalističke Jugoslavije, primereno je postavljati pitanja o opravdanosti njihovih nastojanja i posledi-

102 Dizdarević, R., 2000, str. 292.

cama njihovih uporno postavljanih zahteva. Naime, da li je gotovo dve decenije kontinuiranih nastojanja za promenom unutrašnjeg uređenja zemlje potkopavalo „ravnotežu snaga" na kojoj je počivala SFRJ? Da li su srpski zahtevi za recentralizacijom izazivali refleksni odgovor u smislu intenziviranja zahteva za veću samostalnost republika kojima su odgovarala ustavna rešenja iz 1974? Da li se Miloševićeva politika prema Jugoslaviji ukazuje kao produžetak politike recentralista ili se radi o anomaliji i nasumičnom decizionizmu jednog neodgovornog pojedinca?

Na ova pitanja teško je dati jednostavan i jednoznačan odgovor. Najpre, da li se recentralisti mogu posmatrati kao subverzivni element u kontekstu održavanja ravnoteže snaga u jugoslovenskom federalizmu? Da bismo odgovorili na ovo pitanje, možemo poći od premise da su zahtevi za promenom političkog sistema u federaciji bili legitimni sve dok su se zasnivali na proceduri ili unutrašnjim pravilima igre koja svi prihvataju. Analiza izložena u ovom radu pokazuje da je to, manje-više, bio slučaj u gotovo čitavom periodu kojim se bavi ovaj rad. Naime, srbijanski recentralisti od Petra Stambolića i Markovića do Pavlovića, pa i Miloševića u prvom delu njegove karijere, nisu pokušavali da svoja rešenja nametnu drugima, već su pokušavali da ih ostvare poštujući princip usaglašavanja i konsenzusa federalnih jedinica. Čak i kad predlažu da forma donošenja odluke bude glasovima većine (tj. preglasavanjem, bez konsenzusa), oni nastoje da takva odluka bude primljena od strane svih, znači, konsenzusom. U tom smislu bi sa prethodno navedenim rezervama mogla da stoji gorepomenuta tvrdnja Dejana Jovića o kontinuitetu pristajanja uz Kardeljeve koncepcije u srbijanskom političkom i partijskom rukovodstvu od 1966. do 1989. Iako principijelno, koncepcijski i suštinski protiv konsenzusa, sve generacije recentralista do 1989. prihvatale su i uvažavale konsenzus kao zalogu održanja zajedničke države. U pojedinim situacijama, oni su čak aktivirali i pravo veta kako bi formalnim ili neformalnim putem zaustavili donošenje odluka koje im nisu odgovarale.

Sistem jugoslovenskog federalizma mogao je da opstojava i sa tako suprotstavljenim koncepcijama kakve su bile srpska i recimo slovenačka, sve dok su njihovi protagonisti ostajali u granicama onoga što je bilo suštinski legitimno ophođenje u datom sistemu, a legitimno je bilo samo ono oko čega se svi subjekti federacije dogovore. Srbijanski recentralisti (pre 1989) nisu nikada prelazili taj institucionalni Rubikon koji bi otvarao proces preglasavanja među predstavnicima federalnih jedinica i pokrajina. U tom smislu, Miloševićevi jednostrani akti tokom 1989. i pokušaji preglasavanja drugih u periodu 1990–1991. mogu biti sagledani u dve ravni. Oni po načinu izvođenja nemaju mnogo veze sa izvornim koncepcijama recentralizma, ali u isto vreme, oni su i krajnja ekstremna konsekvenca ove ideologije. U kojoj formi je uostalom

sprovođenje zahteva za „uvažavanjem većinske volje" i prevazilaženjem međurepubličkog konsenzusa moglo da bude legitimno, tj. prihvaćeno od svih? Srpski zahtev za preglasavanjem opterećivao je unutrašnje prilike u zemlji, ali je bio legitiman, tačnije bio je legitiman sve dok neko od recentralista ne odluči da ga na svoju ruku sprovede u delo. Znači, kao principijelni zahtev, on je bio u najmanju ruku štetan i onemogućavao je nesmetano funkcionisanje sistema, kao model praktične politike, on je potkopao temelje zajedničke države.

Da li je slovenačko udaljavanje od Jugoslavije imalo neke veze sa dugoročnim srbijanskim zahtevima za recentralizacijom? Čak i da su ove dve pojave bile u uzročnoj vezi, to nije nužno moralo da dovede do otvorenog sukoba ili do smanjivanja institucionalnog kapaciteta države. Svi zahtevi za promenama u Jugoslaviji mogu se smatrati legitimnim sve dok nisu podrazumevali primenu jednostranih akata na štetu drugih i sve dok osnovni kanali usaglašavanja funkcionišu. Drugo pitanje je koliko su ovi reciprocitetni zahtevi, iako opravdani, smanjivali funkcionalnost sistema kao celine.

Svakako da su oba elementa srpskog recentralizma (pitanje autonomija i „efikasno" donošenje odluka u organima federacije) uznemiravali političke elite u drugim jugoslovenskim republikama. Ako već govorimo o kontinuitetima i o specifičnoj političkoj kulturi koja se razvija na partijskim forumima u SR Srbiji u gotovo čitavom posleratnom periodu (A. Ranković–P. Stambolić–D. Marković–I. Stambolić–D. Pavlović–S. Milošević), treba pomenuti i kratkotrajni diskontinuitet alternativne partijske elite i drugačije političke kulture koja se razvila iz krugova tzv. srpskih liberala. Nikezić, Perović, Popović i Tepavac bili su mnogo spremniji da prihvate decentralizaciju zemlje, emancipaciju albanske manjine i značajne ingerencije koje su date autonomnim pokrajinama, nego što je to bio slučaj sa recentralistima, od kojih su neki bili potpuno nekompatibilni sa duhom tih političkih promena. Tito je političkim obračunom sa srpskim liberalima 1972. iza sebe ostavio nerazrešenu, zapravo konfliktnu situaciju: odlukom da u isto vreme (kon)federalizuje Jugoslaviju i da u najvećoj republici ostavi na vlasti privrženike centralizma, on je toj zemlji u nasleđe ostavio dugoročnu unutrašnju nestabilnost.

Na kraju, moram reći da se ne slažem u potpunosti sa *post mortem* dijagnozom Dejana Jovića o postupnom odumiranju SFRJ, a ne pristajem, naravno, ni na fatalističke i u osnovi teleološke projekcije dezintegracije zemlje kao posledice konstitucionalnih promena 1974. Naime, i pored trendova dezintegracije koji su bili očiti i u konstantnom jačanju, treba uzeti u obzir i činjenicu da je pomenuta 'federacija ravnoteže' ipak bila funkcionalna država značajan broj godina i to uprkos – ili možda upravo zahvaljujući – procesu usaglašavanja i uspostavljanja konsenzusa. Naime, čitave 23 godine od donošenja prvih ustavnih amandmana i čitavu deceniju nakon smrti vrhovnog arbitra, pred-

stavnici republika i pokrajina su uspevali da pronađu formate zajedničkog donošenja odluka. Primerenim mi se čini i pitanje da li je Jugoslavija odumirala i naposletku umrla zbog inherentnih problema koji su proisticali iz procesa usaglašavanja subjekata federacije, ili je prestala da postoji onda kada je jedan od tih subjekata odlučio da prestane da se usaglašava? Neposredni sled događaja u vreme raspada SFRJ sugeriše da je posredi bila upravo ova druga okolnost.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Bešlin, M., 2022, *Ideja moderne Srbije u socijalističkoj Jugoslaviji knj. 1*, Novi Sad i Beograd, Akademska knjiga i Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
2. Vladisavljević, N., 2020, *Antibirokratska revolucija*, Beograd, Arhipelag.
3. Ćosić, D., 2002 *Piščevi zapisi, 1981–1991*., Beograd, Filip Višnjić.
4. Dimić, Lj., 2001, *Istorija srpske državnosti knj. 3: Srbija u Jugoslaviji*, Novi Sad, SANU ogranak NS, Beseda, Društvo istoričara Južnobačkog i Sremskog okruga.
5. Dizdarević, R., 2000, *Od smrti Tita do smrti Jugoslavije*, Sarajevo, Svjetlost.
6. Đinđić, Z., 1988, *Jugoslavija kao nedovršena država*, Novi Sad, Književna zajednica Novog Sada.
7. Kamberović, H., 2017, *Džemal Bijedić. Politička biografija*, Sarajevo, Udruženje za modernu historiju.
8. Jović, B., 1995, *Poslednji dani SFRJ. Izvodi iz dnevnika,* Beograd, Politika.
9. Jović, B., 1989, *Datum za istoriju, 28. mart 1989*, Beograd, BIGZ.
10. Jović, B., 2001, *Knjiga o Miloševiću*, Beograd, IKP „Nikola Pašić".
11. Jović, D., 2003, *Jugoslavija – država koja je odumrla: Uspon, kriza i pad Četvrte Jugoslavije, 1974–1990*, Beograd i Zagreb, Prometej i B92.
12. Karadžić, V. St., 1852, *Srpski rječnik: istumačen njemačkijem i latinskijem riječima*, Beč, Štamparija Jermenskog manastira.
13. Kuljić, T., 2004, *Tito – sociološkoistorijska studija*, Zrenjanin, Gradska narodna biblioteka „Žarko Zrenjanin".
14. Marković, D. D., 2010, *Sećanje i komentari: dnevničke beleške Dragoslava-Draže Markovića*, Beograd, Službeni glasnik.
15. Marković, D., 1987, *Život i politika 1967–1978 I–II tom*, Beograd, Izdavačka radna organizacija „Rad".
16. Mihailović, K., Krestić, V., 2017, *Memorandum SANU posle trideset godina,* Beograd, Kompanija „Novosti".

17. Mihajlović, B., 2008, *Dragoslav Marković: Diskontinuitet*, (http://www.slobodnaevropa.org/a/1045349.html, 1. 7. 2016).
18. Miletić, A. R., 2023, Zoran Đinđić i ideološke koncepcije vremena, 1986–1993, *Kritika: časopis za filozofiju i teoriju društva*, Vol. 2, No. 2, str. 343–368
19. Miletić, A. R., 2022, Etnički diskurs u srbijanskom opozicijskom tisku: *Demokratija* i *Srpska reč*, 1990–1991., *Časopis za suvremenu povijest*, Vol. 54, No. 1, str. 65–85.
20. Miletić, A. R., Arbitrarni konstitucionalizam. Ustavni sud Jugoslavije 1988–1991, u: Perović L. et al., (ur.), 2021, *Jugoslavija: Poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 229–245.
21. Milosavljević, O., 2010, *Činjenice i tumačenja. Dva razgovora sa Latinkom Perović*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava.
22. Milošević, S., 1989, *Godine raspleta*, Beograd, BIGZ.
23. Mirić, J., 1984, *Sistem i kriza: prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije*, Zagreb, Cekade.
24. Nikolić, K., 2019, *Jugoslavija, poslednji dani, 1989–1992. knj.1. Svi Srbi u jednoj državi*, Beograd, Službeni glasnik.
25. Pašić, N., 1983, *Interesi i politički proces. Konflikti i konsenzus u političkom odlučivanju*, Beograd, Komunist.
26. Pavlović, D., 1988, *Olako obećana brzina*, Zagreb, Globus.
27. Pavlović, D., 1986, *Pitanjem na odgovore*, Beograd, BIGZ.
28. Perović, L., 2018, *Zatvaranje kruga – ishod političkog rascepa u SKJ 1971/1972*, Sarajevo, University Press.
29. Perović, L., Na tragu srpske liberalne tradicije – ko su i šta su bili srpski liberali sedamdesetih godina XX veka, u: Nikezić M., 2003, *Srpska krhka vertikala*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 7–93.
30. Popović, S., Kako smo branili Jugoslaviju, u: Sonja Biserko, (prir.), 2004, *Milošević vs. Jugoslavija (knj. 1)*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 11–40.
31. Ramet, S. P., 2005, *The Three Yugoslavias: State Building and Legitimation*, Bloomington, Indiana University Press.
32. Ramet, S. P., 2002, *Balkan Babel: The Desintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*, Boulder, CO, Westview Press.
33. Ramet, S. P., 1992, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962–1991*, Bloomington, Indiana University Press.
34. Selinić, S., 2021, *Srbija 1980–1986. Politička istorija od Tita do Miloševića*, Beograd, Institut za noviju istoriju Srbije.

35. Selinić, S., 2024, *Jugoslavija i Zapad 1980–1983. Spoljni dug i unutrašnja kriza,* Beograd, Institut za noviju istoriju Srbije.
36. SKJ, 1984, *14. Sednica CKSKJ. Ostvarivanje ekonomske politike u 1984. godini i zadaci Saveza komunista u donošenju i ostvarivanju ekonomske politike za 1985. godinu*, Beograd, Izdavački centar Komunist.
37. Sokol, S., Valković, Lj., 1990, *Komentar Ustava SFRJ*, Zagreb, CIP.
38. Stambolić, I., 1988, *Rasprave o SR Srbiji*, Zagreb, Globus.
39. Stambolić, I., 1995, *Put u bespuće*, Beograd, Radio B92.
40. Šuvar, S., 1989, *Nezavršeni mandat. Tom I: Kakav socijalizam, kakva Jugoslavija?*, Zagreb, Globus.
41. Tašić, P., 1993, *Kako sam branio Antu Markovića*, Skopje, Mugri 21.

Arhivski izvori

1. Arhiv Srbije, Fond Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije.
2. Arhiv Jugoslavije, Fond Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije.
3. Privatni arhiv, Predsedništvo SR Srbije (Radna grupa), *Plava knjiga*, Beograd, 11. mart 1977.

Novinski izvori

1. Politika (1971, 1984, 1985)
2. Borba (1984)

Internet izvori

1. *Dosije Vojvodina*, (https://www.youtube.com/watch?v=oApFGjFBdGw, 21. 8. 2025).

CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE SFRY AND THE SERBIAN RECENTRALISTS, 1967–1990

Aleksandar R. Miletić

ABSTRACT

This paper examines the policy of the party and state leadership of the Socialist Republic of Serbia, formulated in response to the transfer of competences from federal institutions of the SFRY as a result of the constitutional amendments of 1967–1971 and the 1974 Constitution. Employing the term "recentralists," the paper analyzes the internal dynamics and a form of generational turnover within this political grouping – from Petar Stambolić and Draža Marković, through Ivan Stambolić, to Dragiša "Buca" Pavlović and the early phase of Slobodan Milošević's political career. The analysis focuses on their attempts to revise the federal decision-making process, with particular emphasis on their demand to abandon the principle of consensus and concord in decision-making. Special attention is devoted to the issue of legitimacy of the demands advanced by the recentralists in public forums – specifically, to the question of the extent to which these efforts were legitimate within the framework of the state system at the time, and to what degree they potentially undermined the fragile balance of the Yugoslav federation.

Keywords: Recentralists, Decision-Making by Consensus, 1974 Constitution, Draža Marković, Ivan Stambolić, Slobodan Milošević.

III
TEHNOLOGIJA VLASTI

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.milosavljevic

Bogoljub MILOSAVLJEVIĆ[1]

OSNOVNE ODLIKE SISTEMA ORGANIZACIJE VLASTI PO USTAVU SFRJ OD 1974. GODINE I KRIZA FEDERALNIH ODNOSA

Apstrakt: *Ustav SFRJ od 1974. godine zvanično je promovisan kao novi dokaz neupitne sposobnosti Komunističke partije (SKJ) da uspešno rešava protivrečnosti društvenog razvoja i usavršava sistem socijalističke samoupravne demokratije. Temeljna ustavna pretpostavka bila je ta da će dovršetkom ustavne reforme odnosa u federaciji biti očuvano jugoslovensko jedinstvo tako što će se članicama federacije dati veća prava kako bi se amortizovali njihovi rastući apetiti za uspostavu pune državnosti. Saglasno toj ideji, redukovane su federalne nadležnosti, sastav federalnih organa postao paritetan a način njihovog rada učinjen prevashodno zavisnim od saglasnosti republika i pokrajina. Posle ukazivanja na razloge za donošenje ustava, u radu se izlažu važnija obeležja uređenja sistema vlasti, posebno na federalnom nivou, a zatim teškoće koje su nastupile u ustavnom funkcionisanju zajedničke države. U zaključku, autor pristaje uz stavove po kojima poslednji Ustav SFRJ nije zaslužio „prelaznu ocenu", jer nije uspostavio održiva rešenja o federalnim odnosima i sistemu federalne vlasti.*

Ključne reči: odnosi u federaciji, skupštinski sistem, organi federacije, republike i pokrajine, ustavna kriza.

1. UVODNE NAPOMENE

Sa stanovišta organizacije vlasti, Ustav SFRJ od 1974. godine je prvenstveno bio akt završne etape procesa revizije odnosa u jugoslovenskoj federaciji s ciljem njenog razvlašćivanja u korist republika i autonomnih pokrajina (u daljem tekstu: pokrajine). Po tom svom osnovnom svojstvu, on se ne označava kao novum, nego kao „organski nastavak" ustavne reforme započete amandmanima na Ustav od 1963. godine. Njegovo sekundarno obeležje bilo je trasiranje novog kursa u društveno-ekonomskim i samoupravnim odnosima s ciljem otklanjanja kriznih žarišta i evidentnog zastoja u razvoju ekonomije i samoupravljanja.

1 Redovni profesor u penziji, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; email: bogoljubm@yahoo.com; ORCID iD 0000-0002-3443-8866.

Ustavna reforma je bila nametnuta dugom borbom i pobedom decentralističko-nacionalističke frakcije unutar SKJ, predvođene slovenačkim i hrvatskim komunistima (Edvard Kardelj, Vladimir Bakarić i drugi), uz koje su zdušno pristajali vojvođanski i kosovski komunisti. Poraženu stranu su činile pristalice unitarističko-centralističke frakcije, u koje se ubrajao Aleksandar Ranković, tadašnji potpredsednik SFRJ, kao i dobar deo pretežno srpskih istaknutih komunista. Prvi su hteli jačanje republika i pokrajina kao nacionalnih zajednica na račun slabljenja federacije, a drugi jaku federaciju u kojoj preteže funkcionalni nad nacionalnim principom. Po viđenju ovih drugih, samo u federaciji koja ne počiva isključivo na nacionalnom principu srpski narod bi imao šansi da ostane ravnopravan i u drugim republikama u kojima ne čini većinu stanovništva, odnosno da u tim republikama ne postane nacionalna manjina. Sporazum između dve strane nije bio moguć, jer se prva strana očima druge videla kao separatistička, a druga očima prve kao velikosrpska i stoga hegemonistička. Pošto nije moglo biti sporazuma, rešenje je pronađeno u uklanjanju s političke scene Rankovića i njegovih pristalica, koje će zameniti fleksibilniji srpski komunisti. Tim putem, međutim, nisu mogli biti otklonjeni uzroci neslaganja i nesporazumi oko koncepta federacije koji su postojali od momenta njenog stvaranja i koji će snažno delovati i posle sprovođenja ustavne reforme.

Na Brionskom plenumu (IV plenum CK SKJ), odžanom jula 1966. godine, bio je slomljen otpor centralističkog bloka i otvoren put za preoblikovanje Jugoslavije u slabu federaciju.[2] To je odmah zatim i učinjeno serijom amandmana na Ustav od 1963. godine, koji su usvojeni 1967, 1968. i 1971. godine i od kojih su najveći značaj imali ovi poslednji. Ishodište za te promene bilo je „u naglašavanju državnosti nacija kao suštinskog atributa njihove suverenosti, njihove ravnopravnosti, njihovog prava na samoopredeljenje i dobrovoljno uključenje u Jugoslaviju kao državnu zajednicu suverenih nacija".[3]

2 „Centralni komitet SKJ likvidirao je na IV plenumu (1 – 3. VII 1966) najjače unitarističko-centralističko uporište. Time je ne samo zaustavljeno jačanje centralnih državnih organa i centralnih nosilaca ekonomske moći nego je dat pravac reviziji odnosa u Federaciji sa tendencijom jačanja uloge republika i pokrajina u njoj" (Geršković. L., Istorijski razvoj društveno-političkog sistema Jugoslavije, u: Đorđević, J. *et al.,* 1975, *Društveno-politički sistem SFRJ,* Beograd, Radnička štampa, str. 99).

3 Up. Strobl, M., 1971, Podela nadležnosti u saveznoj državi, u: *Federalizam i nacionalno pitanje: zbirka radova,* Beograd, Savez udruženja za političke nauke Jugoslavije, str. 91. Reč je o zbirci radova saopštenih na simpozijumu „Nacionalno pitanje i federalizam", koji je održan 1971. godine u Novom Sadu povodom objavljenog nacrta amandmana iz iste godine. Učestvujući u raspravi na tom skupu, Vojislav Stanovčić, u to vreme docent na tek osnovanom Fakultetu političkih nauka u Beogradu, primetio je da je jedna ista grupa ljudi koja čini političko središte sa odlučnim „kvantumom društvene moći", grupa u odnosu

Istim promenama su pokrajine priznate kao konstitutivni element federacije, što nije moglo biti bez kolateralne štete po jedinstvo Srbije i njen ravnopravan položaj s drugim republikama.

Ustavnopravno iskazano, središnju tačku promena činilo je prihvatanje i sprovođenje načela po kome radni ljudi, narodi i narodnosti (tj. nacionalne manjine) ostvaruju svoja suverena prava u republikama i pokrajinama, a u federaciji samo kad je to u zajedničkom interesu saveznim ustavom izričito utvrđeno (Amandman XX iz 1971. godine i potom Osnovna načela I/2 Ustava SFRJ od 1974. godine). Iz tog načela je sledilo (1) da se saveznim ustavom uređuju samo oni ustavni odnosi koji su od zajedničkog interesa za radne ljude, narode i narodnosti, a celina ustavnih odnosa u ustavima republika i pokrajina i, takođe, (2) da će i onim poslovima vlasti koje republike i pokrajine ustavnim dogovorom povere (kao svoje zajedničke poslove) federaciji upravljati i dalje republike i pokrajine. Na tim postavkama uređeni su odnosi u federaciji i projektovana njena budućnost.

Kopernikanski preokret u koncepciji odnosa između federacije i republika i pokrajina nije prošao bez reakcije poslenika pravne nauke u Srbiji. Tokom rasprave o nacrtu amandmana iz 1971. godine, protiv revizije odnosa u federaciji otvoreno je istupilo nekoliko profesora beogradskog Pravnog fakulteta, među njima Mihailo Đurić i Radomir Lukić. Profesor Lukić je ukazivao da amandmani predviđaju novu organizaciju Jugoslavije koja bi bila „mešavina između federacije i konfederacije, s tim što pretežu elementi konfederacije" i da će stoga takva konstrukcija teško funkcionisati. Podvukao je i da pokrajine po amandmanima „u suštini imaju isti položaj kao i republike, te da su one, shodno tome, i same federalne, odn. konfederalne jedinice." To je ne samo logički protivno konceptu teritorijalne autonomije, nego i faktički svodi predstavljanje Srbije u federalnim organima na predstavljanje tzv. uže Srbije.[4] Oštro kritikujući celinu amandmanskih rešenja, profesor Đurić je konstatovao da „predložena ustavna promena iz osnova menja karakter dosadašnje državne zajednice jugoslovenskih naroda" i da se tom promenom „odbacuje

na koju su „sve druge društvene snage u podređenom položaju", uspela da tokom tri decenije (računajući od 1941. godine) nametne novu, četvrtu po redu ideologiju – ideologiju nacionalizma (tri prethodne ideologije bile su ideologija oružane revolucije, etatistička ideologija i samoupravna ideologija) i da, na temelju te nove ideologije, preoblikuje jugoslovenski federalizam (vid. Stanovčić, V., Pregled usmene rasprave na simpozijumu Nacionalno pitanje i federalizam, u: *Ibid.,* str. 331–332).

4 Lukić, R., 1971, Federacija i konfederacija u vezi s ustavnim promenama, u: *Federalizam i nacionalno pitanje: zbirka radova,* Beograd, Savez udruženja za političke nauke Jugoslavije, str. 88–89.

sama ideja jedne takve zajednice", dodajući tome „da je Jugoslavija već danas gotovo samo geografski pojam, budući da se na njenom tlu ili, tačnije, na njenim razvalinama, i to pod maskom doslednog razvijanja ravopravnosti između naroda koji u njoj žive, uspostavlja nekoliko samostalnih, nezavisnih, čak međusobno suprotstavljenih nacionalnih država."[5]

Da su profesori Đurić i Lukić bili u pravu, jasno pokazuju ne samo produbljivanje krize u odnosima federacije i republika koje će slediti ustavnoj reformi nego i prave namere tvoraca te reforme. Jedan od bliskih saradnika Edvarda Kardelja tvrdi da mu je Kardelj u to vreme govorio sledeće: „Mi ćemo pokušati stvoriti konfederaciju, a ako ni to ne bude išlo, treba dići ruke od Jugoslavije".[6] A hrvatski političar iz istog doba, Mika Tripalo, pisao je tri decenije kasnije da su ustavne promene iz 1971. godine unele u karakter jugoslovenske države konfederalne elemente, proširivale samostalnost republika kao država i stvorile osnovu za kasnije procese razdruživanja ili otcepljenja.[7]

U skladu s komunističkim načinom vladanja, prave namere zagovornika ustavne reforme i kritike te reforme bile su skrivene od šire javnosti. Građanima je reforma predstavljena kao najbolja za njih, u šta su oni, hteli to ili ne, imali da poveruju.

Uprkos kritikama i bez učešća građana, amadmani iz 1971. godine su usvojeni, a prema njima preuređeni federalni odnosi postaće, bilo stvarni bilo formalni, ustavni okvir u naredne dve decenije. Pošto tako radikalne amandmanske promene nisu više bile spojive s koncepcijom Ustava SFRJ od 1963. godine, ubrzano se pristupilo pisanju novog celovitog ustavnog akta – Ustava od 1974. godine. U novi ustavni akt trebalo je pretočiti amandmanska rešenja i njima prilagoditi federalne organe. Kao što je napomenuto, novim ustavom je trebalo i otkloniti smetnje razvoju ekonomije i samoupravljanja, a takođe i rešiti pitanje Titovog političkog nasleđa.

5 Izlaganje profesora Đurića na Sekciji udruženja univerzitetskih nastavnika Pravnog fakulteta od 18. marta 1971. godine, kao i njegova odbrana pred sudom, objavljeni su u: Đurić, M., 1997, *Izabrani spisi, knj. 9, Izazov nihilizma; Iskustvo razlike,* Beograd, Službeni list SRJ & Tersit, str. 198–203, 208–216 (navedeno izlaganje je najpre objavljeno u listu *Student,* broj 10/71 i zatim u časopisu *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu,* broj 3/71, str. 230–233, koji je odmah sudski zabranjen, a profesor je zbog svog izlaganja osuđen na devet meseci zatvora za krivično delo „neprijateljske propagande" iz člana 133. KZ SFRJ).

6 Bilandžić, D., Zašto Srbija nije prihvatila federalizam?, u: Smerdel, B., (ur.), 2007, *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971,* Zagreb, Pravni fakultet Sveučišta u Zagrebu & Centar za demokraciju i pravo „Miko Tripalo", str. 60.

7 Tripalo, M., 2001, *Hrvatsko proljeće,* Zagreb, NZMH, str. 306–307 (prema: Smerdel, B., 2007, str. 24).

2. OSNOVNE ODLIKE SISTEMA ORGANIZACIJE VLASTI

Sistem organizacije vlasti uspostavljen Ustavom SFRJ od 1974. godine (i ustavima republika i pokrajina od iste godine) imao je opšti izgled vanredno složene pravno-političke tvorevine. Ta je složenost u prvom redu poticala iz ideološko-programske koncepcije tog ustava[8] koja je uslovila normativni opis jedne buduće, utopijske predstave o pojedincu („radnom čoveku i građaninu"), društvu i sistemu vlasti, uz istovremeno svesno umanjivanje ili prećutkivanje značaja, dometa i ograničenja realnih mehanizmima funkcionisanja vlasti.

Tako skrojen, Ustav je neminovno značio postojanje dva načina vršenja vlasti: idealtipskog (socijalistička samoupravna demokratija) i stvarnog (partijska država). Prvi je imao u vidu maglovitu, gotovo voluntarističku, projekciju vlasti radnih ljudi, naroda i narodnosti koji, predvođeni „idejnim i političkim radom SKJ", uspešno usklađuju i preko organa državne vlasti ostvaruju zajedničke klasne interese i zajedničke interese naroda i narodnosti. Pretpostavka je bila ta da između radničko-klasnih interesa i interesa naroda i narodnosti neće biti protivrečja, a ako ih i bude, da će prvi nadvladati druge. Međutim, stvarni način vršenja vlasti počivao je na strogom partijskom usmeravanju i kontroli procesa pripremanja i donošenja svih bitnih odluka na svim nivoima društvenog organizovanja (od preduzeća i mesnih zajednica do nivoa republika i pokrajina), a kad je reč o federaciji, na pregovaranju i pogađanju partijskih organa republika i pokrajina oko iznalaženja zajedničkih interesa. U tom pregovaranju i pogađanju su nacionalni interesi odneli potpunu prevagu nad klasnim interesima.

Ustavom opisani – idealtipski model sistema vlasti zasnivao se na principima (osnovama) društveno-političkog sistema, kakvi su bili oni o položaju radnih ljudi u društveno-političkom sistemu i samoupravljanju, samoupravnom sporazumevanju i društvenom dogovaranju, delegatskom i skupštinskom sistemu, društveno-političkim zajednicama i drugi, a za nivo federacije principi ravnopravnosti i pariteta (jednakog zastupanja republika, odnosno odgovarajućeg zastupanja pokrajina). Ukratko, sadržina navedenih načela imala je dalje opisane važnije elemente.

Radni ljudi nisu bili samo proklamovani kao nominalni nosioci najviše vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima (titulari suverenosti), nego i kao oni koji vrše suverenu vlast i upravljaju drugim društvenim poslo-

8 U Osnovnim načelima Ustava koja su činila njegov uvodni deo bila je „izražena socijalna i politička filozofija i ideologija kojom su inspirisane normativne odredbe Ustava" i koja su, uz to, izlagala „projekat izgradnje socijalističkog samoupravnog društva" u Jugoslaviji (Marković, R., 1982, *Ustavno pravo,* Beograd, Savremena administracija, str. 277).

vima. To treba da čine samoupravljanjem, koje ostvaruju neposredno i putem delegata u radničkim savetima preduzeća i organima mesnih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica i drugih organizacija i zajednica, odnosno putem delegacija i delegata u skupštinama društveno-političkih zajednica. Bazični oblik samoupravljanja je samoupravljanje u preduzećima usitnjenim na osnovne organizacije udruženog rada, a preostala tri su samoupravljanje u samoupravnim interesnim zajednicama, mesnim zajednicama i društveno-političkim zajednicama (preko njihovih skupština).

Samoupravne interesne zajednice su bile zajednice preko kojih se ostvaruje „slobodna razmena rada" između radnih ljudi – korisnika usluga i radnih ljudi – zaposlenih u društvenim i proizvodnim delatnostima koje pružaju usluge od zajedničkog i opšteg interesa, tj. u oblastima tradicionalnih javnih službi (javnih ustanova i javnih preduzeća). Kao i danas, mesne zajednice su bile zajednice stanovnika (radnih ljudi i građana) jednog naselja, dela naselja ili više povezanih naselja, s tim što su tada imale ustavom i zakonom utvrđene funkcije i organe.

Pojmom „društveno-političke zajednice" obuhvatane su sve političko-teritorijalne jedinice: opštine, gradske i regionalne zajednice opština (čije su postojanje mogli predvideti republički ustavi), pokrajine, republike i federacija. Definisane su kao društvene zajednice i jedinice političke vlasti u kojima radni ljudi i građani putem samoupravljanja vrše funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima. Između organa užih i širih društveno-političkih zajednica nema hijerarhijskih odnosa, pa čak ni onda kada organi uprave užih zajednica izvršavaju zakone i druge propise širih zajednica.[9] Opština je zauzimala istaknuto mesto u ustavnoj materiji. Njen položaj i prava i dužnosti uređivali su Ustav SFRJ, republički i pokrajinski ustav i statut opštine. Stoga nije bilo potrebno, pa ni ustavnopravno moguće, donositi poseban zakon o opštinama. Kao osnovna društveno-politička zajednica i bazna jedinica sistema državne vlasti, opština je imala da vrši sve funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima, osim onih koje se prema ustavu ostvaruju u širim društveno-političkim zajednicama. Shodno tome, ona je i dobila ovlašćenje (i teret) da obezbedi neposredno izvršavanje svih zakona (saveznih, republičkih

9 Ustav „ne poznaje više i niže društveno-političke zajednice, nego uže i šire", pa su i odnosi između saveznih organa i organa užih društveno-političkih zajednica utvrđeni „na principima suradnje i ravnopravnosti bez hijerahije." U: Tomac, Z., 1988, Odnosi u federaciji i organizacija njenih organa, u: *Ustavni razvoj socijalističke Jugoslavije,* Beograd, Eksportpres, str. 173–174).

i pokrajinskih), osim onih čije je izvršavanje bilo stavljeno u nadležnost organa pokrajina, republika ili federacije.

Delegatski sistem, uveden novim ustavom, bio je osmišljen kao osnovica skupštinskog sistema i njime je trebalo da se obezbedi ostvarivanje samoupravljanja u skupštinama svih društveno-političkih zajednica, od opštine do federacije. Smatralo se da je uvođenjem delegatskog sistema prevaziđen klasični predstavnički sistem i njemu svojstven „dualazim odnosa političkog i građanskog društva, države i društva, odn. dualizam odnosa između predstavničkog tela i njegove osnove."[10] Bazu tog sistema činile su delegacije koje su birali radni ljudi u preduzećima i drugim delatnostima, odnosno radni ljudi i građani u mesnim zajednicama, dok su funkciju delegacije u društveno-političkim organizacijama vršila njihova izabrana tela određena statutom. Uloga delegacije bila je da reprezentuje interese svoje izborne baze (radnih ljudi i građana), da sama ili zajedno s nekoliko drugih delegacija izabere delegata u odgovarajuće veće skupštine i da utvrđuje stavove za njihov rad i odlučivanje u skupštini. U ulozi posrednika između izborne baze i delegata, delegacija je bila dužna da o svom radu i radu delagata izveštava svoje birače i njima je odgovarala za svoj rad.

Delegati su imali ustavnu obavezu da u skupštini postupaju u skladu sa stavovima delegacija, ali i u skladu sa zajedničkim i opštim društvenim interesima, kao i pravo da budu samostalni u opredeljivanju i glasanju. Povodom toga, u ustavnopravnoj teoriji vođena je opširna rasprava o karakteru delegatskog mandata. Zaključivalo se da su „kategorije imperativnog i slobodnog mandata rekviziti predstavničke demokratije" i stoga neprikladne kategorije za delegatski sistem, u kome delegatski mandat mora biti kategorija osobene vrste (*sui generis*). U tu raspravu umešao se i glavni partijski i ustavni ideolog Kardelj, koji je ocenio da su smernice koje delegacije daju delegatima tek instrukcije za njihov rad od kojih oni polaze prilikom iznalaženja rešenja koja odgovaraju drugima, tj. zajedničkim i opštim društvenim interesima. [11]

Iz postavki o delegatskom sistemu sledila je „dogma o nespojivosti neposrednih izbora s delegatskim sistemom."[12] Jedini slučaj u kome se odstupilo od tog rešenja bilo je učešće građana u izboru delegata u društveno-političko veće skupštine opštine. Delegati u ostala dva veća skupštine opštine, kao

10 Marković, R., 1982, str. 402.

11 *Ibid,* str. 401–403.

12 Up. Krivic, M., 1988, Neposredni izbori i delegatski sistem, u: *Politički sistem socijalističkog samoupravljanja i ustavne promene, knj. 2,* Beograd, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, str. 539.

i delegati u svim većima skupština širih društveno-političkih zajednica, birani su posredno – od strane delegacija ili delegata u skupštinama opština, pokrajina i republika.

Sistem organizacije vlasti imao je opšti izgled skupštinskog sistema zasnovanog na načelu jedinstva vlasti, s tim što je proizlazio iz delegatske osnove i bio samoupravnog karaktera i po tome osoben. Osnovne postavke tog sistema bile su sledeće:[13]

1. funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima u društveno-političkim zajednicama vrše skupštine i njima odgovorni organi, a skupštine su „organi društvenog samoupravljanja i najviši organi vlasti u okviru prava i dužnosti društveno-političke zajednice" (one utvrđuju politiku, donose propise, biraju sudije, javne tužioce i druge funkcionere i odlučuju o drugim osnovnim pitanjima);
2. kolegijalni izvršni organ skupštine (izvršno veće, izvršni savet) odgovara skupštini za stanje u društveno-političkoj zajednici, za sprovođenje politike i izvršavanje propisa i opštih akata skupštine, kao i za usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave, a bira ga i razrešava skupština;
3. skupština obrazuje organe uprave koji sprovode utvrđenu politiku, izvršavaju zakone i druge propise, odgovaraju za stanje u oblastima za koje su obrazovani, rešavaju u upravnim stvarima i vrše druge upravne poslove; samostalni su u okviru svojih ovlašćenja i za svoj rad odgovaraju skupštini i izvršnom organu;
4. sudsku vlast vrše redovni sudovi kao organi državne vlasti i samoupravni sudovi, a sudska funkcija je prevashodno republička i pokrajinska funkcija.

Skupština opštine imala je tri veća: veće udruženog rada (u koje su delegate birale delegacije preduzeća i drugih delatnosti), veće mesnih zajednica (u koje su delegate birale delegacije mesnih zajednica) i društveno-političko veće (u koje su delegate delegirale društveno-političke organizacije utvrđivanjem zatvorene liste kandidata o kojoj su se potom neposredno izjašnjavali građani). Tri veća je bilo i u skupštinama republika i pokrajina: veće udruženog rada, veće opština i društveno-političko veće. U prvo su delegate birala veća udruženog rada skupština opština, u drugo delegati sva tri veća skupština opština, a u treće delegati društveno-političkih veća skupština opština.

13 Up. Nikolić, P., 1973, *Skupštinski sistem,* Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 74.

Veća skupština su vršila poslove iz svoje nadležnosti samostalno, u ravnopravnom delokrugu i na zajedničkoj sednici. Kao načelo za utvrđivanje delokruga veća, bilo je propisano da veće udruženog rada učestvuje u odlučivanju o pitanjima od interesa za radnike i druge radne ljude, da veće mesnih zajednica i veće opština učestvuju u odlučivanju o pitanjima od interesa za radne ljude i građane u mesnim zajednicama, odnosno opštinama, kao i da društveno-političko veće učestvuje u odlučivanju o pitanjima „ostvarivanja, razvoja i zaštite ustavom utvrđenog socijalističkog samoupravnog sistema". U odlučivanju o poslovima iz nadležnosti veća skupština učestvovale su ravnopravno i skupštine određenih samoupravnih interesnih zajednica (osnovanih za oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, socijalne zaštite i za pojedine druge oblasti), ukoliko se odlučivanje odnosilo na pitanja iz tih oblasti. (O organizaciji Skupštine SFRJ i drugih saveznih organa biće reči u okviru narednog pitanja).

Izvršni organ skupštine nije bio nosilac izvršne vlasti, niti je uporediv s vladom u parlamentarnom sistemu po političkoj moći. Saglasno načelu jedinstva vlasti, izvorni nosilac te vlasti bila je skupština, dok je izvršni organ bio ustavno opisan kao njen organ koji, pod njenim usmerenjima i podređen njoj, vrši određene poslove iz okvira izvršne funkcije. Takođe, izvršni organ nije mogao biti ni nosilac političke moći pošto je ta moć bila koncentrisana u skupštini, i to „ne u njoj samoj, nego u njenoj povezanosti sa celokupnom društvenom strukturom".[14] U krugu poslova izvršnih organa bili su stoga oni od poslova izvršne vlasti koji su strogo izvršnog karaktera (praćenje stanja i ostvarivanja politike skupštine, predlaganje zakona i drugih propisa, predlaganje budžeta i izvršavanje budžeta, podnošenje predloga za utvrđivanje politike, staranje o sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih propisa skupštine, donošenje izvršnih propisa, usklađivanje i usmeravanje rada i nadzor nad radom organa uprave i sl.). Sve to, ipak, nije značilo da izvršni organi nisu imali znatno veću samostalnost i političku moć od one koju je ustav imao u vidu. Ta je moć poticala iz odlučivanja o izvršavanju propisa, raspolaganja budžetom i personalne veze s organima uprave.[15]

Položaj organa uprave, u poređenju s položajem tih organa u parlamentarnom sistemu, razlikovao se utoliko što su oni neposrednije povezani sa skupštinom, kojoj su podnosili izveštaje o svom radu i neposredno odgovarali za svoj rad. Takođe, bili su odgovorni izvršnom organu, koji je usklađivao i usmeravao njihov rad, vršio nadzor nad njihovim radom, uređivao nji-

14 Kardelj, E., 1977, *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja,* Beograd, Komunist, str. 162-163.

15 Up. Nikolić, P., 1991, *Ustavno pravo,* Beograd, Službeni list SFRJ, str. 282.

hovu unutrašnju organizaciju i postavljao rukovodioce srednjeg i nižeg nivoa. Starešine organa uprave (izuzev starešina upravnih organizacija) bile su članovi izvršnog organa. Prema načinu rukovođenja i odlučivanja u saveznim, republičkim i pokrajinskim organima uprave, razlikovali su se inokosni organi uprave (sekretarijati) i kolegijalni organi (komiteti). U prvima je rukovodio i odluke donosio starešina organa (savezni, republički, odnosno pokrajinski sekretar), a u drugima je odlučivalo kolegijalno telo sastavljeno od predsednika i nekoliko članova.

Pored navedenih organa, u republikama i pokrajinama postojala su predsedništva kao kolegijalni organi sa političko-inicijativnom i koordinativnom funkcijom i ustavni sudovi kojima je pripadala funkcija zaštite ustavnosti. Predsedništva su uvedena amandmanima iz 1971. godine, a ustavni sudovi Ustavom SFRJ od 1963. godine. Novi ustav je precizirao njihov položaj, sastav i nadležnosti.

3. ORGANI VLASTI FEDERACIJE

Princip po kome republike i pokrajine u federaciji ostvaruju samo onaj deo svojih suverenih prava koji dobrovoljno, putem međusobnog ustavnog dogovora,[16] prenesu u nadležnost federalnih organa, uslovio je ne samo izgled nadležnosti pojedinih od tih organa nego i njihov sastav i način rada. Svi poslovi koji su izričito povereni saveznoj državi „ostaju pridruženi" republikama i pokrajinama.[17] S tim u vezi, bilo je nejasnoća oko toga da li federacija uopšte ima isključive (sopstvene) nadležnosti (da celovito reguliše i izvršava svoje odluke o pojedinim pitanjima) ili ih nema. Osnov tog drugog, ubedljivijeg stava, bio je u novom koceptu federacije i pravu republika i pokrajina da davanjem saglasnosti ili na drugi način učestvuju u odlučivanju o svakom pitanju iz federalne nadležnosti.[18] Činjenica o kojoj nije bilo spora jeste ta da se najvažniji zakoni i savezni budžet donose saglasnošću republika i pokrajina u njihovom predstavničkom domu. Jedini mehanizam koji je mogao da privremeno otkloni blokadu u odlučivanju, bilo je ovlašćenje Predsedništva SFRJ da izdejstvuje zakon o privremenim merama, s rokom važenja od godinu dana. Kao što je već rečeno, svi federalni organi koji su imali kolegijalni sastav bili

16 Ustav SFRJ od 1974. godine donet je i može se menjati samo na osnovu saglasnosti skupština svih republika i pokrajina.

17 Up. Smerdel, B., 2007, str. 24.

18 Vid. Kutlešić, V., 1986, *Raspodela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u razvitku jugoslovenskog federalizma,* Beograd, Naučno delo, str. 112–113.

su organizovani prema principu pariteta – jednake zastupljenosti republika i odgovarajuće zastupljenosti pokrajina.

Oba doma saveznog parlamenta (Skupštine SFRJ) bila su pretvorena u predstavništvo republika i dve pokrajine. I dok su republike i pokrajine bile zastupljene u oba doma, građani nisu bili zastupljeni ni u jednom. „Jugoslavija je bila jedina federacija u svetu u kojoj u dvodomnoj strukturi saveznog parlamenta ne postoji veće građana", zbog čega je taj parlament bio „samo mesto dogovaranja republika i pokrajina" i, stoga, „bez sopstvenog subjektiviteta".[19] Posledično, ravnopravnost republika i pokrajina bila je obezbeđena u oba doma, a ravnopravnost građana federacije ni u jednom. Od dva doma, Veće republika i pokrajina je imalo položaj prvog doma, a činile su ga delegacije od po 12 delegata iz skupštine svake republike i po osam delegata iz skupština obe pokrajine. Delegacije su birala sva tri veća skupština republika i pokrajina. Delegate u drugi dom – Savezno veće, koje je sačinjavalo po 30 delegata iz svake republike i po 20 delegata obe pokrajine, birale su skupštine opština sa teritorije odgovarajuće republike, odnosno pokrajine.

Veća su imala samostalni i ravnopravni delokrug, a samo izuzetno su odlučivala na zajedničkoj sednici (izbor Predsednika Republike, proglašavanje izbora Predsedništva SFRJ). Princip jednodomnog odlučivanja je stoga bio pravilo, a dvodomno odlučivanje vrlo malen izuzetak od pravila. To je, praktično, značilo „čistu jednodomnost odlučivanja",[20] jer je samostalni delokrug veća obuhvatao daleko najveći broj pitanja iz nadležnosti Skupštine SFRJ. Savezno veće je u principu odlučivalo većinom glasova delegata, s tim što se na zahtev većine delegata jedne republike ili pokrajine sprovodio poseban postupak i način odlučivanja putem usaglašavanja. Veće republika i pokrajina je odlučivalo po delegacijama (ako je reč o pitanjima o kojima se odlučuje na osnovu saglasnosti republika i pokrajina) i tada je uslov za donošenje odluke bio taj da sve delagacije glasaju „za". Izostanak saglasnosti jedne delegacije značio je nemogućnosti donošenja odluke. Isto veće je većinom glasova odlučivalo o pitanjima iz ravnopravnog delokruga oba veća i o predlozima zakona o privremenim merama, uz uslov da sve delegacije budu zastupljene na sednici. Odlučivanje u većima Skupštine SFRJ zahtevalo je dug proces prethodnog usaglašavanja, ali je i dovodilo do povremenih blokada zakonodavnog procesa, nametanja po-

19 Jovičić, M., Državnost federalnih jedinica, u: Jovičić, M., 2006, *Savremeni federalizam,* Beograd, Službeni glasnik & Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 484.

20 Jovičić, M., 1988, „Primena načela pariteta u obrazovanju saveznih organa", u: *Politički sistem socijalističkog samoupravljanja i ustavne promene, knj. 1,* Beograd, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, str. 45–46.

jedinačnih interesa i čestog sporenja o meri zakonskog regulisanja (naročito je bilo sporno dokle se prostiru federalna ovlašćenja kad ona uređuju „osnovna prava", „osnove sistema" ili „osnovne odnose" u pojedinim oblastima).[21]

Predsedništvo SFRJ je bilo kolegijalni organ, koji su činili po jedan član iz svake republike i pokrajine, izabran u njihovim skupštinama. Uz njih, član po položaju bio je predsednik SKJ (do 1988. godine). Uvedeno je 1971. godine kao pomoćni organ Predsednika Republike, s kojim je delilo funkcije šefa. Kako je funkcija Predsednika Republike bila vezana za ličnost Josipa Broza Tita, posle njegove smrti Predsedništvo SFRJ je preuzelo sva prava i dužnosti Predsednika Republike, postajući tako kolegijalni šef države. Na njegovom čelu se, po utvrđenom redosledu, smenjivao jedan od članova na godinu dana. Pored predstavljanja SFRJ i čisto političko-inicijativnih i koordinativnih funkcija, Predsedništvo je predlagalo zakone, proglašavalo ukazom savezne zakone i komandovalo oružanim snagama SFRJ. Pošto ga Skupština SFRJ nije birala, ono nije ni bilo politički odgovorno pred njom.

Pomenuto ovlašćenje Predsedništva u vezi sa zakonima o privremenim merama bilo je značajno, ali ga nije bilo moguće koristiti bez usaglašavanja stavova članova tog organa. Pošto se, naime, u Veću republika i pokrajina ne postigne saglasnost svih delegacija o zakonu, Savezno izvršno veće je moglo predložiti Predsedništvu da se donese zakon o privremenim merama kad je to bilo neophodno radi otklanjanja ili sprečavanja većih poremećaja na tržištu, sprečavanja znatne štete po društvenu zajednicu ili radi očuvanja interesa odbrane zemlje i sl. Ako bi se Predsedništvo s tim saglasilo, upućivalo je predlog takvog zakona Veću republika i pokrajina koje je trebalo da ga usvoji dvotrećinskom većinom. U slučaju da se ne postigne zahtevana većina, Predsedništvo je moglo da proglasi takav zakon (u tekstu za koji je glasala obična većina delegata navedenog veća) i zakon bi ostajao na snazi najduže jednu godinu.

Savezno izvršno veće (SIV) bilo je izvršni organ Skupštine SFRJ, a njegova funkcija jednaka opisu funkcije izvršnih organa užih društveno-političkih zajednica. Za svoj rad odgovaralo je Skupštini SFRJ koja ga je i birala, saglasno načelu ravnopravne zastupljenosti republika i odgovarajuće zastupljenosti pokrajina u njegovom sastavu. Na predlog najmanje 10 delegata u Saveznom veću ili delegacije u Veću republika i pokrajina, moglo se postaviti pitanje po-

21 Vid. Zečević, M., Odnosi između federacije, republike i autonomne pokrajine u oblasti zakonodavstva, u: Marković, R., (ur.), 1985, *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ: ustavna koncepcija i praksa: referati, saopštenja i diskusija sa Naučnog skupa održanog u Kragujevcu 15. i 16. novembra 1984. godine,* Kragujevac, Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetozar Marković", str. 178–192.

verenja SIV-u, o čemu se potom vodila rasprava i odlučivalo u oba veća Skupštine. U donošenju propisa za izvršavanje zakona koje je usvojilo Veće republika i pokrajina i za koje je bilo propisano usaglašavanje stavova, SIV je bilo ograničeno prethodnom saglasnošću nadležnih organa republika (za tu svrhu su osnivani međurepublički komiteti za pojedine oblasti). Za slučaj da takva saglasnost izostane, mogla se koristiti intervencija Predsedništva SFRJ u vidu donošenja izvršnog propisa o privremenim merama.

I položaj saveznih organa uprave bio je jednak položaju organa uprave drugih društveno-političkih zajednica. Međutim, ono što je njihov položaj posebno obeležavalo bilo je to što su samo u malom broju oblasti imali nadležnost za izvršavanje saveznih zakona. Ustavno polazište bilo je takvo da savezne zakone i druge propise i opšte akte izvršavaju organi u republikama i pokrajinama i da su ti organi, a ne savezni organi, odgovorni za njihovo izvršavanje. Oni su i donosili propise za izvršavanje saveznih zakona. Izuzetak od tog opšteg pravila postojao je samo onda kad je Ustavom SFRJ bilo utvrđeno da savezne zakone i druge propise i opšte akte neposredno izvršavaju i za njihovo izvršavanje odgovaraju savezni organi uprave (tj. onda kad, po odredbama Ustava, federacija preko saveznih organa obezbeđuje izvršavanje saveznih zakona). I kod ovog izuzetka, koji je obuhvatao relativno mali broj saveznih propisa, bilo je moguće da se neposredno izvršavanje izričitom normom zakona poveri organima republika i pokrajina, a to je i praktikovano.[22] Izvršavanje saveznih propisa počivalo je, prema tome, na metodu „jednog koloseka", a samo po izuzetku na metodu „dvostrukog koloseka".

Iz metoda „jednog koloseka" je dalje sledilo da težišnu ulogu u izvršavanju saveznih propisa nemaju ni republički ili pokrajinski upravni organi, nego upravni organi opština (u čiju je korist bila ustanovljena pretpostavka nadležnosti za izvršavanje svih zakona – saveznih, republičkih i pokrajinskih). Stvar bi možda i sa takvim sistemom izvršavanja saveznih zakona bolje stajala da su opštinski organi bili osposobljeni za tako veliki zadatak i da su, uz to, republički i pokrajinski organi imali ovlašćenje da pozovu na odgovornost opštinske organe koji ne izvršavaju te zakona (kao i zakone republike i pokrajine). Međutim, u većini opština organi uprave nisu bili sposobni da odgovore izazovima navedenog zadatka na očekivani način, a ono što je bilo predviđeno u ustavnim odredbama za takav slučaj bilo je sasvim nedovoljno. Najpre, nije postojalo pravo supstitucije nadležnosti u korist saveznih ili, barem, republičkih i pokrajinskih organa. Savezni organi nisu imali pravo da neposredno opšte sa opštinskim organima (osim u poslovima odbrane, vojne obaveze i zašti-

22 *Ibid,* str. 185–186.

te jugoslovenskih državljana u inostranstvu), tako da su to mogli činiti jedino preko republičkih i pokrajinskih organa. Kada utvrdi da organi u republikama i pokrajinama ne izvršavaju savezne zakone, SIV je bilo ovlašćeno da upozori na to izvršno veće republike ili pokrajine i da zatraži preduzimanje „odgovarajućih mera" radi izvršavanja zakona. Posle toga, SIV je moglo da o nastalom problemu obavesti Skupštinu SFRJ, od koje je zavisila eventualna intervencija s ciljem obezbeđenja izvršavanja zakona.

Na drugoj strani, postojala je mogućnost da republičko i pokrajinsko izvršno veće interveniše protiv saveznog organa uprave ako on ne izvršava savezni zakon koji je donelo Veće republika i pokrajina ili ga ne izvršava „saglasno utvrđenoj politici". Intervenisalo se pred SIV-om, očigledno u korist zaštite interesa republika i pokrajina. Odluku o spornom pitanju donosila je Skupština SFRJ.

Kao sudski organi federacije postojali su Savezni sud i vojni sudovi, nadležni jedino za izvršenje i primenu saveznih zakona i drugih saveznih propisa. Savezni sud je zamenio Vrhovni sud Jugoslavije koji je postojao do 1974. godine i bio najviši sud opšte nadležnosti u zemlji. Za razliku od toga, novouvedeni Savezni sud nije više bio „instancioni u odnosu na republički i pokrajinski sud, niti (je) prema ovim sudovima ima(o) nekakve druge ingerencije" (što je značilo da suđenje, po pravilu, počinje i završava se u republici i pokrajini).[23] Predsednika i sudije suda birala su oba veća Skupštine SFRJ u ravnopravnom delokrugu. Sud je odlučivao u poslednjem stepenu ili po vanrednom pravnom sredstvu o sporovima zbog narušavanja jedinstva jugoslovenskog tržišta, o imovinskim sporovima između federacije, republike i pokrajine, o zakonitosti konačnih upravnih akata saveznih organa, o vanrednim pravnim sredstvima protiv odluka redovnih i samoupravnih sudova kad je to određeno saveznim zakonom i rešavao o sukobu nadležnosti između sudova s teritorija dve ili više republika, odnosno sudova s teritorija pokrajina i drugih republika, kao i između vojnih i drugih sudova. Takođe, odlučivao je u poslednjem stepenu o presudama sudova u republici i pokrajini i vojnih sudova kad je izrečena smrtna kazna za krivična dela utvrđena saveznim zakonom.

Funkciju javnog tužilašta iz okvira federalnih nadležnosti vršio je savezni javni tužilac, kog je imenovala Skupština SFRJ. Njegova nadležnost je pratila nadležnost Saveznog suda. Imao je i pravo da daje obavezna uputstva republičkim i pokrajinskim javnim tužiocima i da preuzima krivično gonjenje u stvarima u kojima federacija određuje krivična dela.

23 Marković, R., 1982, str. 689.

Vojni sudovi su bili specijalizovani sudovi za suđenje o krivičnim delima vojnih i drugih (civilnih) lica koja se odnose na odbranu i bezbednost zemlje, kao i za suđenje u pravnim stvarima koje se tiču sporova u vezi sa službom u JNA. Sudije vojnih sudova i vojne tužioce postavljalo je Predsedništvo SFRJ, a postojali su prvostepeni vojni sudovi i Vrhovni vojni sud.

Funkciju zaštite ustavnosti i zakonitosti iz okvira prava i dužnosti federacije imao je Ustavni sud Jugoslavije. Sudije tog suda birala su oba doma Skupštine SFRJ u ravnopravnom delokrugu, na predlog Predsedništva SFRJ. Sastav suda činila su po dva člana iz svake republike i po jedan član iz obe pokrajine. U okviru opšte normativne kontrole ustavnosti i zakonitosti, bio je nadležan da odlučuje o saglasnosti zakona s Ustavom SFRJ, o suprotnosti republičkih i pokrajinskih zakona sa saveznim zakonom, o saglasnosti propisa saveznih organa s Ustavom SFRJ i saveznim zakonom, kao i o tome da li su propisi koje donose organi u republikama i pokrajinama za izvršavanje saveznih zakona (u slučaju kad je tim organima povereno izvršavanje tih zakona) saglasni s Ustavom SFRJ i saveznim zakonom. Pored tih osnovnih nadležnosti, rešavao je sporove o pravima i dužnostima između federacije i republika i pokrajina, ili između republika i pokrajina, ili opština s teritorija dve republike, kao i sukobe nadležnosti između sudova i drugih organa i između organa federacije i organa republika i pokrajina. Nije imao pravo da odlučuje o suprotnosti republičkog i pokrajinskog ustava s Ustavom SFRJ, već je o tome mogao da uputi mišljenje Skupštini SFRJ. Uz to, „pojedinačni pravni akti i radnje ni na koji način ne mogu biti predmet ocene ustavnosti i zakonitosti od strane Ustavnog suda Jugoslavije."[24]

I na kraju, značajno mesto u Ustavu i među federalnim nadležnostima zauzimala su pitanja sistema narodne odbrane, a u okviru tog sistema naročito pitanja u vezi s položajem JNA. Oružane snage su činile JNA (kao zajednička oružana snaga) i teritorijalna odbrana republika i pokrajina, a njihova ustavna misija bila je da „štite nezavisnost, suverenitet, teritorijalnu celokupnost i Ustavom SFRJ utvrđeno društveno uređenje SFRJ". Poslednji od navedenih zaštitnih objekata rečito govori o tome da je JNA bila viđena kao garant društvenog uređenja zemlje, kao oružani čuvar poretka vlasti i jedinstva SFRJ. Saglasno tome, ona je za sve vreme postojanja socijalističke Jugoslavije uživala privilegovan položaj, a njen stalni sastav materijalni status koji je bio znatno viši od materijalnog statusa prosečnih građana. Ustav je nalagao da se u sastavu starešinskog kadra i postavljenjima na više komandne i rukovodeće položaje u JNA primenjuje „načelo što srazmernije zastupljenosti republika i

24 *Ibid,* str. 720.

autonomnih pokrajina." Federacija je bila odgovorna za pripremanje i organizovanje JNA za izvršavanje njenih zadataka, dok su za organizovanje i pripremanje ostalih subjekata sistema odbrane bile odgovorne federacija, republike i pokrajine, kao i opštine.

4. KRIZA FEDERACIJE I SUNOVRAT USTAVA SFRJ

Da je koncepcija o novim ustavnim odnosima u federaciji izuzetno složena i teško ostvariva, dobro se znalo i 1971. i 1974. godine. Po svemu sudeći, verovalo se da će sve teškoće koje je ta koncepcija iznedrila biti prevaziđene akcijom snažnog centralnog organa SKJ, u čijim rukama su bile poluge najviše vlasti i koji je imao moć da nameće svoju volju političkim rukovodstvima republika i pokrajina. U prvoj deceniji praktikovanja novih federalnih odnosa (računajući od 1971. godine), taj je centar, uz više ili manje poteškoća, uspevao da obezbedi sporazumevanje republika i pokrajina o zajedničkim interesima. Svojim autoritetom je 1981. godine isti centar lako izdejstvovao usvajanje osam amandmana na Ustav, kojima je sprovedena ranija Titova inicijativa o „kolektivnom radu, odlučivanju i odgovornosti" i koja je jedino donela skraćenje mandata nosiocima određenih javnih funkcija na godinu dana. Tokom ove decenije je, međutim, nacionalna komponenta sistema vlasti sve više dobijala na realnoj snazi, a samoupravna komponenta kao bitna oznaka tog sistema sve više postajala obična forma kojom se maskira stvarna politička moć.

Početkom osamdesetih godina ubrzano se produbljuje ekonomska i društvena kriza, a s njom nastupa i kriza odnosa u federaciji. Iako to ne mora biti prvi po redu ni glavni po doprinosu krizi federalnih odnosa, činjenica je da važno mesto među uzrocima toj krizi i njenom produbljivanju pripada slabljenju pozicije vladajućeg centralnog organa SKJ. Nakon što je ostao bez svog vođe – „vrhovnog autoriteta", taj se centar i dalje deklarisao kao odan federalizmu i kao čuvar i nastavljač „Titovog političkog dela". Međutim, i sam je postao tek mesto usaglašavanja stavova i nagodbi republičkih i pokrajinskih rukovodstava, organ koji je postupao jednako kao i federalni organi vlasti ustrojeni na načelu pariteta. Pošto druge pretpostavke koje bi obezbedile ostvarivanje složenog ustavnog okvira (istinski federalistički duh, demokratska rasprava, vladavina prava, spremnost na političke kompropise)[25] nisu postojale, došle su do punog izražaja sve mane koje su bile ugrađene u ustavna rešenja o federalnim odnosima.

25 Up. Smerdel, B., Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971, u: Smerdel, B., (ur.), 2007, str. 24.

Kao jedini način odlučivanja u federalnim organima, uključujući tu i odluke koje su se po Ustavu mogle donositi bez saglasnosti republika i pokrajina, prevladalo je pravilo o obaveznoj prethodnoj saglasnosti svih republika i obe pokrajine.[26] Funkcije federalnih organa ostvarivane su ne onako kako ih je Ustav propisivao, nego onako i onoliko kako su to htele republike i pokrajine. Na sednicama Skupštine SFRJ, Predsedništva SFRJ i Saveznog izvršnog veća vodila se bespoštedna borba za pojedinačne interese republika i pokrajina. Donošenje odluka u tim organima teklo je sporo, nastajale su blokade u donošenju pojedinih odluka, a brojne od donetih odluka bile su rezultat ustupaka i cenjkanja republika i pokrajina i, kao takve, neadekvatne stvarnim potrebama celine, protivrečne i teško primenljive. Izvršavanje saveznih zakona i drugih saveznih propisa postalo je prevashodno zavisno od volje i viđenja sopstvenih interesa organa u republikama i pokrajinama. Zbog toga je većina saveznih zakona izvršavana ne samo u različitoj meri nego i na osam različitih načina. Uz sve to, pomenuta nedovoljna osposobljenost organa brojnih opština, čak i kad je bilo dovoljno rešenosti da se savezni zakon i drugi savezni propis dosledno izvršava, sprečavala je ostvarenje tog cilja.

U novostvorenim političkim odnosima, Ustav SFRJ je postao gotovo „mrtvo slovo na papiru". Na njega su se morali uredno pozivati jedino savezni organi vlasti koji mu nisu mogli pribaviti poštovanje, dok su organi drugih nivoa vlasti prema saveznom ustavu zauzeli „interesnu" poziciju: često su ga kršili, a na njega se pozivali po pravilu onda kad je ustavna norma pogodovala njihovom sopstvenom interesu. Raširenu praksu nepoštovanja Ustava nije imao ko da iskoreni, jer nijedan od paritetno sastavljenih ustavnih organa federacije nije mogao da donosi odluke bez saglasnosti svih republika i obe pokrajine. Pogotovo to nije bilo moguće očekivati od Ustavnog suda Jugoslavije, kako s obzirom na njegove nadležnosti tako i s obzirom na njegov sastav i malen ugled. Generalno, čitav sistem federalnih organa je postao svojevrsni „pasivni akter" krize, jer je njegova nedelotvornost omogućavala njeno trajanje i dalje zaoštravanje.

Istovremeno s krizom u federalnim odnosima produbljivala se kriza u odnosima između organa Srbije i pokrajinskih organa. Ti su odnosi bili do te mere zategnuti da su povremeno postajali jednako komplikovani koliko i međurepublički odnosi u federaciji. Pošto su imale ustavne karakteristike federalnih jedinica, pokrajine su težile ne samo da izbore u svemu ravnopravan položaj s republikama u federaciji, nego i da na svojim područjima samostalno vrše svu vlast. U isto vreme su mogle da blokiraju svaku odluku republič-

26 Up. Marković, R., 2005, *Ustavno pravo i političke institucije,* Beograd, Justinijan, str. 167.

kih organa koja im nije bila po volji. S tim u vezi, branjen je stav da je Srbija već po karakteru jedna vrsta federacije[27] i da zbog toga u odlučivanje organa Srbije treba u punoj meri uneti iste one principe koji vrede za savezne organe. Ustav SFRJ je doista „preslikao" odnose u federaciji na odnose Srbije i pokrajina, kao i na odnose između republika i opština, što je svakoj od društveno-političkih zajednica omogućavalo da se ponaša kao autarhična zajednica.[28]

Sve otvorenije kritike na račun Ustava SFRJ i čitavog ustavnog sistema dobile su na intenzitetu i snazi sredinom osamdesetih godina. Kao i u vreme ustavne reforme dovršene istim ustavom, kritičari su zauzeli suprotne pozicije – jedni su hteli krupniju promenu odnosa u federaciji u smeru vraćanja na stanje pre 1971. godine, a drugi su pristajali samo na manje korekcije postojećih rešenja. Čini se da je najdosledniji u kritici bio profesor Lukić. Podsećajući na svoje reči iz 1971. godine, predlagao je jedno od dva moguća rešenja za izlazak iz ustavne krize: da se federacija „očisti" od elemenata konfederacije ili da se uvede čista konfederacija. Nije sporio ni to da federacija može imati neke elemente konfederacije, ali da to mora biti samo „u nekim elementima", odnosno da „u tome ne treba preterati, pa stvarati neke sijamske blizance u pravu" koji ne mogu ispravno funkcionisati.[29]

Kao odgovor na kritike, posle troipogodišnjeg rada, pripremljen je 1985. godine dokument pod nazivom „Kritička analiza funkcionisanja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja." U tom dokumentu bile su predložene i konkretne promene koje treba sprovesti u Ustavu s ciljem otklanjanja uočenih problema i dogradnje sistema, s tim da se ništa ne menja u Osnovnim načelima Ustava. To opredeljenje je značilo da obim predloženih promena ne ide „u pravcu priznanja stvarnosti",[30] odnosno da nije adekvatan stvar-

27 Vid. Pupić, B., Socijalistička autonomna pokrajina – ustavna koncepcija i praksa, u: Marković, R., (ur.), 1985, *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ: ustavna koncepcija i praksa: referati, saopštenja i diskusija sa Naučnog skupa održanog u Kragujevcu 15. i 16. novembra 1984. godine,* Kragujevac, Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetozar Marković", str. 127–128.

28 Up. Smerdel, B., 1988, Neki problemi odnosa federalizma i organizacije vlasti u aktuelnoj ustavnoj reformi, u: Marković, R., (ur.), *Ustavni amandmani i društvena kriza u Jugoslaviji,* Kragujevac, Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetozar Marković", str. 161.

29 Lukić, R., 1988, O ustavnim promenama, u: *Politički sistem socijalističkog samoupravljanja i ustavne promene, knj. 1,* Beograd, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, str. 22–23. O tezi po kojoj je svaka federacija optimalna mešavina (*mixtum compositum)* elemanata unitarne države i konfederacije vid. Lauc, Z., Ustavna revizija iz 1971. – kauzalni i teleološki aspekti, u: Smerdel, B., (ur.), 2007, str. 65.

30 Lukić, R., 1988, str. 29.

nim potrebama vremena. Umesto toga, u dokumentu je kao vinovnik (glavni uzrok) svih problema u političkom sistemu označeno „sporo ostvarivanje samoupravnog proizvodnog odnosa". Time se potvrđivalo da se ne odustaje od programskoutopijske koncepcije ustava i nastavljanja eksperimenta samoupravljanja koji je već bio pokazao sve znake potpunog propadanja. Na osnovu ovog dokumenta i rezultata javne rasprave, Predsedništvo SFRJ sačinilo je i početkom 1987. godine uputilo Skupštini SFRJ predlog za promene Ustava. Veliki broj amandmana (41), usvojenih krajem 1988. godine, nije doneo potrebne promene u suštinskim ustavnim rešenjima o političkom sistemu, pogotovo ne one koje bi na trajnijoj osnovi unapredile odnose u federaciji. Učinjene su izvesne promene s ciljem racionalizacije delegatskog sistema, delimično uvedeni neposredni izbori, neznatno unapređena rešenja o izvršavanju saveznih zakona, obezbeđeni sigurniji izvori finansiranja JNA i sl.

Navedene promene nisu imale nikakav vidljiv učinak na razrešenje krize odnosa u federaciji. Negativni trendovi koji su uzeli maha nisu bili zaustavljeni (republike su nastavile da se zaokružuju „kao zatvorene i autarkične privredne celine", jedinstvo jugoslovenskog tržišta bilo je i dalje razbijeno, a federacija sve labavija da bi „konačno postala u praksi savez šest republika i dve pokrajine", savez u kome se republike pripremaju za „budući status samostalnih i nezavisnih država").[31] Ipak, u procesu usklađivanja svog ustava s amandmanima iz 1988 godine, Srbija je uspela da 1989. godine sprovede promene u svojim odnosima s pokrajinama putem amandmana na svoj ustav. Tim putem je omogućeno organima Srbije da obezbede „neophodnu meru jedinstva svojih državnih funkcija na čitavoj teritoriji",[32] uz istovremeno garantovanje onih prava pokrajinama koja odgovaraju prirodi njihove autonomije.

Na vrhuncu jugoslovenske krize, sredinom 1990. godine, na predlog SIV-a i Skupštine Bosne i Hercegovine, usvojen je u Saveznom veću Skupštine SFRJ predlog trećih po redu amandmana na Ustav SFRJ. Predlog je predstavljao pokušaj da se iz krize izađe putem reforme koja bi uvažila nastale promene na evropskom prostoru (rušenje Berlinskog zida, raspad Sovjetskog Saveza i kraj komunizma). Pored drugog, bilo je predloženo brisanje Osnovnih načela Ustava (osim prvog od tih načela), uvođenje višepartijskog političkog sistema i ukidanje delegatskog sistema, reformisanje privrednog sistema i dr.[33] Na

31 Up. Marković, R., 2005, str. 166–167.

32 *Ibid*.

33 Amandmani su štampani kao prilog u: *Ustav SFRJ sa Amandmanima I do XLVIII i ustavnim zakonima za sprovođenje Ustava i Amandmana I do XLVIII,* 1991, Beograd, Službeni list SFRJ, str. 229–237.

tekst amandmana dale su saglasnost skupštine Crne Gore i Bosne i Hercegovine, Skupština Makedonije na sve osim jednog amandmana i Skupština Hrvatske na samo pet od ukupno 24 predložena amandmana. Skupština Slovenije je odbila da se izjasni, izgovarajući se da predlog amandmana nije utvrđen u skladu s Ustavom, pošto o nacrtu amandmana nije dala svoje mišljenje Skupština Kosova (koja je prestala s radom pre toga na osnovu zakona). Skupštine Srbije i Vojvodine nisu se ni izjašnjavale o amandmanima.

Kao još jedno od mogućih rešenja za izlazak iz krize i izbegavanje ratnog scenarija, Slovenija i Hrvatska su krajem 1990. godine pripremile Predlog ugovora o konfederaciji i uputile ga drugim republikama na razmatranje. Vođstva Srbije i Crne Gore su hitro odbacila taj predlog kao protivan „autentičnom federalizmu". Milošević je tada već bio javnosti obznanio svoj beskompromisni stav: „Jugoslavija će biti moderna federacija ili je neće biti". Mada je danas bespredmetno, ipak se s tim u vezi nameće pitanje o tome da li bi prihvatanje predloga o konfederaciji omogućilo mirno razdruživanje republika SFRJ (kao što će se to desiti nakon pretvaranja Savezne Republike Jugoslavije u Državnu zajednicu Srbije i Crne Gore i isteka trogodišnjeg trajanja te konfederalne zajednice). Čini se, ipak, da je već u momentu davanja slovenačko-hrvatske ponude za konfederalni ugovor bilo prošlo vreme za trezveno iznalaženje zajedničke volje članica demontirane federacije, odnosno da bi jedan takav predlog možda imao više šansi za uspeh da je dat barem dve godine ranije. SKJ se raspao na svom 14. kongresu, krajem januara 1990. godine, a svi drugi kohezivni faktori (Tito, JNA, jedinstveno tržište, suživot) bili su već nestali ili nesposobni da očuvaju teško ugroženu ideju jugoslovenskog jedinstva. Ni međunarodni činioci nisu više pružali podršku opstanku Jugoslavije.

Formalni i stvarni raspad SFRJ počeo je juna 1991. godine donošenjem odluka u slovenačkom i hratskom parlamentu o proglašenju državne samostalnosti i nezavisnosti, a istovrsne odluke potom su donele Makedonija (septembra iste godine) i Bosna i Hercegovina (januara 1992. godine). Srbiji i Crnoj Gori, kao jedinim zainteresovanim republikama za očuvanje jugoslovenske federalne ideje, preostalo je da tu ideju ostvare u njenom skraćenom vidu – stvaranjem Savezne Republike Jugoslavije.

5. ZAKLjUČAK

Ustav SFRJ od 1974. godine je normirao osnove za uređenje vlasti na svim nivoima njenog organizovanja i sistem organizacije federalne vlasti. Osnove za uređenje vlasti bile su normirane kao idealtipski model za jedan budući, gotovo utopijski, projekat „savršenog društva" kojim vladaju samoupprav-

ljači, predvođeni Komunističkom partijom. U realnosti su sve institucije vlasti funkcionisale strogo po diktatu vladajuće i jedine partije. Sve dok je postojala, ta partija nije bila sposobna ili nije mogla zbog unutrašnjih neslaganja da menja svoj ideološki pogled na vlast i državu, čak ni onda kada je postalo potpuno jasno da je samoupravljanje neuspeli i ekonomski štetan eksperiment, a jedinstvo države temeljno ugroženo.

Sistem organizacije federalne vlasti bio je istim ustavom oblikovan prema radikalno izmenjenom obrascu federalnih odnosa koji je nametnut ustavnom reformom sprovedenom u periodu 1967–1971. godine. U osnovi te reforme bila je postavka prema kojoj će zajedničkim poslovima vlasti koje su republike i pokrajine poverile ustavnim dogovorom federaciji i dalje upravljati republike i pokrajine. U skladu s tim, odlučivanje o svim važnijim pitanjima iz nadležnosti federacije bilo je uslovljeno saglasnošću republika i pokrajina, a sastav federalnih organa postao paritetan. U oba doma saveznog parlamenta bile su predstavljene republike i pokrajine, a nijedan od ta dva doma nije bio predstavništvo građana. Po takvim i nizu drugih obeležja, SFRJ je pružala u čitavom svetu jedinstven i atipičan primer federalnog uređenja, uređenja koje je bilo bliže poimanju konfederacije nego federacije. To složeno uređenje doživelo je krizu i slom ni pune dve decenije nakon njegovog uspostavljanja.

Ustav SFRJ odlično ilustruje opšteprihvaćeni stav ustavnopravne teorije prema kome nijedan ustav, pa ni onaj koji predviđa različita pravna sredstva za svoju zaštitu, ne može ostvariti svoju funkciju ako nije legitimni izraz volje većine građana i ako u dužem vremenskom periodu ne razvije svoju normativnu snagu. Federalni ustav, pored toga, mora biti realni izraz zajedničkih interesa članica federacije i građana federacije, ali i uživati podršku većine, dovoljnu da demokratskim putem prihvati ili, kad prihvatanje nije moguće, prevlada pojedinačnu političku volju članice koja je protivna interesima većine.

U savremenoj srpskoj pravnoj i političkoj literaturi preovlađuju negativne ocene Ustava SFRJ od 1974. godine, a raspon tih ocena kreće se od onih koje ga karakterišu kao pravno-tehnički promašaj i voluntaristički politički akt, pa do onih koje ga imenuju glavnim krivcem za raspad SFRJ i „grobarom druge Jugoslavije". S tim u vezi, autor ovog rada je pristalica onih mišljenja koja nalaze da ustavni sistem organizacije vlasti nije bio ni blizu realnosti, odnosno da nije mogao funkcionisati prema ustavnom okviru ni u redovnim, a pogotovo ne u kriznim vremenima. Svi nedostaci tog sistema najpotpunije su se pokazali na saveznom nivou vlasti. Zbog toga Ustav SFRJ od 1974. godine nije moguće drukčije oceniti nego kao potpuni promašaj.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Bilandžić, D., Zašto Srbija nije prihvatila federalizam?, u: Smerdel, B., (ur.), 2007, *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971,* Zagreb, Pravni fakultet Sveučišta u Zagrebu & Centar za demokraciju i pravo „Miko Tripalo", str. 59–61.
2. Geršković. L., Istorijski razvoj društveno-političkog sistema Jugoslavije, u: Đorđević, J. *et al.,* 1975, *Društveno-politički sistem SFRJ,* Beograd, Radnička štampa.
3. Đurić, M., 1997, *Izabrani spisi, knj. 9, Izazov nihilizma; Iskustvo razlike,* Beograd, Službeni list SRJ & Tersit.
4. Zečević, M., 1985, Odnosi između federacije, republike i autonomne pokrajine u oblasti zakonodavstva, u: Marković, R. (ur.), *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ,* Kragujevac, Univerzitet „Svetozar Marković", 1985, str. 178–192.
5. Jovičić, M., 2006, Državnost federalnih jedinica, u: Jovičić, M., 2006, *Savremeni federalizam,* Beograd, Službeni glasnik & Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
6. Jovičić, M., 1988, Primena načela pariteta u obrazovanju saveznih organa, u: *Politički sistem socijalističkog samoupravljanja i ustavne promene, knj. 1,* Beograd, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, 1988, str. 42–52.
7. Kardelj, E., 1977, *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja,* Beograd, Komunist.
8. Krivic, M., 1988, Neposredni izbori i delegatski sistem, u: *Politički sistem socijalističkog samoupravljanja i ustavne promene, knj. 2,* Beograd, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, str. 539–550.
9. Kutlešić, V., 1986, *Raspodela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u razvitku jugoslovenskog federalizma,* Beograd, Naučno delo.
10. Lauc, Z., Ustavna revizija iz 1971. – kauzalni i teleološki aspekti, u: Smerdel, B., (ur.), 2007, *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971.,* Zagreb, Pravni fakultet Sveučišta u Zagrebu & Centar za demokraciju i pravo „Miko Tripalo", str. 63–86.
11. Lukić, R., 1971, Federacija i konfederacija u vezi s ustavnim promenama, u: *Federalizam i nacionalno pitanje: zbirka radova,* Beograd, Savez udruženja za političke nauke Jugoslavije, str. 83–90.

12. Lukić, R., 1988, O ustavnim promenama, u: *Politički sistem socijalističkog samoupravljanja i ustavne promene, knj. 1,* Beograd, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, str. 16–29.
13. Marković, R., 1982, *Ustavno pravo,* Beograd, Savremena administracija.
14. Marković, R., 2005, *Ustavno pravo i političke institucije,* Beograd, Justinijan.
15. Nikolić, P., 1973, *Skupštinski sistem,* Beograd, Institut za uporedno pravo.
16. Nikolić, P., 1991, *Ustavno pravo,* Beograd, Službeni list SFRJ.
17. Pupić, B., Socijalistička autonomna pokrajina – ustavna koncepcija i praksa, u: Marković, R., (ur.), 1985, *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ: ustavna koncepcija i praksa: referati, saopštenja i diskusija sa Naučnog skupa održanog u Kragujevcu 15. i 16. novembra 1984. godine*, Kragujevac, Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetozar Marković", str. 117–131.
18. Smerdel, B., Neki problemi odnosa federalizma i organizacije vlasti u aktuelnoj ustavnoj reformi, u: Marković, R., (ur.), 1988, *Ustavni amandmani i društvena kriza u Jugoslaviji*, Kragujevac, Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetozar Marković", str. 153–163.
19. Smerdel, B., Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971, u: Smerdel, B., (ur.), 2007, *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971,* Zagreb, Pravni fakultet Sveučišta u Zagrebu & Centar za demokraciju i pravo „Miko Tripalo", str. 17–38.
20. Strobl, M., 1971, Podela nadležnosti u saveznoj državi, u: *Federalizam i nacionalno pitanje: zbirka radova,* Beograd, Savez udruženja za političke nauke Jugoslavije, str. 91–96.
21. Tomac, Z., 1988, Odnosi u federaciji i organizacija njenih organa, u: *Ustavni razvoj socijalističke Jugoslavije,* Beograd, Eksportpres, str. 171–177.
22. Tripalo, M., 2001, *Hrvatsko proljeće,* Zagreb, NZMH.
23. Izvori
24. *Ustav SFRJ sa Amandmanima I do XLVIII i ustavnim zakonima za sprovođenje Ustava i Amandmana I do XLVIII,* 1991, Beograd, Službeni list SFRJ.
25. *Ustav Socijalističke Republike Srbije sa ustavnim amandmanima I–XLIX,* 1989, Beograd, Službeni glasnik SRS.

THE BASIC CHARACTERISTICS OF THE GOVERNMENT ORGANISATION SYSTEM ACCORDING TO THE SFRY CONSTITUTION OF 1974 AND FEDERALISM IN CRISIS.

Bogoljub Milosavljević

ABSTRACT

The 1974 Constitution of the SFRY was officially presented as proof of the Communist Party's ability to resolve social and national contradictions through socialist self-management. It rested on two assumptions: that expanding the rights of republics and autonomous provinces would preserve Yugoslav unity by moderating demands for full statehood, and that one-party rule would remain stable. The Constitution significantly reduced federal authority, introduced national parity in federal institutions, and made decision-making dependent on republican and provincial consensus. The autonomous provinces within Serbia obtained powers nearly equal to those of the republics, creating long-term institutional tensions within Serbia itself. Although new mechanisms such as the delegational system were introduced, they did not fundamentally improve governance. In practice, the Constitution accelerated republican nationalism and weakened federal cohesion. Despite later amendments, its core federal principles remained unchanged. The paper analyzes the origins, institutional structure, and political consequences of the Constitution, arguing that it failed to establish a sustainable federal system.

Key words: relation in Federation, assembly system, organs of Federation, republics and autonomous provinces, constitutional crisis.

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.vladisavljevic

Ana VLADISAVLJEVIĆ[1]

PREDSEDNIŠTVO SFRJ U KVAZISKUPŠTINSKOM SISTEMU ORGANIZACIJE VLASTI

Apstrakt: *Iako Ustav SFRJ iz 1974. godine sistem horizontalne organizacije vlasti određuje kao skupštinski, ovlašćenja Predsedništva SFRJ takav sistem prećutno, a istovremeno suštinski, dovode u pitanje. Zbog toga je cilj ovog rada ukazivanje na postojanje samostalnog sistema organizacije vlasti utemeljenog Ustavom iz 1974. Primenjujući kriterijum načina organizacije vlasti, koji se u slučaju sistema iz 1974. može nazvati principom razlikovanja vlasti, i kriterijum postojanja originalne glavne preobražajne karakteristike normirane članom 319. Ustava iz 1974, rezultati ovog rada ukazuju na postojanje „kvaziskupštinskog" sistema. Odlike ovog sistema su poricanje principa jedinstva vlasti, odsustvo odgovornosti Predsedništva SFRJ pred Skupštinom SFRJ, kao najvišim organom vlasti i uticaj Predsedništva SFRJ na raspuštanje nadležnog skupštinskog veća. Iako je kvaziskupštinski sistem po mnogo čemu suprotan parlamentarnom sistemu u Republici Srbiji, u drugom delu rada će se uvideti da su sistemi organizacije vlasti relativna kategorija jer umnogome zavise od načina funkcionisanja.*

Ključne reči: Predsedništvo SFRJ, sistemi organizacije vlasti, skupštinski sistem, jedinstvo vlasti, kvaziskupštinski sistem.

1. UVOD

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine[2] (u daljem tekstu: Ustav iz 1974) ni u akademskim krugovima ni u javnosti nema mnogo simpatizera.[3] Retki su oni koji imaju „pretežno afirmativno mi-

1 Asistentkinja, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; ana.vladisavljevic@pravnifakultet.edu.rs; ORCID iD 0000-0003-1956-9355. Neizmernu zahvalnost dugujem profesoru Marku Božiću na ukazanim metodološkim i stilskim nedostacima u prvobitnoj verziji rada. U pogledu ukazivanja na nejasnoće u ovom radu, posebnu zahvalnost dugujem profesorki Violeti Beširević. Eventualne greške u ovom radu su isključivo moje.

2 *Službeni list SFRJ,* br. 9/74.

3 Za neke je to bio „ustav za rasturanje Jugoslavije". Marković, R., 2016, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, str. 139; Kritikuje se ne samo dužina ustava nego i njegov domašaj budući da predstavlja „autentični istorijski oblik istinskog nasrtaja na primerene granice ustavne materije".

šljenje“[4] o njemu. Kritike su upućene i Predsedništvu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u daljem tekstu: Predsedništvo SFRJ). Zamerke su raznovrsne i kontradiktorne. Sa jedne strane, isticano je da je Predsedništvo SFRJ imalo široka ovlašćenja koja su ugrožavala postojeće demokratske principe, dok je sa druge strane, ovaj organ kritikovan zbog uzdržavanja od korišćenja nadležnosti koje su, navodno, mogle da spreče raspad savezne države. U težnji da se Ustav iz 1974. i Predsedništvo SFRJ politički optuže za promašaje i krize koje su usledile nakon prestanka njihovog važenja odnosno postojanja, zanemaren je potencijalni naučni doprinos u oblasti teorije sistema horizontalne organizacije vlasti.

Predmet ovog rada je razmatranje položaja Predsedništva SFRJ s ciljem da se ukaže da je koncept ove institucije promenio dotadašnji skupštinski sistem. Preciznosti radi, ovaj kolektivni organ uveden je ustavnim amandmanom XXXVI iz 1971. godine[5] na Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine[6] (u daljem tekstu: Ustav iz 1963) i zapravo je tada započela transformacija sistema završena donošenjem novog ustava. Pomenuti ustavni amandman je donošenjem Ustava iz 1974. formalno prestao da važi, ali je u materijalnom smislu, neznatno izmenjen i dopunjen, nastavio pravni život u novim ustavnim odredbama. Razlog zbog kojeg je istraživanje prvenstveno usmereno na Ustav iz 1974. a u manjoj meri na ustavni amandman XXXVI, ne negirajući ni u jednom trenutku njegov pionirski značaj, jeste dvostruk. Najpre, Ustav iz 1974. sadrži određene odredbe koje, u širem smislu, stvaraju „povoljniji ambijent“ da se 1974. proglasi godinom konačne transformacije sistema. Drugo, odredbom o nazivanju sistema skupštinskim, Ustav iz 1974. je nastojao da prikrije činjenicu o promeni sistema nastaloj usvajanjem koncepta Predsedništva SFRJ. Posledično, Ustav iz 1974. je prećutkivanjem posledice promena intenzivirao principijelnu pravničku potrebu da se rasvetli priroda sistema organizacije vlasti koja je stvorena njegovim donošenjem.

Neće se u ovom radu prvi put polemisati o ulozi Predsedništva SFRJ u izmeni skupštinskog sistema. Prema nekim autorima, Ustavom iz 1974. godine

---

Mikić, V., Pola veka „lošeg starenja“: Zašto Ustav SFRJ iz 1974. godine nije stekao „status građanstva“?, u: Vukadinović, S., (ur.), 2024, *Pravo i javne delatnosti Liber amicorum Jovica Trkulja*, Beograd, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Institut za uporedno pravo, Dosije studio, str. 412.

4 Na primer, Milošević, S., 2024, *Poslednji jugoslovenski ustav – velika povelja antropološkog optimizma*, (https://pescanik.net/poslednji-jugoslovenski-ustav-velika-povelja-antropoloskog-optimizma/, 1. 3. 2025).

5 Ustavni amandmani XX do XLII na Ustav SFRJ, *Službeni list SFRJ*, br. 29/71.

6 *Službeni list SFRJ,* br. 14/63.

„ne uvodi se sasvim nov ustavni sistem" i „na neki način predstavlja kontinuitet ranijih ustava".[7] Ne tako često isticano, ali postoji i mišljenje da je Ustav iz 1974. godine „potpunije primenio skupštinski sistem" u odnosu na prethodni ustav.[8] Suprotno prethodnim tvrdnjama, već u vreme podnošenja predloga za donošenje pomenutog amandmana iz 1971. godine, pojedini autori su primetili da se skupštinski sistem uvođenjem Predsedništva SFRJ „ne samo menja nego i sasvim narušava" uz procenu da je ugrožena nadležnost Veća naroda koje je izraziti „demokratski široki predstavnički organ".[9] Pravna ocena o narušavanju skupštinskog sistema zbog odredaba o Predsedništvu SFRJ prema Ustavu iz 1974. prisutna je i u savremenim naučnim analizama.[10] Međutim, ni autori koji su tvrdili odnosno ni oni koji danas tvrde da se uvođenjem Predsedništva SFRJ ugrozio ili promenio skupštinski sistem, najčešće nisu problematizovali nedoumicu da li je takav sistem samostalan sistem horizontalne organizacije vlasti ili oblik skupštinskog sistema. Redak primer osporavanja (isključivo) skupštinskog karaktera sistema jeste zaključak da je reč o hibridnom sistemu koji sadrži elemente skupštinskog, parlamentarnog i polupredsedničkog sistema.[11] Iako se u osnovi primećuje konceptualno smela zamisao, ispostavlja se

7 Kulić, D., 1974, Novi ustavi i ustavne promene, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vanredni broj, posvećen novim ustavima, str. 38–39; Da je pomenuti autor zaključak doneo na osnovu procene uticaja ustavnog amandmana iz 1971. na Ustav iz 1963, takva tvrdnja bi bila tačna jer je tada uvedeno Predsedništvo SFRJ. To bi značilo da Ustav iz 1974. ne menja sistem jer su slične novine uvedene ustavnim amandmanom a koji suštinski menja postojeći sistem; Zaključak da je Predsedništvo SFRJ poseban organ „u sistemu političko-izvršne vlasti pa u određenoj meri i u sistemu skupštinske vladavine" ne govori nedvosmisleno o kvalifikaciji jednog sistema. Videti Kulić, D., 1977, Promene u ustavnom sistemu Jugoslavije od ustava SFRJ 1963. do ustava SFRJ 1974. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 17, str. 90.

8 Bartulović, Ž., Rapajić, M., Izvršna vlast na osnovu Ustava SFRJ iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 384.

9 Nikolić, P., 1971, Predsedništvo SFRJ, Autonomne pokrajine, Savezno izvršno veće, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu,* (D), 3/71, str. 226.

10 Videti Kovačević, A., Specifičnosti položaja skupštine SFRJ prema Ustavu iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 371; Takođe, prema nekim autorima, ukoliko se „i moglo govoriti o formalnom skupštinskom sistemu" prema Ustavu SFRJ iz 1963, uvođenje Predsedništva SFRJ je dovelo do „suštinskog napuštanja ovog sistema". Petrov, V., 50 godina Ustava SFRJ iz 1974. godine – proces koji nije okončan?, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 5–6.

11 Videti Marković, G., Skupštinski sistem u Ustavu SFRJ od 1974. godine, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike*

da je zaključak o postojanju hibridnog sistema pretežno deskriptivan. Naime, klasifikacija sistema organizacije vlasti trebalo bi da se zasniva na jasno definisanim kriterijumima, a ne na eklektičkom spajanju elemenata zastupljenih u različitim sistemima, a vodeći razlog za izbegavanje naučnog pozivanja na takozvane „hibride" jeste njihova, u teorijskom i metodološkom smislu, problematična priroda.

Rad čini sedam delova. Nakon uvoda, izložiće se pojam sistema horizontalne organizacije vlasti i navesti dva kriterijuma koja treba zadovoljiti da bi nastao nov i samostalan sistem: način organizacije vlasti i postojanje originalne glavne i preobražajne karakteristike. U sledećem delu će se predstaviti skupštinski sistem, uveden Ustavom Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine[12] (u daljem tekstu: Ustav iz 1946), koji je nedvosmisleno, ne i jednoobrazno, postojao zaključno sa Ustavom iz 1963. godine (ne uključujući amandmane iz 1971) i uporediti sa sistemom stvorenim uvođenjem Predsedništva SFRJ. Zatim će se novi sistem ukrstiti sa drugim postojećim sistemima kako bi se ispitalo da li su zasnovani na istoj glavnoj karakteristici. Ukoliko se ispostavi da je odgovor potvrdan, sistem utemeljen Ustavom iz 1974. ne bi mogao biti samostalan. U narednom delu će se analizirati koncept Predsedništva SFRJ i njegov uticaj na promenu skupštinskog sistema i predložiti naziv novog sistema koji će zavisiti od zaključka da li je reč o obliku skupštinskog sistema ili o samostalnom sistemu. Neposredno pre zaključka, razmotriće se pitanje slučajne ili nasleđene sličnosti današnjeg funkcionisanja sistema Republike Srbije sa sistemom koji je predmet ovog rada zbog činjenice da sistemi zasnovani na različitim osnovama proizvode slične (van)institucionalne posledice. Pitanje je značajno jer bismo, nakon poređenja dva sistema, mogli da se sučimo sa činjenicom da su sistemi organizacije vlasti relativna kategorija.

2. SISTEMI HORIZONTALNE ORGANIZACIJE VLASTI

Sistem horizontalne organizacije vlasti ukazuje na odnos snaga između organa vlasti istog nivoa i to najpre između izvršne i zakonodavne vlasti. U radu neće biti posebnog osvrta na sudsku granu vlasti u kontekstu kvalifikacije sistema. Prvo, priroda sudske vlasti mnogo manje utiče na izvršnu i zakonodavnu vlast, nego što izvršna i zakonodavna vlast utiču jedna na drugu. Drugo, većina sistema horizontalne organizacije vlasti za sudstvo predviđa nezavisnost, iako ona može biti upitna kada sudije bira organ druge grane vlasti u državama

Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti, Beograd, Institut za političke studije, str. 335–363.

12 *Službeni list FNRJ*, br. 10/46.

u kojima je demokratija u nastajanju. Najzad, u skupštinskom sistemu[13] sudstvo se često ne posmatra kao zasebna grana vlasti već kao „poseban organ jedinstvene vlasti za vršenje pravosuđa".[14] Sa druge strane, iako u našoj pravnoj tradiciji ne predstavlja nijednu od tri grane vlasti niti utiče na dinamiku između izvršne i zakonodavne, ustavno sudstvo treba da nadzire sprovođenje propisane dinamike težeći očuvanju sistema, a ne očuvanju vaninstitucionalne matrice političkog ponašanja. Posledično, u ovom radu će se razmotriti uloga ustavnog sudstva povodom funkcionisanja sistema horizontalne organizacije vlasti.

Osim sistema horizontalne organizacije vlasti, postoje i druge podele čiji su kriterijumi različiti i koji pokušavaju da grupišu političke sisteme kao i režime[15] ili oblike vladavine.[16] Uprkos zanimljivostima na koja ovi pojmovi ukazuju, nisu od (prvenstvenog) značaja za ovaj rad.

U ovom radu se zastupa učenje o tri tipična sistema horizontalne organizacije vlasti a to su: parlamentarni, predsednički i skupštinski.[17] Uz pomenuta tri sistema, ispitaće se i institucionalni sistem na nivou Evropske unije.[18]

13 Iako u ovom radu tek treba utvrditi da li je sistem stvoren 1974. skupštinski ili ne, tretiranje, uslovno rečeno, sudske vlasti je isto kao u skupštinskom sistemu.

14 Stjepanović, N., 1953, Načelo jedinstva vlasti i naš novi ustavni sistem, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 1, br. 2, str. 140; Suprotno navedenom, prema nekim autorima, sudsku funkciju u skupštinskom sistemu vrše posebni organi, koji su pretežno nezavisni. Nikolić, P., 1972, Jedan pokušaj doslednog ostvarenja skupštinskog sistema, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (Č), 4/72, str. 664.

15 Možemo, na primer, govoriti o demokratiji, autokratiji, tiraniji; Nekada se autoritarni sistem posmatra kao sistem organizacije vlasti. Tada se kao karakteristika autoritarnog sistema navodi da on nastaje „na podlozi teorije o jedinstvu vlasti izvedenom u korist egzekutive". Videti Marković, R., 2016, str. 179. U ovom radu takav stav se ne prihvata, jer autoritarnost ima drugačije opšteprihvaćeno značenje.

16 Pored odnosa tri grane vlasti, ponekad se i oblik vladavine (razlikovanje monarhije i republike) svrstava u pitanje horizontalne organizacije vlasti. Videti Vasović, V., 2008, *Savremene demokratije I*, Beograd, Službeni glasnik, str. 89. Međutim, pomenuto šire, a problematično shvatanje horizontalne organizacije vlasti, neće biti prihvaćeno u ovom radu.

17 Zastupljena su i drugačija mišljenja. Na primer, da postoji i četvrti, konsocijativni sistem. Videti Milosavljević, B., Popović, D., 2017, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, str. 200; Prema drugoj klasifikaciji ističe se da postoje predsednički, parlamentarni, skupštinski, polupredsednički odnosno poluparlamentarni sistemi. Videti Vasović, V., 2008, str. 97.

18 Videti više u Popović, D., 2019, *Comparative government*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 252–264; Prepoznati su i sistemi koji „izmiču" bilo kojoj klasifikaciji. Videti *Ibid*, pp. 237–251; Pitanje sistema horizontalne organizacije vlasti treba da bude na otvorenoj listi budući da je izvesno da su neki sistemi manje poznati (u ovom slučaju) evropskim teoretičarima i politikolozima. Zbog toga će se u ovom radu tvrditi da je Ustav iz 1974. godine (prateći ustavne amandmane) doneo samostalan sistem (ili novi oblik) u

Svaki sistem horizontalne organizacije vlasti poseduje prepoznatljive karakteristike koje će biti detaljnije analizirane u narednim delovima ovog rada. Retko se, međutim, u teorijskom smislu, ispituje domašaj glavnih i sporednih karakteristika: gde su postavljene granice određenog oblika jednog sistema horizontalne organizacije vlasti od kojih počinje novi, samostalni sistem. Drugim rečima, trebalo bi prepoznati kriterijum na osnovu kojeg se gradi bilo koji sistem organizacije vlasti (prvi kriterijum: način organizacije vlasti) i ukazati na karakteristike koje, ukoliko se uvedu u postojeći sistem, imaju kapacitet da ga transformišu u samostalan sistem (drugi kriterijum: originalna glavna i preobražajna karakteristika sistema).[19]

2.1. PRVI KRITERIJUM: NAČIN ORGANIZACIJE VLASTI

Odnos snaga različitih organa u sistemu horizontalne organizacije vlasti može da se uoči posmatranjem načina organizacije vlasti ukazujući time na principe podele vlasti (*separation of powers*), jedinstva vlasti (*unity of powers*) ili institucionalne ravnoteže (*institutional balance*).

Ukoliko podela vlasti[20] postoji, tri funkcije vlasti (izvršna, zakonodavna i sudska) unutar države, odnosno na istom nivou javne vlasti, biće poverene različitim organima, od kojih svaki organ treba da obavlja nadležnosti koje su za njega predviđene i nijedan organ ne sme da se meša u nadležnosti drugih organa.[21] Zbog sveobuhvatnije analize, princip podele vlasti (na tri funkcije) treba posmatrati sa drugim principima koji „funkcionišu kako odvojeno tako i zajedno, kao merila institucionalne legitimnosti".[22] Prvi je princip federalizma (*federalism principle*) koji svedoči o vertikalnoj podeli vlasti između savezne države i federalnih jedinica.[23] Ovaj princip se, zajedno sa principom

odnosu na opštepoznate sisteme, a ne da takav sistem, iako je malo verovatno, pre toga nije postojao u nekom drugom ustavnom poretku.

19 Navedeni kriterijumi su osmišljeni za potrebe ovoga rada.

20 Jedan od mislioca kome se pridaje zasluga za rađanje ideje o podeli vlasti jeste Džon Lok (John Locke), iako je on zapravo teoretičar društvenog ugovora i nije se suštinski posebno bavio podelom vlasti. Videti Locke, J., (1690) 1988, *Second Treatise of Government*, Cambridge, Cambridge University Press; Zaslugu za neposrednije ideje o potrebi podele vlasti dugujemo Monteskjeu (Montesquieu). Videti Montesquieu, C., (1748) 1949, *The Spirit of Laws*, New York, Hafner Publishing Company.

21 Ovo bi bila „čista" definicija. Za više videti Vile, M. J. C., 1967, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund.

22 Waldron, J., 2013, Separation Of Powers In Thought And Practice?, *Boston College Law Review*, Vol. 54, No. 2, p. 438.

23 Džeremi Voldron (Jeremy Waldron) spominje i princip dvodomnosti (*bicameralism principle*), pri čemu su domovi ravnopravni prilikom donošenja zakona. *Ibid.*

teritorijalne decentralizacije,[24] dovodi u vezu sa sistemom vertikalne organizacije vlasti.[25] Iako pojam vertikalne organizacije vlasti upućuje na oblik državnog uređenja kao i na (ne)postojanje više nivoa javnih vlasti u okviru istog poretka,[26] a ne na odnos grana vlasti istog nivoa, podela vlasti treba da se posmatra ne samo na horizontalnom već i na vertikalnom nivou[27] jer vertikalna organizacija vlasti može da utiče na odnos snaga grana vlasti u horizontalnom smislu.[28] Drugi je princip raspodele moći (*division of power*),[29] koji se odnosi i na raspodelu nadležnosti u okviru jednog organa odnosno jedne grane vlasti kako bi se sprečila koncentracija moći „u rukama jedne osobe ili grupe".[30] Na kraju, treći je princip kočnice i ravnoteže (*checks and balances*) koji ukazuje na neophodnost postojanja mehanizma međusobne kontrole organa vlasti kako bi se svaka vlast pridržavala svojih ovlašćenja.[31]

Uprkos terminološkom upućivanju na jedinstveni princp, princip podele vlasti na tri funkcije se različito manifestuje u zavisnosti od sistema dovodeći do razlikovanja gipke podele vlasti (u kojoj podela vlasti nije dosledno sprovedena jer izvršna vlast, po pravilu, proizilazi iz zakonodavne vlasti i njoj

24 Reč je o prenosu državne vlasti na druge niže nivoe javnih vlasti kao što su pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

25 Videti, na primer, Vasović, V., 2008, str. 87–88; Vertikalni nivo organizacije vlasti nekim autorima je toliko značajan da određene političke sisteme imenuju imajući u vidu vertikalno uređenje – na primer, španska regionalna država. Videti Vasović, V., 2012, *Savremene demokratije II*, Beograd, Službeni glasnik, str. 17–100.

26 I ne odnosi se samo na sisteme u kojima postoji podela vlasti na tri funkcije.

27 Iako je ideja o konceptu podele vlasti nastala u vezi sa podelom vlasti na horizontalnom nivou, postoji i drugi aspekt ovog koncepta koji se odnosi na vertikalnu podelu vlasti. Vertikalna podela vlasti se razlikuje od horizontalne, ali raspodela vlasti unutar političke zajednice ostaje njihova zajednička karakteristika. Videti Popović, D., 2019, p. 15.

28 Na primer, ako činjenica da je reč o federalnoj državi utiče na različite nadležnosti dva doma saveznog parlamenta u odnosu na druge grane vlasti istog nivoa.

29 Ukoliko se krene od drugih kriterijuma, princip *division of powers* se može dovesti u vezu i sa vertikalnom podelom vlasti. Međutim, budući da princip federalizma i princip decentralizacije ukazuju na postojanje vertikalne podele vlasti, a da ne postoji drugi adekvatan termin koji bi ukazao na potrebu raspodele nadležnosti, Voldronovo određenje raspodele moći će biti prihvaćeno u ovom radu; O postojanju dva oblika raspodele vlasti – najpre na dva nivoa (*federalism*) pa zatim između više grana vlasti (*separation of powers*) videti LaGory, D. G., 1987, Federalism, Separation of Powers, and Individual Liberties, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 40, No. 6, p. 1355.

30 Waldron, J., 2013, pp. 438–443.

31 Voldron ističe da je reč o „kišobran terminu" koji se u Ustavu Sjedinjenih Američkih Država može pronaći u mehanizmima: suspenzivnog veta Predsednika, savetodavne i uloge davanja saglasnosti Senata u odnosu na neka ovlašćenja Predsednika kao i ocene ustavnosti. *Ibid*, pp. 438–439; Videti i Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., (1787–1788) 2021, *The Federalist Papers*, Online, Global Grey Ebooks, posebno spis br. 51.

je odgovorna) karakteristične za parlamentarni sistem i rigidne podele vlasti karakteristične za predsednički sistem. Sledi jedna napomena. Ne postoji, ili je malo verovatan, sistem vlasti u kome nijedna nadležnost izvršne vlasti ne zadire u nadležnost zakonodavne vlasti i obrnuto. Da bi se radilo o rigidnoj podeli vlasti, bitno je da mešanje u drugu granu vlasti bude iste prirode kao priroda organa koji se meša – da se izvršni organ meša u zakonodavne nadležnosti izvršnim ovlašćenjem, ili da barem mešanje nema karakter grane vlasti u koju se meša.

Nasuprot principu podele vlasti, javlja se princip jedinstva vlasti. Iako nije jednostavno ubediti savremene teoretičare da sistem u kome postoji jedinstvo vlasti, a ne njena podela, u perspektivi može biti demokratski, neki autori ističu razliku između demokratskog jedinstva vlasti koje postoji u skupštinskom sistemu i nedemokratskog jedinstva vlasti koje dovode u vezu sa autoritarnim sistemima.[32] U kontekstu (takozvanog) demokratskog jedinstva, vodeća ideja jeste insistiranje na potrebi da se vlast, koja je jedna, ne raslojava tako što će se funkcionalno deliti, posebno ne onim organima čija je demokratska legitimnost manja od one koju ima predstavničko telo. Nije neophodno da sve funkcije vlasti pripadaju zakonodavnom organu, iako bi to bio idealno-tipski skupštinski sistem u kome vlada princip apsolutnog jedinstva vlasti. U savremenim sistemima zamislivo je razmatrati jedino relativno jedinstvo vlasti kada osim najvišeg organa vlasti i drugi organi vrše neke funkcije vlasti ali im nije obezbeđena samostalnost.[33] Na osnovu navedenog, govoriti o (demokratskom) jedinstvu vlasti znači govoriti o „sjedinjavanju, u većem ili manjem obimu, svih funkcija vlasti u rukama demokratskog predstavničkog tela … podrazumevajući pod time i široka ovlašćenja prema drugim organima koji vrše određene funkcije u ime i za skupštinu".[34]

Za razliku od principa podele vlasti i principa jedinstva vlasti, udeono vršenje vlasti *(power sharing)*[35] nije opšteprihvaćeno u kontekstu načina organizacije vlasti. Jedan od razloga pružanja otpora njegovom prihvatanju jeste

32 Bez obzira na to da li je demokratsko ili nedemokratsko, jedinstvo vlasti se uvek posmatra kao „jedan oblik organizacije vršenja vlasti" i kao takvo se razlikuje od totalitarizma koji predstavlja širok zahvat „državne intervencije". Stjepanović, N., 1953, str. 129; Međutim, ispostavlja se da je nepotrebno razlikovati sisteme kao i principe vlasti na liniji autokratsko-demokratsko, jer nema garancije da je svaki primer takozvanog demokratskog jedinstva zapravo demokratski. Takva ocena se može doneti isključivo proučavanjem funkcionisanja jednog sistema.

33 Marković, R., 2016, str. 184.

34 Nikolić, P., 1972, str. 663.

35 Prevod preuzet iz Milosavljević, B., Popović, D., 2017, str. 200; Prevod „deljenje vlasti" treba izbegavati jer bi stvorio zabludu da je reč o jednom od principa podele vlasti.

tendencija nekih autora da udeono vršenje vlasti smatraju političkim sistemom koji se odnosi na širi pojam od organizacije vlasti, oblika vlasti ili političkog režima.[36] Drugi razlog može biti stanovište da udeono vršenje vlasti jednako može da opstane u kohabitaciji sa principima podele ili jedinstva vlasti.[37] Ne potpuno odnosno ne isključivo iz prethodno navedenih razloga, i u ovom radu će se zastupati stav da udeono vršenje vlasti ne predstavlja način organizacije vlasti. Neretko autori opisuju udeono vršenje vlasti kao (dodatno) raslojavanje vlasti, pri čemu se vlast deli ne samo prema funkcijama već se bitnim političkim ili društvenim segmentima garantuje određen udeo u vršenju vlasti u ključnim organima.[38] Možemo zaključiti da je reč o ublažavanju ili modifikovanju postojećeg načina organizacije vlasti koji zadržava postavke na kojima je organizovan. Konačno, način organizacije vlasti jednog sistema treba jasno da se razlikuje od njegove glavne karakteristike budući da je reč o dva odvojena kriterijuma. Kako će se kasnije u ovom radu uvideti, udeono vršenje vlasti se suštinski svodi na takozvani konsocijativni sistem.[39] Alternativno, možemo reći da je udeono vršenje vlasti posledica primene konsocijativnih elemenata postojećeg sistema.[40] Suprotno prethodno navedenom, način organizacije vlasti ne može biti posledica već polazno načelo koje uslovljava prirodu odnosa između različitih organa vlasti istog nivoa.

Svaki ustavni poredak[41] ima sistem prema kome se organizuju različite grane vlasti. U nadnacionalnom sistemu, kakav je sistem Evropske unije,

36 Videti Trzcięski, K., 2018, What Is Power Sharing? Consociationalism, Centripetalism, And Hybrid Power Sharing, *Studia Polityczne*, Vol. 46, No. 3, p. 14.

37 Najčešće se dovodi u vezu sa podelom vlasti, ali moguće je zamisliti udeono vršenje vlasti i u kontekstu jedinstva vlasti – u okviru izvršnog organa, poput švajcarskog primera o kome će kasnije biti reči.

38 Milosavljević, B., Popović, D., 2017, str. 200.

39 Konsocijacija ne predstavlja sistem organizacije vlasti. Prethodna tvrdnja se ne nadovezuje na stanovište da udeono vršenje vlasti ne možemo smatrati načinom organizacije vlasti – jer sistem ne mora biti zasnovan na originalnom načinu organizacije vlasti. Reč je o modelu postojećih sistema odnosno o obliku tih sistema budući da konsocijativni elementi ne stvaraju novu glavnu i preobražajnu karakteristiku već pokušavaju da ublaže posledice većinskog načina odlučivanja, u užem, i većinskog izbornog sistema, u širem smislu. Videti više u Beširević, V. *et al.*, *Ustavno pravo*, u pripremi (citirano u dogovoru sa autorima).

40 Zbog toga se konsocijativni režim najčešće definiše u odnosu na ishode koje želi da postigne. Lacey, J., Stojanović, N., Consociationalism, in: Bellamy, R., King, J., (eds.), 2025, *The Cambridge Handbook of Constitutional Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 573.

41 O tome da Evropska Unija ima ustav videti Beširević, V., 2013, Ustav bez demosa – zašto Evropska unija ipak ima Ustav, *Pravni zapisi*, god. 4, br. 1, str. 27–61.

važi princip institucionalne ravnoteže koji podseća na princip podele vlasti a shvata se kao njegova alternativa. Princip institucionalne ravnoteže zasnovan je na načelu poverenih ovlašćenja[42] i podrazumeva da „svaka institucija koristi svoja ovlašćenja poštujući ovlašćenja drugih".[43] Uprkos činjenici da je reč o izvandržavnom sistemu, treba razmotriti mogućnost da je princip institucionalne ravnoteže prvi kriterijum koji može biti ispunjen kada je reč o sistemu koji je predmet ovog rada. Sistem horizontalne organizacije vlasti, a samim tim i specifičan odnos između grana vlasti, ne postoji samo na državnom već na svakom nivou javne vlasti. Naziv „nadnacionalni" sistem je skovan jer je uočen na nivou Evropske unije, ali nema razloga da se znanje koje o njemu imamo ne iskoristi ukoliko se primeti da je sličan način organizacije vlasti postojao i na državnom nivou.

2.2. DRUGI KRITERIJUM: ORIGINALNOST I PREOBRAŽAJNA MOĆ GLAVNE KARAKTERISTIKE SISTEMA

Način organizacije vlasti je neophodan element da bi se organizovao bilo koji sistem horizontalne organizacije vlasti ali ne mora biti originalan da bismo zaključili da je stvoren samostalan sistem. Princip podele vlasti postoji, u specifičnim oblicima, i u parlamentarnom (kao i u polupredsedničkom sistemu) i u predsedničkom sistemu i nije kriterijum njihovog raspoznavanja. Ukoliko se prethodna tvrdnja primeni na princip jedinstva vlasti, to bi značilo da relativno jedinstvo vlasti postoji i u skupštinskom sistemu, ali da može biti primenjeno i u nekom novom sistemu. Da bi se uočila razlika između dva sistema koja primenjuju isti način organizacije vlasti kao i da bi se uspešno uočila samostalnost jednog sistema, neophodno je utvrditi da je sistem utemeljen na originalnoj glavnoj karakteristici koja ima stvaralačku[44] odnosno preobražajnu moć da jedan sistem stvori odnosno transformiše. Drugim rečima, samostalnost nije moguća ukoliko sistem predstavlja samo oblik (varijantu, tip, model) jednog sistema horizontalne organizacije vlasti odnosno ukoliko predstavlja spoj glavnih karakteristika više sistema.

42 „Svaka institucija deluje u granicama ovlašćenja koja su joj dodeljena ovim Ugovorima, u skladu sa postupcima, uslovima i ciljevima predviđenim u njima". Ugovor o Evropskoj uniji, *Službeni list Europske unije,* C 202/13*,* čl. 13(2).

43 Ustanovljen u praksi Suda pravde EU. Videti C-70/88, *European Parliament v. Council of the European Communities*, ECLI:EU:C:1990:217, para. 22.

44 U kontekstu ovog rada se neće koristiti izraz „stvaralačka" moć jer „preobražajna" moć jasnije ukazuje na njegov predmet – jedan sistem je potencijalno transformisan u drugi. Termin stvaralačka moć bi bio podoban da ukaže na stvaranje samostalnog sistema koji nije transformacija postojećeg, ukoliko je danas tako nešto moguće zamisliti.

Oblik određenog sistema horizontalne organizacije vlasti, uprkos postojanju novina, zadržava glavnu karakteristiku izvornog sistema s obzirom na to da novine nemaju kapacitet da umanje značaj glavne karakteristike. Na primer, polupredsednički sistem,[45] iako ne misle svi tako,[46] odnosno iako neki negiraju postojanje polupredsedničkog sistema,[47] predstavlja oblik parlamentarnog sistema budući da je glavna karakteristika ovog sistema zadržana i ni u kom slučaju nije ugrožena specifičnim položajem šefa države. Takođe, parlamentarni oblici kao što su britanski vestminsterski model koji karakteriše „simbioza" izvršne i zakonodavne vlasti[48] i nemački racionalizovani parlamentarizam koji predviđa mehanizam „konstruktivnog glasa poverenja" s ciljem otežavanja lakog obaranja izvršne vlasti[49] su u teoriji nesporni, dok postojanje takozvanog frakturalnog parlamentarizama[50] ostaje upitno jer činjenica da su vlade nestabilne ne treba da bude kriterijum određivanja oblika parlamentarnog sistema. Kada je reč o oblicima predsedničkog sistema, najčešće se razlikuju u odnosu na pitanje da li predsednik ima zakonodavnu inicijativu ili ne.[51] Zbog

45 Specifična karakteristika polupredsedničkog sistema je pripisivanje neposredno izabranom šefu države šireg obima ovlašćenja od onog koji pripada šefu države u klasičnom parlamentarnom sistemu.

46 Neki autori izričito negiraju da je polupredsednički sistem varijanta parlamentarnog ističući da bi tim pogrešnim podvođenjem sve što nije predsednički predstavljalo parlamentarni sistem. Videti Veser, E., 1997, Semi-Presidentialism-Duverger's Concept – A New Political System model, *Journal for Humanities and Social Sciences*, Vol. 11, No. 1, p. 55; Zastupljeno je i mišljenje da je reč o sistemu koji neprestano oscilira. Kako je istakao Žorž Vedel (Georges Vedel), polupredsednički sistem, ukoliko bi mogao da postoji u Francuskoj, zapravo ne bi bio sinteza parlamentarnog i predsedničkog sistema, već naizmenično smenjivanje predsedničkih i parlamentarnih faza. Navedeno prema Duverger, M., 1980, A new political system model: Semi-presidential government, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, p. 186. Čini se da je prethodni zaključak posledica pogrešnog izjednačavanja sistema organizacije vlasti i njegovog funkcionisanja.

47 Pojedini autori smatraju da koncept polupredsedničkog sistema treba odbaciti u korist sledećeg: predsednički sistemi, parlamentarni sistemi sa predsedničkom dominacijom, parlamentarni sistemi sa predsedničkom korektivnom ulogom i parlamentarni sistemi sa ceremonijalnim predsednicima. Videti Siaroff, A., 2003, Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 3, p. 309.

48 Videti Vasović, V., 2008, str. 101, 336–361.

49 *Ibid*, str. 617–641.

50 *Ibid*, str. 101.

51 Zbog principa rigidne podele vlasti, Predsednik Sjedinjenih Američkih Država takvo ovlašćenje nema. Videti Ustav Sjedinjenih Američkih Država, (https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm, 2. 3. 2025); Međutim, u brazilskom sistemu Predsednik u određenom obimu, za neke oblasti čak i isključivo, tako ovlašćenje ima. Videti čl. 61. Ustava Savezne Republike Brazila iz 1988. godine, *Diário*

toga se uloga predsednika u američkom sistemu smatra „reaktivnom", a u brazilskom sistemu „proaktivnom".[52] Za razliku od prethodna dva sistema, o oblicima skupštinskog sistema[53] se nije mnogo pisalo. U tom pogledu, o njihovom teorijskom postojanju posredno svedoče tvrdnje da jedan skupštinski sistem ne mora biti čist budući da, uprkos određivanju najvišeg organa vlasti, postoje i izvršni organi koji nisu tipična izvršna tela skupštine.[54] Najzad, osim postojanja oblika jednog sistema, klasifikacija se dodatno usložnjava ukoliko se prihvati mogućnost da svaki oblik jednog sistema može da ima svoje varijante.[55]

Na osnovu prethodnih primera može se zaključiti da oblici jednog sistema nastaju kada se promeni način izbora jednog organa odnosno kada mu se pridodaju nove nadležnosti, kada se uvede dodatna odgovornost odnosno obaveza jednog organa ili kada se modifikuje princip podele vlasti odnosno drugi način organizacije vlasti, a sve pod uslovom da se ne ugrožava glavna karakteristika sistema.

Osim oblika jednog sistema, teorija prepoznaje mešovite i hibridne sisteme. Oblik jednog sistema predstavlja ublažavanje ili zaoštravanje sporednih ili glavnih karakteristika koje ni u svojim novim oblicima nisu kadre da transformišu sistem u neki novi i samostalni. Mešoviti sistemi bili bi, uslovno rečeno, samostalniji od oblika jednog sistema ali oni ne bi uveli originalnu glavnu karakteristiku koja bi sistem učinila samostalnim. U teoriji je uobičajeno da se pojam „mešoviti" sistem koristi za sisteme koji sadrže elemente više sistema.[56] Takvo shvatanje nije održivo jer je za mešoviti sistem presudno da predstavlja spoj glavnih karakteristika više sistema, a ne bilo kojih elemenata - u ovom drugom slučaju je zapravo reč o oblicima jednog sistema. Dakle, mešoviti si-

Oficial da União, CRFB/1988, Nos. 1/1992, 64/2010, 1/1994, 6/1994; Da bi se radilo o predsedničkom sistemu, nije presudno da je rigidna podela vlasti dosledno primenjena, već da izvršna vlast nije podeljena između više organa.

52 Colomer, J. M., Negretto, G. L., 2005, Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?, *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, p. 76.

53 Pojedini autori konstatuju da je sistem prema Ustavu iz 1974. godine „specifična varijanta skupštinskog sistema". Videti Bartulović, Ž., Rapajić, M., 2025, str. 389.

54 U tom pravcu videti Marković, G., 2017, Novelties of the Soviet Constitutionalism: The Principle of Unity of Powers, *International Critical Thought*, Vol. 7, No. 3, Special Issue: The 100th Anniversary of the October Revolution, pp. 345–363.

55 Moris Diverže (Maurice Duverger) ističe da polupredsednički sistem (iako ga ne smatra oblikom parlamentarnog sistema) ima svoje oblike: predsednik je u praksi figura bez stvarne moći; on je svemoćan; ili deli vlast sa premijerom. Videti Duverger, M., 1980, pp. 167–177.

56 Videti, na primer, Marković, R., 2016, str. 203–205.

stem bi podjednako mogao da bude i jedan i drugi sistem, u istoj meri u kojoj nije nijedan od ta dva sistema.

Hibridni sistem, uzimajući u obzir primere koje razni autori nude, najčešće je shvaćen kao nadgradnja jednog sistema koji dobija sporedne karakteristike i nekog drugog sistema, odnosno shvata se kao kombinacija elemenata više sistema koju je teško klasifikovati.[57] Kao primer hibridnog sistema se, između ostalih, navodi poluparlamentarni sistem, čija je karakteristika uspostavljanje delimične zavisnosti izvršne vlasti od poverenja zakonodavnog tela, jer je samo deo zakonodavnog tela ovlašćen za pružanje (ne)poverenja izvršnoj vlasti.[58] Prethodno navedeni naziv sistema je ustanovljen po uzoru na polupredsednički sistem u kome samo deo izvršne vlasti zavisi od poverenja zakonodavnog tela. Iz istog razloga iz kog polupredsednički sistem ne može biti hibridni sistem, to ne može biti ni poluparlamentarni budući da je reč o obliku koji egzistira u parlamentarnom sistemu. Ispostavlja se, najzad, da je hibridni sistem zapravo oblik jednog sistema, a poteškoće u vezi sa njegovim klasifikovanjem stvara nedovoljno razumevanje značaja originalne glavne karakteristike.[59]

57 Najčešće je u teoriji reč o kombinaciji elemenata predsedničkog i parlamentarnog sistema. Videti, na primer, Carey, J. M., Micozzi, J. P., Presidential, Parliamentary, and Hybrid Forms of Government, in: Ménard, C., Shirley, M. M., (eds.), 2025, *Handbook of New Institutional Economics*, Cham, Springer, p. 131; Pojedini autori ističu da je polupredsednički sistem „hibrid". Videti Vasović, V., 2008, str. 102.

58 Videti Ganghof, S., 2018, A new political system model: Semi-parliamentary government, *European Journal of Political Research*, Vol. 57, No. 2, p. 264.

59 Stav da je sistem stvoren uvođenjem Predsedništva SFRJ „hibridni sistem" ne može da se prihvati. O takvoj tvrdnji postojanja hibridnog sistema videti Marković, G., 2025, str. 336, 361. Pogrešan je argument da su u ovom sistemu zastupljeni element polupredsedničkog sistema (koji zapravo i nije samostalni sistem, o čemu je bilo reči u ovom radu) u vidu jakog šefa države i element „ravnoteže i uzajamnog ograničavanja zakonodavne i izvršne vlasti" svojstven principu podele vlasti odnosno parlamentarnom sistemu i da u kombinaciji sa skupštinskim elementima daju hibridni sistem. Videti *ibid.*, str. 348–349, 353. i 357–358. Prvo, ne može se sabiranjem elemenata različitih sistema vršiti klasifikacija bilo kog sistema i shodno tome donositi zaključak o hibridnom karakteru. Zaključak treba da se donese analiziranjem kategorija. Možemo diskutovati, bilo bi poželjno, o kriterijumima koji su osmišljeni za potrebe ovog rada, ali ne možemo diskutovati o deskriptivnom zaključku da tri elementa prostim sabiranjem stvaraju bilo koji sistem. Drugo, čak i prosto sabiranje različitih elemenata podrazumeva da se barem opredelimo za element koji zaista postoji u nekom sistemu. U pogledu rečenog, ne može se mogućnost Saveznog izvršnog veća da postavi pitanje svog poverenja (ili da mu se izglasa nepoverenje) pred Skupštinom SFRJ, koja nije praćena mogućnošću da Savezno izvršno veće, neposredno ili posredno, raspusti Skupštinu SFRJ, tretirati kao element koji je pozajmljen iz parlamentarnog sistema – jer u parlamentarnom sistemu postoji teža i protivteža između izvršne i zakonodavne vlasti. Ustav iz 1974. ne predviđa ni posledicu da se Skupština SFRJ raspušta po sili zakona ukoliko nakon određenog vremena od neizglasavanja poverenja ne bude izabrano novo Savezno

3. PREDSEDNIŠTVO SFRJ NA OBODIMA SKUPŠTINSKOG SISTEMA?

3.1. OPŠTE NAPOMENE O PREDSEDNIŠTVU SFRJ

Zbog sumnje da inokosni šef države, koji bi nasledio doživotnog šefa države, može da se odupre zloupotrebi i preteranoj koncentraciji vlasti uvedeno je Predsedništvo SFRJ, kolektivni šef države, kako bi onemogućio „nacionalnu majorizaciju ili ličnu aktivizaciju moći".[60] S obzirom na to da ovo nije rad o Predsedništvu SFRJ već o njegovom doprinosu transformaciji sistema, na ovom mestu će se ukratko predstaviti njegov sastav, način izbora i opšta nadležnost, dok ćemo se ovlašćenjima značajnim za pitanje stvaranja novog sistema baviti detaljnije u nastavku ovog rada.

Članove Predsedništva SFRJ birale su skupštine republika i autonomnih pokrajina, na pet godina[61] a Skupština SFRJ je samo proglašavala njihov izbor.[62] Kada je reč o broju članova, prema Ustavu iz 1974. Predsedništvo SFRJ je imalo devetoro članova i to po jednog člana iz republika i autonomnih pokrajina kao i predsednika Saveza komunista Jugoslavije, koji je član po položaju, za razliko od preostalih osam članova.[63] Ovakav sastav je uži od onog predviđenog ustavnim amandmanom XXXVI.[64] U pogledu opštih nadležnosti, kolektivni šef države je predstavljao SFRJ u zemlji i inostranstvu a određen je i kao „najviši organ rukovođenja i komandovanja" oružanim snagama „u ratu i miru".[65]

Budući da je prema Ustavu iz 1974. godine (kao i prema ustavnom amandmanu iz 1971) pored Predsedništva SFRJ postojao i Predsednik Republike, na specifičan način je propisan odnos ova dva organa. Uređenje njihovog međuodnosa je bilo neophodno jer bi usled „ćutanja" ustava o tom pitanju postojali istovremeno i inokosni i kolektivni šef države. Ustav iz 1974. je predviđao širok delokrug ovlašćenja namenjen Predsedništvu SFRJ, ali su neka bila

izvršno veće. Takvu posledicu, ukoliko ne bude u roku izabrana nova Vlada, predviđa Ustav Republike Srbije, čl. 131, st. 4.

60 Nikolić, K., Petrović, V., 2011, *Od mira do rata: Dokumenta Predsedništva SFRJ*, tom I, Beograd, Institut za savremenu istoriju, Fond za humanitarno pravo, str. 12.

61 Čl. 324, st. 1. Ustava iz 1974. Dok su skupštinski delegati birani na četiri godine, pa bi se moglo tvrditi da je i duži mandat Predsedništva SFRJ dokaz njegove moći. Videti Nikolić, P., 1971, str. 227; Međutim, ne primećuje se zbog čega je dužina mandata u ovom slučaju presudna kao što bi to mogla biti, na primer, u parlamentarnom sistemu.

62 Čl. 322, st. 1. Ustava iz 1974.

63 Čl. 321. Ustava iz 1974.

64 Više o sastavu Predsedništva SFRJ videti Nikolić, K., Petrović, V., 2011, str. 10–16.

65 Videti čl. 313, st. 1-3. Ustava iz 1974.

sa odložnim uslovom. Od donošenja ovog ustava do (biološkog) kraja mandata neograničenog trajanja Predsednika Republike, određena ovlašćenja Predsedništva SFRJ su bila suštinski suspendovana do nastupanja uslova – a to je prestanak mandata Predsednika Republike. Nakon prestanka mandata predsedniku bez ograničenja trajanja mandata, Predsedništvo SFRJ je počelo da deluje u punom obimu svojih nadležnosti.[66]

Zbog prethodno navedenog, pitanje doprinosa Predsedništva SFRJ promeni sistema horizontalne organizacije vlasti se komplikuje jer treba ispitati da li se sistem promenio ne samo donošenjem Ustava iz 1974. godine (kao rezultat procesa započetog donošenjem ustavnih amandmana iz 1971) već i 1980. godine. Da bi se odgovorilo na prethodno pitanje, treba uzeti u obzir da je i Predsednik Republike deo Predsedništva SFRJ, preciznije on je Predsednik Predsedništva SFRJ.[67] Činjenica da je do određenog trenutka postojala unutrašnja podela nadležnosti između Predsedništva SFRJ i Predsednika Republike ne svedoči o novoj promeni sistema u trenutku kada su ustavne odredbe o Predsedniku Republike postale bespredmetne, budući da ukupan obim nadležnosti ovog kolektivnog organa nije promenjen.

3.2. SKUPŠTINSKI SISTEM

Za razliku od ostalih sistema, teorijska razmatranja skupštinske organizacije vlasti su relativno retka i svode se na princip takozvanog demokratskog jedinstva vlasti o kome je bilo reči na početku ovog rada. Nedovoljno poznavanje teorijskih postavki skupštinskog sistema[68] je posledica njegove retke primene i to uglavnom u trenucima revolucija, društvenih kriza i promena. Budući da velika društvena i politička promena zahteva novu vrstu legitimiteta, nema ničega neuobičajenog u opredeljenju sistema organizacije vlasti da ideološki oslonac potraži u narodnoj suverenost i narodnoj volji, a da funkcioniše na osnovu ustavnog okvira koji dodeljuje, izričito ili prećutno, vrhovnu vlast predstavničkom organu.

Idealno-tipski, skupštinski sistem bi podrazumevao (apsolutno) jedinstvo tri funkcije vlasti koje vrši predstavničko telo, čineći istovremeno sve druge organe pomoćnim. Izvršna vlast bi pripadala skupštini, a izvršno telo koja

66 Reč je o skoro svim bitnijim nadležnostima. Videti čl. 335–345. i čl. 328, st. 6. Ustava iz 1974.

67 Čl. 335, st. 2. Ustava iz 1974.

68 O tome videti Kašić, B., 1978, Problemi istraživanja skupštinskog sistema u SFRJ, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 10, br. 3, str. 71–72, 81–86.

bi ona osnivala bi bilo „izvođač tuđe volje“,[69] odnosno volje skupštine. Drugim rečima, u skupštinskom sistemu skupština izvršnom organu „izdaje naloge u polju same izvršne vlasti“.[70] Međutim, teorija skupštinskog sistema je radikalnija od samih ustava koji normiraju skupštinski sistem, te tipični primeri skupštinskog sistema ne samo da se pretežno oslanjaju na relativno jedinstvo vlasti nego neretko izričito i ne proglašavaju skupštinu najvišim organom niti druge organe izričito određuju kao pomoćne. U pogledu prethodno navedenog, francuski i sovjetski primeri ukazuju na dva pristupa normiranja skupštinskog sistema.

Temelji skupštinskog sistema, u teoriji prepoznatljiv i pod nazivom „konventski sistem“,[71] postavljeni su Ustavom Francuske iz 1793. godine.[72] Da je zakonodavno telo najviši organ vlasti, proizilazilo je iz odnosa narodne skupštine i Izvršnog saveta, budući da je Izvršni savet izvršna ovlašćenja trebalo da obavlja za račun i u ime skupštine.[73] Na specifičan način je uređen i zakonodavni postupak koji u svim fazama isključuje ulogu Izvršnog saveta,[74] a posebno je insistirano na ulozi lokalnih skupština koje učestvuju u donošenju zakona jačajući dodatno načela narodne suverenosti i svojevrsne neposredne demokratije.[75] Iako je ovaj ustav, proglasivši opšte pravo glasa, smatran „veoma demokratskim“, zaustavljanje apsolutne demokratije dogodilo se donošenjem novog ustava.[76] Ustav Francuske iz 1795. godine[77] je uveo direktorijalni

69 Marković, R., 2016, str. 205.

70 Milosavljević, B., Popović, D., 2017, str. 211.

71 Naziv potiče od Konventa (*Convention nationale*), ustavotvornog organa, formiranog 1792. godine radi izrade i usvajanja Ustava Francuske iz 1793. godine, prema kojem je bilo predviđeno jednodomno zakonodavno telo. Budući da usled unutrašnjih nemira ali i državnih ratova koje je Francuska vodila taj ustav nikada nije primenjen, Konvent je delovao u vanustavnom okviru sve do 1795. godine.

72 Constitution de l'an I, Assemblée nationale française, (na engleskom jeziku dostupno na: https://oll.libertyfund.org/pages/1793-french-republic-constitution-of-1793, 30. 9. 2025).

73 Videti čl. 62–63, 65–67, 71–72. Ustava Francuske iz 1793. Posebno je značajan čl. 65. ovog ustava prema kojem su ovlašćenja Izvršnog saveta ograničena na sprovođenje propisa narodne skupštine, dok je njegov glavni zadatak bio upravljanje organom uprave i nadziranje njenog rada. Očigledno je da Izvršni savet nije imao kapacitet da sam utvrđuje i vodi politiku i da njegova izvršna ovlašćenja nisu mogla da ugroze princip jedinstva vlasti.

74 Nepostojanje zakonodavne inicijative izvršne vlasti se najčešće javlja u predsedničkom sistemu.

75 Videti čl. 53, 56–60. Ustava Francuske iz 1793.

76 Nifterik, G. van, 2007, French Constitutional History, Garden or Graveyard? Some Thoughts on Occasion of Les Grands Discours Parlementaires, *European Constitutional Law Review,* Vol. 3, No. 3, p. 479.

77 Constitution de l'an III, (izvodi na engleskom dostupni na: https://revolution.chnm.org/items/show/409, 30. 9. 2025).

sistem normirajući specifičnosti koje su ublažile ideje tadašnjeg skupštinskog sistema. Odredba ustava koja Direktorijumu poverava izvršnu vlast,[78] a koja je sadržajnija od odredaba prethodnog ustava o ovlašćenjima Izvršnog saveta, je omogućila jačanje položaja jednog izvršnog organa u odnosu na zakonodavnu vlast. Iako pojedini autori zaključuju da dvodomna skupština nije mogla da vrši ni sudsku ni izvršnu vlast,[79] ni u ovom ustavu ne postoji mehanizam koji omogućuje Direktorijumu da vrši pritisak na zakonodavno telo te se zbog toga može zaključiti da je direktorijalni sistem granični slučaj skupštinskog sistema.[80]

Drugi primer skupštinskog sistema, koji počinje da se razvija nakon ruske revolucije, predstavlja sovjetski model. Različite okolnosti nastanka francuskog i sovjetskog skupštinskog sistema su uticale i na drugačiji manir ustavnog normiranja, koji je u sovjetskom slučaju direktniji. Francuski ustavi su bili vođeni idejama narodnog suvereniteta (odnosno njegovim balansiranjem prema Ustavu iz 1795) i pravima građana, dok su sovjetski ustavi težili socijalističkoj demokratiji koja nije mogla da se ostvari bez (demokratskog) centralizma, premda je formalno i u sovjetskom sistemu istican značaj narodne volje posredstvom specifičnog pojma (radnog) naroda.[81]

Sovjetski skupštinski sistem uveden je Ustavom Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike iz 1918. godine[82] (u daljem tekstu: Ustav RSFSR iz 1918) predvidevši Sveruski Kongres sovjeta kao „najviši organ vlasti"[83] u zemlji, a u periodu između njegovih zasedanja, ulogu najvišeg organa imao je Sveruski Centralni izvršni komitet kao „najviši zakonodavni, izvršni i nadzorni

78 Videti čl. 132. Ustava Francuske iz 1795.

79 Komar, B. M., 1924, The Federal Constitution of Soviet Russia, *Columbia Law Review*, Vol. 24, No. 1, p. 40.

80 Pojedini autori ističu da je direktorijalni sistem drugi naziv za skupštinski sistem. Videti Popović, D., 2024, Glas za parlamentarnu republiku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 72, br. 1, str. 109.

81 Posebno videti čl. 1–3. Ustava Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1977, (Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г, na engleskom jeziku dostupno na: https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1977/constitution-ussr-1977.pdf, 30. 9. 2025).

82 Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принята Постановлением V Всероссийского съезда Советов от 10 июля 1918 года, (na engleskom jeziku dostupno na: https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1918/article1.htm, 30. 9. 2025).

83 Čl. 24. Ustava RSFSR iz 1918.

organ".[84] Ustavom Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1924. godine[85] (u daljem tekstu: Ustav SSSR iz 1924) mehanizam jedinstva vlasti je dodatno usložnjen. Kongres sovjeta određen je kao „vrhovni organ", dok je između dva zasedanja ovog organa vrhovnu vlast imao Centralni izvršni komitet.[86] Imajući u vidu da ni Centralni izvršni komitet nije bio u stalnom zasedanju, njegov Prezidijum, u trenucima kada nije zasedao nijedan od prethodna dva organa, vršio je funkciju „svojevrsnog saveznog parlamenta u malom"[87] i predstavljao „vrhovni organ zakonodavne, izvršne i upravne vlasti".[88] Jedinstvo vlasti je normativno ojačano i ustavnom odredbom prema kojoj je Savet komesara predstavljao „izvršni i upravni organ" Centralnog izvršnog komiteta,[89] a ne vladu koja je samostalan organ vlasti. Logika jedinstva vlasti, kako pojedini autori primećuju, jeste sledeća: prvo, sve funkcije vlasti uvek su primarno koncentrisane u jednom od tri međusobno isključiva organa ovlašćena da vrše vrhovnu vlast i drugo, sva tri navedena organa imaju zakonodavni karakter, te zakonodavna vlast ima prevlast nad, uslovno rečeno, sudskom i izvršnom vlašću.[90] Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1936. godine[91] (u daljem tekstu: Ustav SSSR iz 1936) predviđa Vrhovni sovjet koji je najviši organ vlasti[92] i Prezidijum Vrhovnog sovjeta, za koji se isticalo da je, kao kolektivni a ne inokosni šef države, dokaz dosledne primene demokratskih principa u organizaciji najviših državnih organa.[93] Demokratski kapacitet ovakvog sistema,

84 Čl. 12. i 31. Ustava RSFSR iz 1918.

85 Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 года, (na engleskom jeziku dostupno na: https://soviethistory.msu.edu/1924-2/union-treaty/union-treaty-texts/first-union-constitution/, 30. 9. 2025).

86 Čl. 8. Ustava SSSR iz 1924.

87 Komar, B. M., 1924, p. 45.

88 Čl. 29. Ustava SSSR iz 1924.

89 Čl. 37. Ustava SSSR iz 1924.

90 Neposredno viši organ bira niži. Kada viši organ zaseda, on u potpunosti, u smislu vršenja nadležnosti, isključuje niži, koji se stapa sa njim budući da članstvo u nižem organu podrazumeva članstvo i u neposredno višem organu. Kada viši organ ne zaseda, vrhovna vlast prelazi zajedno sa članstvom iz višeg u niži organ, istovremeno zadržavajući prirodu svojih ovlašćenja, ali ne i obim njihove primene. Videti Komar, B. M., 1924, p. 37.

91 Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принята Постановлением VIII Чрезвычайного Всесоюзного съезда Советов СССР 5 декабря 1936 года, (na engleskom jeziku dostupno na: https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1936/1936-constitution.pdf, 30. 9. 2025); Ustav iz 1946. je pisan po uzoru na ovaj sovjetski ustav. Videti Nikolić, K., Petrović, V., 2011, str. 9.

92 Čl. 30. Ustava SSSR iz 1936.

93 Karpinski, V., 1951, *The Social and State Structure of the U.S.S.R*, Moscow, Foreign Languages Publishing House, p. 122.

prema mišljenju njegovih pobornika, omogućio je jedinstvo sovjetske države sa narodom budući da nijedna odluka od vitalnog interesa za radni narod ne može da se donese bez njegovog učešća[94] priznajući ipak i ulogu Komunističke partije kao „centralnog nerva" društvenih i državnih organizacija[95] – uloga koja je dodatno olakšala primenu principa jedinstva vlasti.

Skupštinski sistem u Drugoj Jugoslaviji je u velikoj meri sledio način normiranja zastupljen u sovjetskom modelu. Međutim, nijedan pomenuti sovjetski ustav se ne preispituje u pogledu sistema koji je uređivao, dok se za Ustav iz 1974, koji takođe sadrži normu koja zakonodavnu vlast smatra vrhovnom, to ne može reći. Da li je skupštinski sistem opstao i nakon uvođenja Predsedništva SFRJ glavno je istraživačko pitanje kojim se ovaj rad bavi. U nastavku će se predstaviti dva stava, jedan u prilog tvrdnji da je sistem i dalje skupštinski, i drugi u prilog tvrdnji da su nadležnosti Predsedništva SFRJ, nespecifične za skupštinski sistem, sposobne da omoguće prelazak granica skupštinskog sistema, a sve u svrhu pravnog osvešćivanja da ocena kvalifikacije sistema umnogome zavisi od predznanja koje smo nekritički spremni da prihvatimo, istovremeno zanemarujući činjenicu da čak i ustavne odredbe, koje uređuju sistem nazvan skupštinskim, predviđene u Glavi II Ustava iz 1974, zahtevaju sistemsko tumačenje.

3.2.1. FORMALISTIČKO „ČITANJE" SKUPŠTINSKOG SISTEMA PREMA USTAVU IZ 1974.

Ustav iz 1946. je skoro dosledno primenio princip relativnog jedinstva vlasti. Mogao bi da se učini kontradiktornim naslov glave VII ovog ustava koji govori o „najvišim saveznim organima državne vlasti" budući da se u skupštinskom sistemu kao najviši, po pravilu, navodi jedan organ.[96] Prvi najviši organ je Narodna skupština koja predstavlja „vrhovni organ državne vlasti" i vrši sva prava koja pripadaju Federaciji „ukoliko Ustavom nisu preneta u nadležnost drugim saveznim organima državne vlasti i državne uprave".[97] Drugi najviši organ koji ustav navodi je Prezidijum Narodne skupštine (u daljem tekstu: Prezidijum) koji se može okarakterisati kao „kolektivni šef države sovjetskog tipa".[98] Razume se, Prezidijum se može samo uslovno nazvati ko-

94 Chekharin, E., 1977, *The Soviet Political System Under Developed Socialism*, Moscow, Progress Publishers, p. 73.

95 *Ibid*, p. 38.

96 Na primer, i čl. 1. Ustava SSSR iz 1924. koristi množinu „najviši organi".

97 Čl. 50. Ustava iz 1946.

98 Petrović, M., 1988, Predsedništvo SR Srbije u ustavnim promenama, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu: redovni i tematski broj Ustavne promene u SR Srbiji,* br. 28, str.

lektivnim šefom države jer šef države, kakvog poznajemo u parlamentarnom i predsedničkom sistemu, predstavlja organ izvršne vlasti. Poznat pod nazivom „mala skupština“,[99] Prezidijum je kao operativni organ (ali u širem smislu nego izvršni organi koji su zamenili Prezidijum) Narodne skupštine između dva zasedanja vršio nadležnosti Narodne skupštine.[100] Jasno je da, uprkos ustavnom rangiranju Prezidijuma kao najvišeg organa, Prezidijum suštinski ne dira u jedinstvo vlasti i ne ugrožava sistem koji ostaje skupštinski. Istina, ukoliko su oba organa najviša, odredba koja navodi da Prezidijum za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini[101] ima prizvuk nedoslednosti. Spolja gledano, čini se da ima još nedoslednosti u ovom ustavu među kojima je i činjenica da je Vlada određena kao „najviši izvršni i upravni organ“ državne federalne vlasti koja za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini odnosno Prezidijumu između dva zasedanja Narodne skupštine.[102] Iz predstavljenog se može zaključiti da bi ovo mogao biti granični slučaj skupštinskog sistema (više unutar granice nego na samoj granici) upravo zbog određenja Vlade na ovaj način, ali samo ako se zanemari podatak da se Josip Broz Tito, stvarni nosilac vlasti i generalni sekretar Komunističke partije Jugoslavije, nalazio na poziciji predsednika Vlade.[103] Zbog toga je logično i određenje Vlade prema Ustavu FNRJ koje ne prati sasvim, u terminološkom smislu, klasični skupštinski sistem, ali u faktičkom smislu ideja je ostvarena – relativno jedinstvo vlasti nije sporno u ovom ustavu.

Prema Ustavnom zakonu o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti iz 1953. godine[104] (u daljem tekstu: Ustavni zakon iz 1953), Savezna narodna skupština je „predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti federacije“.[105] Umesto Prezidijuma uvodi se funkcija Predsednika Republike kao inokosnog šefa države, a funkciju Vlade preuzima Savezno izvršno veće.[106] Pomenute institu-

51.

99 *Ibid.*

100 Videti čl. 74. Ustava iz 1946.

101 Čl. 75. Ustava iz 1946.

102 Čl. 77. Ustava iz 1946; Videti i čl. 64–65. Ustava SSSR od 1936. Savet narodnih komesara je bio određen kao „najviši izvršni i upravni organ državne vlasti“, ali iz ustavnih odredaba se jasno može uočiti da nije reč o nezavisnoj grani vlasti.

103 Nije neobično, iako nije poželjno, da se sistem vlasti uređuje prema meri jedne ličnosti. Od toga je opasnije samo kada je sistem organizovan na jedan način, a funkcioniše na sasvim drugi, prema volji jedne ličnosti.

104 *Službeni list FNRJ*, god. IX, br. 3/53.

105 Čl. 13, st. 1. Ustavnog zakona iz 1953.

106 Prethodni zaključak je samo uslovno tačan budući da novi organi nisu u svemu preuzeli iste nadležnosti organa koji više ne postoji.

cionalne novine su dovele do spajanja (izvršnih) funkcija, budući da se ista ličnost, Josip Broz Tito, sada nalazila i na poziciji Predsednika Republike,[107] koji je predsednik Saveznog izvršnog veća. Uprkos institucionalnom sjedinjavanju izvršnih funkcija, pomenutim izmenama nije bio ugrožen skupštinski sistem, jer su oba novouvedena organa određena kao „izvršni organi" Savezne narodne skupštine,[108] koja ih bira i razrešava.[109]

U Ustavu iz 1963. godine Savezna skupština je ponovo određena kao najviši organ vlasti, u okviru prava i dužnosti federacije.[110] Prateći i dalje ideju relativnog jedinstva vlasti, Savezno izvršno veće je predstavljalo organ Savezne skupštine kome se „poverava političko-izvršna funkcija".[111] Novina u odnosu na prethodni ustavni akt je izostanak određenja Predsednika Republike kao skupštinskog organa. I prema Ustavu iz 1974. Skupština SFRJ je najviši organ vlasti,[112] a Savezno izvršno veće je izvršni organ Skupštine SFRJ.[113] Ono odgovara Skupštini SFRJ za sprovođenje politike i izvršavanje propisa i za usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave na saveznom nivou.[114] Naizgled, čini se da nema radikalnih promena u institucionalnom određenju organa koje bi mogle uticati na promenu sistema. Da bi se potvrdio ili opovrgao prethodni zaključak, neophodno je uzeti u obzir i druge odredbe, a posebno one koje se odnose na ovlašćenje Predsedništva SFRJ, s obzirom na to da je isticano da bi se uvođenjem ove institucije stvorio „izuzetno jak centar političke moći i uticaja izvan Skupštine a na Skupštinu".[115] Zbog čega bi prethodna tvrdnja mogla biti osnovana?

3.2.2. KRITIČKO „ČITANJE" (NE)SKUPŠTINSKOG SISTEMA PREMA USTAVU IZ 1974?

Odavno je primećeno da karakteristike kao što su raspuštanje zakonodavnog tela koje inicira neki drugi organ, kolektivna ostavka izvršnog organa,[116] procedura rešavanja spora između skupštine i Predsedništva SFRJ, način izbora Predsedništva SFRJ[117] nisu u duhu skupštinskog sistema. Ima-

107 Koji se bira iz reda članova Savezne narodne skupštine. Član 74, stav 1. Ustavnog zakona iz 1953.
108 Videti deo B i čl. 72. Ustavnog zakona iz 1953.
109 Čl. 15, st. 1, tač. 2–3. Ustavnog zakona iz 1953.
110 Čl. 163, st. 1. Ustava iz 1963.
111 Čl. 225, st. 1. Ustava iz 1963.
112 Čl. 282, st. 1. Ustava iz 1974.
113 Čl. 346, st. 1. Ustava iz 1974.
114 Čl. 346, st. 2. Ustava iz 1974.
115 Nikolić, P., 1971, str. 226.
116 Nikolić, P., 1972, str. 663.
117 Nikolić, P., 1971, str. 226–227.

jući to u vidu, treba, sa izvesnošću, utvrditi da li svaka nova karakteristika koja nije svojstvena skupštinskom sistemu vodi ka samostalnom sistemu organizacije vlasti ili samo ka novom obliku skupštinskog sistema. Da bi se doneo zaključak, treba najpre (pre)ispitati da li je glavna karakteristika jugoslovenskog skupštinskog sistema – određenje skupštine kao najvišeg organa – u suštinskom (a ne u formalnom) smislu opstala u sistemu stvorenom uvođenjem Predsedništva SFRJ.

Određene novine, nespecifične za skupštinski sistem, postojale su i u Ustavu iz 1963, a skoro niko, sa razlogom, ne dovodi u pitanje postojanje skupštinskog sistema. U idealno-tipskom skupštinskom sistemu, pitanje kolektivne ostavke izvršnog organa je nezamislivo jer izvršni organ (skupštine) ima toliko „slabe" nadležnosti da nema sposobnost ni da odluči da ih više ne može vršiti. Suprotno ideji idealnog skupštinskog sistema, Ustavom iz 1963. je bila predviđena mogućnost kolektivne ostavke,[118] kao i Ustavom iz 1974.[119] Osim toga, nije specifično za skupštinski sistem da neki drugi organ može da utiče na izvršne organe najvišeg organa vlasti. Odredbama Ustava iz 1963. Predsednik Republike može sazvati sednicu Saveznog izvršnog veća[120] i staviti pitanja na dnevni red predstojeće sednice kojom će i predsedavati.[121] Slično ovlašćenje ima Predsedništvo SFRJ prema Ustavu iz 1974.[122] Pored navedenih nespecifičnosti, oba ustava daju ovlašćenje Predsedniku Republike[123] odnosno Predsedništvu SFRJ[124] da zadrži od izvršenja akte Saveznog izvršnog veća dok nadležno skupštinsko veće ne odluči o spornom pitanju. Ustav iz 1974. godine (po uzoru na ustavni amandman XXXVI) ide korak dalje omogućujući Predsedništvu SFRJ da, u okviru svojih nadležnosti, postavi pitanje poverenja Save-

118 Čl. 232, st. 3. Ustava iz 1963; Pitanje mogućnosti individualne ostavke je samo načelno postavljeno. Videti čl. 86. Ustava iz 1963; Čl. 227, st. 4. Ustava iz 1963. reguliše situacije koje povlače ostavku celog Saveznog izvršnog veća.

119 Osim kolektivne ostavke predviđeno je i pravo Saveznog izvršnog veća da postavi pitanje svog poverenja (jedan od razloga jeste i njegova procena da ne bi mogao da obezbedi sprovođenje stavova ili predloženih mera Predsedništva SFRJ). Videti čl. 359, st. 2-3. Ustava iz 1974; Pravo na individualnu ostavku izričito je predviđeno čl. 351, st. 3. Ustava iz 1974; Čl. 349, st. 5. Ustava iz 1974. uređuje situacije koje povlače ostavku celog Saveznog izvršnog veća.

120 Direktna veza ova dva organa je izgubljena jer Predsednik Republike nije više predsednik Saveznog izvršnog veća.

121 Čl. 216, st. 2. Ustava iz 1963.

122 Čl. 320, st. 2. Ustava iz 1974.

123 Čl. 218. Ustava iz 1963; Slično ovlašćenje je predviđao i čl. 72, st. 2. Ustavnog zakona iz 1953.

124 Čl. 320, st. 3–4. Ustava iz 1974.

znom izvršnom veću pred Skupštinom SFRJ.[125] Mehanizam, sam po sebi, nije poguban jer konačnu odluku donosi Skupština SFRJ, ali predstavlja neočekivanu proceduru u skupštinskom sistemu i u kombinaciji sa drugim novinama može da promeni konstataciju o postojećem sistemu vlasti. Korak dalje i odlučnije Ustav iz 1974. ide i u odnosu na ustavni amandman XXXVI, u pravcu zaoštravanja uticaja na Savezno izvršno veće (a posredno i na Skupštinu SFRJ), dodeljujući pravo Predsedništvu SFRJ da „zahteva" da Savezno izvršno veće preduzme mere za izvršavanje zakona i sprovođenje opštih akata Skupštine.[126]

U skupštinskom sistemu, po pravilu, svi organi odgovaraju skupštini za svoj rad budući da ih ona bira i razrešava.[127] Odredba o odgovornosti Predsedništva SFRJ je „deklarativne prirode"[128] jer nije propisan ni postupak ni organ koji će odlučivati o njegovoj odgovornosti.[129] Zatim, mandat članova Predsedništva SFRJ ne zavisi od volje skupštine ili bilo kog drugog organa na saveznom nivou. To ne znači da nije predviđena mogućnost da članu Predsedništva SFRJ prestane mandat,[130] ali taj mandat prestaje danom razrešenja u skupštini republike ili autonomne pokrajine u kojima je biran.[131] Sa druge strane, iako izbor Predsedništva SFRJ nije u nadležnosti nijednog saveznog organa, ono utiče na formiranje Saveznog izvršnog veća predlažući njegovog predsednika.[132]

Navedena ustavna rešenja mogu biti od značaja za zaključak o načinu organizacije vlasti i ukazuju na ublažavanje skupštinskog sistema budući da su sposobna da stvore njegov nov oblik, ali nisu ni dovoljna ni specifična karakteristika podobna za konstituisanje samostalnog sistema organizacije

125 Čl. 320, st. 5. Ustava iz 1974.

126 Čl. 320, st. 1. Ustava iz 1974; Ustavnim amandmanom XXXVI, tač. 9, Predsedništvo je moglo da „predlaže mere".

127 Ustavom iz 1946. i Ustavnim zakonom iz 1953, pitanje polaganja računa i podnošenja odgovornosti „izvršnih organa" je strogo i jasno određeno; Nešto neodređenije je regulisana odgovornost Predsednika Republike prema Ustavu iz 1963. Videti čl. 219, st. 2. Ustava iz 1963. Može se pretpostaviti da je razlog, u izvesnoj meri, institucionalno razdvajanje ovog organa od Saveznog izvršnog veća.

128 Orlović, S., Jugoslovenski organi izvršne vlasti između stvarne moći i slova Ustava od 1974, u: Radojević, M.,Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 374.

129 Videti čl. 329. Ustava iz 1974.

130 Postoji još jedan način da Predsedništvu SFRJ prestane mandat, ali kolektivno, po sili zakona. O tome će biti više reči u kontekstu glavne karakteristike stvorenog sistema.

131 Čl. 324, st. 6, Ustava iz 1974.

132 Čl. 348, st. 2. Ustava iz 1974. i tač. 1. ustavnog amandmana XXXVIII iz 1971;. Prema čl. 226, st. 2. Ustava iz 1963. ovo ovlašćenje pripadalo je Predsedniku Republike, ali je manje neobično jer je on odgovoran pred Saveznom skupštinom koja ga i bira.

vlasti. Možemo da pretpostavimo da bi glavna karakteristika, ukoliko postoji, morala biti smeštena u međuodnosu najvišeg organa vlasti i drugog organa koji pretenduje da se, u smislu institucionalnog uticaja, približi ovom prvom.

Ustavom iz 1974. je propisano da Predsedništvo SFRJ obaveštava Skupštinu SFRJ o „stanju i problemima" unutrašnje i spoljne politike, pri čemu Skupština SFRJ „može tražiti" od Predsedništva SFRJ da izloži stavove o pojedinim pitanjima, a Predsedništvo SFRJ „može" predlagati Skupštini SFRJ pretresanje određenih pitanja i donošenje odluka.[133] Primetno je da međuodnos ovih organa nije zasnovan na (dominantnoj) prevlasti Skupštine SFRJ, a zaključak dolazi do izražaja još više ukoliko nastane nesaglasnost oko toga kako (ne) treba rešiti određeno pitanje.

Članom 319. Ustava iz 1974.[134] predviđena je mogućnost koja prećutno skupštinski sistem može da učini nevažećim: u slučaju da veće Skupštine SFRJ ne prihvati predlog Predsedništva SFRJ za utvrđivanje unutrašnje i spoljne politike ili predlog za donošenje akta koje Predsedništvo SFRJ smatra neophodnim, odnosno ako se ne prihvati predlog Predsedništva SFRJ da se odloži donošenje akta, ova dva organa sporazumno utvrđuju postupak za razmatranje spornog pitanja. Ako se ne postigne saglasnost, sporno pitanje će se skinuti sa dnevnog reda, ali se može vratiti na dnevni red ako jedan od ova dva organa to inicira. Ako se ni posle ponovnog pretresanja ne postigne saglasnost, veće Skupštine SFRJ se raspušta, a Predsedništvu SFRJ prestaje mandat.[135] Kritičari navedenog postupka usaglašavanja ističu da on nije u duhu skupštinskog sistema jer bi Skupština, najviši organ vlasti, trebalo da ima pravo da odbije bilo koji predlog, a povrh svega, ne bi smela biti obavezana da usaglašava stavove sa organom koji nema isti ustavni status odnosno koji nije sa njom ravnopravan.[136] Da li je, međutim, član 319. Ustava iz 1974. zaista bio nov, ili se radi o „prepakivanju" postojećih rešenja?

Neko bi, čitajući Ustav iz 1963, mogao da se zapita da li je samostalan sistem stvoren njegovim donošenjem, imajući u vidu da su i tada bile predviđene odredbe o raspuštanju veća Savezne skupštine. Takođe, nisu li slične norme

133 Član 318. Ustava iz 1974.

134 Slična odredba je bila predviđena i ustavnim amandmanom XXXVI, tač. 8. Međutim, zbog drugih novina prema Ustavu iz 1974. koje nisu glavna karakteristika, ali u kombinaciji sa članom 319. Ustava iz 1974, stvaraju veće izglede da se utvrdi da je skupštinski sistem promenjen, kao konačna prekretnica u stvaranju novog sistema uzima se 1974. i zbog toga će se nadalje koristiti član 319. Ustava iz 1974.

135 Čl. 319. Ustava iz 1974.

136 Marković, G., 2025, str. 353.

bile propisane Ustavnim zakonom iz 1953. i Ustavom iz 1946? Na prethodne nedoumice se mora dati odričan odgovor. Činjenica da je predviđeno raspuštanje najvišeg organa države odnosno njegovih domova, samo po sebi ne govori mnogo ukoliko se ne razmotri mehanizam predviđenog raspuštanja. Prema Ustavu iz 1946, Prezidijum raspušta Narodnu skupštinu FNRJ u slučaju nesaglasnosti domova o zakonskom predlogu.[137] Ustavni zakon iz 1953. predviđa sličnu mogućnost raspuštanja Savezne narodne skupštine.[138] Osim raspuštanja skupštine, ovim aktom je postojala i mogućnost raspuštanja njenog veća. Ukoliko se Veće naroda ne saglasi sa Saveznim većem o saveznom društvenom planu, a saglasnost se ne postigne ni po isteku roka za koji je pretres odložen, Savezno veće će se raspustiti.[139] Prema odredbi Ustava iz 1963, predviđeno je da se nadležna veća raspuštaju ako ne mogu da reše spor u vezi sa donošenjem akta.[140] Bez obzira na nijanse, mogućnost raspuštanja u navedenim slučajevima poticala je od zakonodavne vlasti i predstavljala je mehanizam rešavanja internih neslaganja najvišeg organa vlasti koji nije mogao da ugrozi jugoslovenski skupštinski sistem.

Jedna situacija ipak nije nesporna i ukazuje na mogućnost da ukoliko tvrdimo da je raspuštanje skupštinskog veća predviđeno članom 319. Ustava iz 1974. stvorilo novi sistem (ili nov oblik), tim pre je onda isto učinjeno i Ustavom iz 1963. Raspuštanje skupštinskih veća prema Ustavu iz 1963, događa se i kada Predsednik Republike ili Savezno izvršno veće smatraju određeni zakon hitnim i neophodnim, a on se ne usvoji jer nadležna veća ne mogu da postignu saglasnost.[141] Međutim, ni prethodno ne svedoči o promeni sistema (odnosno nastanku oblika) već 1963, jer je i u opisanom slučaju raspuštanje posledica spora između veća zakonodavnog tela na čije rešavanje ne utiče niko izvan ovih „domova". Savezno izvršno veće ili Predsednik Republike, organi koji su u većoj ili manjoj meri podređeni skupštini, nemaju ulogu u postupku rešavanja spora. Ukoliko se vratimo na odredbu 319. Ustava iz 1974, primetićemo da se, u slučaju da nadležno veće skupštine ne može da se usaglasi sa Predsedništvom SFRJ, pokreće postupak rešavanja spora. Predsedništvo SFRJ je ravnopravna strana pri rešavanju spora i ukoliko nije spremna da spor pokuša da reši, skupštinsko veće će se raspustiti, a Predsedništvu SFRJ prestaje mandat – uz (ne)logičnost ustavne odredbe koja omogućuje Predsedništvu SFRJ da na-

137 Čl. 74, st. 1, tač. 2. Ustava iz 1946.

138 Čl. 38, st. 5. Ustavnog zakona iz 1953.

139 Čl. 47, st. 3. Ustavnog zakona iz 1953.

140 Videti čl. 188. i 189, st. 1. Ustava iz 1963; Raspuštanje Saveznog veća, usled spora sa Većem naroda, predviđeno je čl. 192. Ustava iz 1963.

141 Videti čl. 189, st. 3. Ustava iz 1963.

kon spora (izvesno vreme) nadživi raspušteno skupštinsko veće.[142] Zaključak koji se nameće jeste da Predsedništvo SFRJ „crpi veću ili jednaku moć u odnosu na samu Skupštinu"[143] odnosno da je „podignuto na rang Skupštine SFRJ".[144] O tome da li je ovo glavna karakteristika koja je stvorila samostalni sistem nije moguće u ovom trenutku dati definitivan odgovor, jer još uvek nismo sigurni da li je glavna karakteristika originalna i da li ima preobražajnu moć.

4. PREDSEDNIŠTVO SFRJ I (POSTOJEĆI) SISTEMI ORGANIZACIJE VLASTI

Svrha ovog dela rada nije problematizovanje pitanja da li je Predsedništvo SFRJ transformisalo skupštinski sistem u neki postojeći, iako se ostavlja minimalan analitički prostor i za takvu pravnu ocenu. Postoji nekoliko razloga zbog kojih se Predsedništvo SFRJ stavlja u kontekst postojećih sistema. Prvo, uočene glavne karakteristike drugih sistema moraju biti različite od glavne karakteristike sistema stvorenog uvođenjem Predsedništva SFRJ. U suprotnom, ukoliko se ispostavi da su one iste, možemo govoriti samo o postojanju oblika sistema. Drugo, normativno ukrštanje Predsedništva SFRJ sa postojećim sistemima će nam pomoći da shvatimo kako se ceni domašaj novina koje se uvode u jedan sistem, jer nije svaka usmerena na transformaciju sistema. Treće, zaključak do kojeg će se doći nakon ovog dela može ojačati ili oslabiti uverenje o glavnoj karakteristici koju ima sistem stvoren uvođenjem Predsedništva SFRJ. Pre nego što se upustimo u ispitivanje granica drugih sistema, osvrnućemo se na krajnje granice skupštinskog sistema koje čuvaju njegovi oblici.

4.1. OBLIK SKUPŠTINSKOG SISTEMA

Iako je prema švajcarskom ustavu najviši državni organ Savezna skupština[145] švajcarski sistem[146] karakteriše „vlada nezavisna od skupštine" (*assem-*

142 Odredba je logična jer izbor novog Predsedništva SFRJ treba da proglasi Skupština SFRJ na zajedničkoj sednici veća – dakle veće najpre mora da bude konstituisano. Međutim, Predsedništvo SFRJ ostaje na dužnosti, iako mu je prestao mandat, do izbora novog Predsedništva SFRJ. Videti Čl. 319, st. 4–5. Ustava iz 1974.

143 Zaključak je donet u odnosu na mehanizam rešavanja spornog pitanja prema amandmanu XXXVI. Videti Ćorić, D., Predsedništvo SFRJ kao kolegijalni šef države prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 429.

144 Orlović, S., 2025, str. 368.

145 Čl. 148. Ustava Švajcarske Konfederacije od 1999, *Systematische Rechtssammlung* No. 101.

146 Švajcarski sistem je prema nekim autorima direktorijalni sistem, koji se najčešće smatra oblikom skupštinskog sistema ili njegovim sinonimom. Videti klasifikaciju sistema prema

bly-independent government), jer zakonodavna vlasti bira Savezno veće, ali koje nakon stupanja na funkciju, ne može biti smenjeno izglasavanjem nepoverenja.[147] Zbog nemogućnosti političkog pada izvršne vlasti tokom trajanja mandata, uz prisustvo većih ovlašćenja izvršnog organa nego što je slučaj u klasičnom skupštinskom sistemu, Predsedništvo SFRJ, prema nekim autorima, za razliku od Prezidijuma, podseća na švajcarsko Savezno veće odnosno na Direktorijum koji je uveden francuskim Ustavom iz 1795.[148]

Međutim, uvođenje Predsedništva SFRJ nije stvorilo sistem nalik švajcarskom sistemu. Prvo, iako Predsedništvo SFRJ ima sličnosti sa izvršnom vlašću u Švajcarskoj koja ne predstavlja klasičnu vladu, Skupština SFRJ ne bira članove kolektivnog predsedništva. Drugo, članovima Predsedništva SFRJ nije zagarantovan mandat do isteka vremena na koji su birani, samo pitanje razrešenja članova Predsedništva SFRJ nije u nadležnosti Skupštine SFRJ. Povrh svega, švajcarska Savezna skupština je u neuporedivo boljem položaju u odnosu na Skupštinu SFRJ koja je samo nominalno najviši organ Federacije i kojoj preti raspuštanje ukoliko ne može da se usaglasi sa organom kome čak nije zvanično ustavom ni priznat poseban status. Poređenje Predsedništva SFRJ i Direktorijuma, iz sličnih razloga, takođe nije prikladno.

Premda se Predsedništvo SFRJ ne može porediti sa švajcarskim Saveznim većem, ni u odnosu na sastav ni u odnosu na ovlašćenja, trebalo bi uočiti jednu specifičnu dimenziju švajcarskog skupštinskog sistema. Na sastav Saveznog veća utiče sporazum koji predviđa čarobnu formulu[149] koja onemogućuje izglasavanja nepoverenja švajcarskom Saveznom veću. Posledično, uprkos prigovaranju da švajcarski sistem iz ugla demokratske legitimacije „kombinuje najgore od predsedničkog i parlamentarnog sistema"[150] zapravo se, iz ugla

Popović, D., 2019.

147 Shugart, M. S., Carey, J. M, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics,* New York, Cambridge University Press, p. 26.

148 Petrović, M., 1988, str. 51.

149 Radi se o neformalnom sporazumu iz 1959, prema kojem četiri vodeće političke stranke imaju zagarantovano mesto u Saveznom veću. Međutim, problem nastaje kada jedna stranka počne da osvaja više parlamentarnih mesta nego ranije, a posebno kada se pojavi peta stranka koja pretenduje na mesto u Saveznom veću. Više o čarobnoj formuli u Linder, W., Mueller, S., 2021, *Swiss Democracy – Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 21, 46, 169, 191, 202.

150 Ganghof, S., 2021, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: Democratic Design and the Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, p. 23.

sistema organizacije vlasti, kombinuju glavna karakteristika skupštinskog sistema i elementi konsocijacije.[151]

Ideja konsocijacije je osmišljena za potrebe podeljenih društava radi ublažavanja odnosno prevazilaženja društvenih sukoba i omogućuje različitim društvenim grupama učestvovanje u vlasti, a sve s ciljem očuvanja političke stabilnosti i sprečavanja dominacije jedne grupe nad drugima. Karakterišu je spoj odlučivanja konsenzusom, dogovaranja na nivou elita, proporcionalnosti i velike koalicione vlade[152] vodeći se idejom da odluka ne treba da se donosi (većinskim) preglasavanjem i da ključni društveni segmenti odnosno entiteti imaju mesto zagarantovano, najpre, u organu izvršne vlasti. Iako konsocijacija služi ključnim društvenim segmentima kao garancija učešća u vlasti i nije prost mehanizam podsticajnog (takmičarskog) učešća, kao što je to proporcionalni izborni sistem čiji je (jedini) cilj postizanje srazmernog zastupanja (u zakonodavnom telu), nije reč o sistemu organizacije vlasti.

Konsocijacija se najčešće poistovećuje sa konsenzualnom ili konsocijativnom demokratijom[153] čije postojanje je obrazloženo potrebom da se prevažiđu problemi većinske demokratije primarno zasnovane na većinskom izbornom sistemu.[154] Na početku ovog rada je napomenuto da vrsta političkog sistema ili režima nije kriterijum klasifikacije sistema horizontalne organizacije vlasti. Otuda proizilazi zaključak da konsenzualna demokratija, kao kategorija političkog režima, može predstavljati, u kontekstu sistema organizacije

151 Iako u kontekstu Švajcarske upotreba termina „direktorijalni" može da stvori zabunu, ako uzmemo u obzir istorijski trenutak kada je ovaj sistem nastao budući da izvorni direktorijalni sistem nije sadržao ideju konsocijacije, za sada ne postoji prikladniji naziv za ovaj sistem. Termin „mešovit" sistem bi u ovom slučaju bio problematičan jer bi podrazumevao da je sistem spoj dve glavne karakteristike različitih sistema. Međutim, ukoliko se tvrdi da je direktorijalni sistem oblik skupštinskog sistema, i ukoliko izbegnemo opasnost da nekritički poredimo francuski i švajcarski primer i da previdimo da je u drugom slučaju reč o spoju glavne karakteristike i dodatnog konsocijativnog elementa koji vodi ublažavanju skupštinskog sistema – izbeći ćemo terminološku nejasnoću.

152 Navedene su samo glavne karakteristike. Za više videti Lijphart, A., 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press.

153 Lacey, J., Stojanović, N., 2025, pp. 573-574; Lijphart, A., 1999.

154 Ipak, ima autora koji osporavaju tvrdnju Lajpharta (Lijphart) da je konsenzualna demokratija vrsta demokratije koja je oprečna većinskoj demokratiji. Prema njihovom mišljenju, konsenzualna demokratija je zapravo jednostavna, osnovna demokratija koja se služi klasičnim demokratskim principima kao što je princip ravnopravnosti. Videti McGann, A. J., Latner, M., 2006, *Consensus Without Veto-Players: Testing Theories of Consensual Democracy*, Irvine, Center for the Study of Democracy, p. 19; McGann, A. J., Latner, M., 2012, The Calculus of Consensus Democracy: Rethinking Patterns of Democracy without Veto Players, *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 7, pp. 823–850.

vlasti, na primer, i parlamentarni sistem, ali i neki drugi sistem, jer demokratija kao politički režim može da bude organizovana u svim sistemima horizontalne organizacije vlasti. Zbog toga ne možemo govoriti o konsocijativnom sistemu organizacije vlasti već je reč o strategiji vršenja vlasti koja se može primeniti ne samo u demokratijama već i u autokratijama.[155]

Bez obzira na zaključak da konsocijacija ne predstavlja sistem organizacije vlasti, i da posledično sistem prema Ustavu iz 1974. nije mogao da se transformiše u nepostojeći sistem, konsocijacija je ipak mogla da utiče na stvaranje novog oblika skupštinskog sistema odnosno na stvaranje konsocijativnog modela ovog sistema. Da li je, međutim, konsocijacija uvedena Ustavom iz 1974. i zbog čega bi Predstavništvo SFRJ moglo da ukaže na odgovor?

Uoči donošenja ustavnih amandmana iz 1971. kritikovano je rešenje prema kojem Predsedništvo SFRJ treba da usklađuje „zajedničke interese" republika i autonomnih pokrajina, uz obrazloženje da takav zadatak treba da obavlja Skupština odnosno Veće naroda na „širokoj demokratskoj predstavničkoj osnovi".[156] Već u tom trenutku se javila ideja da princip usaglašavanja, kao način odlučivanja, nije dominantno rezervisan za izvršne organe i da može predstavljati širi demokratski princip koji prvenstveno treba da praktikuje zakonodavni organ skupštinskog sistema. Uprkos političkom zazoru, kritikovano rešenje je zadržano i u Ustavu iz 1974. Moglo bi se pomisliti da se elementi konsocijacije, kada je reč o Predsedništvu SFRJ, pronalaze u odredbi Ustava prema kojoj Predsedništvo SFRJ „radi na osnovu usaglašavanja stavova svojih članova".[157] Međutim, pitanje je da li usaglašavanje stavova postoji kako bi se zaštitili interesi ključnih segmenata društva koji su imenovani u ustavu,[158] o čemu se stara konsocijativni model sistema, ili kako bi svaki član organa imao mogućnost da spreči donošenje odluke koja pogađa interese grupe koju on zastupa? Ipak, nije ovo glavni argument da Predsedništvo SFRJ nije uvelo konsocijativni model skupštinskog sistema.

Konsocijativni model sistema ne bi smeo da trpi izuzetke prepuštajući tako neka pitanja nemilosti principa većinskog odlučivanja. Kako neki autori primećuju, glavna ideja je bila da Predsedništvo SFRJ odlučuje na osnovu saglasnosti, ali je, prema Poslovniku o radu, za određene situacije, bilo predviđe-

155 Videti više u Beširević, V. *et al.*, u pripremi.

156 Nikolić, P., 1971, str. 226.

157 Čl. 330, st. 1. u vezi sa čl. 313, st. 2. Ustava iz 1974.

158 Prethodno smo mogli videti da ne imenuje uvek ustav ključne segmente društva, već da je nekada njihovo imenovanje proizvod neformalnog sporazuma.

no i glasanje prostom većinom prisutnih odnosno dvotrećinskom većinom.[159] Iako mnogi u samom sastavu Predstavništva SFRJ vide simbol konsocijacije, takav simbol je demantovan pomenutom mogućnošću preglasavanja. Najzad, elite predviđene u konsocijativnom modelu sistema koje predstavljaju ustavom (ili dogovorom) određene ključne segmente društva,[160] po pravilu, čine izvršnu vlast odnosno veliku koalicionu vladu. Razume se da velika koaliciona vlada nije specifičnost sistema vlasti u kojoj postoji Predsedništvo SFRJ budući da koalicija pretpostavlja saradnju različitih stranaka – a to u jednopartijskom sistemu ne može biti slučaj. Zaključno, i pod pretpostavkum da se ovde može istaći prigovor da je reč o specifičnoj vrsti konsocijacije kao što je reč i o specifičnom obliku skupštinskog sistema, podsetićemo na član 319. Ustava iz 1974. koji je isključiv u pogledu dopuštanja kvalifikovanja sistema kao skupštinskog, kako onog tipičnog tako i njegovih oblika.

4.2. PREDSEDNIČKI SISTEM

Za razliku od naziva skupštinskog sistema koji ukazuje na glavnog nosioca moći, predsednički sistem nije dobio ime po istom osnovu upućivanja na najviši organ vlasti. Predsednički sistem svojim nazivom treba da ukaže na svoju glavnu karakteristiku – predsednik, kao šef države je jedini nosilac izvršne vlasti. Moglo bi se poverovati da je uvođenje Predsedništva SFRJ skupštinski sistem transformisalo u predsednički jer je, sa jedne strane Predsedništvo SFRJ kolektivni šef države čije su nadležnosti izvršne prirode, a sa druge strane Savezno izvršno veće u takvom sistemu, o čemu je već bilo reči, nije nosilac izvršne vlasti, već izvršni organ skupštine. Dakle, nije li zapravo Predsedništvo SFRJ dokaz postojanja jednoglave izvršne vlasti koja je svojstvena predsedničkom sistemu? Mnogobrojni argumenti pobijaju prethodnu tvrdnju.

Čak i u trenutku kada je funkcija predsednika bez ograničenja trajanja mandata prestala da postoji, i kada posmatramo samo Predsedništvo SFRJ, jedan deo izvršnih ovlašćenja pripada Saveznom izvršnom veću. Prethodnu tvrdnju ne može da ospori ni činjenica da Savezno izvršno veće predstavlja izvršni organ Skupštine SFRJ jer kriterijum na osnovu kojeg se jedan sistem

159 Repe, B., Predsedništvo SFRJ: bez autoriteta i harizme, u: Perović, L. *et al*., (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 168.

160 Posebno u slučaju sistema Bosne i Hercegovine se primećuje da konsocijacija može da ima ograničavajuće dejstvo ako se usko shvate autonomni segmenti odnosno konstitutivni narodi. Videti ECtHR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, nos. 27996/06 and 34836/06, Judgment of 22 December 2009; Takođe, videti i McCrudden, C., O'Leary, B., 2013, Courts and Consociations, or How Human Rights Courts May De-Stabilize Power-Sharing Settlements, *European Journal of International Law,* Vol. 24, No. 2, pp. 479–488.

smatra predsedničkim jeste postojanje jednoglave izvršne vlasti kojoj pripadaju sva izvršna ovlašćenja predviđena ustavom, a ne utvrđivanje (ne)samostalne prirode izvršnog organa.[161] U predsedničkom sistemu samo jedan organ je nosilac celokupne izvršne vlasti iako on ima brojnu administraciju. Zbog toga odredba ustava prema kojoj predsednik Republike ima izvršnu vlast koju vrši uz pomoć ministara[162] ne govori o parlamentarnom (ili o nekom drugom) već o predsedničkom sistemu budući da druga odredba ustava navodi da Predsednik ima „ekskluzivno pravo" da postavlja i opoziva ministre.[163] Konačno, jedan deo klasično izvršnih ovlašćenja, a koji se odnosi na utvrđivanje unutrašnje i spoljne politike, pripada i dalje Skupštini SFRJ, dok Predsedništvo SFRJ ima pravo da predlaže njeno utvrđivanje.[164]

U predsedničkom sistemu, predsednika, po pravilu biraju građani, neposredno ili indirektno, posredstvom posebnih izbornih tela. Predsednika Republike bira Skupština SFRJ, dok članove Predsedništva SFRJ delegiraju republike i autonomne pokrajine tako da je neposredan izbor nemoguć. Međutim, način izbora nije dovoljan kriterijum razlikovanja sistema. Pored toga, ne treba kao odlučujući kriterijum razlikovanja predsedničkog i parlamentarnog odnosno bilo kog drugog sistema uzeti relativni odnos snaga između parlamenta i predsednika uz tvrdnju da što predsednik ima više moći to sistem više postaje predsednički.[165] Prethodno važi i za sistem prema Ustavu iz 1974. Zbog toga i tvrdnja da Predsedništvo SFRJ ima velika ovlašćenja taj sistem ne čini predsedničkim.

4.3. PARLAMENTARNI SISTEM

Parlamentarni sistem podrazumeva odgovornost izvršne vlasti pred predstavničkim telom[166] i različite kontrolne mehanizme usredsređene na iz-

161 Ustavna odredba koja Savezno izvršno veće određuje organom Skupštine SFRJ, oduzimajući mu time samostalnost, ne potire činjenicu da su pojedina njegova izvršna ovlašćenja onemogućila Predsedništvu SFRJ da pretenduje na titulu predsednika u predsedničkom sistemu. Predsedništvo SFRJ nedvosmisleno podseća na šefa države u predsedničkom sistemu budući da su njegove nadležnosti izvršnog karaktera, ali sličnost sa predsedničkim sistemom ima granicu koja je neprobojna – u predsedničkom sistemu sva izvršna ovlašćenja pripadaju predsedniku.

162 Čl. 76. Ustava Savezne Republike Brazila.

163 Čl. 84. Ustava Savezne Republike Brazila.

164 Čl. 314. Ustava iz 1974.

165 Gerring, J., Thacker, S. C., Moreno, C., 2008, Are Parliamentary Systems Better?, *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 3, p. 337; Ovakvo pojednostavljeno razlikovanje sistema je posledica posmatranja predsedničkog i parlamentarnog sistema kao dva krajnja ishoda između kojih se nalazi polupredsednički sistem.

166 Videti član 124. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS,* br. 98/2006 i 115/2021.

vršnu vlast.[167] Međutim, u parlamentarnom sistemu su predviđena određena ovlašćenja izvršne vlasti prema zakonodavnoj, najčešće u vidu raspuštanja skupštine,[168] u suprotnom bismo izjednačili parlamentarni i skupštinski sistem.[169] Podsećanja radi, mehanizmi raspuštanja skupštine odnosno njenog doma predviđeni u skupštinskom sistemu ne potiču od (parlamentarne) izvršne vlasti sa jasnom namerom da se zakonodavno telo raspusti već je raspuštanje skupštine odnosno njenog doma posledica nesaglasnosti domova skupštine kao glavnog organa vlasti. Ni mehanizam predviđen članom 319. Ustava iz 1974. ne odgovara parlamentarnoj ideji da vlada (neposredno ili posredno, preko šefa države) treba da ima ovlašćenje raspuštanja skupštine, kako bi se zbog principa podele vlasti, u određenoj meri, stvorila (asimetrična) protivteža i time umanjio pritisak koji vlada neprestano ima jer je kontroliše i, po pravilu, bira zakonodavno telo.[170]

Osim vlade u parlamentarnom sistemu, drugi izvršni organ jeste šef države, koji, najčešće, ima simbolična ovlašćenja.[171] Čak i ukoliko neko istakne da bi Predsedništvo SFRJ moglo da se smatra šefom države u parlamentarnom sistemu, da bi se zadovoljio uslov postojanja parlamentarnog sistema javlja se nerešiv problem jer u sistemu stvorenim uvođenjem Predsedništva SFRJ ne postoji organ ni nalik vladi u parlamentarnom sistemu.

Iako je vlada u parlamentarnom sistemu odgovorna predstavničkom telu, ona ima određen stepen samostalnosti kao nosilac izvršne vlasti budući

167 To mogu biti poslanička pitanja, interpelacija, glasanje o poverenju Vladi ili ministru.

168 Prema čl. 109, st. 1. Ustava Republike Srbije, na obrazloženi predlog Vlade, predsednik Republike može da raspusti Narodnu skupštinu.

169 Milosavljević, B., Popović, D., 2017, str. 201.

170 Parlamentarni sistem je jedini sistem čija se glavna karakteristika zasniva na teži i kontrateži između zakonodavne i izvršne vlasti i kao takva može da podseti na glavnu karakteristiku predviđenu članom 319. Ustava iz 1974. Ostali sistemi nisu zasnovani na sličnoj glavnoj karakteristici i zbog toga se posebno, iz ugla tih sistem, ne razmatra da li je pomenuti član 319. originalan. Jedini izuzetak razmatranja člana 319. u kontekstu karakteristike koja nije glavna bio je skupštinski sistem, zbog potrebe da se ukaže na mogućnost nastanka samostalnog sistema čija glavna karakteristika postaje karakteristika koja je do tada, u neuporedivo blažoj formi, mogla da vodi samo ka ublažavanju skupštinskog sistema.

171 Mada to ne mora uvek biti pravilo i zbog toga nastaju teorijski problemi (ali samo ukoliko ne obratimo pažnju na glavnu karakteristiku) gde smestiti određene sisteme. Na primer, spominju se premijersko-predsednički i predsedničko-parlamentarni sistemi. Videti Hague, R., Harrop, M., 2014, *Uporedna vladavina i politika*, Beograd, Fakultet političkih nauka, str. 448; Vladisavljević, N., 2003, *Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav*, Beograd, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, str. 12–15.

da, po pravilu, utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku.[172] Pojedine nadležnosti Saveznog izvršnog veća podsećaju na nadležnosti vlade u parlamentarnom sistemu,[173] uz jednu ključnu razliku – ovaj organ ne samo da nije nosilac izvršne vlasti nego nema ni ovlašćenje utvrđivanja politike već samo njenog predlaganja i sprovođenja onog što Skupština SFRJ utvrdi[174] – dakle, ovaj izvršni organ obavlja poslove izvršnog karaktera i to u ime i za račun Skupštine SFRJ. Sa druge strane, Predsedništvo SFRJ ni u kom slučaju ne može predstavljati vladu iako je, u odnosu na pojedina ovlašćenja koje ima Savezno izvršno veće, Predsedništvo SFRJ, uslovno rečeno, nosilac nekih izvršnih ovlašćenja. Razlog zbog kojeg Predsedništvo SFRJ ne zadovoljava kriterijum da bi se moglo smatrati vladom u parlamentarnom sistemu jeste zbog toga što ovaj organ ne proizilazi iz predstavničkog tela[175] niti njemu odgovara.

4.4. NADNACIONALNI SISTEM

Dalju pažnju zavređuje nadnacionalni sistem Evropske unije. Premda se sistemi organizacije vlasti najčešće posmatraju u kontekstu državnog uređenja, ne bi trebalo odustati od nastojanja da se pronađu sistemi organizacije vlasti, ili manje ambiciozno, institucionalne strukture na nivoima vlasti koji nisu državni.[176]

Nadnacionalni sistem Evropske unije[177] se u stručnoj literaturi najčešće upoređuje sa parlamentarnim sistemom. Istovremeno, ključne karakteristike parlamentarnog sistema nisu pronašle svoje mesto u nadnacionalnom sistemu. Nije uspostavljena celovita parlamentarna kontrola zakonodavne vla-

172 Videti čl. 122. i 123. Ustava Republike Srbije.

173 Pogledati i čl. 347. Ustava iz 1974 – predlaganje zakona, donošenje uredaba, usmeravanje rada saveznih organa.

174 Videti čl. 283. i čl. 347, st. 1, tač. 1. i 6. Ustava iz 1974.

175 Mada je moguće da član vlade bude neko ko nije prethodno izabran za narodnog poslanika.

176 Nije neuobičajeno da različiti nivoi javne vlasti imaju različiti sistem organizacije vlasti. U Republici Srbiji na nivou lokalne samouprave i autonomne pokrajine je uspostavljen skupštinski a ne parlamentarni sistem. Videti čl. 180, st. 1. Ustava Republike Srbije.

177 Neki autori i u ovom slučaju vide primer konsocijacije. Videti Lijphart, A., 1999, pp. 42-47. Međutim, način na koji se Evropskoj uniji pripisuju elementi koji su karakteristični za konsenzualnu demokratiju, poput mogućnosti sudske kontrole odnosno ispitivanja ustavnosti, upitan je budući da se Sud pravde izjednačava sa ustavnim sudovima uz tvrdnju da ova institucija Evropske unije može da ocenjuje ustavnost akata država članica ukoliko nisu u skladu sa pravom Evropske unije. Tačno je da postoji princip suprematije prava Evropske unije koji ovom pravu daje prvenstvo primene i da je država članica u obavezi da ne primenjuje odredbe nacionalnog prava koje su u suprotnosti sa pravom Evropske unije, ali je sve to daleko od tvrdnje da Sud pravde može da oceni neustavnim nacionalno pravo država članica.

sti nad izvršnom, posebno u pogledu odgovornosti. Niti postoji kontrateža izvršne vlasti u odnosu na zakonodavnu. Konačno, iz Evropskog parlamenta ne proizilazi izvršna vlast, i u tom pogledu postoji više organa koji imaju izvršna ovlašćenja, a to su Komisija, Evropski savet i Savet, dok Savet istovremeno, sa Evropskim parlamentom, ima i zakonodavna ovlašćenja.[178]

Sličnosti nadnacionalnog sistema sa sistemom koji je predviđen Ustavom iz 1974. u institucionalnom smislu nema mnogo. Uopšteno govoreći, odnos organa vlasti na nivou Evropske unije je u neuporedivo većoj ravnoteži, dok je Skupštini SFRJ jedini konkurent, u ograničenom smislu, Predsedništvo SFRJ. Uslovno rečeno, sličnost se ukazuje u predstavljanju republika[179] (država) u kolektivnom telu (institucijama) koje suštinski zastupa interese republika (država) a ne Federacije (Evropske unije).

5. PREDSEDNIŠTVO SFRJ KAO GRADIVNI ELEMENT KVAZISKUPŠTINSKOG SISTEMA ORGANIZACIJE VLASTI?

Na osnovu dosadašnjeg izlaganja moglo bi se zaključiti da je uvođenjem Predsedništva SFRJ stvoren sistem u kome Skupština SFRJ, kao najviši organ vlasti, ne utiče ni na izbor ni na razrešenje članova Predsedništva SFRJ niti može da postavi pitanje odgovornosti Predsedništva SFRJ, dok Predsedništvo SFRJ ima određena ovlašćenja prema Saveznom izvršnom veću – izvršnom organu Skupštine SFRJ. U potrazi za odgovorom na pitanje ispunjenosti prvog kriterijuma koji ukazuje na način organizacije vlasti, zaključuje se da u ovom slučaju važi princip „razlikovanja vlasti".[180] Posmatrajući odnos snaga između Predsedništva SFRJ i Skupštine SFRJ, princip razlikovanja vlasti ukazuje na novu struju vlasti koja je institucionalno nezavisna (ali asimetrična) u odnosu na najviši organ vlasti čineći time nemogućim opstanak principa jedinstva vlasti, istovremeno ukazujući da, zbog međuodnosa ovih organa, ne može biti primenjen ni princip podele vlasti. Rezultat ovakvog načina organizacije vlasti je postojanje dva, u izvesnoj meri, ravnopravna organa koja svoju institucionalnu snagu ispituju posredstvom trećeg organa – Saveznog izvršnog veća.

Prvi kriterijum za lociranje samostalnog sistema je utvrđen ali je nedovoljan usled teorijske pretpostavke da princip načina organizacije vlasti ne

178 Više u Beširević, V., 2023, *Osnovi ustavnog prava Evropske Unije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik, str. 143-176.

179 I autonomnih pokrajina.

180 Razlikovanje vlasti je spomenuto u kontekstu pravljenja razlike između Prezidijuma (i principa jedinstva vlasti) i Predsedništva SFRJ čije je „ishodište" načelo razlikovanja vlasti. Videti Petrović, M., 1988, str. 51.

mora biti originalan da bi nastao samostalan sistem. Drugim rečima, novi princip razlikovanja vlasti bi mogao da stvori oblik postojećeg sistema, a ne samostalan sistem. Još uvek u ovom radu ima prostora za neodlučnost povodom konačnog zaključka, sve dok ne budemo ocenili preobražajnu snagu glavne karakteristike sistema materijalizovanu u članu 319. Ustava iz 1974 – za koju smo se uverili da je originalna, s obzirom na to da rezultati istraživanja u prethodnom delu ovog rada svedoče da nijedan drugi sistem organizacije vlasti nije utemeljen na istoj glavnoj karakteristici.

Član 319. Ustava iz 1974. je odlučujući za nastanak sistema organizacije vlasti u kome je dominacija predstavničkog tela, kao suština skupštinskog sistema, ublažena. Prethodna tvrdnja je zasnovana na ustavnoj mogućnosti raspuštanja nadležnog veća Skupštine SFRJ kada nije postignut dogovor sa Predsedništvom SFRJ, kome takođe prestaje mandat. Reč je o sistemu u kome je skupština relativno i uslovno najviši organ vlasti. Prvo, relativna dominacija skupštine se ogleda u (ne)zainteresovanosti Predsedništva SFRJ da insistira na svom ovlašćenju učestvovanja u postupku usaglašavanja sa Skupštinom SFRJ i drugo, uočena skupštinska dominacija postoji pod raskidnim uslovom – sve dok Predsedništvo SFRJ ne aktivira pomenuto ovlašćenje. Zbog činjenice da je član 319. Ustava iz 1974. do neprepoznatljivosti ublažio vrhovni položaj skupštinske vlasti kao glavne karakteristike skupštinskog sistema, zaključujemo da je reč o preobražajnoj karakteristici koja je istovremeno originalna glavna karakteristika novog sistema.

Kako bi se sistem stvoren uvođenjem Predsedništva SFRJ mogao nazvati? Da li bi to mogao biti „poluskupštinski" sistem po uzoru na naziv „polupredsednički"? Budući da je zaključak ovog dela rada da je Predsedništvo SFRJ stvorilo samostalni sistem organizacije vlasti, na prethodno pitanje trebalo bi odrično odgovoriti barem iz dva razloga. Prvo, reći da se uočeni sistem organizacije vlasti može nazvati poluskupštinskim značilo bi da je on samo vrsta nekog sistema. To ne mora biti skupštinski jer ni polupredsednički sistem nije varijanta predsedničkog. Međutim, ne preostaje mnogo terminoloških mogućnosti jer bi poluskupštinski sistem morao biti varijanta parlamentarnog ili predsedničkog sistema a mogli smo da se uverimo da to nije slučaj. Drugo, ovakvim nazivom se ne bi mogla istaći činjenica da je reč o novom sistemu a ne o modifikaciji postojećeg. Čak i ukoliko se oslobodimo asocijacije da je prefiks „polu" oznaka za oblik nekog sistema, poluskupštinski sistem bi ukazivao na sistem u kome je polovina karakteristika preuzeta iz skupštinskog sistema dok je druga polovina preuzeta iz nekog postojećeg ili tek stvorenog sistema – i tako bi se otvorilo novo sporno pitanje o kojim sistemima je reč.

Naziv „ublaženo-skupštinski" sistem bi bio prikladan da je zaključak ovog rada bio da je stvoren samo oblik skupštinskog sistema, jer bi ukazivao na posledicu promene u sistemu organizacije vlasti, ali ne i na njegovu samostalnost. Zatim, naziv „kontraskupštinski" sistem organizacije vlasti mogao bi da predstavlja optimalno rešenje. Međutim, problem kod ovakvog naziva jeste upućivanje na sistem koji je apsolutno oprečan skupštinskom sistemu, a zapravo je nov sistem oprečan samo glavnoj karakteristici skupštinskog sistema. To bi značilo da su skupštinski i kontraskupštinski sistemi različiti na isti način kao što su to, na primer, predsednički i skupštinski – a takav zaključak nije ispravan.

Konačno, ovaj nov sistem horizontalne organizacije vlasti bi se mogao nazvati „kvaziskupštinski". Naziv bi ukazivao na činjenicu da je novi sistem pogrešno podveden pod postojeći, ali bi istovremeno ukazivao i da to podvođenje, iako pogrešno, govori mnogo o novom sistemu: da je sve isto osim glavne karakteristike koja skupštinski sistem čini skupštinskim. Budući da je sve isto osim glavne karakteristike, sistem ne može biti samo jedan oblik skupštinskog sistema. Dakle, sve ukazuje na to da je kvaziskupštinski sistem naziv koji se čini najpogodnijim.

Kako bi se udovoljilo teoretičarima sistema organizacije vlasti kojima je važno da znaju zbog čega je sistem promenjen, a da promena nije izričito proklamovana, podsetićemo da nije ovo jedina promena koja je bila skrivena u tekstu ustava, pod drugim nazivom. *Ratio legis* donošenja Ustava iz 1974. je rešavanje pitanja uređenja Federacije nakon Josipa Broza Tita. Ustavom iz 1946, u najekstremnijem obliku Ustavnim zakonom iz 1953. i u ublaženom vidu Ustavom iz 1963. godine (bez amandmana iz 1971) jedinstvo vlasti je omogućeno zbog činjenice da je ista ličnost istovremeno generalni sekretar Komunističke partije Jugoslavije odnosno kasnije predsednik Saveza komunista Jugoslavije i nosilac funkcije izvršnih organa koji su, u formalnom smislu, podređeni skupštini, dok je skupština u suštinskom smislu podređena Josipu Brozu Titu. Uvođenje Predsedništva SFRJ je trebalo da onemogući[181] dalje postojanje jedinstva vlasti na opisan način uvodeći dimenziju naroda i narodnosti od kojih svako ima svoj interes. Mehanizam predviđen članom 319. Ustava iz 1974. svedoči u prilog tome budući da kolektivno predsedništvo predstav-

181 Sve dok smo na analitičkom terenu teorije organizacije vlasti, treba tvrditi da je kvaziskupštinski sistem primenjivan od samog uvođenja Ustavom iz 1974. Kada budemo razmatrali funkcionisanje ovog sistema, ispostaviće se da je sistem organizacije vlasti relativna kategorija jer funkcioniše po sličnom obrascu kako u skupštinskom tako i u kvaziskupštinskom ili bilo kom drugom sistemu. Posledično, pitanje zbog čega je Josip Broz Tito dopustio promenu sistema, kada je izvesno vreme u takvom sistemu imao institucionalnu ulogu, deluje politički naivno.

lja „iskorak ka jačanju uloge republika i pokrajina i njihove uloge u donošenju vitalnih političkih odluka".[182]

6. UČENJE NA GREŠKAMA KAO PONAVLJANJE GREŠAKA?

Predsedništvo SFRJ je organ ustava koji nije važeći i deo sistema organizacije vlasti čija primena se može svesti na jedan istorijski slučaj. Zbog čega je ipak ovim radom posvećena pažnja Predsedništvu SFRJ i Ustavu iz 1974? Zasigurno ne (samo) radi obeležavanja pedesetogodišnjice (sada i više) od donošenja ovog ustava ili radi diskusije o političkim posledicama njegovog donošenja. Umesto da se pitamo da li je Ustav iz 1974. kriv za propast Jugoslavije i da li je Predsedništvo SFRJ svedok te propasti, razumnije bi bilo da razmotrimo da li je Ustav iz 1974. imao neke institucionalne nedostatke, a koje je danas nasledio, sasvim drugačiji, sistem organizacije vlasti Republike Srbije.[183]

Na pitanje da li je parlamentarni sistem u Republici Srbiji od 2006. godine nešto nasledio od kvaziskupštinskog sistema, najlakše bi bilo reći da je nasleđeno samo ono što je bilo loše. Više nismo na analitičkom terenu sistema organizacije vlasti već njenog funkcionisanja. Međutim, najpre treba razmotriti u čemu se ogledaju nedostaci funkcionisanja parlamentarnog sistema u Republici Srbiji, pa tek onda treba pripisivati odgovornost nasleđu Ustava iz 1974 – ako ona postoji.

Izvesno je, mada lista nije iscrpna, da su nepoštovanje principa podele vlasti,[184] poteškoće sa ostvarivanjem nezavisnog pravosuđa i neadekvatno

182 Matić, P., Ustav SRFJ iz 1974. godine iz perspektive istorijskog institucionalizma, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 209.

183 U ovom radu se zauzima stav da je sistem organizacije vlasti u Republici Srbiji od 2006. godine nedvosmisleno parlamentaran; Zastupljena je i ideja da je današnji sistem u Republici Srbiji polupredsednički zbog neposrednog izbora šefa države. Takav stav videti, na primer, u Popović, D., 2024, str. 105–122. i u Vladisavljević, N., Demokratija i polupredsednički sistem u Srbiji danas, u: Podunavac, M., (ur.), 2011, *Javne politike Srbije*, Beograd, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu, str. 13–18. Prethodni stav pomenutih autora, ukoliko se ne spori da je polupredsednički sistem oblik parlamentarnog sistema, nije pogrešan, ali nije ni precizan jer takav sistem ne može da se uporedi sa „pravim" polupredsedničkim sistemima. Da bi se kriterijum neposrednog izbora šefa države uvažio, trebalo bi da ga prate šira, a ne simbolična ovlašćenja. Ukratko, sistem organizacije vlasti u Republici Srbiji bi mogao da se smatra oblikom polupredsedničkog (koji je i sam oblik parlamentarnog sistema), iako bi, čini se, bilo ispravnije reći da je oblik parlamentarnog sistema.

184 O nepoštovanju podele vlasti mnogi su pisali. Ovde će se samo napomenuti da ne treba smatrati ispravnom tvrdnju da parlamentarni sistem dobija oblike prezidencijalizma, u bilo

shvaćena uloga Ustavnog suda podrivajući elementi u parlamentarnom sistemu Republike Srbije. U pogledu nasleđa načina organizacije vlasti nije smisleno diskutovati, ni u teorijskom ni u smislu funkcionisanja sistema. Naime, ne može se okriviti princip razlikovanja vlasti zbog današnjeg nepoštovanja principa podele vlasti. Takođe, specifičan položaj pravosuđa u kvaziskupštinskom sistemu nam ne dozvoljava da postavimo pitanje njegovog uticaja na položaj sudske grane vlasti u Republici Srbiji. Sa druge strane, vredi ispitati nasleđe u kontekstu načina vršenja nadležnosti Ustavnog suda jer se za ustavno sudstvo naglašava da nije uspelo da pobegne od „nasleđa zavisnosti" iz komunističkog doba i da se udalji od „strategije strogog poštovanja vladajuće moći".[185]

Ustavni sud, neuobičajen državni organ za socijalistički poredak, uveden je Ustavom iz 1963. Do tada nije postojao specijalizovani organ koji se bavio ocenom ustavnosti opštih akata, već se osporavao pojedinačan akt u specifičnom upravnom sporu – ni dovoljan ni delotvoran mehanizam kontrole ustavnosti. Pored toga, zakonodavno telo je do tada u određenom aspektu ocenjivalo ustavnost i zakonitost, ali takav postupak ne može predstavljati istinsku kontrolu ustavnosti budući da ju je vršio najviši organ koji je ujedno imao i zakonodavnu vlast.[186] Kada je reč o nadležnostima Ustavnog suda Jugoslavije, prema Ustavu iz 1974, one su slične kao one koje su postojale prema prethodnom ustavu, iako se moglo videti da savezna država gubi nadležnosti u odnosu na republike.[187]

Ideja da ustavno sudstvo treba da služi procesu „depolitizacije i demokratizacije političke vlasti"[188] i da je reč o „borbi protiv samovolje, uzurpacije vlasti"[189] iz današnje perspektive nije bila ostvarena. U slučaju bivše Jugoslavije, primetno je da se režim opredelio za „lažni sistem ustavnog nadzora"

kom obliku, samo zbog toga što se jedan organ vlasti ponaša kao da ima ovlašćenja koja mu ustavom nisu dodeljena. Zapravo, nije reč o faktičkoj promeni sistema već o kršenju principa podele vlasti. Videti, na primer, objašnjenje sistema prema Jovanović, M., 2022, Presidentialization of Parliamentarism in Serbia – Causes and Consequences, *Politeja*, Vol. 19, No. 1(76), pp. 345–363.

185 Beširević, V., If Schmitt were alive…Adjusting Constitutional Review to Populist Rule in Serbia, in: Beširević, V., (ed.), 2019, *New Politics of Decisionism*, The Hague, Eleven International Publishing, p. 198.

186 Na primer, Prezidijum. Videti čl. 74, st. 1, tač. 4. Ustava iz 1946.

187 Videti čl. 375, st. 1. Ustava iz 1974; Pored toga zadržano je rešenje da Ustavni sud daje mišljenje Skupštini SFRJ da li je republički ustav u suprotnosti sa saveznim ustavom. Videti čl. 378. Ustava iz 1974.

188 Đorđević, J., 1985, Ustavno sudstvo i društveno-politički sistem Jugoslavije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3–4, str. 379.

189 Kulić, D., 1983, Kontrola ustavnosti zakona u funkciji i nadležnosti jugoslovenskih ustavnih sudova, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 23, str. 43.

koji služi podršci autoritarne ideologije.[190] O prethodno rečenom svedoči arbitraran način na koji se Ustavni sud Jugoslavije bavio svojom nadležnošću, jer je slična pitanja čak u kraćem periodu rešavao drugačije, sve u zavisnosti od osluškivanja političkih prilika u zemlji.[191]

Budući da ovo nije rad o kritici Ustavnog suda Republike Srbije, ukratko će se ukazati na opšta zapažanja u vezi sa ovim državnim organom. Za razliku od socijalističkog ustavnog sudstva koje, kako je već istaknuto, nije bilo osmišljeno tako da aktivno učestvuje u javnoj politici, Ustavni sud Republike Srbije je shvatio da se „izmicanjem od tzv. vrućih političkih tema… rizikuje ugled ustavnog sudstva".[192] Ipak, ustavne poteškoće nastaju jer Ustavni sud još uvek nije siguran kada treba da se „izmakne"[193] a kada ne, a sve i kada odluči da se ne „izmakne", u velikom broju slučajeva ne shvata svoju ulogu u ustavnom poretku. Kada je reč o sličnosti sa socijalističkim ustavnim sudstvom, opšti utisak jeste da su u oba slučaja nadležnosti shvaćene ne kao imperativ zaštite ustavnog poretka već kao zadatak da se očuva vaninstitucionalni režim.

Ustav iz 1974. godine se shvata kao kategorija istorijskih ustava koji „zrače kroz vreme do danas"[194] odnosno kao „svojevrstan testament druge Jugoslavije".[195] Međutim, i Druga Jugoslavija, pod uslovom da nije sve sama stekla – a zasigurno nije, morala je prethodno nešto da nasledi. Ukoliko se pažljivije sagleda, komunističko nasleđe je pojavni oblik političke kulture koja je znatno starija. Dovođenjem glavnog nedostatka parlamentarnog sistema u vezu sa glavnim nedostatkom kvaziskupštinskog sistema, ispostavlja se da je nedostatak isti i da nije utemeljen ni u prvom ni u drugom sistemu organizacije vlasti. Sa jedne strane, postoji podela vlasti odnosno razlikovanje vlasti a sa druge strane se primećuje korišćenje vaninstitucionalne moći čak ne ni u okviru jednog organa već u rukama jedne ličnosti. Uprkos sličnom ishodištu vladanja jedne ličnosti umesto funkcionisanja sistema na ustavom propisani način, postoji značajna razlika: socijalistički ustavi su to donekle i omogućili svojim odredbama, dok Ustav Republike Srbije takvu pojavu negira.

190 Beširević, V., 2014, "Governing without judges": The politics of the Constitutional Court in Serbia, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 4, p. 962.

191 Videti Miletić, A., Arbitrarni konstitucionalizam: Ustavni sud Jugoslavije, 1988–1991, u: Perović, L. *et al.*, (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991,* Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 229–245.

192 Zaključak Ustavnog suda Republike Srbije broj: IUo-247/2013, *Službeni glasnik RS,* br. 13/2015.

193 Da se oglasi nenadležnim.

194 Petrov, V., 2025, str. 12.

195 Dimitrijević, N., 2007, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd, Fabrika knjiga, str. 367.

Uoči zaključka, podeliće se jedna misao, koja (ne) može biti zabrinjavajuća: „Oni koji su sastavljali Ustav u Filadelfiji nisu razmišljali o stvaranju predsedničkog sistema, niti su Englezi koji su, kamen po kamen, gradili parlamentarni sistem u Londonu kroz vekove znali da ga stvaraju – kao što ni general De Gol (de Gaulle) nije mislio da uspostavlja polupredsednički sistem u Francuskoj."[196] Pitanje je da li ćemo se u budućnosti iznenaditi kada budemo shvatili kakav sistem je uspostavljen 2006. godine, a na koji način on funkcioniše. Možda je i iznenađenje bolje od toga da sve izgleda kao „da nikada nismo izašli iz te, 1974. godine".[197]

7. ZAKLJUČAK

Pitanje ugrožavanja skupštinskog sistema uvođenjem Predsedništva SFRJ bilo je aktuelno već donošenjem ustavnog amandmana iz 1971. Međutim, u teorijskom smislu, sistem organizacije vlasti utemeljen Ustavom iz 1974. nije privukao pažnju ni tada a ni danas. Iako umnogome utiče na teorijsku vidljivost, činjenica da je sistem koji je bio predmet ovog rada upamćen kao eksperimentalan ne utiče na njegovu originalnost. Najpre zbog toga što je eksperimentalna bila ideja a ne pravo. Zatim zbog toga što je takav sistem izvesno vreme trajao ma kakva politička podloga ga je stvorila i urušila. I najzad zbog toga što se doprinos teoriji sistema organizacije vlasti daje širim sagledavanjem posledica novih karakteristika a ne mehaničkim podvođenjem novog pod postojeće. Zato je pored podsećanja da su neki autori (odavno) primetili da se sistem (suštinski) menja, glavni cilj ovog rada bio da se analiziraju karakteristike sistema stvorenog uvođenjem Predsedništva SFRJ kako bi se procenilo da li je reč o obliku skupštinskog sistema ili o samostalnom sistemu organizacije vlasti.

Zbog nejasnih teorijskih granica skupštinskog sistema, u akademskim krugovima je prisutna tendencija kvalifikacije sistema kao skupštinskog isključivo zbog postojanja ustavnih odredaba koje sistem nazivaju skupštinskim, a skupštinu proglašavaju najvišim državnim organom. Kada bi takva tendenci-

196 Duverger, M., 1980, p. 186.

197 Stojanović, D., 2024, *Posthumni život Ustava iz 1974*, (https://pescanik.net/posthumni-zivot-ustava-iz-1974/, 1. 3. 2025); Rasprava o predlogu amandmana iz 1971. pretvorila se u retoriku da sve ide na srpsku štetu. Videti Đurić, M., 1971, Smišljene smutnje, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (D), 3/71, str. 230–233; Slična retorika postoji danas. I slični problemi okupiraju i danas. Ustavni sud je veliki deo odredaba Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine i Statuta ocenio neustavnim, uopšteno rečeno, jer su pokrajini data ovlašćenja koje može da ima samo državna vlast. Videti Odluku Ustavnog suda broj: IUz-353/2009, *Službeni glasnik RS,* br. 67/12. i Odluku Ustavnog suda broj: IUo-360/2009, *Službeni glasnik RS,* br. 61/14.

ja bila ispravna, za potvrdu teze da koncept Predsedništva SFRJ nije uticao na transformaciju skupštinskog sistema bilo bi dovoljno pročitati Ustav iz 1974, u kome se konstatuje postojanje skupštinskog sistema. Međutim, analizirajući domašaj nadležnosti Predsedništva SFRJ i ispitujući ih iz ugla postojećih sistema organizacije vlasti, potvrđuje se glavna pretpostavka ovog rada da zbog uvođenja Predsedništva SFRJ ne može biti reč ni o predsedničkom ni o parlamentarnom sistemu. Niti se radi o obliku skupštinskog sistema, kao ni o njegovom graničnom slučaju. Reč je o sistemu organizacije vlasti koji se u ovom radu naziva „kvaziskupštinski" sistem. Njegova glavna, originalna i preobražajna karakteristika jeste mehanizam usaglašavanja predviđen članom 319. Ustava iz 1974. koji omogućuje Predsedništvu SFRJ da utiče na raspuštanje skupštinskog veća i istovremeno na sopstveni prestanak mandata, a da sam ne podleže odgovornosti pred skupštinom kao najvišim organom vlasti. Budući da se u tom slučaju ne može primeniti ni jedinstvo vlasti niti podela vlasti, za način organizacije vlasti kvaziskupštinskog sistema upotrebljen je ranije korišćen termin „razlikovanje" vlasti.

Drugi, znatno kraći deo ovog rada je posvećen preispitivanju postojećeg sistema organizacije vlasti u Republici Srbiji u kontekstu nasleđenih elemenata iz kvaziskupštinskog sistema, sa ciljem da se ukaže na nepravedno optuživanje Ustava iz 1974. za stanje u kome se nalazi današnji parlamentarni sistem u Republici Srbiji. Premda je sistem organizacije vlasti prema Ustavu iz 1974. drugačiji u odnosu na sistem koji postoji prema Ustavu Republike Srbije iz 2006, ispostavlja se da su posledice funkcionisanja sistema slične, i to ne zbog nasleđenih elemenata iz prethodnog sistema, već zbog nasleđene sklonosti autoritarnom vršenju vlasti.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Bartulović, Ž., Rapajić, M., Izvršna vlast na osnovu Ustava SFRJ iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 381–410.
2. Beširević, V., If Schmitt were alive…Adjusting Constitutional Review to Populist Rule in Serbia, in: Beširević, V., (ed.), 2019, *New Politics of Decisionism*, The Hague, Eleven International Publishing, pp. 193–207.
3. Beširević, V., 2013, Ustav bez demosa – zašto Evropska unija ipak ima Ustav, *Pravni zapisi*, god. 4, br. 1, str. 27–61.

4. Beširević, V., 2014, "Governing without judges": The politics of the Constitutional Court in Serbia, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 4, pp. 954–979.
5. Beširević, V., 2023, *Osnovi ustavnog prava Evropske Unije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik.
6. Beširević, V. *et al.*, *Ustavno pravo*, u pripremi.
7. Carey, J. M., Micozzi, J. P., Presidential, Parliamentary, and Hybrid Forms of Government, in: Ménard, C., Shirley, M. M., (eds.), 2025, *Handbook of New Institutional Economics*, Cham, Springer, pp. 129–158.
8. Chekharin, E., 1977, *The Soviet Political System Under Developed Socialism*, Moscow, Progress Publishers.
9. Colomer, J. M., Negretto, G. L., 2005, Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?, *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, pp. 60–89.
10. Ćorić, D., Predsedništvo SFRJ kao kolegijalni šef države prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 423–433.
11. Dimitrijević, N., 2007, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd, Fabrika knjiga.
12. Duverger, M., 1980, A new political system model: Semi-presidential government, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, pp. 165–187.
13. Đorđević, J., 1985, Ustavno sudstvo i društveno-politički sistem Jugoslavije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3–4, str. 379–383.
14. Đurić, M., 1971, Smišljene smutnje, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (D), 3/71, str. 230–233.
15. Ganghof, S., 2018, A new political system model: Semi-parliamentary government, *European Journal of Political Research*, Vol. 57, No. 2, pp. 261–281.
16. Ganghof, S., 2021, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: Democratic Design and the Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press.
17. Gerring, J., Thacker, S. C., Moreno, C., 2008, Are Parliamentary Systems Better?, *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 327–359.
18. Hague, R., Harrop, M., 2014, *Uporedna vladavina i politika*, Beograd, Fakultet političkih nauka.
19. Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., (1787–1788) 2021, *The Federalist Papers*, Global Online, Grey Ebooks.

20. Jovanović, M., 2022, Presidentialization of Parliamentarism in Serbia – Causes and Consequences, *Politeja*, Vol. 19, No. 1(76), pp. 345–363.
21. Karpinski, V., 1951, *The Social and State Structure of the U.S.S.R*, Moscow, Foreign Languages Publishing House.
22. Kašić, B., 1978, Problemi istraživanja skupštinskog sistema u SFRJ, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 10, br. 3, str. 59–106.
23. Komar, B. M., 1924, The Federal Constitution of Soviet Russia, *Columbia Law Review*, Vol. 24, No. 1, pp. 36–53.
24. Kovačević, A., Specifičnosti položaja skupštine SFRJ prema Ustavu iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 361–380.
25. Kulić, D., 1974, Novi ustavi i ustavne promene, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vanredni broj, posvećen novim ustavima, str. 35–50.
26. Kulić, D., 1977, Promene u ustavnom sistemu Jugoslavije od ustava SFRJ 1963. do ustava SFRJ 1974. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 17, str. 73–96.
27. Kulić, D., 1983, Kontrola ustavnosti zakona u funkciji i nadležnosti jugoslovenskih ustavnih sudova, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 23, str. 43–50.
28. Lacey, J., Stojanović, N., Consociationalism, in: Bellamy, R., King, J., (eds.), 2025, *The Cambridge Handbook of Constitutional Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 568 – 584.
29. LaGory, D. G., 1987, Federalism, Separation of Powers, and Individual Liberties, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 40, No. 6, p. 1353–1364.
30. Lijphart, A., 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press.
31. Linder, W., Mueller, S., 2021, *Swiss Democracy – Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Cham, Palgrave Macmillan.
32. Locke, J., (1690) 1988, *Second Treatise of Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
33. Marković, R., 2016, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje.
34. Marković, G., 2017, Novelties of the Soviet Constitutionalism: The Principle of Unity of Powers, *International Critical Thought*, Vol. 7, No. 3, Special Issue: The 100th Anniversary of the October Revolution, pp. 345–363.

35. Marković, G., Skupštinski sistem u Ustavu SFRJ od 1974. godine, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 335–363.
36. Matić, P., Ustav SRFJ iz 1974. godine iz perspektive istorijskog institucionalizma, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 201–216.
37. McCrudden, C., O'Leary, B., 2013, Courts and Consociations, or How Human Rights Courts May De-Stabilize Power-Sharing Settlements, *European Journal of International Law,* Vol. 24, No. 2, pp. 477–501.
38. McGann, A. J., Latner, M., 2006, *Consensus Without Veto-Players: Testing Theories of Consensual Democracy*, Irvine, Center for the Study of Democracy.
39. McGann, A. J., Latner, M., 2012, The calculus of Consensus Democracy: Rethinking Patterns of Democracy without Veto Players, *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 7, pp. 823–850.
40. Mikić, V., Pola veka „lošeg starenja": Zašto Ustav SFRJ iz 1974. godine nije stekao „status građanstva"?, u: Vukadinović. S. (ur.), 2024, *Pravo i javne delatnosti Liber amicorum Jovica Trkulja*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Institut za uporedno pravo, Dosije studio, str. 411–428.
41. Miletić, A., 2021, Arbitrarni konstitucionalizam: Ustavni sud Jugoslavije, 1988–1991, u: Perović, L. *et al*., (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 229–245.
42. Milosavljević, B., Popović, D., 2017, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik.
43. Milošević, S., 2024, *Poslednji jugoslovenski ustav – velika povelja antropološkog optimizma*, (https://pescanik.net/poslednji-jugoslovenski-ustav-velika-povelja-antropoloskog-optimizma, 1. 3. 2025).
44. Montesquieu, C., (1748) 1949, *The Spirit of Laws*, New York, Hafner Publishing Company.
45. Nifterik, G. van, 2007, French Constitutional History, Garden or Graveyard? Some Thoughts on Occasion of Les Grands Discours Parlementaires, *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, No. 3, pp. 476–487.
46. Nikolić, K., Petrović, V., 2011, *Od mira do rata: Dokumenta Predsedništva SFRJ*, tom I, Beograd, Institut za savremenu istoriju, Fond za humanitarno pravo.

47. Nikolić, P., 1971, Predsedništvo SFRJ, Autonomne pokrajine, Savezno izvršno veće, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (D), 3/71, str. 224–230.

48. Nikolić, P., 1972, Jedan pokušaj doslednog ostvarenja skupštinskog sistema, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (Č), 4/72, str. 661–686.

49. Orlović, S., Jugoslovenski organi izvršne vlasti između stvarne moći i slova Ustava od 1974, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 365–385.

50. Petrov, V., 50 godina Ustava SFRJ iz 1974. godine – proces koji nije okončan?, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 3–14.

51. Petrović, M., 1988, Predsedništvo SR Srbije u ustavnim promenama, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu: redovni i tematski broj Ustavne promene u SR Srbiji*, br. 28, str. 51–55.

52. Popović, D., 2019, *Comparative government*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

53. Popović, D., 2024, Glas za parlamentarnu republiku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 72, br. 1, str. 105–122.

54. Repe, B., Predsedništvo SFRJ: bez autoriteta i harizme, u: Perović, L. *et al.*, (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 164–188.

55. Shugart, M. S., Carey, J. M, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press.

56. Siaroff, A., 2003, Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 3, pp. 287–312.

57. Stojanović, D., 2024, *Posthumni život Ustava iz 1974*, (https://pescanik.net/posthumni-zivot-ustava-iz-1974, 1. 3. 2025).

58. Stjepanović, N., 1953, Načelo jedinstva vlasti i naš novi ustavni sistem, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 1, br. 2, str. 129–141.

59. Trzcięski, K., 2018, What Is Power Sharing? Consociationalism, Centripetalism, And Hybrid Power Sharing, *Studia Polityczne*, Vol. 46, No. 3, pp. 9–30.

60. Vasović, V., 2008, *Savremene demokratije I*, Beograd, Službeni glasnik.

61. Vasović, V., 2012, *Savremene demokratije II*, Beograd, Službeni glasnik.

62. Veser, E., 1997, Semi-Presidentialism-Duverger's Concept – A New Political System model, *Journal for Humanities and Social Sciences*, Vol. 11, No. 1, pp. 40–58.
63. Vile, M. J. C., 1967, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund.
64. Vladisavljević, N., 2003, *Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav*, Beograd, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, str. 9–18.
65. Vladisavljević, N., Demokratija i polupredsednički sistem u Srbiji danas, u: Podunavac, M., (ur.), 2011, *Javne politike Srbije*, Beograd, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu, str. 13–19.
66. Waldron, J., 2013, Separation Of Powers In Thought And Practice?, *Boston College Law Review*, Vol. 54, No. 2, pp. 433–468.

Izvori

1. C-70/88, *European Parliament v. Council of the European Communities*, ECLI:EU:C:1990:217.
2. ECtHR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, nos. 27996/06 and 34836/06, Judgment of 22 December 2009.
3. Odluka Ustavnog suda broj: IUz-353/2009, *Službeni glasnik RS,* br. 67/12.
4. Odluka Ustavnog suda broj: IUo-360/2009, *Službeni glasnik RS,* br. 61/14.
5. Zaključak Ustavnog suda broj: IUo-247/2013, *Službeni glasnik RS,* br. 13/2015.
6. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946, *Službeni list FNRJ*, br. 10/46.
7. Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti iz 1953, *Službeni list FNRJ*, god. IX, br. 3/53.
8. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963, *Službeni list SFRJ,* br. 14/63.
9. Ustavni amandmani XX do XLII na Ustav SFRJ iz 1971, *Službeni list SFRJ,* br. 29/71.
10. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974, *Službeni list SFRJ,* br. 9/74.
11. Ustav Republike Srbije iz 2006*, Službeni glasnik RS,* br. 98/2006 i 115/2021.

12. Ustav Savezne Republike Brazila iz 1988. godine, *Diário Oficial da União,* CRFB/1988, Nos. 1/1992, 64/2010, 1/1994, 6/1994.
13. Ustav Sjedinjenih Američkih Država, (https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm, 2. 3. 2025).
14. Ustav Francuske iz 1793, Constitution de l'an I, Assemblée nationale française, (na engleskom jeziku dostupno na: https://oll.libertyfund.org/pages/1793-french-republic-constitution-of-1793, 4. 10. 2025)
15. Ustav Francuske iz 1795, Constitution de l'an III, (izvodi na engleskom dostupni na: https://revolution.chnm.org/items/show/409, 30. 9. 2025).
16. Ustav Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike iz 1918, (Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принята Постановлением V Всероссийского съезда Советов от 10 июля 1918 года, na engleskom jeziku dostupno na: https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1918/article1.htm, 30. 9. 2025).
17. Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1924, (Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 года, na engleskom jeziku dostupno na: https://soviethistory.msu.edu/1924-2/union-treaty/union-treaty-texts/first-union-constitution/, 30. 9. 2025).
18. Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1936, (Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принята Постановлением VIII Чрезвычайного Всесоюзного съезда Советов СССР 5 декабря 1936 года, na engleskom jeziku dostupno na: https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1936/1936-constitution.pdf, 30. 9. 2025).
19. Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1977, (Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г, na engleskom jeziku dostupno na: https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1977/constitution-ussr-1977.pdf, 30. 9. 2025).
20. Ustav Švajcarske Konfederacije iz 1999, *Systematische Rechtssammlung,* No. 101.
21. Ugovor o Evropskoj uniji, *Službeni list Europske unije, C 202/13*.

THE PRESIDENCY OF THE SFRY UNDER A QUASI-ASSEMBLY SYSTEM OF GOVERNMENT

Ana Vladisavljević

ABSTRACT

Although the 1974 Constitution of the SFRY formally defined the system of government as assembly-based, this paper argues that the powers vested in the Presidency of the SFRY substantially undermined that system. The author identifies an autonomous "quasi-assembly" system established by the Constitution, demonstrated through two criteria: the structure of governmental organization and the transformative mechanism prescribed by Article 319. This system was characterized by the rejection of the unity of powers, the absence of accountability of the Presidency to the Assembly as the supreme state authority, and the Presidency's influence over the dissolution of the competent chamber of the Assembly. Although this system differed significantly from the parliamentary system later established in the Republic of Serbia, the paper concludes that systems of government should be understood as relative categories shaped not only by constitutional norms but also by their practical functioning.

Key words: The Presidency of the SFRY, system of government, assembly system, unity of powers, quasi-assembly system.

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.sarkicpopovic

Nebojša ŠARKIĆ[1]
Jovana POPOVIĆ[2]

KONCEPT SAMOUPRAVNOG SUDA PREMA ODREDBAMA USTAVA SFRJ IZ 1974. GODINE

Apstrakt: *Kategorija samoupravnih sudova pojavljuje se u celovitom obličju prvi put u Ustavu iz 1974. godine. Bazično gledano, samoupravno pravo predstavlja razradu ideje o autonomnom pravu te razvitku društvenih odnosa i smanjivanju uloge države. Da bismo u potpunosti razumeli koncepciju samoupravnog sudstva, moramo spomenuti i društvenog pravobranioca samoupravljanja kao specifičan model razrade ideje ombudsmana koja je prilagođena za potrebe ostvarivanja zaštite samoupravnih prava. Jednakost sa ombudsmanom izvlačimo iz činjenice da on nije imao mehanizam državne prinude, već je prevashodno delovao s aspekta društvenog uticaja i moralnih normi, oslanjajući se na svoj autoritet i integritet kako bi inicirao promene i uticao na ponašanje institucija i pojedinaca u skladu sa pravdom i etičkim principima. S obzirom na istorijske okolnosti, politički događaji koji su usledili u tadašnjoj Jugoslaviji devedesetih godina nisu omogućili da se ideja samoupravnog sudstva razvije niti u celosti prihvati u tadašnjoj federativnoj državnoj zajednici.*

Ključne reči: samoupravni sudovi, izbrani sudovi, sudovi udruženog rada, sudovi opšte nadležnosti, društveni pravobranilac samoupravljanja.

1. UVODNO RAZMATRANjE

1.1. PRAVOSUDNI SISTEM

Ustav SFRJ iz 1974. godine, prateći ideološki koncept jedinstva vlasti radnih ljudi i građana, sadržao je i sistem jedinstva vlasti u odnosu na sudsku vlast kao deo ukupnog mehanizma državnog ali i društvenog delovanja.

1 Profesor emeritus, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; nebojsa.sarkic@pravnifakultet.edu.rs; ORCID iD 0009-0005-8700-1587.

2 Docentkinja, Pravni fakultet Univerzieta Union u Beogradu; jovana.popovic@pravnifakultet.edu.rs; ORCID iD 0000-0003-1555-0112.

Nakon prvih „pionirskih zahvata" uvođenja radničkog samoupravljanja, razvitka autonomnog prava, te uvođenja različitih institucionalnih oblika samoupravljanja (radnički saveti, kao upravljački deo u organizacijama udruženog rada); mesne zajednice kao osnovne čestice teritorijalne organizacije; opštenarodna odbrana i društvena samozaštita kao razrada ideje o demilitarizaciji, deetatizaciji države, te afirmacije ideje o naoružanom narodu; uvođenje samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora kao nedržavnih oblika izvora prava i sl., Ustav iz 1974. godine na celovit način razrađuje ideju samoupravnog socijalističkog društva u svom fundamentalnom obličju.

Odmah nakon Ustava iz 1974. godine usledila je intenzivna zakonodavna aktivnost koja je rezultirala donošenjem brojnih propisa koji su afirmisali ideje samoupravljanja, omogućili nastanak te rad Sudova udruženog rada i drugih samoupravnih sudova, društvenog pravobranioca samoupravljanja itd. Ipak, kulminacija ovog koncepta je donošenje Zakona o udruženom radu (1978), koji je na sveobuhvatan način (nazivan je malim ustavom) uredio pitanje samoupravnih prava, te zaštite društvene svojine.

Ustav, dakle, pravi razliku na sudove opšte nadležnosti, specijalizovane sudove i samoupravne sudove. Pod pojmom sudova opšte nadležnosti podrazumevali su se opštinski sudovi i okružni sudovi. Njihova nadležnost je bila osim kompletne kaznene zaštite i rešavanje svih građansko-pravnih odnosa. O sporovima između privrednih subjekata odlučivali su privredni sudovi, a na republičkom nivou to je bio Viši privredni sud. Na nivou federalne države postojale su i dve kategorije vojnih sudova (Vojni sud i Vrhovni vojni sud) koji su odlučivali o svim sporovima u kojima je neko od učesnika bio pripadnik tadašnje jugoslovenske narodne armije ili se odlučivalo nekim od prava iz obaveza vezanih za državnu bezbednost i samozaštitu (nažalost, ovi sudovi, iako veoma dobro i profesionalno pozicionirani, ukinuti su u jednoj od reformi koja je izvršena 2003. godine u Srbiji).

Prekršajni sudovi nisu postojali kao sudovi, već su bili deo upravnog mehanizma. Iako su u njima sudile „sudije za prekršaje", oni su radili u tzv. organima za prekršaje, a po žalbi su odlučivala tzv. „veća za prekršaje" sastavljena od troje sudija.

Naravno, naš zadatak je da obradimo pojavu i ulogu specifične vrste sudova koji su nazivani samoupravni sudovi. Kao što je rečeno, to su bili po osnovnoj koncepciji nedržavni sudovi od kojih su neki konstituisani zakonom (npr. sudovi udruženog rada i mirovna veća), dok su neki (izbrani sudovi) ili (*ad hoc* arbitraže) ili regulisani samim društvenim dogovorima ili voljom radnih ljudi i građana.

Sasvim je razumljivo da će centralno mesto u ovoj analizi pripasti sudovima udruženog rada kao prelaznom obliku između vrste specijalizovanih sudova.[3]

1.2. SUDSKA FUNKCIJA

Ustav iz 1974. godine predviđa da sudsku funkciju vrše sudije i sudije porotnici. Sudije su u sudovima opšte nadležnosti, privrednim sudovima i vojnim sudovima bili profesionalci (diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom koji su prošli posebnu proceduru izbora i koji su položili zakletvu).

U samoupravnim sudovima izbor je vršen između radnih ljudi i građana, te pravna naobrazba nije bila neophodna. Dakle, u sudovima udruženog rada arbitražama i drugim samoupravnim sudovima funkciju odlučivanja vršili su radni ljudi i građani koji bi bili birani od strane skupština teritorijalne jedinice (društveno-političke zajednice u zavisnosti od nivoa obavljanja funkcija). Dakle, „sudije profesionalci su mogli da učestvuju u suđenjima npr. u sudovima udruženog rada (po pravilu su to i činili), ali to nije bio bitan preduslov. Dakle, više se insistiralo na savesnosti, poštenju, moralnoj podobnosti i sl.

Do 1991. godine u svim republikama u sastavu SFRJ, pa i u Srbiji, pravosudni sistem je funkcionisao na principu reizbornosti. Sudije koje su ovu funkciju vršile profesionalno birane su na osam godina, dok su sudije porotnici i sudije u samoupravnim sudovima birani na mandat od četiri godine. Reizbornost se pravdala neophodnošću da se povremeno „vrši provetravanje" ili da se izvrši provera kvantiteta i kvaliteta rada nosilaca pravosudnih funkcija. Stručna javnost je već tada kritikovala sistem reizbornosti prevashodno obrazlažući to činjenicom da odluka o neizboru ne mora biti posebno obrazložena. Od 1991. godine uveden je princip stalnosti mandata sa mogućnosti razrešenja u slučaju kršenja pravila profesionalnog rada, odstupanja od zakona ili etike. Nažalost, ni ono što je u demokratskom pogledu s mukom stečeno nije moglo predugo da opstane u Srbiji jer je 2005. godine vraćena tzv. „mala reizbornost" prema kojoj su sudije prilikom prvog izbora na stalnu funkciju bi-

3 Đorđević, J., 1975, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija, str. 778: „Samoupravni sudovi su nova institucija čija je suština razvijanje ili garantovanje institucija kojima se izražava i ostvaruje cilj samoupravnog socijalizma i njena razrada političkog sistema. Dajući sudskoj funkciji karakter samoupravne funkcije, Ustav smanjuje dualizam između političke države i socijalističkog društva i utvrđuje jedno od značajnijih sredstava za ustanovljavanje i garanciju samoupravnih odnosa u pravu. Ustav zaokružuje samoupravljanje kao politički podsistem u opštem političkom sistemu".

rane na period od tri godine da bi nakon toga bile birane za stalnost mandata. Poslednjim izmenama Ustava iz 2022. godine ova reizbornost je ukinuta.[4]

Iako je jedna od najčešćih kritika koja je upućivana samoupravnim sudovima bila vezana za tzv. laicizam u suđenju, moramo naglasiti da je postupak izbora tadašnjih sudija svih samoupravnih sudova bio izuzetno kompleksan i pod ozbiljnim društvenim nadzorom. Npr. sudije mirovnih veća birane su na području opština za rešavanje sporova iz nadležnosti mirovnih veća. Za ove funkcije su, po pravilu, birani najugledniji građani, dobri domaćini, patriote, ljudi bez prepoznatljivih poroka i sl. Za sudove udruženog rada birani su po pravilu najistaknutiji sindikalni aktivisti, pravnici sa posebnim priznanjima, inovatori i sl.

Sudije u sudovima udruženog rada koje su sudijsku funkciju obavljale kao stalno zanimanje, primale su novčanu naknadu i uživale status sudija poput sudija iz kategorije okružnih sudova. Sudije koje su ovu funkciju obavljale kao počasnu društvenu funkciju, imale su pravo samo na vidove novčane naknade (za izgubljenu zaradu, troškove prevoza i sl.). Svoj posao su najčešće obavljale dva puta mesečno poput sudija porotnika u sudovima opšte nadležnosti.

1.3. IDEOLOŠKI KONCEPT

Prostorno ograničenje u izradi ovoga rada onemogućava nas da napravimo dublju analizu pozitivnih i negativnih elemenata koncepta samoupravnog sudstva.

Ono što bismo svakako izdvojili kao pozitivno jeste postojanje arbitraža kao oblika nedržavnog sudstva baziranog na poverenju učesnika u postupku da odaberu arbitre koji će arbitrirati – odlučiti o sporu. U tom smislu, samoupravne arbitraže nisu imale ni preterani ideološki koncept niti se bitnije razlikuju od arbitraža koje su vremenski ili istorijski komparirane u drugim zemljama.

Mirovna veća su jedan od prepoznatljivih oblika rešavanja sporova u našim krajevima. Zato je i šteta što su mirovna veća u onom obličju kako ih je postavio Ustav iz 1974. godine ugašena. Dokaz pogrešne odluke je i činjenica da smo se mnogo kasnije (početkom ovoga veka) opet vratili na oblike odlučivanja uz pomoć nedržavnih subjekata (mirenje, posredovanje, medijacija i sl.).

Svakako najveće polemike su izazvali sudovi udruženog rada. U osnovi bazirani na ideološkom konceptu zaštite društvene svojine, bili su negativ-

4 Prema anketi iz 1976. godine koju je vršio NIN, na području čitave Jugoslavije, apsolutno najcenjenije zanimanje bilo je sudijsko. Sudije su bile daleko ispred drugih profesija poput lekara, profesora, sveštenika i sl.

no označeni uprkos izuzetno velikim kvalitetima i prednostima koje su takve vrste sudova imale. Nakon distanciranja od ideološkog koncepta samoupravnog socijalizma, tadašnja vlast je po našem mišljenju morala da zadrži sudove udruženog rada kao specijalizovane sudove poput privrednih sudova ili kasnije formiranih upravnih sudova. Sve do danas se oseća nedostatak specijalizacije u suđenju kako u radnim sporovima tako i u porodičnim sporovima.

Dakle, po našem mišljenju, sudovi udruženog rada su morali biti transformisani u specijalizovane sudove za radne odnose, koji bi uz pomoć jakih sindikalnih organizacija, inspekcija rada i drugih državnih organa obezbedili kvalitetnu zaštitu prava radnika i njihove imovine.

Nažalost, analiza stanja u zaštiti prava zaposlenih je danas u Srbiji izuzetno loša. Sindikati gotovo i da ne postoje, a poslodavci se ponašaju kao u najprimitivnijem periodu nastanka kapitalizma.[5]

2. SAMOUPRAVNO SUDSTVO KAO DEO PRAVOSUDNOG SISTEMA SFRJ

2.1. ODNOS SAMOUPRAVNIH SUDOVA PREMA DRUGIM PRAVOSUDNIM ORGANIMA

Kao što je već rečeno, samoupravni sudovi su bili deo jedinstvenog pravosudnog sistema Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Pravosudni sistem tadašnje Jugoslavije funkcionisao je na principu federativnog uređenja, te su svaka republika, kao i dve autonomne pokrajine, imale svoj pravosudni sistem. Jedinstvo federativne zajednice ogledalo se u činjenici da su procesni zakoni (krivični i parnični) važili na području čitave federativne zajednice. Jedinstvo pravosudnog sistema obezbeđivao je i Savezni sud kao najviša pravosudna institucija u SFRJ. U oblasti krivičnog prava ovo jedinstvo ogledalo se kroz postojanje saveznog državnog tužioca koji je imao brojna ovlašćenja i u pogledu podizanja zahteva za zaštitu zakonitosti kao mere obezbeđivanja zaštite prava građana i njihove imovine na čitavoj federaciji. Takođe, smisao ovih saveznih organa ležao je i u obezbeđivanju jednakosti prava svih građana SFRJ.

Kada govorimo o samoupravnim sudovima, oni nisu imali podjednak odnos prema drugim pravosudnim organima. Posebnu pažnju treba posvetiti, naravno, sudovima udruženog rada, čija je nadležnost bila uređena republičkim zakonima i koji su svoje bitisanje završavali na nivou republika – federal-

5 Vidi radove i zaključke sa savetovanja Zaštita prava zaposlenih, održanog na Pravnom fakultetu univerziteta „Union" u Beogradu, objavljene u časopisu *Pravni život* br. 2–3/2024.

nih jedinica. Tako su u Srbiji funkcionisali osnovni sudovi udruženog rada, koji su bili konstituisani 1975. godine u svim većim regionalnim centrima (npr. na području Vojvodine – Novi Sad, Sremska Mitrovica, Pančevo, Zrenjanin, Subotica i Sombor; a na području Kosova i Metohije – Priština, Peć, Kosovska Mitrovica, Prizren i Uroševac).

Jedinstvo pravosudnog sistema u Srbiji obezbeđivalo se tako što su protiv odluka Sudova udruženog rada nezadovoljna strana ili društveni pravobranilac samoupravljanja mogli pokrenuti postupak „zaštite zakonitosti" koji se pokretao pred republičkim tužiocem (izuzetno pred saveznim državnim tužiocem ukoliko se radilo o povredi prava iz saveznih propisa). Republički odnosno savezni tužilac je mogao da pokrene pred Vrhovnim sudom postupak za zaštitu zakonitosti koji je imao snagu vanrednog pravnog leka i mogao je da odlučuje u sporu pune jurisdikcije, što dalje znači da pravnosnažnu odluku Suda udruženog rada ukine, preinači ili naprosto potvrdi.

Mirovna veća, arbitraže i izbrani sudovi funkcionisali su na principu jedinstvenog postupka koji se vodio pred ovim samoupravnim sudovima. Izuzetno, postojala je mogućnost preispitivanja odluke mirovnog veća, arbitraže ili izbranog suda, u slučajevima povrede zakonitosti ili ozbiljnijih zloupotreba prava.

Odluke Sudova udruženog rada i arbitraže koje su bile podobne za izvršenje (sadržale su kondemnatornost u smislu naplate novčanog potraživanja zaposlenog prema poslodavcu, iseljenja ili useljenja u stan ili poslovni prostor, vraćanje radnika na rad i sl.) sprovodile su se pred opštinskim sudovima prema opštim pravilima o Zakonu o izvršnom postupku. Tadašnji ZIO (donet 1978. godine) takođe je imao ideološki koncept koji je podrazumevao prenaglašenu zaštitu društvene svojine i povoljniji procesni položaj izvršnog dužnika u odnosu na izvršnog poverioca uprkos opštim pravilima izvršnog prava u kome je izvršni poverilac „jači u pravu".

Sa ove vremenske distance možemo reći da su zapažanja o radu samoupravnih sudova veoma različita. Tako na primer sudovi udruženog rada su bili konstituisani na bazi zakonskih propisa, pružali su zaštitu prava radnicima i društvenoj svojini u punom kapacitetu i slobodno možemo reći da su bili dominantan faktor u zaštiti prava u periodu postojanja od 1975. do ukidanja 1991. godine. Iskustva sa radom mirovnih veća su veoma različita od sredine do sredine. U pojedinim sredinama tradicija postojanja mirovnih veća je veoma izražena, pa su i ova nedržavna i vaninstitucionalna tela odlično funkcionisala uglavnom zahvaljujući snazi autoriteta lica članova mirovnih veća, te njihovog ugleda u sredini u kojoj su živeli ili radili.

Izbrani sudovi i arbitraže radili su u specifičnim uslovima i gotovo je nemoguće dati im celovitu analizu. Tako je na primer stalna spoljnotrgovinska arbitraža pri Privrednoj komori Jugoslavije imala izuzetan ugled i autoritet u svetu. Zahvaljujući ekspanziji građevinskih i drugih preduzeća iz tadašnje Jugoslavije koja su imala brojne uspehe u radu na inostranom tržištu, i rad spoljnotrgovinske arbitraže je bio izuzetno aktivan. Tako je naša spoljnotrgovinska arbitraža uživala ozbiljan ugled i parirala brojnim međunarodnim arbitražama sa mnogo dužom tradicijom.

Takođe, arbitraže koje su postojale za rešavanje kolektivnih sporova, radnih sporova ili arbitraže koje su postojale pri specijalizovanim udruženjima imale su neuporedivo bolje rezultate u odnosu na tzv. *ad hoc* arbitraže koje su se organizovale između samoupravnih subjekata u procesu samoupravnog sporazumevanja ili društvenog dogovaranja.

2.2. ARBITRAŽE

Arbitraže su poznat oblik organizovanja u uporednom pravu. One se javljaju u našem posleratnom pravnom sistemu radi rešavanja specifičnih spornih odnosa. Osnovni zakon o preduzećima iz 1965. godine predviđa arbitraže u radnim organizacijama kao oblik mogućeg rešavanja nastalih sporova.[6]

Potpuno zaokruživanje sistema tzv. unutrašnjih arbitraža nastaje nakon donošenja Zakona o udruženom radu.[7]

Još u periodu funkcionisanja u pravnoj teoriji postavljalo se pitanje razlika između arbitraža te drugih izbranih sudova. Pojam arbitraže razlikuje se od pojma izbranog suda po nekoliko osnovnih grupa vrsta spornih odnosa. S obzirom na prirodu materije koju regulišu, arbitraže se mogu podeliti na stalne i tzv. *ad hoc* arbitraže, koje se formiraju od slučaja do slučaja. Pod pojmom izbranog suda podrazumevamo institucionalizovane odluke samoupravnih sudova koji su ustanovljeni zakonom i aktom o ustanovljenju. One su po pravilu stalnog karaktera.

U praksi nije bilo dovoljno raščišćeno pitanje odnosa između arbitraža i izbranih sudova. Ova dva obličja samoupravnog sudstva nekada se javlja-

6 Kavran, D., 1972, Karakteristike rada unutrašnje arbitraže u preduzeću, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 20, br. 5–6, str. 923–940.

7 Vidi odredbe člana 341, 372 i 599. Zakona o udruženom radu donetog 25. 11. 1976. godine na zajedničkoj sednici Saveznog veća i Veća republika i pokrajina Skupštine SFRJ. Detaljnije vidi: Frimerman, A., 1977, *Priručnik za primenu Zakona o udruženom radu*, Beograd, Centar za radničko samoupravljanje, str. 807.

ju po istim pitanjima, a neki autori su čak smatrali da je reč o identičnim organima rešavanja spornih odnosa.

Delimičan odgovor na ovo pitanje daje Zakon o udruženom radu jer predviđa da se arbitraže kao oblik samoupravnog sudstva formiraju radi rešavanja sporova koji nastaju u udruženom radu iz odnosa određenih društvenim dogovorom ili samoupravnim sporazumom. Izbrani sudovi pak tretiraju druge vrste samoupravnih odnosa kojima radni ljudi i građani slobodno raspolažu.

Izbrani sudovi bili su više usmereni ka rešavanju sporova između društvenih organizacija, udruženja građana ili sporova koji nastaju između građana koji su samostalno vršili privredne delatnosti.

Arbitraže koje su formirane u većim radnim organizacijama ili drugim integracionim celinama (složene organizacije udruženog rada – SOUR), tzv. unutrašnje arbitraže, uglavnom su rešavale sporove iz društveno-ekonomskih odnosa ili statusnih odnosa između subjekata (na primer, zajedničko ulaganje dve osnovne organizacije udruženog rada prema radnoj organizaciji; odnos između dve radne organizacije prilikom formiranja SOUR i sl.) tako Zakon o udruženom radu predviđa da se npr. pri izdvajanju osnovne organizacije udruženog rada ili drugih statusnih promena u međusobnim odnosima odluka mora doneti u okviru tzv. unutrašnje arbitraže. Ovakva odluka ne predstavlja izvršnu ispravu, a radnici nezadovoljni ovakvom odlukom mogu da pokrenu spor pred Sudom udruženog rada. U stručnoj literaturi nije postojala saglasnost oko toga koje odluke unutrašnjih arbitraža i drugih arbitraža predstavljaju izvršni naslov i mogu se sprovoditi po pravilima izvršnog postupka.[8]

Različitost mišljenja se uglavnom usaglašavala tako da one odluke arbitraža koje imaju kondemnatornost i utvrđuju određene iznose (npr. isplatu zajedničkog ulaganja i sl.) mogu biti izvršavane prema opštim pravilima izvršnog prava, dok one koje govore samo o npr. statusnim promenama mogu biti dalje predmet preispitivanja Sudova udruženog rada.[9]

2.3. IZBRANI SUDOVI

Zakon ostavlja mogućnost da radni ljudi i građani izbranom sudu povere rešavanje pojedinih sporova o stvarima o kojima mogu samostalno raspo-

8 Vidi detaljnije Lazarević, A., 1972, Samoupravne pravosudne ustanove i njihova nadležnost, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 20, br. 1–3, str. 337–346; Triva, S., 1963, *Savetovanje o spoljnotrgovinskoj arbitraži. Knj. 3, Neka pitanja iz postupka pred spoljnotrgovinskom arbitražom*, Beograd, Spoljnotrgovinska arbitraža pri Saveznoj privrednoj komori.

9 Vidi: Šindolić, S., 1977, *Veliki pravni priručnik: jugoslovenski pravni sistem, 2. prerađeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, Privredni pregled.

lagati. Izbrani sudovi su institucionalizovani zakon. Oni odlučuju presudom prema izričitoj zakonskoj odredbi. Ova presuda ima prema strankama snagu pravnosnažne presude ako ugovorom o poveravanju poslova izbranom sudu nije drugačije određeno. Po pravilu, izbrani sudovi odlučuju u jednom stepenu, a samo izuzetno se može predvideti dvostepenost odlučivanja. Potvrdu o pravnosnažnosti i izvršnosti stavlja sam izbrani sud.[10] Odluke ovih sudova koje su podobne za sudsko izvršenje sprovode se prema pravilima izvršnog postupka preko redovnih sudova (opštinski sudovi na teritoriji na kojoj se nalazi sedište izbranog suda ili okružni privredni sudovi ako se radi o sporovima između privrednih subjekata).[11]

Odluke naših arbitraža u inostranstvu sprovode se i izvršavaju po istim principima kao i odluke drugih stranih arbitraža. Ovde se primenjuje princip reciprociteta u priznavanju i izvršavanju stranih sudskih odluka.[12]

2.4. SUDOVI ČASTI

Sudovi časti imaju u svemu obeležja samoupravnog suda jer ispunjavaju sve uslove koji su predviđeni Ustavom i zakonom. Sudovi časti se ustanovljavaju samoupravnim opštim aktima (samoupravnim sporazumima ili društvenim dogovorima). Prema tada važećim propisima, sudovi časti su se ustanovljavali u različitim oblicima organizovanja poput Privredne komore,

10 Zakon o samoupravnim sudovima SR Slovenije sadrži odredbu: pravomoćne su odluke samoupravnih sudova i nagodbe sklopljene pred samoupravnim sudom izvršne ako zakonom nije određeno drugačije. Ove odluke, ako su pogodne za sudsko izvršenje, izvršavaju redovni sudovi.

11 *Pravilnik o Spoljnotrgovinskoj arbitraži pri Privrednoj komori Jugoslavije*, 1979, Beograd, Privredna komora Jugoslavije. Član 1. navedenog Pravilnika predviđa da se arbitraža smatra stalnim izbranim sudom sa sedištem u Beogradu. Nadležnost za rešavanje sporova iz poslovnih odnosa koji nastaju u spoljnotrgovinskom prometu između jugoslovenskih organizacija udruženog rada odnosno drugih samoupravnih organizacija i zajednica, inostranih fizičkih i pravnih lica i za rešavanje tih sporova između inostranih fizičkih i pravnih lica. Za rešavanje sporova koji se odnose na brodove za plovidbe na moru u unutrašnjim vodama kao sporove za koje se primenjuju odredbe plovidbenog prava ako je barem jedna od stranaka inostrano fizičko ili pravno lice takođe je nadležna ova arbitraža.

12 Goldštajn, A., 1983, Priznanje i izvršenje stranih arbitražnih odluka u trgovačkim stvarima, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu,* Vol. 31, br. 1–4, str. 223; Poznić, B., 1983, O priznanju i izvršenju stranih sudskih i arbitražnih odluka, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 31, br. 6, str. 1054; Poznić, B., 1985, Protivtužba u arbitražnom sporu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 33, br. 3–4, str. 421; Vasiljević, M., (ur.), 1997, *Zbornik arbitražne prakse Spoljnotrgovinske arbitraže pri Privrednoj komori Jugoslavije: 1947–1977*, Beograd, Spoljnotrgovinska arbitraža.

profesionalnih udruženja građana, društvenih organizacija, kao i u jugoslovenskoj narodnoj armiji.

Saveznim propisima se uređivalo postojanje sudova časti pri Privrednoj komori Jugoslavije, a republički i pokrajinski propisi regulišu pitanje organizovanja i rada sudova časti pri republičkim privrednim komorama. Najčešće se pred sudovima časti raspravljalo pitanje povrede dobrih poslovnih običaja kojima se nanosi šteta društvenoj zajednici i sl. Takođe, sudovi časti mogu imati i propise kojima se uređuju sankcije, kao što su javna opomena sa objavljivanjem u štampi ili bez njega, gubitak prava izbora u organe komore, zabrana korišćenja usluga komore za određeni vremenski period, zabrana učešća na međunarodnim sajmovima i sl. Na odluke sudova časti može se uložiti prigovor drugostepenom organu komore.

Sud časti je predviđen i prema zakonu o službi u oružanim snagama. Oni raspravljaju o odgovornosti rezervnih oficira, oficira i vojnih službenika za prestupe učinjene van vojne službe kojima se šteti ugledu ili grubo zanemaruju dužnosti. Kao takvi prestupi smatraju se izvršenje krivičnih dela iz nečasnih pobuda za koja se izriče pravnosnažna kazna koja ne povlači gubitak čina i sl.

Sud časti može izricati mere ukora i strogog ukora, kaznu zaustavljanja u napredovanju ili gubitka čina, a postoji i Viši sud časti. Pri Sudu časti postoji i disciplinski tužilac koji pokreće i vodi postupak.

Najveći broj odluka sudova časti je takve prirode da u sebi sadrže moralne osude, povredu dobrih poslovnih običaja, odstupanje od pravila rada i sl. Izrekama ovih odluka se uglavnom utvrđuje moralna osuda, te su one bitno drugačije od izreka ili odluka drugih sudova. Snaga moralne osude ponekad je jača nego određene kazne ili činidbe, jer se u javnom prostoru označava fizičko ili pravno lice koje je narušilo dobre poslovne običaje ili odstupalo od njih.[13]

U težim slučajevima povrede poslovnih običaja sudovi časti mogu i naložiti da se u sredstvima javnog informisanja o trošku dužnika objavi odluka Suda časti. Sprovođenje ovih odluka obezbeđuju sudovi opšte nadležnosti – izvršno odeljenje tako što obezbedi objavljivanje oglasa u nekome od tiražnijih dnevnih listova. Još teža situacija je u slučaju zabrane obavljanja delatnosti u određenom vremenskom periodu. Tada se preduzimaju mere po odluci Suda časti da se zabrani delatnost ili delimično ograniči delatnost u skladu sa odlukom Suda časti.

13 Glasnik Privredne komore Jugoslavije objavio je u svakom broju rubriku „Iz prakse Sudova časti sa odlukama. Vidi: Simić, M., Rudi, O., Kukoljac, V., 1981, *Zbirka odluka Suda časti Privredne komore Jugoslavije od 1961–1980*, Beograd, Privredna komora Jugoslavije i Privredno-pravni priručnik.

2.5. MIROVNA VEĆA

Po konceptu Ustava iz 1974. godine, mirovna veća svrstana su u samoupravne sudove. Istine radi treba reći da je na područjima južnoslovenskih zemalja bogata tradicija rada različitih oblika nedržavnih sudova.[14] Odmah po konstituisanju nove jugoslovenske države 1945. godine, uvode se mirovna veća kao specifični oblici nedržavnih sudova.[15]

Prema Ustavu iz 1974. godine, mirovna veća predstavljaju samoupravne sudove formirane za rešavanje sporova koje im povere građani u mesnim zajednicama i proizilaze iz prava kojima slobodno raspolažu građani i radni ljudi.[16]

Republički zakon o mirovnim većima uglavnom predviđa posredovanje radi mirenja odnosno sporazumevanja i odlučivanja. Po predlogu stranaka, mirovno veće će pokušati da razreši sporni odnos posredovanjem, kompromisnim rešenjem ili najprikladnijim načinom za obe strane. Procedura rada mirovnih veća je uglavnom tekla u manje formalnoj atmosferi uz pokušaj kompromisnog rešavanja. Procedura je, dakle, trebalo da obezbedi da se saslušaju obe strane, ali u što je moguće manjoj procesnoj formi koja bi ih dodatno udaljavala. Ova vrsta načina odlučivanja smatrala se izuzetno korisnom za porodične odnose (npr. sukobi roditelja i dece oko zajedničkog korišćenja stana ili korišćenja nekretnina; sukobi između komšija oko zajedničke međe, korišćenja tavanskog prostora, podruma, sušionica, garaža i slično; spor između zaposlenih u radnim sredinama oko određenih prava koja im pripadaju, korišćenja godišnjih odmora, dežurstava za praznike i sl.).[17]

Poravnanja koja se zaključuju u postupku posredovanja pred mirovnim većem imaju snagu izvršne isprave i, prema odredbama Zakona o izvršnom postupku, može se tražiti njeno prinudno izvršenje. Protekom dogovorenog roka za dobrovoljno ispunjenje može se pristupiti i prinudnom izvršenju.

14 U Kraljevini Jugoslaviji su u određenim razlozima i za različita područja korišćeni termini: mirovni sudovi, sudovi dobrih ljudi, opštinski uredi za posredovanje, izbrani odbori, razlog za povereništva, mirovna veća i sl. Vidi detaljnije: Čok, V., 1984, Mirovna veća, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 32, br. 3–4, str. 474–492.

15 Zakon o uređivanju mirovnih sudova, *Sl. List SFRJ*, br. 67/45 u članu 1. predviđa da se posebnim zakonom mogu osnovati specijalni sudovi u okviru federalnih jedinica i mirovni sudovi, pri čemu će se odrediti njihova organizacija i nadležnost.

16 Starović, B., 1988, Sudovi udruženog rada, *Pravo: teorija i praksa: časopis Saveza udruženja pravnika Vojvodine,* god. 5, br. 5–6, str. 3; Rajović, V., 1975, *Sudovi udruženog rada*, Beograd, Službeni list SFRJ i Beogradski izdavačko-grafički zavod; Čok, V., 1984, str. 474; Mitrović, D., 1983, Nastanak i razvoj samoupravnog prava, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 31, br. 1–4, str. 545.

17 Vidi detaljnije: Čok, V., 1984, str. 474–492; Janić, M., Todorović, I., 1980, *Mirovna veća*, Beograd, Književne novine.

Pri zaključivanju poravnanja mirovno veće je dužno da poduči strane o okolnostima spornog odnosa kao i da im predoči eventualne posledice postizanja ili nepostizanja poravnanja.

Odlučivanje u postupku pred mirovnim većem određeno je zakonom. Učesnici mogu poveriti mirovnom veću da odlučuje ako se njihov spor odnosi na smetanje poseda, stvarne i lične službenosti, međe i druge susedske odnose, deobu imovine zajedničara, korišćenje utrine, poljske i šumske štete, zakup poljoprivrednog zemljišta, neizglasavanje obaveze iz ugovora o doživotnom izdržavanju i sl. Nakon sprovedenog postupka, mirovno veće donosi odluku koja se objavljuje. Učesnici u sporu imaju pravo da u roku od 15 dana od dana saznanja prihvate odluku mirovnog veća ili, ako njome nisu zadovoljni, da zahtevaju rešavanje sporova pred sudom koji bi bio nadležan da ga mirovno veće nije prethodno rešavalo. Kada rešava spor (redovni sud ili sud udruženog rada) ceniće činjenice koje su utvrđene u postupku pred mirovnim većem. Sud može odluku mirovnog veća ukinuti ili održati na snazi. Žalba se može izjaviti protiv prvostepene odluke u svakoj od vrsta materije.

U slučaju da odluka nije pobijana, odluka mirovnog veća u slučaju da ima kondemnatornost može predstavljati i izvršnu ispravu. U praksi rada mirovnih veća uglavnom su dominirale odluke o mirenju, sporazumevanju ili dobrovoljnom odustajanju od daljeg vođenja postupka. Mirovna veća nisu imala veću afirmaciju u procesu meritornog odlučivanja jer je njihova koncepcija i bila pokušaj posredovanja i mirenja, a samo izuzetno i donošenje odluke koja bi pak kasnije mogla biti predmet ocene suda. Kao drugi razlog zašto je relativno mali broj postupaka pred mirovnim većima okončan odlukom je i činjenica da su u suprotstavljenim odnosima stranke uglavnom bile više opredeljene ka sudskoj proceduri. Tradicionalan odnos prema sudu u mentalitetu naših naroda je dominirao, te su u slučaju kada je postojala mogućnost za sporazum ili prevazilaženje spornih odnosa, korišćene usluge mirovnih veća, dok se u svim drugim slučajevima najčešće zaštita prava ostvarivala pred sudovima.

2.6. DRUGI (NEPRAVI) SAMOUPRAVNI SUDOVI

Ustav SFRJ predviđa mogućnost formiranja i drugih oblika samoupravnih sudova, osim onih koji su taksativno nabrojani.[18] Obrazloženje za ovakvo ustavno stanovište leži u argumentaciji da postoji potreba i interes za formiranje drugih oblika samoupravnih sudova sa određenim posebnostima

18 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 9/74, član 205.

koji se mogu formirati u različitim oblicima društvenih organizacija, udruženja građana, samoupravnih interesnih zajednica, složenijih organizacija udruženog rada i sl. Zadatak ovih posebnih (nepravih) samoupravnih sudova bio je u tome da regulišu pitanja ponašanja te oblike odgovornosti članova određenih organizacija o kojima je bilo reči.[19]

Na bazi ovih navedenih primera možemo konstatovati da je samoupravno sudstvo u periodu 1975. do 1990. godine uglavnom bilo u začetku. Prvi oblici samoupravnih sudova nisu se ozbiljnije razlikovali od drugih već poznatih (i istorijski i uporedno pravnih) rešenja. Ipak, sa ove vremenske distance možemo reći da je snažan uticaj bio ustavnog koncepta samoupravnog sudstva, te da su se na ovaj ili na onaj način ovi procesi odvijali u svim segmentima društva.

2.7. SUDOVI UDRUŽENOG RADA

Kod samog nastanka ovih sudova vodila se ozbiljna rasprava o tome da li su sudovi udruženog rada državni ili samoupravni sudovi. S obzirom na to da ih je Ustav označio kao samoupravne sudove, mi o njima takođe govorimo kao o samoupravnim sudovima. Ipak, oni su zadržali brojne segmente koji ukazuju na još uvek jak uticaj države za konstituisanje i rad ovih novih pravosudnih organa.

Sudovi udruženog rada konstituisani su na federalnom principu, te se u svakoj federativnoj jedinici (republike i pokrajine) konstituisao dvostepeni sistem sudova udruženog rada. Kao što je već rečeno, u prvom stepenu su bili

19 Izmenama i dopunama Statuta novinara Srbije koje su donete na Skupštini novinara Srbije 11. 05. 1985. godine u Nišu, u članu 47. predviđeno je postojanje veća časti, koje predstavlja poseban sud radi utvrđivanja odgovornosti za zloupotrebljavanje realne reči i kompromitovanja slobode štampe. Veće časti je imalo pet članova i dva zamenika sa mandatom od dve godine. Član 12. Statuta je predviđao da se za povrede Statuta Udruženja novinara i Kodeksa novinara Jugoslavije mogu izreći sledeće mere: javna kritika u organizaciji, javna kritika uz objavljivanje u sredstvima javnog informisanja u kojima je objavljen tekst koji sadrži povredu Statuta i Kodeksa, privremeno ili trajno isključivanje iz članstva sa preporukom da se kažnjeni član ne raspoređuje na rukovodeća mesta. Statut Advokatske komore Beograda odredbom člana 132. predviđa da se za povredu dužnosti i ugleda advokature može izreći mera: opomene novčane kazne i brisanja iz imenika advokata odnosno advokatskih pripravnika.
Kao primer disciplinskog organa koji je konstituisan kao nepravi samoupravni sud analizirali bismo odredbe disciplinskog suda koji je konstituisan prema Statutu Fudbalskog saveza Jugoslavije. Odredbom člana 112. mogle su se izreći sledeće mere: za igrače opomena, ukor, novčana kazna za igrače koji se u vidu zanimanja bave igranjem fudbala, a za igrače amatere zabrana igranja za određeno vreme, zabrana igranja određenog broja utakmica i sl.

osnovni sudovi koji su bili konstituisani za regionalne privredne centre, a na nivou republike postojao je republički sud udruženog rada. [20]

Sudije u Sudu udruženog rada su birane iz redova profesionalnih sudija, ali i iz redova istaknutih pravnika koji su dolazili iz organizacija udruženog rada. Ovaj dualitet je jako smetao kritičarima samoupravnog sudstva, gde je kao najjači argument korišćena činjenica da su u pojedinim većima sudile sudije koje nisu profesionalnog sudijskog opredeljenja (laicizam u suđenju je poznat i u drugim oblicima rešavanja sporova, pa nije trpeo tolike kritike kao samoupravni sudovi – arbitraže, mirovna veća i sl.).

Država je i konstituisala sudove udruženog rada tako što je obezbedila prostor za njihovo delovanje, budžetski pomagala rad sudova udruženog rada, plate za sudije i sl.

Nadležnost sudova udruženog rada generalno uzev mogla bi se podeliti u dva dela. U prvom segmentu to su bili svi oblici radnoga spora (što podrazumeva sporove pojedinca prema poslodavcu, kao i sporove poslodavca prema zaposlenom).

U ovu grupu predmeta najčešće su ostvarivana prava zaposlenih u oblastima: zasnivanja radnog odnosa; nepravilnog raspoređivanja radnika; disciplinske odgovornosti radnika, prouzrokovane štete od strane radnika prema poslodavcu; prestanak radnog odnosa; rešavanje stambenih pitanja putem dodele stanova ili kredita; povreda časti i ugleda zaposlenog od strane poslodavca. Sporovi koje su vodili poslodavci prema radnicima uglavnom su se odnosili na postupak za naknadu štete usled nesavesnog rada, krađe opreme ili imovine, odavanja poslovne tajne; narušavanja ugleda poslodavca i sl.

Druga grupa sporova koja se sudila pred sudovima udruženog rada može se nazvati samoupravni spor. Ovde bismo izdvojili sporove koji su nastajali prilikom osnivanja osnovne organizacije udruženog rada; odnos između dve osnovne organizacije udruženog rada; odnos između osnovnih organizacija udruženog rada i radne organizacije ili složene organizacije udruženog rada; odnos oblika organizovanja unutar jedne organizacije udruženog rada sa radnom zajednicom i sl. Na širem planu to su mogli da budu sporovi koji su nastajali iz formiranja samoupravnih interesnih zajednica, sporovi koji nastaju prilikom popisivanja samoupravnih sporazuma ili društvenih dogovora,

20 Baltić, A., Despotović, M., 1978, *Osnovi radnog prava Jugoslavije*: *sistem samoupravnih međusobnih radnih odnosa i osnovni problemi sociologije rada 6. izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, Savremena administracija; Rajović, V., 1975, Sudovi udruženog rada, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol 23, br. 1–2, str. 95; Jovičin, A., 1985, Sudovi udruženog rada u ostvarivanju i zaštiti samoupravnih društvenih odnosa, *Pravo: teorija i praksa, časopis Saveza udruženja pravnika Vojvodine*, god. 2, br. 2, str. 9.

sporovi koji nastaju u razgraničenju imovinskih sredstava između članica samoupravnih interesnih zajednica, bankarskih institucija, osiguravajućih društava i slično.

Posebna grupa sporova kojih nije bilo previše odnosila se na tzv. kolektivne sporove u pogledu zaključivanja kolektivnih ugovora, primene kolektivnih ugovora ili štrajka. Ovih sporova nije bilo previše, te i ne zavređuju posebnu analizu zato što je težište rešavanja nastalih nesporazuma u funkcionisanju radnih celina bilo kroz samoupravno sporazumevanje i društveno dogovaranje, a kolektivni ugovori su praktično bili zanemarivani.

Ako bismo analizirali ovaj, istorijski posmatrano, izuzetno kratak period funkcionisanja sudova udruženog rada, naravno, mogli bismo uočiti i dobre i pozitivne strane.

Ono što bi svakako trebalo najpre kritički analizirati jeste laicizam u suđenju koji nije dao prave rezultate, i pokazalo se da odnosi u društvenoj zajednici nisu dovoljno sazreli da bi se u ovoj vrsti sporova moglo odlučivanje prepustiti laičkim većima. Takođe, ideološki koncept zaštite društvene svojine je dominirao, te bi pri svakom eventualnom sukobu između društvene i privatne svojine društvena svojina bila favorizovana. Kao dobru stranu ovih sudova bismo pre svega istakli njihovu specijalnost, imajući u vidu specijalizaciju sudija i članova veća koji su u ovim sudovima radili. To nisu bili ni „penzioneri" ni „domaćice", već su bili istaknuti sindikalni aktivisti, rukovodioci određenih sindikalnih ili drugih društvenih organizacija, te ljudi koji su imali ozbiljan ugled u sredini u kojoj su živeli ili radili.

U sledećem poglavlju o društvenom pravobraniocu samoupravljanja govorićemo i o ozbiljnoj ulozi ovog specifičnog društvenog organa, kao jednoj od bitnih karakteristika sudova udruženog rada.

Sudovi udruženog rada u svom postupanju koristili su bazično Zakon o parničnom postupku koji se „shodno" primenjivao. Tako, na primer, tužba se nazivala predlogom, tužilac i tuženi – učesnicima u postupku; presuda je bila odluka; rokovi za postupanje su bili znatno kraći; društveni pravobranilac samoupravljanja bio je obavezni učesnik u postupku; sud je mogao da u pojedinim slučajevima zakaže suđenje i u organizaciji udruženog rada; radnika je mogao da zastupa i sindikat; postupci su izuzetno kratko trajali, što je omogućavalo apsolutno brzu i delotvorniju zaštitu prava zaposlenih.

Naša generalna ocena bi bila da je sud udruženog rada imao veoma značajnu pionirsku ulogu u konstituisanju posebnih specijalizovanih sudova za radne odnose, te da je ogromna šteta što se uz minimalne korekcije ovi sudovi nisu transformisali i nastavili u redovnom pravosudnom sistemu kao specijalizovani sudovi poput privrednih i upravnih sudova.

2.8. DRUŠTVENI PRAVOBRANILAC SAMOUPRAVLJANJA

Koncepcijski posmatrano, društveni pravobranilac samoupravljanja (*u daljem tekstu*: DPS) je zamišljen kao neka vrsta specijalizovanog ombudsmana (zaštitnika prava građana). Društveni pravobranilac samoupravljanja je delovao na saveznom nivou, na republičkim nivoima, pokrajinskim, ali postojali su i društveni pravobranioci samoupravljanja za niže nivoe lokalnih zajednica (gradovi i opštine).

Zadatak društvenog pravobranioca samoupravljanja je bio, najšire rečeno, da štiti društvenu svojinu, ali i samoupravna prava radnih ljudi i građana.

U delu koji nas zanima društveni pravobranilac samoupravljanja je bio obavezni učesnik u postupku. To je značilo da se svaki predlog (inicijalni akt kojim se pokreće postupak pred Sudom udruženog rada), morao dostaviti i DPS-u. Njegova je procena bila da li će se u konkretnom predmetu pojaviti kao učesnik u postupku i u kojoj fazi. On je imao pravo da se u toku čitavog postupka „meša" tako što bi napisao podnesak ili uzeo i aktivno učešće lično ili preko nekog od svojih zamenika ili pomoćnika. Uloga DPS-a je dakle bila da pomogne u ostvarivanju zakonitosti, ali pre svega s aspekta zaštite društvene svojine, zaštite profesionalnih pravila, zaštite položaja zaposlenih, zaštite samoupravnih prava i sl.

Dakle, DPS je mogao i da se pojavi u drugom delu postupka tako što bi uložio žalbu na prvostepenu odluku, pisao zahtev za zaštitu zakonitosti ili se čak uključio u postupku izvršavanja odluka sudova udruženog rada. Već je rečeno da su se odluke sudova udruženog rada koje su podobne za sudsko izvršenje sprovodile uz aktivnu ulogu opštinskih sudova. Uloga DPS-a je dakle bila da u onim slučajevima gde odluku može izvršiti samo izvršni dužnik (poslodavac), obezbedi sprovođenje takvih odluka. To su bile odluke npr. o poništavanju konkursa koji je nezakonito sproveden za izbor pripravnika; obezbeđivanje odluke o raspoređivanju radnika na poslove koji odgovaraju njegovoj stručnoj spremi i radnoj sposobnosti; poništavanje odluke o raspodeli stanova ili donošenje nove odluke o raspodeli stanova; donošenje samoupravnog sporazuma ili društvenog dogovora ili njegova primena; omogućavanje prava zaposlenima na polučasovni dnevni odmor, regres, topli obrok, isplatu prevoza i sl.

Društveni pravobranilac samoupravljanja dakle nije delovao snagom imperija državne moći, nije donosio rešenja o kažnjavanju, nije imao mehanizam kažnjavanja, već je imao različite oblike i mehanizme koji su delovali u smislu privremenih mera za zaštitu društvene svojine kao najtežih oblika povrede samoupravnih prava ili društvene svojine; mogao je delovati preventiv-

no sa različitim upozorenjima ili javnim nastupima. Kao i kod ombudsmana, tako i kod DPS-a ideja je bila da se njegova „vlast" bazira na moralnoj osudi onoga ko je učinio povredu samoupravnih prava ili se nezakonito odnosio prema društvenoj svojini.

Nakon ukidanja samoupravnih sudova došlo je i do ukidanja funkcija DPS-a u svim članicama SFRJ izuzev Slovenije.[21]

Kao što je poznato, mi smo u naš pravni sistem uveli zaštitnika građana[22] znatno kasnije, a potom su se pojavili i neki specifični oblici zaštite prava pacijenata, zaštite prava potrošača i sl. kao vrste specijalizovanih zaštitnika.

Naša ocena ustavnog koncepta društvenog pravobranioca samoupravljanja bi bazično bila pozitivna. Sasvim je sigurno da je bilo neophodno postojanje jednog društveno-političkog organa koji će nadzirati specifičan proces konstituisanja samoupravljanja te delovanja samoupravnih organizacija i zajednica. Društveni pravobranilac samoupravljanja prevashodno je delovao na bazi izbora prava kao što su samoupravni sporazumi i društveni dogovori koji su opet nastali kao delo autonomnog prava koje ima izuzetan značaj u oblasti radnog prava.

3. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Za potrebe ovoga rada izvršili smo sasvim kratku, pa samim tim i nedovoljno preciznu analizu ustavnog koncepta samoupravnog sudstva kao dela pravosudnog sistema tadašnje SFRJ. Sa ove vremenske distance možemo reći da je uvođenje i grupisanje samoupravnog sudstva u okviru pravosudnog sistema bio veoma hrabar i radikalan potez. Opšti koncept podruštvljavanja svih

21 Slovenija je zadržala društvenog pravobranioca samoupravljanja sve do okončanja postupka privatizacije društvenih preduzeća, jer je njegov zadatak bio da vrši kontrolu zakonitosti privatizacije i da reaguje ili spreči sve odluke nezakonitih privatizacija.

22 Vidi detaljnije: Jovanović, Z., 2005, Zaštitnik građana (ombudsman) u pravnom sistemu Republike Srbije, *Pravna riječ: časopis za pravnu teoriju i praksu*, god. 2, br. 4, str. 311–326; Šarkić, N., Nikolić, M., 2006, *Komentar Zakona o izvršnom postupku: sa sudskom praksom i obrascima*, Beograd, Službeni glasnik; Šarkić, N., Rašić, D., 1990, *Priručnik za primenu Zakona o izvršnom postupku*, Beograd, Savremena administracija; Kulić, D., 1988, *Ombudsman i društveni pravobranilac samoupravljanja*, Niš, Prosveta; Gomilanović, Lj., 1979, *Pravosudni sistem, ustavni sudovi, društveni pravobranilac samoupravljanja*, Beograd, Savremena administracija; Cicović, J., 1978, *Društveni pravobranilac samoupravljanja*, Senta, Društvo ekonomista; Dinić, M., 1976, *Komentar Saveznog zakona i zakona SR Srbije o društvenom pravobraniocu samoupravljanja*, Beograd, Pravno ekonomski centar; Danilović, T., 1988, Društveni pravobranilac samoupravljanja u primeni Zakona o udruženom radu, *Samoupravljanje*, Vol. 16, br. 10, str. 62–71; Lazarević, A., 1976, Uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u pravosuđu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 24, br. 6, str. 633–646.

odnosa, te deetatizacije najočiglednije se video na tri navedena primera (opštenarodna odbrana i društvena zaštita kod vojske; mesne zajednice kao deo lokalne samouprave i, naravno, uvođenje samoupravnih sudova kao oblika nedržavnih sudova za rešavanje sporova koji su im zakonom dati u nadležnost).

Pošto u ovom radu nemamo mogućnosti za širu analizu ideološkog koncepta te ideoloških zabluda iz perioda samoupravljanja i koncepta društvene svojine, ipak bismo rekli da je velika šteta što Srbija nije iskoristila potencijal postojanja samoupravnih sudova, te uz određene modalitete nastavila sa afirmisanjem vrednosti koje su nesporne. Ovde pre svega mislimo na različite oblike arbitraža kao veoma delotvornog oblika odlučivanja. Medijacije, posredovanja i mirenja su takođe izuzetno značajne i korisne, te se mehanizam mirovnih veća ili drugih izbranih sudova mogao dodatno prilagođavati. Kao što je već rečeno, najveći propust vidimo u gašenju sudova udruženog rada i propuštanju prilike da se ovi sudovi uz određena prilagođavanja organizuju kao specijalizovani sudovi za radne sporove radi zaštite pre svega zaposlenih, njihovih sindikalnih i drugih prava koja proističu iz radnog odnosa ili drugih oblika rada.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Baltić, A., Despotović, M., 1978, *Osnovi radnog prava Jugoslavije: sistem samoupravnih međusobnih radnih odnosa i osnovni problemi sociologije rada 6. izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd, Savremena administracija.
2. Vasiljević, M., (ur.), 1997, *Zbornik arbitražne prakse Spoljnotrgovinske arbitraže pri Privrednoj komori Jugoslavije: 1947–1977*, Beograd, Spoljnotrgovinska arbitraža.
3. Goldštajn, A., 1983, Priznanje i izvršenje stranih arbitražnih odluka u trgovačkim stvarima, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu,* Vol. 31, br. 1–4, str. 223–237.
4. Gomilanović, Lj., 1979, *Pravosudni sistem, ustavni sudovi, društveni pravobranilac samoupravljanja*, Beograd, Savremena administracija.
5. Danilović, T., 1988, Društveni pravobranilac samoupravljanja u primeni Zakona o udruženom radu, *Samoupravljanje*, Vol. 16, br. 10, str. 62–71.
6. Dinić, M., 1976, *Komentar Saveznog zakona i zakona SR Srbije o društvenom pravobraniocu samoupravljanja*, Beograd, Pravno ekonomski centar.
7. Đorđević, J., 1975, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija.

8. Janić, M., Todorović, I., 1980, *Mirovna veća*, Beograd, Književne novine.
9. Jovanović, Z., 2005, Zaštitnik građana (ombudsman) u pravnom sistemu Republike Srbije, *Pravna riječ: časopis za pravnu teoriju i praksu*, God. 2, br. 4, str. 311–326.
10. Jovičin, A., 1985, Sudovi udruženog rada u ostvarivanju i zaštiti samoupravnih društvenih odnosa, *Pravo: teorija i praksa, časopis Saveza udruženja pravnika Vojvodine*, God. 2, br. 2, str. 9–17.
11. Kavran, D., 1972, Karakteristike rada unutrašnje arbitraže u preduzeću, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 20, br. 5–6, str. 923–940.
12. Kulić, D., 1988, *Ombudsman i društveni pravobranilac samoupravljanja*, Niš, Prosveta.
13. Lazarević, A., 1976, Uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u pravosuđu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 24, br. 6, str. 633–646.
14. Lazarević, A., 1972, Samoupravne pravosudne ustanove i njihova nadležnost, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 20, br. 1–3, str. 337–346.
15. Mitrović, D., 1983, Nastanak i razvoj samoupravnog prava, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 31, br. 1–4, str. 534–548.
16. Poznić, B., 1983, O priznanju i izvršenju stranih sudskih i arbitražnih odluka, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 31, br. 6, str. 1054–1076.
17. Poznić, B., 1985, Protivtužba u arbitražnom sporu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 33, br. 3–4, str. 421–425.
18. Rajović, V., 1975, Sudovi udruženog rada, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, Vol 23, br. 1–2, str. 65–94.
19. Rajović, V., 1975, *Sudovi udruženog rada*, Beograd, Službeni list SFRJ i Beogradski izdavačko-grafički zavod.
20. Simić, M., Rudi, O., Kukoljac, V., 1981, *Zbirka odluka Suda časti Privredne komore Jugoslavije od 1961–1980*, Beograd, Privredna komora Jugoslavije i Privredno-pravni priručnik.
21. Starović, B., 1988, Sudovi udruženog rada, *Pravo: teorija i praksa: časopis Saveza udruženja pravnika Vojvodine*, God. 5, br. 5–6, str. 3–27.
22. Triva, S., 1963, *Savetovanje o spoljnotrgovinskoj arbitraži. Knj. 3, Neka pitanja iz postupka pred spoljnotrgovinskom arbitražom*, Beograd, Spoljnotrgovinska arbitraža pri Saveznoj privrednoj komori.
23. Frimerman, A., 1977, *Priručnik za primenu Zakona o udruženom radu*, Beograd, Centar za radničko samoupravljanje.

24. Cicović, J., 1978, *Društveni pravobranilac samoupravljanja*, Senta, Društvo ekonomista.
25. Čok, V., 1984, Mirovna veća, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 32, br. 3–4, str. 474–492.
26. Šarkić, N., Nikolić, M., 2006, *Komentar Zakona o izvršnom postupku: sa sudskom praksom i obrascima*, Beograd, Službeni glasnik.
27. Šarkić, N., Rašić, D., 1990, *Priručnik za primenu Zakona o izvršnom postupku*, Beograd, Savremena administracija.
28. Šindolić, S., 1977, *Veliki pravni priručnik: jugoslovenski pravni sistem*, Beograd, Privredni pregled.

Izvori

1. Zakon o uređivanju mirovnih sudova, *Sl. List SFRJ*, br. 67/45.
2. Pravilnik o Spoljnotrgovinskoj arbitraži pri Privrednoj komori Jugoslavije, Beograd, Privredna komora Jugoslavije, 1979.
3. Statut Advokatske komore Beograda, *Sl. list grada Beograda*, br. 37/2018.
4. Statut Fudbalskog saveza Jugoslavije, Beograd, Fudbalski savez Jugoslavije, Beograd: Kultura, 1973.
5. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 9/74.

THE CONCEPT OF THE SELF-MANAGING COURT ACCORDING TO THE PROVISIONS OF THE 1974 CONSTITUTION OF THE SFRY

Nebojša Šarkić
Jovana Popović

ABSTRACT

The category of self-management courts was introduced in a comprehensive form for the first time by the 1974 Yugoslav Constitution. Self-management law represented a further development of the concept of autonomous law and reflected the broader socialist aspiration to regulate social relations through a reduced role of the state. Closely connected to this system was the institution of the Social Attorney of Self-Management, conceived as a specific adaptation of the ombudsman model for the protection of self-management rights. Like a classical ombudsman, this institution lacked mechanisms of state coercion and relied instead on moral authority, social influence, and public credibility to encourage institutions and individuals to act in accordance with principles of justice and ethics. However, the political crises and disintegration of Yugoslavia during the 1990s prevented the further development and full institutional consolidation of the self-management judiciary within the Yugoslav federal framework.

Keywords: self-management courts, elective courts, courts of associated labor, courts of general jurisdiction, social defender of self-management.

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.jerinic

Jelena JERINIĆ[1]

JUGOSLOVENSKI SAMOUPRAVNI REGIONI U SVETLU DANAŠNJIH EVROPSKIH STANDARDA

Apstrakt: *Odsustvo srednjeg nivoa vlasti predstavlja jedan od glavnih nedostataka savremene teritorijalne organizacije Srbije. Takvo uređenje, međutim, relativno je novijeg datuma i postoji od 1990. godine, kada su ukinute međuopštinske regionalne zajednice uvedene Ustavom SFRJ iz 1974. godine. Ovaj ustav republikama je ostavio mogućnost da samostalno odrede modalitete regionalnog povezivanja opština. Tako su u Hrvatskoj zajednice faktički predstavljale regionalni nivo vlasti, dok u Srbiji nisu formirale posebne teritorijalne jedinice, a u pojedinim republikama ostale su samo oblik dobrovoljne međuopštinske saradnje. Fokusirajući se na Srbiju i Hrvatsku, rad analizira motive za uvođenje međuopštinskih regionalnih zajednica, razloge njihovog različitog razvoja, kao i odnos prema ideji regionalizma u različitim delovima Jugoslavije pre i nakon njenog raspada. Posebna pažnja posvećena je pitanju da li bi ove zajednice, da su opstale, danas odgovarale evropskim standardima regionalne demokratije.*

Ključne reči: međuopštinske regionalne zajednice, decentralizacija, regionalizacija, regionalna demokratija, Ustav iz 1974, Savet Evrope.

1. UVOD

Svako ko istražuje teme teritorijalne organizacije i decentralizacije u Srbiji doći će do verovatno deprimirajućeg zaključka o tome da je Srbija i dalje veoma centralizovana u svom teritorijalnom uređenju, a da jedino autonomne pokrajine ispunjavaju kriterijume da budu okarakterisane kao regioni, odnosno kao regionalni nivo vlasti, što našem sistemu daje, u najbolju ruku, karakter asimetrično regionalizovane zemlje,[2] koja pre svega pati od jednostepene i

1 Redovna profesorka, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; jelena.jerinic@pravnifakultet.edu.rs; ORCID iD 0000-0002-3216-3635.

2 Jerinić, J., Regional Self-Government in Serbia: At Odds with Reality, in: Đulabić, V., (ed.), 2024, *Regionalism and Regional Self-Government in South-East Europe*, Cham, Springer Nature Switzerland, pp. 123–141.

monotipske lokalne samouprave, sa osnovnim jedinicama koje su među najvećim u Evropi.[3]

Ako danas posmatramo države nastale nakon SFRJ, situacija u vezi sa regionima i regionalizacijom u njima je različita.[4] Crna Gora i Severna Makedonija imaju slična rešenja kao Srbija, jer ih takođe odlikuje jednostepenost i gotovo potpuna monotipija (sa neznatno drugačijim položajem glavnih, odnosno prestonih gradova), kao i odsustvo pravog regionalnog nivoa.[5] Bosna i Hercegovina, sa svojim složenim sistemom koji uključuje entitete (svaki sa svojim sistemom lokalne samouprave) i kantonima kao federalnim jedinicama u jednom od entiteta, iako se ne može lako uporediti sa drugima, pre svega zbog okolnosti koje su do ovakve organizacije dovele,[6] ipak predstavlja sistem koji prepoznaje određene oblike višestepene i politipske teritorijalne organizacije. Sloveniju odlikuje jednostepeni sistem sa malim opštinama, kao osnovnim jedinicama lokalne samouprave, uz poseban tip urbanih opština sa posebnim statusom. Iako slovenački ustav poznaje regione kao samoupravni nivo vlasti, oni do sada nisu obrazovani.[7] Hrvatska danas ima jednostepenu lokalnu samoupravu u okviru koje se razlikuju dva tipa jedinica (opštine i gradovi),[8] kao

3 O tome npr. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2015, Territorial Organisation of the Republic of Serbia – Possibilities for Reform, *Serbian Architectural Journal*, vol. 7, iss. 3, pp. 401–419. U proseku, opštine u Srbiji, kao osnovne jedinice lokalne samouprave, imaju više od 40.000 stanovnika. Poređenja radi, u Hrvatskoj postoji 127 gradova i 428 opština, a prosečan broj stanovnika u opštinama je oko 3.000, dok u Sloveniji postoji 212 opština, pri čemu više od polovine njih ima manje od 5.000 stanovnika.

4 Za najskoriji pregled sadašnje situacije u svim bivšim republikama i pokrajinama SFRJ, videti zbornik: Đulabić, V., (ed.), 2024, *Regionalism and Regional Self-Government in South-East Europe*, Cham, Springer Nature Switzerland.

5 Za Crnu Goru vidi npr. Jovićević, M., 2019, Constitutional and Legal Foundations for Local Self-Government in Montenegro, *Lex Localis*, vol. 17, no. 3, pp. 493–511.

6 Sadašnja teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine postavljena je Mirovnim sporazumom za Bosnu i Hercegovinu (tzv. Dejtonskim sporazumom) iz 1995. godine, čiji je sastavni deo Ustav Bosne i Hercegovine. Od tada se vode i rasprave o njenom državnom uređenju i političkom sistemu – od tvrdnji da se radi o unitarnoj decentralizovanoj državni do onih po kojima je to nekakva realna unija sa izraženim konfederalnim elementima. O tome, npr. Sahadžić, M., Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini, u: Gavrić, S., Banović, D., Krause, C., (ur.), 2011, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema,* Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, str. 17–43.

7 Član 143 Ustava Slovenije. O tome npr. Končan, D., 2023, Ustavna ureditev in (ne) ustanovitev pokrajin v Sloveniji, *Pravnik*, god. 78, br. 5–6, str. 211–241.

8 Koprić, I., 2010, Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, god. 10, br. 2, str. 371–385.

i jedan nivo regionalne samouprave, srednji nivo vlasti oličen u 20 županija, koje su takav status stekle izmenama Ustava iz 2000. godine.[9]

Sve su ove zemlje, pod uticajem Evropske unije, posegnule za obrazovanjem tzv. razvojnih regiona, u skladu sa NUTS statističkom nomenklaturom,[10] uključujući i Srbiju koja je to učinila 2009. godine.[11]

U istraživanju regionalizacije u bivšoj Jugoslaviji iz istorijske perspektive, jedna od nezaobilaznih tema jesu i tzv. međuopštinske regionalne zajednice koje su tvorevina upravo Ustava iz 1974. te otuda i ovaj kratak prikaz njihovog postanka i funkcionisanja.

Regionalne zajednice opština bile su tema brojnih tekstova u stručnim i naučnim časopisima i o njima se najviše pisalo 70-ih i 80-ih godina.[12] Jednu od najdetaljnijih analiza dao je prof. Slavoljub Popović u svojoj monografiji iz 1983. godine.[13] Pored toga, podaci o njihovom funkcionisanju redovno su

9 Od 1993. do 2000. županije su bile drugi stepen lokalne samouprave. Vidi npr. Kopajčić Škrlec, N., Od jednostepene do višestepene lokalne samouprave: Lokalna samouprava u Hrvatskoj, u: Zlokapa, Z., Damnjanović, D., (ur.), 2007, *Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, Palgo centar, str. 50–91; Koprić, I., 2001, Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon promjena Ustava iz 2000. godine, *Hrvatska javna uprava*, god. 3, br. 1, str. 63–87.

10 NUTS (fr. *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*; nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku) uvedena je početkom 1970-ih radi standardizacije teritorijalnih jedinica u zemljama Evropske unije u statističke svrhe. U početku je sistem bio neformalan i zasnovan na džentlmenskom sporazumu između država članica i Eurostata, da bi obavezujući postao 2003. godine na osnovu Uredbe Evropskog parlamenta i Saveta (EZ) br. 1059/2003. Pored statistike, NUTS se razvio u alat regionalne politike EU i identifikovanja regionalnih razlika radi raspodele sredstava iz fondova EU. Međutim, kriterijum za definisanje NUTS jedinica jeste veličina, odnosno broj stanovnika, a ne ustavne ili kvalitativne razlike među regionima. Kao takav, on nije zamenio postojeće sisteme u više regionalizovanim državama EU, ali ima potencijal da utiče na modele regionalizacije u manje regionalizovanim ili zemljama kandidatima. O tome npr. Palermo, F., Santini, A., From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework, in: Toniatti, R., Palermo, F., Dani, M., (eds.), 2004, *An Ever More Complex Union: the Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution?*, Baden-Baden, Nomos, pp. 3–26.

11 Zakon o regionalnom razvoju, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 – dr. zakon). Slično je npr. u Sloveniji za potrebe regionalnog razvoja uspostavljeno 12 razvojnih regiona (baziranih na bivšim upravnim regionima ili područjima međuopštinske saradnje), a 2007. je u Makedoniji donet Zakon o ravnomernom regionalnom razvoju, kojim je utvrđeno osam plansko-razvojnih regiona.

12 Vidi npr. časopis *Pravna misao*, god. 1976, br. 3–4, god. 1977, br. 5–6 i god. 1978, br. 3–4; *Opština*, god. 1975, br. 4–5 i god. 1980, br. 9; *Arhiv*, god 1975, br. 2; *Samoupravna misao*, god. 1976, br. 1, god 1979, br. 2/ i god 1980, br. 3; *Marksistička misao*, god. 1980, br. 3.

13 Popović, S., 1983, *Regionalizacija u svetu i kod nas: pravni aspekt*, Beograd, Republički zavod za javnu upravu.

objavljivani u biltenima republičkih zavoda za javnu upravu, kao i izdanjima republičkih zavoda za statistiku.[14] Do uvođenja međuopštinskih regionalnih zajednica (ili zajednica općina, kako su nazivane u skladu sa Ustavom SR Hrvatske) dolazi nakon opsežnih reformi teritorijalne organizacije.

U daljem izlaganju biće detaljnije predstavljena rešenja iz člana 119 Ustava SFRJ iz 1974. kao i nešto detaljnija analiza odgovarajućih ustava SR Hrvatske i SR Srbije, koje su imale najrazrađenije oblike opštinskog udruživanja u zajednice. Posebno je interesantna Hrvatska, u kojoj su zajednice općina bile obavezne, te predstavljale drugostepeni nivo vlasti. Na odgovarajućim mestima daju se i određene napomene u vezi sa uređenjem u drugim socijalističkim republikama (prvenstveno Bosni i Hercegovini, gde se takođe moglo govoriti o procesima regionalizacije koji su dostigli određeni nivo koji prevazilazi prosto udruživanje opština).

Na kraju ovog priloga, postavlja se jedno hipotetičko pitanje: Da je SFRJ preživela, odnosno da su se međuopštinske regionalne zajednice zadržale u njenim republikama, kako bi one danas bile ocenjene, tj. da li bi zadovoljavale uvrežene evropske kriterijume kojima se određene teritorijalne jedinice kategorizuju kao regioni. U vezi sa tim, pravi se razlika između uređenja međuopštinskih regionalnih zajednica u SR Hrvatskoj i SR Srbiji prema Ustavu SFRJ i ustavima socijalističkih republika iz 1974. godine. Ove dve republike odabrane su jer su imale najrazvijeniju praksu obrazovanja međuopštinskih zajednica, što je u Hrvatskoj bila i ustavna obaveza. Kao merilo za to koriste se načela dokumenta Saveta Evrope – *Referentnog okvira za regionalnu demokratiju* iz 2009. godine,[15] koji predstavlja najrelevantniji panevropski dokument na ovu temu. SFRJ, naravno, nije bila članica Saveta Evrope, ali države nastale iz nje danas to jesu. Pored toga, mogli bi se uzeti u obzir i standardi Evropske unije u pogledu tzv. statističkih regiona (tzv. NUTS regiona), ali se to ovde ne čini s obzirom na to da se ne radi o jedinicama teritorijalne organizacije, odnosno nivoima vlasti, već samo o statističkim regionima.

2. ZAJEDNICE OPŠTINA PO USTAVU SFRJ IZ 1974.

Period od 1952. pa sve do 1967. kada su ukinuti srezovi, čime je lokalna samouprava u Jugoslaviji praktično postala jednostepena,[16] obeležila je, po

14 Npr. Republički zavod za statistiku je u periodu od 1975. do 1991. objavljivao godišnje publikacije pod nazivom *Međuopštinske regionalne zajednice u SR Srbiji.*

15 Council of Europe, 2009, *Reference Framework for Regional Democracy*, (https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd, 6. 4. 2025).

16 Milosavljević, B., 2015, *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, str. 280.

rečima profesora Jovana Đorđevića, „gotovo stalna teritorijalna reorganizacija."[17] Izgradnja komunalnog sistema započela je 1952. godine sa trećim Opštim zakonom o narodnim odborima. On počiva na opštini kao teritorijalno-političkoj jedinici, koja je od 1963. godine određena kao osnovna društveno-politička zajednica (odnosno nivo vlasti) u kojoj se ostvaruje samoupravljanje.[18] Najveći gradovi predstavljali su odstupanje od tog opšteg pravila, jer je bilo dozvoljeno da u njima mogu postojati opštine.

Po prof. Đorđeviću, zajednice opština 1974. se tamo gde su predviđene kao obavezni oblik udruživanja opština, pre svega u Hrvatskoj, pojavljuju kao neka vrsta zamene za drugi stepen lokalne samouprave, odnosno kao međustepen između opštine i republike, odnosno pokrajine.[19] I u republikama gde nisu bile predviđene kao obavezne, niti ustanovljene kao nivo vlasti, njihovo obrazovanje jeste predstavljalo oblik regionalnog povezivanja opština, odnosno ti procesi opisani su kao procesi regionalizacije.[20]

U tom smislu, u naslovu ovog rada „samoupravni regioni" ne nose taj epitet (samo) zbog samoupravnog socijalizma, kao perioda u kom su funkcionisale, već prvenstveno u kontekstu samouprave, jer se analiza svodi na procenu koliko su zajednice opština predstavljale samostalan nivo vlasti, odnosno stepen (regionalne) samouprave. U ovom kontekstu, izlažu se njihove osnovne karakteristike, u pogledu položaja unutar sistema teritorijalne organizacije, njihovi organi, a posebno njihove nadležnosti i način finansiranja. Konačno, to su i osnovni indikatori koje uzimaju u obzir današnji panevropski standardi kada se procenjuje da li određeni entitet zavređuje epitet regiona.

Drugi, i češće navođeni, razlog za uvođenje regionalnih zajednica autori su videli u nedovoljnom uspehu dotadašnjih formi i mehanizama međuopštinske saradnje.[21] Naime, međuopštinska saradnja javlja se još početkom

17 Đorđević, J., 1989, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija, str. 699.

18 Za kratak opis i kritiku komunalnog sistema vidi Milosavljević, B., 2009, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, str. 23–24. Milosavljević tvrdi da, iako je opština bila postavljena kao osnovna teritorijalna jedinica vlasti, sa širokom ulogom i složenom organizacijom, nije se radilo o suštinskoj decentralizaciji ili samoupravi, s obzirom na to da je opština bila pod punom kontrolom centralnih državnih i partijskih organa.

19 Đorđević, J., 1989, str. 700. Slično smatra i Popović, koji ističe da je još u Ustavu iz 1963. godine izražena tendencija ukidanja srezova, paralelno sa uvođenjem šire mogućnosti saradnje opština i udruživanja njihovih sredstava (što je predviđao i Ustav iz 1974. u članu 103) (Popović, S., 1983).

20 Popović, S., 1983, str. 128.

21 Mada, postojala su i mišljenja da je udruživanje opština (barem u SR Hrvatskoj) donelo određene rezultate, ali nedovoljne za dalji razvoj. V. Đurić, Đ., 1976, Zajednice općina –

50-ih, u zakonima o narodnim odborima kojim su postavljeni temelji sistema lokalne samouprave posle Drugog svetskog rata.

Kao što je i po Ustavu iz 1963. i ovom iz 1974. opština bila označena kao osnovna društveno-politička zajednica,[22] tako je po oba ustava međuopštinska saradnja bila ustavni princip. Međutim, do donošenja Ustava iz 1974. ona je nedovoljno korišćena, a razlozi su između ostalog pronalaženi u opisanim čestim i turbulentnim promenama teritorijalne organizacije.[23] Tako je potreba za „svestranijom saradnjom opština" našla svoje mesto i u rezoluciji Desetog kongresa Saveza komunista Jugoslavije, u kojoj se prepoznaje potreba za utvrđivanjem zajedničkih programa razvoja, udruživanjem sredstava, obrazovanjem zajedničkih organa, organizacija i službi.[24]

Ustav SFRJ iz 1963. godine predviđao je da opštine međusobno sarađuju, slobodno udružuju svoja sredstva radi vršenja određenih poslova iz svoje nadležnosti ili radi stvaranja uslova za zadovoljavanje potreba od zajedničkog interesa, osnivaju zajedničke organe, organizacije i službe, preduzimaju zajedničke akcije i razmenjuju iskustva.[25] Ovakav koncept međuopštinske saradnje, zasnovan na dobrovoljnosti, naši propisi poznaju i danas.[26]

Ustavom iz 1974. princip međuopštinske saradnje i slobodnog udruživanja je učvršćen i proširen uvođenjem mogućnosti da se udruživanje opština u gradske ili regionalne zajednice ustavom republika ili pokrajina odredi kao obavezno i da te zajednice onda postaju posebne društveno-političke zajednice (odnosno, nivo vlasti, kao i opština, republike i pokrajine) na koje se prenose poslovi iz nadležnosti republike, autonomnih pokrajina ili opština

nove društveno-političke zajednice u SR Hrvatskoj, *Pravna misao*, god. 76, br. 3–4, str. 44–53.

22 Pojam društveno-političkih zajednica uvodi Ustav SFRJ iz 1963. godine koji ih određuje kao pravna lica koja su ovlašćena da donose društvene planove i upravljaju materijalnim sredstvima za razvoj zajednica (čl. 26–27). U Glavi V Ustav određuje društveno-političke zajednice, počevši od opštine, kao osnovne zajednice, preko srezova, socijalističkih republika i autonomnih pokrajina, do federacije. Savremenom terminologijom rečeno, radi se o jedinicama teritorijalne organizacije, odnosno vertikalne podele vlasti.

23 Đorđević, J.,1989, str. 699; slično i: Popović, S., 1978, Neka pitanja u vezi sa teritorijalnom regionalizacijom u Jugoslaviji sa posebnim osvrtom na SR Srbiju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 18, str. 15–42.

24 To je sadržano u rezoluciji koja nosi naslov „Borba za dalju izgradnju socijalističkog samoupravljanja i zadaci Saveza komunista Jugoslavije" (Glava IV tačka 3 stav 2 rezolucije). V. Savez komunista Jugoslavije, *Deseti kongres Saveza komunista Jugoslavije: dokumenti*, Beograd, Komunist, str. 177–221.

25 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 14/1963, čl. 103.

26 Vidi čl. 88–89. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 (dr. zakon), 101/2016 (dr. zakon), 47/2018, 111/2021 (dr. zakon).

(odnosno drugih nivoa vlasti). Praktično, Ustav je predviđao tri modaliteta: fakultativno udruživanje opština u gradske i regionalne zajednice bez svojstva društveno-političke zajednice (član 119 st.1); obavezno udruživanje u regionalne zajednice sa svojstvom društveno-političkih zajednica (st. 2) i, specifično rešenje za gradove - gradske zajednice sa svojstvom društveno-političkih zajednica (st. 3). Predviđeni modaliteti osmišljeni su kao put ka efikasnijoj međuopštinskoj saradnji sa trajnijim karakterom, ali s obzirom na to da se na „ove ideje različito gledalo u teritorijalno većim i manjim republikama",[27] Ustav nije sam predvideo obavezno udruživanje opština, već je taj izbor prepustio republičkim ustavima.

Zajednice su, prema saveznom ustavu, mogle da obavljaju tri grupe poslova: originerne (one koje su imale karakter društveno-političkih zajednica), poslove poverene od strane Republike (ili pokrajine) i poslove koje su im poverile udružene opštine.

Međutim, koncept regionalizacije predviđen saveznim ustavom na različite načine je razrađen u republičkim i pokrajinskim ustavima i zakonima. Naime, kako ističu tadašnji autori, proces regionalizacije praktično je počeo da se ostvaruje u tri republike (Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori), dok su se druge i u ustavnim tekstovima i u praksi zadržale na labavijim oblicima međuopštinske saradnje. Popović prepoznaje tri modela – u Hrvatskoj, Srbiji i Bosni i Hercegovini.[28]

Ustav SR Bosne i Hercegovine zadržao se na dobrovoljnosti, uz mogućnost da se obaveznost uvede zakonom.[29] Tamo je bilo 22 regionalne zajednice opština, ali sa najužim nadležnostima u poređenju sa Srbijom i Hrvatskom, te se smatralo da je među ove tri socijalističke republike koje su više radile na razvoju regionalizma, on najmanje razvijen.[30] Pored toga, u Bosni i Hercegovini je kasnije došlo do obrazovanja zajednica nego u Hrvatskoj i Srbiji.

Crnogorski ustav nije predviđao mogućnost prenošenja poslova na zajednice, dok je makedonski sadržao samo načelnu mogućnost, slično kao i slovenački, koji je više pažnje posvetio jedino gradskim zajednicama.[31]

Ustav SFRJ je prepoznao posebnost gradskih zajednica za koje je odredio drugačiji okvir nego za druge zajednice opština. Naime, stav 3 člana 119 predviđao je da se opštine u gradovima udružuju u gradske zajednice „kao po-

27 Tako Milosavljević, B., 2015, str. 288.
28 Popović, S., 1983, str. 128.
29 Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, *Sl. list SR Bosne i Hercegovine*, br. 4/1974, član 274–281.
30 Popović, S., 1983, str. 4.
31 *Ibid*, str. 125–127.

sebne društveno-političke zajednice kojima opštine, u zajedničkom interesu, poveravaju određena prava i dužnosti." Na njih su takođe mogli da se prenesu i poslovi iz nadležnosti republike odnosno autonomne pokrajine. Odredba je formulisana tako da ne ostavlja mogućnost da gradske zajednice nemaju svojstvo društveno-političke zajednice. Međutim, to nije bio slučaj u svim republikama. Ustav SR Slovenije, recimo, predviđao je da gradovi sa više opština predstavljaju posebnu društveno-političku zajednicu, kao i u Ustavu SR Srbije, SR Bosne i Hercegovine i SR Hrvatske, gde su se u takvim gradovima opštine obavezno udruživale u gradske zajednice. Veliki gradovi, u jugoslovenskim razmerama, imali su karakter gradskih zajednica, a ustavom je taj položaj utvrđen za Beograd i Sarajevo.[32] Gradska zajednica Zagreb postojala je pored devet drugih zajednica opština u SR Hrvatskoj.[33]

Sa druge strane, makedonski republički ustav predviđao je fakultativne gradske zajednice bez svojstva društveno-političkih zajednica, dok crnogorski gradske zajednice uopšte nije poznavao, već samo regionalne, kao oblik sporazumnog udruživanja opština.[34] Amandmanima iz 1981. godine na republičke i pokrajinske ustave je proširena ustavna materija o gradskim zajednicama.[35]

Ovakvo posebno uređenje gradskih zajednica može se posmatrati i iz perspektive evolucije položaja gradskih opština koje su u Srbiji prešle put od samostalnih jedinica lokalne samouprave, preko tzv. jedinica izvedenog tipa od 1990. kada je počelo umanjivanje njihovog značaja, te su služile jedino da bi obezbedile nekoj jedinici status grada (tačnije četiri grada), a u uslovima jednostepene lokalne samouprave potpuno su izgubile svoju samoupravu i postale samo prosti delovi grada.[36]

2.1. ZAJEDNICE OPĆINA U SR HRVATSKOJ

Ustav SR Hrvatske iz 1974. predviđao je obavezu stvaranja zajednica opština u obliku drugostepenog nivoa vlasti.[37] Obrazovane su dve vrste zajednica – devet zajednica opština i gradska zajednica Zagreb, sve sa položajem društveno-političkih zajednica. Kako je ustav predviđao obavezno udruživanje, odnosno svaka opština morala je da bude u sastavu određene zajednice opština, bilo je predviđeno da se u slučaju nepostizanja društvenog dogovora

32 Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, član 281.
33 Đurić, Đ., 1976, str. 45.
34 O gradskim zajednicama detaljnije Đorđević, J., 1989, str. 700–702.
35 Posebno o Amandmanu VII na Ustav SR Srbije: *ibid*, str. 701–702.
36 Milosavljević, B., Jerinić, J., 2020, *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, Beograd, Službeni glasnik, str. 159.
37 Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 8/1974, čl. 182–187.

između opština i republike,[38] zajednica obrazuje republičkim zakonom.[39] Prilikom grupisanja opština u zajednice vodilo se računa o ekonomskim, istorijskim razlozima, ranijim udruživanjima i razlikama u veličini opština.

Zajednice opština bile su intermedijarni nivo vlasti – između republike i opština – što je procenjeno kao potrebno s obzirom na to da su republike 1974. dobile značajne nadležnosti.[40] Ustav SR Hrvatske predviđao je da zajednice imaju svojstvo pravnog lica i da imaju skupštinu i druge organe. Skupština je bila najviši organ zajednice i imala je tri veća – veće udruženog rada, u koje su delegate slali radni ljudi iz organizacija udruženog rada, veće opština čije su odbornike birale skupštine udruženih opština i društveno-političko veće. Predsedništvo skupštine činili su predsednik i potpredsednik skupštine i predsednici veća, kao i predsednik izvršnog veća, koje je bilo izvršni organ zajednice. Konačno, zajednica je imala i svoju upravu, kao i svoje pravobranilaštvo.

Statut zajednice donosila je skupština, uz mišljenje svih skupština opština u njenom sastavu, a njime su uređivani delokrug organa, način odlučivanja u skupštini, odnosi između zajednice i opštinskih organa i sl.

Zajednice su obavljale tri vrste nadležnosti – originerne (izvorne), utvrđene republičkim ustavom; poslove koje im prenese republika i poslove koje im prenesu opštine. Poslovi u izvornoj nadležnosti opština predviđeni Ustavom SR Hrvatske obuhvatali su kako konkretne poslove u određenim oblastima, tako i usklađivanje i zauzimanje zajedničkih stavova u tim oblastima.[41] Recimo, tu su se našli poslovi od donošenja prostornih i društvenih planova, preko organizovanja narodne odbrane, zatim uređenja odnosa od zajedničkog interesa za privredni, kulturni, zdravstveni i socijalni život na području zajednice, neki inspekcijski poslovi, kao i vršenje prava i dužnosti društveno-političke zajednice u odnosu na organizacije udruženog rada, uključujući i njihovo osnivanje, zatim poslovi u odnosu na samoupravne interesne zajednice, pravosudne i druge državne organe, kao i osnivanje organa, organizacija i službi radi obavljanja tih poslova zajednice opština.

38 Prema Ustavu SFRJ iz 1974. društveni dogovori bili su vrsta samoupravnih opštih akata, pored samoupravnih sporazuma i drugih opštih akata organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica (član 404). O pojmu i pravnoj prirodi društvenih dogovora, vidi npr. Jovanović, V., Košutić, B., 1981, *Samoupravno pravo u pravnom sistemu SFRJ*, Beograd, Privredna štampa, str. 112–125.

39 U toku 1974. zaključeno je sedam društvenih dogovora (svi su objavljeni u *Narodnim novinama*, br. 33/1974), dok je Zakon o utvrđivanju zajednice općina ličkog područja objavljen u br. 42/1974. Sledeće godine donet je Zakon o utvrđivanju područja zajednice općina zagrebačke okoline, *Narodne novine*, br. 12/1975.

40 Popović, S., 1983, str. 129.

41 Đurić, Đ., 1976, str. 45.

Republika je prenosila poslove uglavnom zakonima[42] i taj prenos nije morao biti linearan, odnosno jednak za sve opštine, a među njima su bili i poslovi iz oblasti narodne odbrane, unutrašnjih poslova, društvene kontrole cena, drugostepena nadležnost u nekim upravnim postupcima itd. Međutim, ovakav način prenosa nadležnosti kritikovan je jer nije bilo sporazumevanja između republike i opština, nije ostavljan prostor za specifičnosti raznih opština, kao i zbog pasivnosti opština u pogledu predlaganja poslova koji bi mogli da se prenesu.[43] Treba dodati i da poslovi nisu morali biti isti u svim opštinama.

Takođe, pored regulatornih poslova, to su bili i određeni upravni poslovi, uključujući i drugostepeno odlučivanje u nekim upravnim stvarima, kao i brojni inspekcijski poslovi (kako prvostepene, tako i drugostepene inspekcije).[44] Konačno, u zajednicama su se osnivala i veća za prekršaje (preteče prekršajnih sudova), kao i javno pravobranilaštvo.

Sa druge strane, opštine su na zajednice prenele manji broj poslova i to su samo izuzetno bili normativni poslovi, a češće upravni poslovi. Proces prenosa u ovom smeru išao je sporo, a komentatori su kao razlog iznosili činjenicu da zajednice nisu prihvaćene od strane opština kao „samoupravni nivo zajedništva".[45]

Zakonom je bio uređen udeo poreza, taksi i drugih davanja koja su zajednicama pripadala za finansiranje izvornih poslova zajednice, kao i obaveza Republike i opština da obezbede sredstva za finansiranje prenetih poslova.[46]

2.2. MEĐUOPŠTINSKE REGIONALNE ZAJEDNICE U SR SRBIJI

U SR Srbiji međuopštinske regionalne zajednice nisu bile društveno-političke zajednice (jednostavnije rečeno, nisu bile poseban nivo vlasti), već samoupravne organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja.[47]

O pojmu društveno-političkih zajednica koji je uveden Ustavom iz 1963. već je bilo reči.[48] Ustavom iz 1974. konstitucionalizovane su samoupravne interesne zajednice (SIZ), kao samoupravne organizacije korisnika usluga i odgovarajućih ustanova društvenih službi ili organizacije isključivo korisnika ili organizacija udruženog rada u određenim oblastima. One su mogle da budu

42 Npr. Zakon o nadležnostima organa zajednica općina, *Narodne novine*, br. 2/1976.
43 Popović, S., 1983, str. 135–137.
44 Za detaljniji prikaz vidi: Đurić, Đ., 1976, str. 48–49.
45 Popović, S., 1983, str. 137–138.
46 Đurić, Đ., 1976, str. 46.
47 Za pojam društveno-političkih zajednica, vidi: fn. 21, a o samoupravnim interesnim zajednicama V. Jovanović, V., Košutić, B., 1981, str. 52–55.
48 Vidi fn. 21.

opštinske, gradske, regionalne, pokrajinske ili republičke, odnosno područje njihovog osnivanja nekad se poklapalo sa regionalnim i gradskim zajednicama opština. Odnosi između ovih zajednica i regionalnih zajednica opština bili su kompleksni i podrazumevali su prava koja je zajednica vršila u odnosu na SIZ-ove (npr. osnivanje, utvrđivanje načela njihove organizacije, potvrđivanje ili davanje mišljenja na njihove sporazume i druge akte), sve zavisno od mnogobrojnih zakona koji su uređivali njihovo osnivanje u različitim oblastima.[49]

Kako je profesor Bogoljub Milosavljević to slikovito prikazao, Ustav SR Srbije je „stao na pola puta". Dakle, međuopštinske regionalne zajednice jesu bile obavezan oblik udruživanja, ali nisu imale sva obeležja nivoa vlasti, a verovatno je i takav njihov karakter bio smetnja njihovom funkcionisanju, sve do ukidanja.[50] Takođe, poznavaoci prilika u vreme postojanja ovih zajednica u Srbiji primećuju da su se stavovi o njima razlikovali između Republike i opština. Republički organi smatrali su ih važnom institucijom, dok su stavovi opština bili podeljeni. Za manje opštine one su bile korisne, jer su donosile solidarnost u zadovoljavanju zajedničkih potreba i omogućavale da se stavovi opština potpunije afirmišu u republičkim organima vlasti. Sa druge strane, za veće opštine (u kojima nisu bila sedišta zajednica) one nisu bile potrebne, jer se smatralo da im onemogućavaju neposrednu vezu sa republičkim organima vlasti. Kada je Srbija od svog ustava iz 1990. krenula putem centralizacije, to je značilo i kraj regionalnih zajednica koje se nisu našle u njemu, a praktično su prestale da postoje stupanjem na snagu Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi 1991. godine.[51]

Opštine su se udruživale u međuopštinske regionalne zajednice putem društvenih dogovora između opština i Republike. Njihova osnovna uloga bila je usklađivanje razvojnih i drugih interesa udruženih opština, ali su vršile i veliki broj poverenih poslova iz nadležnosti Republike.

Po Ustavu SR Srbije iz 1974. opštine su mogle da se udruže u međuopštinske regionalne i u gradske zajednice „radi ostvarivanja trajne saradnje,

49 Detaljnije o samoupravnim interesnim zajednicama i njihovom odnosu sa međuopštinskim regionalnim zajednicama u Srbiji, vidi: Popović, S., 1983, str. 212–223.

50 O „hibridnoj prirodi" ovih zajednica i razlozima za ovakvo uređenje koje je delimično ležalo u strepnji da bi one mogle da suze poziciju opštine u sistemu vlasti, vidi: Milosavljević, B., 2015, str. 288.

Slično i Popović navodi da iako nemaju izričito karakter društveno-političke zajednice, one imaju njihove jake karakteristike, odnosno one jesu „pretežnim delom društveno-političke zajednice […], a u manjem obimu samoupravne interesne zajednice." (Popović, S., 1983, str. 228–233).

51 Milosavljević, B., 2015, str. 289.

planiranja razvoja i usklađivanja i donošenja zajedničkih planova i programa […] i ostvarivanja drugih zajedničkih interesa".[52] To udruživanje vršilo se na osnovu društvenog dogovora, kao i u Hrvatskoj, a mogli su im biti povereni poslovi (odnosno prava i dužnosti) iz delokruga opština ili republike. U tome leži još jedna razlika, jer zajednice u Srbiji nisu imale svoje izvorne nadležnosti, već su jedino bile imaoci javnih ovlašćenja. I pored toga što nisu bile nivo vlasti, one jesu imale pravni subjektivitet.

Međuopštinska regionalna zajednica imala je svoj statut koji je usvajan uz saglasnost skupština udruženih skupština, po prethodnom mišljenju Skupštine SR Srbije. Republičkim ustavom je propisano da se zakonom može utvrditi obaveza obrazovanja zajedničkih međuopštinskih organa „kad je to od opšteg interesa za Republiku" (član 285 Ustava SR Srbije). Takvi organi su bili najpre osnovani u oblasti unutrašnjih poslova i odbrane.[53] Pored tih organa, zajednice su imale svoju skupštinu, izvršne i upravne organe, a za njihovo područje obrazovane su regionalne ispostave društveno-političkih organizacija, regionalne samoupravne interesne zajednice, komore, zadružni savezi, zavodi, udruženja i druge organizacije.

Odmah nakon usvajanja republičkog ustava, u toku 1974. obrazovano je 16 međuopštinskih regionalnih zajednica na teritoriji SR Srbije bez pokrajina, sa područjima koja su se uglavnom poklapala sa bivšim srezovima, što je smatrano privremenim rešenjem.[54] Naredne godine, usvojeni su društveni dogovori kojima je organizacija drastično izmenjena, pa je obrazovano osam zajednica koje su obuhvatale 114 opština centralne Srbije, dok zajednice nisu obrazovane na područjima pokrajina, a grad Beograd bio je gradska zajednica.[55] Dakle, iako se to odnosilo na područje autonomnih pokrajina, za razliku od Hrvatske, gde je za sve opštine bilo obavezno da uđu u neku zajednicu, u Srbiji je postojala neka vrsta asimetrije, s obzirom na to da na delu područja Republike zajednice nisu postojale.

Pokrajinski ustavi takođe su mogli da urede pitanje udruživanja opština na svojoj teritoriji. Obe pokrajine su se u svojim ustavima zadržale na mogućnosti da opštine osnuju zajedničke organe i službe i povere im određene poslove, s tim što je ustav SAP Kosovo predviđao i mogućnost poveravanja poslova od strane pokrajine.[56]

52 Ustav Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS,* br. 8/1974, član 284 stav 1.
53 Milosavljević, B., 2015, str. 289.
54 Popović, S., 1978, str. 19–22.
55 Društveni dogovori objavljeni su u *Službenom glasniku SRS*, br. 33/1975.
56 Popović, S., 1983, str. 128.

Odmah nakon republičkog ustava, donet je Zakon o poveravanju međuopštinskim regionalnim zajednicama vršenja određenih prava i dužnosti Republike.[57] Pored nadležnosti, ovaj zakon uređivao je i položaj i ulogu zajednica, prava i dužnosti njene skupštine, vrste akata kojima se uređuju određeni odnosi itd. Pored njega, i brojnim drugim zakonima su im poveravani poslovi iz republičke nadležnosti.[58] Sa druge strane, pošto nisu imale karakter društveno-političkih zajednica, nisu im se mogli poveriti inspekcijski poslovi iz republičke nadležnosti.[59] Zajednice su se finansirale iz sredstava Republike i udruženih opština, s tim što je Republika obezbeđivala više nego duplo veća sredstva.[60]

3. POGLED U BUDUĆNOST

Iz ovih kratkih prikaza ustavnog uređenja međuopštinskih regionalnih zajednica u ustavima SR Srbije i SR Hrvatske možemo već zaključiti da su u Hrvatskoj ove zajednice praktično bile regionalni nivo vlasti, dok u Srbiji udružene opštine ipak nisu kreirale nove teritorijalne jedinice.

Ako pogledamo ova dva sistema „u budućnosti", tj. iz perspektive sadašnjih evropskih standarda, šta bismo mogli da zaključimo? Danas bismo sa sigurnošću mogli da kažemo da su međuopštinske regionalne zajednice umrle zajedno sa SFRJ, odnosno da dve bivše republike nisu gradile svoje ideje regionalizacije na tim osnovama – doduše, iz drugačijih razloga. Hrvatske županije, današnji regionalni nivo vlasti, ne vuku korene od zajednica općina, već iz ranije istorije.[61] Sa druge strane, Srbija je posle 1990. krenula putem centralizacije, iz kog se i danas nije izvukla. Okruzi koji su obrazovani 1992. godine, kao oblici dekoncentracije, samo su se delimično teritorijalno poklapali sa međuopštinskim regionalnim zajednicama, pa se tu ne može tražiti korelacija.

U okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope su dugo postojala nastojanja da se i u oblasti regionalne demokratije definišu evropski

57 Zakon o poveravanju međuopštinskim regionalnim zajednicama vršenja određenih prava i dužnosti Republike*, Sl. glasnik SRS*, br. 42/1976, 11/1976, 30/1976 i 1/1980.

58 Recimo, to su bili zakoni o putevima, o sistemu veza, o železnici, o planiranju i uređenju prostora, o građevinskom zemljištu, o revalorizaciji stambenih zajednica u društvenu svojinu i zakupu poslovnih zgrada i prostorija, o komunalnim delatnostima, o komunalnim taksama, o sahranjivanju i grobljima, kao i u oblasti poljoprivrede, šumarstva i lovstva, veterinarstva, vodoprivrede itd.

59 Popović, S., 1983, str. 228.

60 Milosavljević iznosi podatke za 1987. godinu kada je Republika izdvajala za to 0.6% ukupnih prihoda budžeta, a to je činilo 69,5% sredstava međuopštinskih zajednica, dok su opštine učestvovale sa 30,5% (Milosavljević, B., 2015, str. 289).

61 Škarica, M., 2020, Interplay between the tiers in Croatian local government: who is winning the interdependence game, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 20, no. 2, pp. 207–240.

standardi koji bi bili kodifikovani na način na koji je to učinila Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, dakle u formi konvencije koja bi bila ponuđena državama članicama na ratifikaciju. Nakon intenzivnih razgovora o tome početkom 1990-ih, došlo se do zaključka da u pogledu regionalnih struktura među državama članicama Saveta Evrope ipak postoje tolike razlike da je teško doći do nekih zajedničkih, obavezujućih standarda. Stoga je 2009. usvojen dokument nazvan Referentni okvir za regionalnu demokratiju, koji ima karakter smernica, odnosno minimalnih zajedničkih evropskih standarda.[62]

Iz ovog dokumenta mogu se izdvojiti četiri kriterijuma koji mogu predstavljati elemente definicije regiona.

Prvo, regionalne vlasti su one koje se nalaze između centralnog nivoa i lokalnih vlasti (koje mogu postojati u jednom ili više nivoa), uz napomenu da to ne mora podrazumevati i hijerarhijski odnos između regionalnih i lokalnih vlasti. Zajednice opština u SR Hrvatskoj, sa statusom društveno-političke zajednice jesu zadovoljavale taj kriterijum, dok je u Srbiji to upitno, jer takav karakter nije bio izričito prepoznat u republičkom ustavu i zakonima, već su se po obimu poslova koje su zajednice obavljale, kao imaoci javnih ovlašćenja, samo približavale tome.

Drugo, tamo gde postoje regionalne vlasti, princip regionalne samouprave treba da bude prepoznat u zakonima ili u ustavu. Kada posmatramo ovaj kriterijum, treba primetiti da su u hrvatskom republičkom ustavu zajednice opština bile obavezne, odnosno morale su da obuhvate sve opštine na teritoriji tadašnje SR Hrvatske, dok je u Srbiji zadržan njihov fakultativni karakter i one nisu obuhvatile celo područje republike.

Treće, taj ustavni ili zakonski okvir treba da definiše regionalnu samoupravu kao određeni krug nadležnosti i sposobnost regionalnih vlasti da u tim okvirima, uređuju i vode određeni deo javnih i poslova u sopstvenoj nadležnosti, u interesu stanovništva te zajednice i u skladu sa principom supsidijarnosti. Imajući u vidu da je republički ustav u Hrvatskoj sadržao popis oblasti u kojima zajednice opština imaju izvornu nadležnost, kao i da je sadržao garancije u pogledu finansiranja tih nadležnosti, za razliku od Srbije, gde je jedino bila predviđena mogućnost da Republika odnosno opštine, povere zajednicama određeni deo svojih poslova, i ovde se može zaključiti da su u Hrvatskoj te zajednice bile bliže standardu regiona, nego one u Srbiji.

Konačno, četvrto, regionalnu samoupravu trebalo bi da vrše skupštine izabrane na neposrednim, slobodnim izborima, tajnim glasanjem. Imajući

62 Vidi Merloni, F., (ed.), 2016, *Regionalisation trends in European Countries, 2007–2015*, Strasbourg, Council of Europe, p. 3; Pfeil, B. S., 2010, Regionale Selbstverwaltung beim Europarat: Der neue „Bezugsrahmen für regionale Demokratie», *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 3, pp. 114–128.

u vidu karakter izbora u SFRJ generalno, ovde moramo imati određenu zadršku i kada su u pitanju organi regionalnih zajednica, s tim što možemo primetiti da je u slučaju Hrvatske republički ustav jasnije definisao organe zajednica opština. Naravno, da je SFRJ bila članica Saveta Evrope, pa samim tim i potpisnica Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, izbori u njoj bili bi sagledavani i iz te perspektive.[63]

Iz svega navedenog, uz ovu poslednju zadršku koja se odnosi na izbore organa regionalnih zajednica, možemo da zaključimo da su zajednice u Hrvatskoj bile bliže današnjem shvatanju regiona, nego što je to bio slučaj u Srbiji.

Dalji razvoj događaja u obe, sada nezavisne države, pokazao je da u Hrvatskoj danas postoji regionalna samouprava, u obliku županija (uz dodatak grada Zagreba, koji ima status županije), dok u Srbiji regioni praktično ne postoje.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Council of Europe, 2009, *Reference Framework for Regional Democracy*, (https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd, 6. 4. 2025).
2. Đorđević, J., 1989, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija.
3. Đulabić, V., (ed.), 2024, *Regionalism and Regional Self-Government in South-East Europe*, Cham, Springer Nature Switzerland.
4. Đurić, Đ., 1976, Zajednice općina – nove društveno-političke zajednice u SR Hrvatskoj, *Pravna misao*, god. 76, br. 3-4, str. 44–53.
5. Jerinić, J., Regional Self-Government in Serbia: At Odds with Reality, in: Đulabić, V., (ed.), 2024, *Regionalism and Regional Self-Government in South-East Europe*, Cham, Springer Nature Switzerland, pp. 123–141.
6. Jovanović, V., Košutić, B., 1981, *Samoupravno pravo u pravnom sistemu SFRJ*, Beograd, Privredna štampa.

63 Ovde se misli na garanciju prava na slobodne izbore iz člana 3 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja podrazumeva tajno glasanje, pod uslovima koji obezbeđuju izražavanje mišljenja građana pri izboru predstavničkih tela. Iako je Evropski sud za ljudska prava stao na stanovište da se ove garancije direktno primenjuju na regionalne izbore samo kada se radi o predstavničkim telima koja imaju zakonodavna ovlašćenja, standard slobodnih izbora smatra se opšteprihvaćenim u evropskim okvirima. O ovakvoj praksi Evropskog suda, vidi npr. Ten Napel, H. M., 2009, The European Court of Human Rights and political rights: The need for more guidance, *European Constitutional Law Review*, vol. 5, no. 3, pp. 469–470.

7. Jovićević, M., 2019, Constitutional and Legal Foundations for Local Self-Government in Montenegro, *Lex Localis*, vol. 17, no. 3, pp. 493–511.
8. Končan, D., 2023, Ustavna ureditev in (ne)ustanovitev pokrajin v Sloveniji, *Pravnik*, vol. 78, no. 5-6, str. 211–241.
9. Koprić, I., 2001, Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon promjena Ustava iz 2000. godine, *Hrvatska javna uprava*, god. 3, br. 1, str. 63–87.
10. Koprić, I., 2010, Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, god. 10, br. 2, str. 371–385.
11. Merloni, F., (ed.), 2016, *Regionalisation trends in European Countries, 2007–2015*, Strasbourg, Council of Europe.
12. Milosavljević, B., 2009, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština.
13. Milosavljević, B., 2015, *Dva veka lokalne samouprave – Razvoj zakonodavstva 1804–2014*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština.
14. Milosavljević, B. and Jerinić, J., 2015, Territorial Organisation of the Republic of Serbia – Possibilities for Reform, *Serbian Architectural Journal*, vol. 7, iss. 3, pp. 401–419.
15. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2020, *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, Beograd, Službeni glasnik.
16. Popović, S., 1978, Neka pitanja u vezi sa teritorijalnom regionalizacijom u Jugoslaviji sa posebnim osvrtom na SR Srbiju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 18, str. 15–42.
17. Popović, S., 1983, *Regionalizacija u svetu i kod nas: pravni aspekt*, Beograd, Republički zavod za javnu upravu.
18. Pfeil, B. S., 2010, Regionale Selbstverwaltung beim Europarat: Der neue „Bezugsrahmen für regionale Demokratie", *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 3, pp. 114–128.
19. Sahadžić, M., Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini, u: Gavrić, S., Banović, D., Krause, C., (ur.), 2011, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema,* Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, str. 17–43.
20. Savez komunista Jugoslavije, *Deseti kongres Saveza komunista Jugoslavije: dokumenti*, Beograd, Komunist.
21. Škarica, M., 2020, Interplay between the tiers in Croatian local government: who is winning the interdependence game, *Hrvatska i komparativ-*

na javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 20, no. 2, pp. 207–240.

22. Ten Napel, H. M., 2009, The European Court of Human Rights and political rights: The need for more guidance, *European Constitutional Law Review*, vol. 5, no. 3, pp. 464–480.
23. Toniatti, R., Palermo, F., Dani, M., (eds.), 2004, *An Ever More Complex Union: the Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution?*, Baden-Baden, pp. 3–26.
24. Zlokapa, Z., Damnjanović, D. (ur.), 2007, *Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, Beograd, Palgo centar.

Izvori

1. Zakon o regionalnom razvoju, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 – dr. zakon.
2. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 (dr. zakon), 101/2016 (dr. zakon), 47/2018, 111/2021 (dr. zakon).
3. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 14/1963.
4. Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, *Sl. list SR Bosne i Hercegovine*, br. 4/1974.
5. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 8/1974.
6. Ustav Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS,* br. 8/1974.
7. Zakon o utvrđivanju zajednice općina ličkog područja, *Narodne novine*, br. 42/1974.
8. Zakon o utvrđivanju područja zajednice općina zagrebačke okoline, *Narodne novine*, br. 12/1975.
9. Zakon o nadležnostima organa zajednica općina, *Narodne novine*, br. 2/1976.
10. Zakon o poveravanju međuopštinskim regionalnim zajednicama vršenja određenih prava i dužnosti Republike*, Sl. glasnik SRS*, br. 42/1976, 11/1976, 30/1976 i 1/1980.

YUGOSLAV SELF-GOVERNING REGIONS IN THE LIGHT OF TODAY'S EUROPEAN STANDARDS

Jelena Jerinić

ABSTRACT

The absence of a middle tier of government is often regarded as one of the principal shortcomings of Serbia's current territorial organization. Historically, however, this arrangement is relatively recent and dates only from 1990, when the inter-municipal regional communities introduced by the 1974 Constitution of the SFRY were abolished. The Constitution allowed each Yugoslav republic to determine the form and scope of these communities. Consequently, in Croatia they effectively functioned as a regional level of government, whereas in Serbia they did not constitute separate territorial units, and in some other republics remained merely a framework for voluntary inter-municipal cooperation. Focusing on Serbia and Croatia, this paper examines the motives behind the introduction of inter-municipal regional communities, the reasons for their differing institutional development, and broader attitudes toward regionalism across the former Yugoslavia before and after its dissolution. It also considers whether these communities, had they survived, would today meet European standards of regional democracy, particularly those defined by the 2009 Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy.

Key words: inter-municipal regional communities, decentralization, regionalization, regional democracy, SFRY, Constitution of 1974, Council of Europe.

IV
(KON)FEDERIRANJE FEDERACIJE

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.skaric

Светомир ШКАРИЌ[1]

ПЕДЕСЕТ ГОДИНИ ОД УСТАВОТ НА СФРЈ ОД 1974 ГОДИНА: РЕТРОГРАДЕН УСТАВ

Апстракт: *Текстот на Светомир Шкариќ го анализира Уставот на СФРЈ од 1974 година како ретроградeн и контрадикторен документ што ја трансформирал Федерацијата во фактичка конфедерација од осум членки. Авторот тврди дека Уставот, наместо да ја зацврсти државата, ја поттикнал нејзината дезинтеграција, префрлајќи го суверенитетот кон републиките и покраините и воведувајќи механизми на консензус и вето што ја парализирале Федерацијата. Истовремено, самоуправувањето било потиснато од растечки етатизам и национален партикуларизам. Неуспешните уставни реформи во 1980-тите години и 1990 година, како и недостигот на правна рамка за самоопределување, придонеле кон хаотичен и насилен распад на државата. Авторот заклучува дека распадот на СФРЈ се одвивал во рамките на самиот уставен поредок, што укажува на неговата суштинска слабост.*

Клучни зборови: Устав од 1974 година, Е. Кардељ, конфедерализација, суверенитет, дезинтеграција

1. Уставот на СФРЈ од 1974 година е ретроградeн уставен документ. Тоа е видливо од неговиот судир со Уставот на СФРЈ од 1963 година. Наместо да биде устав на федерација, изненадувачки, стана конфедерален пакт на осум членки – шест републики и две автономни покраини. Како таков стана еден од клучните генератори за распадот на СФРЈ, по четириесет и пет години нејзино постоење како почитувана сојузна држава во светот. Ретроградноста на Уставот е минус и на политиката и на правната наука, нивна историска одговорност за носење на таков документ.

Од контекстот во кој е донесен, Уставот од 1974 година е анахронен, антитемпорален устав. Југославија ја дезинтегрира во времето кога светот се обединува на европски и поширок план. Наместо да ја зацврснува целината на земјата и да ја насочува кон посигурна иднина, Уставот го фрли погледот на нејзините делови и на националната држава од

1 Редовен професор во пензија на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје; email: s.skaric@hotmail.com.

XIX век. Создаде облаци од кои не можеше да се види небото. Југославија е вратена на почеток, во 1945 година, без социјализам, самоуправување и федерална супстанција.

Од гледиште, пак, на марксистичката мисла, државна доктрина, Уставот стана парадоксален документ. Наместо да ја редуцира политичката сфера и да ја насочи кон „музејот на старините", се сврте кон етатизмот, државниот суверенитет и етничка држава. Етатизмот го дислоцира од федерално ниво кон периферијата. Воспоставена е „суперполитичка држава" со примат во општеството и доминација врз самоуправувањето, економските односи и човековите слободи и права[2].

Уставот изобилува со контрадикции. Едно пишува во неговите начела, а друго во нормативниот текст. Во начелата се зборува за власта на работничката класа и за социјалистичка самоуправна демократија, а во нормативниот текст републиките и покраините фигурираат како национално-територијални држави. И името на земјата не е вистинско име (*Nomen est omen*). Во името Југославија се означува како федерација, а во нормативниот текст е конфедерација. Се зборува за сојузна држава, а на дело СФРЈ се претвора во сојуз од држави. Сето тоа не беше случајно. Постоеше концепт невидлив за јавноста.

Контрадикциите добија драматична форма дури во 1989 година, кога Претседателството на СФРЈ побара да се донесе нов устав. Истото го побара и Комисијата за уставни прашања на Собранието на СФРЈ. Од „Информацијата" јасно се гледа дека земјата е парализирана и дека излезот од кризата треба да се бара во донесувањето нов устав, различен од оној од 1974 година[3].

Самоуправувањето беше заробено на микроплан и потиснато на маргините од страна на републичкиот и покраинскиот централизам, од „октоподот" со осум глави, жедни за власт. За вишокот на вредноста одлучуваат републиките и покраините, а не оние што го создаваат. Од федерално ниво исчезна Соборот на производители, како дом на работниците. Националното доби поголема сила од класното, а државната власт стана *dominus litis* во општеството. Идејата на Борис Кидрич за создавање работнички совети за стопанските гранки на ниво на земјата остана само

2 Krivokapić B., 1988, *Jugoslavija i komunisti, Adresa Jovana Đorđevića*, Niro Mladost, Beograd, 12.

3 Komisija za ustavna pitanja, (1989), *Informacija o aktuelnom trenutku pokretanja postupka za izradu novog Ustava SFRJ*, Beograd (18 septembar 1989), 1-6 u: Личниот архив на Светомир Шкарић.

како мечта. Човекот од универзитетско семејство покажа поголема грижа за работниците од државниците со работничко-селско потекло.

Со уставните амандмани од 1967 до 1971 година се девалвирани основните вредности на уставниот поредок од 1953 до 1967 година, означен од Јован Ѓорѓевиќ како „ѕвезден момент“ во развојот на уставниот и политичкиот живот на Југославија. Токму тој период беше привлечен за напредниот и интелектуалниот свет. По усвојувањето на наведените амандмани светот престана да се интересира за Југославија.

Во повеќе средини, во разговорите со Томојоши Ито, Јохан Галтунг и други универзитетски професори, ги слушав нивните прашања, проткаени со чудење: Зошто Југославија се откажа од фабриките на работниците, од самоуправувањето како цивилизациска вредност и од комуналниот систем како основа на уставниот систем? Зошто престана со работа Меѓународниот семинар за самоуправувањето што се одржуваше десетина години во Дубровник во организација на ООН? Немав одговор, се најдов во иста положба во која беше и Бертолд Брехт по враќањето во Источен Берлин во 1948 година. Ги бараше грешките во изградбата на социјализмот[4].

Комуналниот систем го загуби своето значење, самоуправувањето остана заробено во микроструктурата на општеството, а националното стана позначајно од класното, повредно од самоуправниот социјализам. На сцена повторно се јави државата како самостоен фактор во општеството (*lo stato*).

По 1974 година светот почна да зборува за распадот на Југославија, а не за пример што треба да се следи. Националниот принцип стана одредувачки принцип на општествени односи. На преден план изби припадноста кон територијата, а не индивидуалните вредности што човекот ги носи во себе. Територијалното (етничко) стана повозвишено од индивидуалното (човечко).

Потесното го потисна поширокото, етничкото го зазеде местото на човечкото, спротивно од погледите на Андре Жид. Тој беше на страната на човечкото и на индивидуалното. Индивидуалните одлики на човекот ги сметаше за сè поопшти од етничките својства. Колку индивидуата е над етничкото, толку повеќе го претставува човекот. Затоа уште на млади години станал комунист „по срце, по темперамент и по дух“,

4 Шкариќ С., 2010, *За социјализмот*, СПМ, Скопје, 31-59.

подготвен дури и животот да го даде за успехот на „планот на нова Русија“ од 1932 година[5].

Братството и единството на југословенските народи беа само зборови во Уставот на СФРЈ од 1974 година – украс на неговите начела. Во периодот од 1946 до 1967 година не беше така. Братството и единството претставуваа реалност. Тоа го почувствував како ученик, студент и бригадир на пет сојузни работни акции. Руди Супек, во социолошкото истражување „Младината на патот на братството“ од 1963 година кажува дека од дванаесет рангирани вредности – братството меѓу југословенските народи изби на првото место во свеста на младите што учествувале во изградбата на автопатот „Братство-единство“ од Љубљана до Гевгелија од 1958 до 1963 година. Братството во тоа време значеше интернационализам и хуманизам[6].

Интернационализацијата на националната свест се остварува-ше преку соработката и рамноправноста на југословенските народи и развојот на земјата како социјалистичка заедница, преку синтеза на националното и класното. Социолошки гледано, течеше процесот на создавање на „југословенската нација“ како над етничка категорија или како „југословенство“[7].

Пред распадот на СФРЈ 5,6 % од населението во државата се декларирале како Југословени, а во Хрватска и Војводина 8 % од населението се декларирале како Југословени. Вуковар и Мостар беа градови со најголем број мешани бракови (50 %). Од телевизиската репортажа на Македонската телевизија од 1982 година се гледа дека жителите од селата Сретеново, Јосифово и Селемлија се чувствуваа Југословени. Ниту еден од соговорниците, жители на тие места, не рекол дека е Црногорец, Украинец или Србин. И јас како Иван Ивањи, не чувствував етничка припадност, се чувствував како „супер Југословен“[8].

И Тито, пред тоа, во 1960 година забележа дека никој во Југославија не се изјаснувал дека е Србин, Хрват или припадник на некој друг народ. Републиките беа заедници, а не национални држави. Автономните покраини беа „автономни единици“ во рамките на Србија. Во тоа време Тито сметаше дека националното прашање е решено, дека е под

5 Žid A., 1982, *Dnevnik, 1889-1949*, Nolit, Beograd, 314 -316.
6 Supek R., 1963, *Omladina na putu bratstva*, Mladost, Beograd, 27.
7 СКЈ, 1981, *Програма на СКЈ*, Скопје, 208.
8 Ivanji I., 2024, *Bilo jednom u Jugosolaviji*, Laguna, Beograd, 39-40.

контрола на партијата и дека нема да се користи за одржување на власта на партиските гарнитури[9].

Во 1962 година Тито зборуваше за интеграцијата на земјата и за развојот на општојугословенската култура. Беше свесен дека југословенската култура е „цемент" што ја држи Југославија како целина. Јавно ги повика писателите од сите републики да пишуваат за југословенски теми и за прашања од општојугословенско значење. Стравуваше од повторно јавување на „партикуларизмот и шовинизмот" во областа на културата[10].

При крајот од животот, во 1979 година, Тито одново се враќа на југословенството. Беше свесен дека без развојот на свеста за припадноста на југословенската заедница земјата не може да опстане како многунационална заедница. На југословенската свест посебно инсистираше кога беа во прашање раководните кадри во земјата. Националните клучеви ги сметаше за антикултурна појава. Ги поддржуваше раководните лица со југословенска ориентација. Одби да се декларира како Хрват.

Во говорот од 28 декември 1979 година, пред политичкиот врв на СФРЈ, зборуваше за „југословенската нација". Го критикуваше Едвард Кардељ поради тоа што предизвикувал кавги на сојузно ниво, знаејќи дека кога двајца се караат третиот добива: „Со таква политика се заборава југословенската нација, а видете, Американецот од која било нација да произлегува секогаш е Американец"[11].

Тито се послужи со примерот на САД затоа што знаел дека по неговото заминување од политичката сцена ниту едно раководно лице во земјата нема да има смелост да го пресече „труплото" што Уставот на СФРЈ од 1974 година го остава зад себе. Стравуваше да не проработат ножевите како за време на Втората светска војна. Така ја чувствувал состојбата во земјата по донесувањето на Уставот од 1974 година. И тој како Брехт знаеше дека работите стојат лошо, дека темнината е сè погуста и дека по многу години напорна работа положбата е потешка отколку на почеток.

И Кардељ зборуваше за југословенството. Југословенството го поистоветуваше со „хегемонизмот" и „денационализаторскиот терор". На зборови го поддржуваше Титовото начело за братството и единство-

9 Koštunica V., 1987, Transformations of Yugoslav Federalism: from Centralized to Peripheralized Federation, *Praxis International*, 382-392.

10 Tito, J. B., 1962, *Prednacrt ustava Federativne Socijalističke Republike Jugoslavije*, Komunist, Beograd, 248.

11 Cenčić V., 2001, *Titova poslednja ispovjest*, Grafos orvelin, Beograd, 62.

то, а во практика не го подржуваше. На југословенските народи гледаше како на непроменливи етнички категории. Пишуваше за работничко-класните интереси и за диктатурата на пролетаријатот, а мислеше на националните интереси на Словенија[12].

Југословенството не беше омилена тема ниту во науката. Исклучок е Јован Ѓорѓевиќ, учесник во пишувањето на Уставот на ФНРЈ од 1946, Уставниот закон од 1953 и Уставот на СФРЈ од 1963 година. Откако беше отстранет од подготовките на Уставот на СФРЈ од 1974 година почна подлабоко да размислува за неопходноста од југословенството. Тоа се гледа од неговиот уникатен труд „Правото на југословенската заедница“[13].

Бараше правото на југословенска заедница да се гарантира како индивидуално право и да има иста тежина како и другите права на човекот. Беше убеден дека од правото на југословенската заедница зависи и развојот на југословенството. Во наведеното право го гледал спасот за опстанок на Југославија. Беше убеден дека Уставот на СФРЈ од 1974 година ќе се урне самиот од себе и дека нема да има потреба некој друг да го урива. Беше визионер, целосно посветен на човекот и самоуправувањето. Тоа го забележав и од личните контакти како негов магистрант и докторант.

Кардељ го поддржуваше концептот за Југославија како договорна заедница. Тој сметаше дека Југославија е договор меѓу републиките и покраините. Затоа се прифатени уставните одредби за согласноста на републиките и покраините за промена на уставот и за договорно носење одлуки од општо значење. Југославија е тоа што ќе се договорат републиките и покраините. Врз неговиот концепт Словенија во 1990 година станува самостојна и независна држава, подготвена и со оружје против ЈНА да ја брани независноста. Тоа е видливо од говорот што Милан Кучан го одржа во Собранието на Словенија пред одржувањето на плебисцитот за осамостојување на Словенија во декември 1990 година[14].

Уставот на СФРЈ од 1974 година спаѓа во групата на долги устави. Содржи десет оддели на основни начела и 406 членови нормативен текст. Подолг е и од Уставот на Индија, со девет додатоци и 395 членови.

12 Kardelj E., 1977, *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja*, Beograd, Komunist, 85.

13 Đorđević J., 1978, *Pravo na jugoslovensku zajednicu* (neobjavljen rad), u: Личниот архив на Светомир Шкариќ

14 Kučan M., 1990, Ekspoze o predlogu zakona o plebiscitu o samostalnosti i nezavisnosti Republike Slovenije, 6 decembar 1990, Ljubljana, u: Личниот архив на Светомир Шкариќ.

Покус е само од Лисабонскиот договор од 2007 година, со 413 членови и од Уставот на СРМ од 1974 година, со десет оддели на основни начела и 450 членови нормативен текст.

Должината на сојузниот и на републичките устави е резултат на присутноста на законска и подзаконска материја во уставниот текст и на ниската правна техника. Има ставови составени од стотина зборови и долги членови напишани на неколку страници. Постојат и еуфемизми и идеолошки одредници. Со нив се затскрива конфедерализмот и договорниот карактер на Југословенската Федерација. Координативното тело на Комисијата за уставни прашања не прифаќаше помош од правната наука ниту кога предлагаше подобрување на правното ниво на уставниот текст.

Координативното тело беше затворено за јавноста и не чувствуваше потреба од правна помош. Стравуваше од критичките забелешки на науката и од реакциите на јавноста. Затвореност и некричност постоеја и во подготовката на републичките устави. Се прифаќаше само тоа што го предлагаше Координативното тело во кое доминираше оската Кардељ – Бакариќ.

Зачудува и рамнодушноста на државното раководство на Србија. Не покажа загриженост што со уставните промени Србија се доведува во нерамноправна положба во однос на другите републики. Не покажа загриженост ниту за критиките на предложените промени содржани во монографскиот труд на Јован Ѓорѓевиќ: „Федерализмот, нацијата и социјализмот“ од 1971 година. Во студијата опширно се критикува излегувањето на автономните покраини од рамките на Србија и едногласноста како начин за промена на сојузниот Устав[15].

Чудно е и Решението на Врховниот суд на Србија од 1971 година за забрана на списанието „Анали на Правниот факултет во Белград“, во кое се објавени трудовите од дебатата за Нацрт-амандманите од 1971 година. Вознемирувачка е и Пресудата на Окружниот суд во Белград од 17 јули 1972 година против Михајло Ѓуриќ, професор на Правниот факултет во Белград. Осуден е на две години затвор, затоа што во јавната дебата уставните промени од 1971 година ги нарече „раскрсница“ за Југославија и средство за нејзино сведување на „географски поим“[16].

15 Đorđević J., 1971, *Federalizam, nacija i socijalizam*, Beograd, Savremena aministracija, 1-75.

16 N. A., 1971 *Dosije: U ime naroda*, Savez udruženja pravnika Srbije, Beograd, 3-46.

Ѓурић го познавам како професор од постдипломски студии и како учесник во Студентските демонстрации од 1968 година. Седеше во првиот, а јас во вториот ред во амфитеатарот „Петка“ на Правниот факултет. Забележав како со восхит бараше сплотување на студентите и работниците во текот на демонстрациите. Неговите критики на амандманите се покажаа точни. И тој се покажа како визионер.

Станува збор за добар познавач на грчките софисти, на филозофската мисла на Фридрих Ниче и на социолошкиот метод на Макс Вебер. Неразумно е што помина девет месеци ефективен затвор во Пожаревац. Неговиот учебник „Историја на политичките теории“ се користеше како испитна материја по предметот Политички теории на политички науки на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје од 1993 до 2008 година. Подоцна дознав дека детството и младоста ги поминал во Битола, Штип и Скопје и дека станал партизан и скоевец веднаш по окупацијата на Југославија.

2. Уставот на СФРЈ од 1974 година е преокупиран со приматот на државната власт. Затоа е акт за државната власт, а не повелба на самоуправувањето или устав на народот. Тоа е видливо од начинот на неговото донесување и од начинот на неговото прогласување. Донесен е врз основа на Амандманот 32 од 1971 година, во согласност со републичките и покраинските собранија. На сојузно ниво е извршено само негово прогласување и влегување во сила. Тоа е знак дека републиките и покраините беа носители на уставотворната власт, а не органите на Федерацијата.

Прогласувањето на Уставот е извршено на седницата на Соборот на народите на 20 февруари 1974 година. На свечениот чин присуствуваа пратениците на соборите на работните заедници и на Општествено-политичкиот собор на Собранието на СФРЈ, членовите на Претседателството на СФРЈ, членовите на Претседателството на СКЈ, Извршното биро на ЦКСКЈ, претседатели на републичките и покраинските комитети на СКЈ, претседателите на републичките и покраинските собранија, претседателот и членовите на Сојузниот извршен совет и членовите на Советот на Федерацијата.

На галеријата беа присутни делегациите на општествено-политичките организации: Социјалистичкиот сојуз, Сојузот на синдикатите, Сојузот на борците, Конференцијата за општествена активност на жените, претставници на младината и на студентите, Сојузот на резервните воени старешини, делегацијата на ЈНА и претставниците на главниот град Белград.

Надвор врнеше дожд. Преку звучниците се пренесуваше гласот на Мика Шпиљак. Просторот од Сојузното собрание до Пионерскиот парк беше исполнет со маса луѓе дојдени на прославата. Југословенските знамиња се виореа на столбовите пред Сојузното собрание и во рацете на радосните граѓани.

На прогласувањето беа присутни сите официјални лица, освен Јосип Броз Тито. Претседателот на Соборот на народите, Мика Шпиљак, ги извести присутните дека Тито се извинил за отсуството, божем имал неодложни обврски. Не станува збор за други обврски, туку за несогласување со новиот устав. Тито не сакал да присуствува на чинот што го доведува во прашање опстанокот на Југославија. Сакал да се дистанцира од присутните[17].

Опструкцијата кон Уставот на СФРЈ од 1974 година се гледа и од разговорот на Тито со Јосип Копинич, негов соработник од времето на Коминтерната и Граѓанската војна во Шпанија. Разговорот е воден на Ванга, на Бриони, во летото 1979 година, без присуство на јавноста. Тито остро го критикувал Уставот и во говорите што ги одржал пред воениот и политичкиот врв на СФРЈ во Караѓорѓево во декември 1979 година. Тоа се гледа од стенограмските белешки објавени во 2001 година во книгата „Titova posljednja ispovjest" од хрватскиот новинар Вјекослав Ценчиќ[18].

Со нарушено здравје, по 35 години владеење, за првпат кажува дека е песимист кога е во прашање иднината на Југославија. Преку исповедта сакал да ја олесни душата и да ја каже вистината за да може историјата пообјективно да ја оцени неговата одговорност за распадот на Југославија. Го кажува и своето мислење за уставот и за изолацијата што му е наметната од опкружувањето зафатено со „националистичката стихија". Неговото сведочење фрла поинакво светло врз целите на Уставот на СФРЈ од 1974 година од мислењето што постоеше во јавноста и во дел од правната наука.

Признава дека во 1970 година го поддржал донесувањето на новиот Устав, но кажува и дека не се согласил со неговата содржина. Беше против државноста на автономните покраини и одвојувањето на републиките од Југословенската Федерација без референдумска одлука на ниво на земјата и без согласност на другите републики. Отворено кажува дека сите што гласале за таков устав ќе бидат виновни за распадот на Југославија. Уставот на СФРЈ од 1974 година го нарече „несреќен Устав".

17 Krivokapić, 1988, 71-72.
18 Cenčić, 2001, 1-204.

Побара под итно да се променат одредбите за државноста на автономните покраини и Уставот да се дополни со нови одредби за одржување референдум на југословенско ниво. Ако за година-две не се направат такви промени, опстанокот на Југославија ќе се доведе во прашање. На 28 декември 1979 година во Караѓорѓево тоа им го рече во очи на Лазар Колишевски, Владимир Бакариќ, Петар Стамоблиќ и Стане Доланц. Кардељ во тој момент не беше жив – почина на 10 јануари 1979 година. Да беше жив, Тито би го испратил на Косово да ги смирува албанските сепаратисти.

Два пати подвлече дека го одбил „потпишувањето" на Уставот од 1974 година, препуштајќи му го тоа на Мика Шпиљак. Уставот го третира како „Устав на Кардељ и Бакариќ". Обајцата ги смета за националисти, првиот како голем Словенец, а вториот како голем Хрват. Со нив беше во судир уште од времето на НОБ. Чудно е што на Кардељ му дозволил да биде главен уставотворец во земјата. Чудно е што му дозволил и да реферира за одредени прашања на конгресите на СКЈ и да пишува партиски анализи за функционирањето на политичкиот систем на Југославија.

Тито знаеше за изјавата на Кардељ од 1958 година дека Југославија е историски привремена творба, дека со развојот на светските интеграции ќе биде прекомпонирана како држава и дека „ние Словенците и Хрватите ќе бидеме со Австријците и Италијанците, а останатите народи кој каде сака". Знаеше и за неговата определба од 1967 година дека републиките се на прво, а Федерацијата на второ место.

Судирот станува јавен во 1965 година за време на стопанската реформа. Тогаш Кардељ изјавуваше дека Југославија мора да биде уредена како што тоа го бара Словенија. Судирот продолжи и во 1970 година за време на уставните амандмани. Во 1970 година Кардељ му рекол на Тито дека Југославија за надворешниот свет ќе биде Федерација, а за внатрешниот конфедерација, со консензуално одлучување и паритетен состав на сојузните органи. Ако не биде така уредена, тогаш треба да се кренат рацете од неа.

Кардељ водеше исклучиво сметка за интересите на Словенија, наспроти тоа што во јавните настапи зборуваше за интересите на работничката класа. Национализмот го прикриваше со работничко-класните интереси и со самоуправната заедница како второ лице на Југославија. Предлагаше нови реформи, пред да заврши претходната. Во суштина беше националист, а само формално марксист. Миха Маринко и Франц Лескошек го сметаа за човек кој на Југославија ѝ прави големо зло, а Коча Поповиќ повеќе пати тврдеше дека е „голем националист".

Националист беше и Владимир Бакариќ. Го среќавав на дебатите за марксизмот во Цавтат. Негова е синтагмата „Федерирање на Федерацијата“ од времето на амандманите од 1971 година. Со Уставот од 1974 година, заедно со Кардељ, ги заокружија националните програми на нивните републики. Тоа го направија на начин својствен на Чезаре Борџија. Кардељ почна да ја развива националната програма на Словенија уште од времето на Коминтерната и неговата прва книга „Развојот на словеначкото национално прашање“ од 1937 година и не отстапи од тоа до крајот на животот. Бакариќ, пак, хрватската национална програма почна да ја развива од моментот на создавањето на Независна Држава Хрватска за време на Втората светска војна и продолжи тоа да го прави до крајот на животот. Тито го сметаше за „мајка“ на хрватскиот национализам.

Во текот на НОБ, бараше да се формира Комунистичка партија на Независна Држава Хрватска. При крајот од шеесеттите години ја поддржа „Декларацијата за јазикот“, а во седумдесеттите повторно стапна на националистичка сцена. По интервенцијата на Тито против хрватскиот национализам се повлече од првите редови и побара одговорност од партискиот и државниот врв на Хрватска.

Бакариќ и Кардељ заедно побараа студентските демонстрации на Универзитетот во Белград од јуни 1968 година да се задушат во крв, со воена интервенција и со тенкови на белградските улици. Да не ги попречеше Тито, овој труд веројатно не би бил напишан. Како студенти баравме повеќе социјализам и помали социјални разлики во општеството. Наши пароли беа „Универзитет Карл Маркс“ и долу „Црвената буржоазија“.

Тито немаше сили да го запре донесувањето на Уставот од 1974 година. Не можеше да го крене повторно народот на нозе. Од 1973 година беше ставен во пајакова мрежа и во изолација, ограден со два ѕида. Првиот беше Јованка Броз. Таа ја отвораше неговата пошта и ги селектираше телефонските повици упатени до него. Вториот го сочинуваа Едвард Кардељ, Владимир Бакариќ, Стане Доланц и Петар Стамболиќ, клучни личности на три републики.

3. Подготовката на Уставот на СФРЈ од 1974 година започна со уставните амандмани од 1967, 1968 и 1971 година. Уставот на СФРЈ од 1963 година брзо се најде на удар со образложение дека е централизиран Устав и дека како таков е неприфатлив за републиките и автономните покраини. Сојузниот централизам се прикажуваше како унитаризам, а понекогаш и како хегемонизам. Децентрализацијата се прикажуваше како демократија и како либерализација на уставниот систем.

Се зголеми бројот на републичките и покраинските пратеници во Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ, а Соборот на народите стана посебен дом, како во 1946 година. Овие промени се извршени со Амандманот I од 1967 и Амандманот VIII од 1968 година. Соборот на народите повторно воскресна по неговото укинување со Уставниот закон од 1953 година. Тоа беше првиот знак дека класното отстапува пред националното и дека во системот заслабнува работничко-класната супстанција во полза на национратијата.

Со Амандманот I од 1967 година републичките собранија избираа по десет, а покраинските собранија по пет пратеници во Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ. Избраните пратеници го сочинуваа Соборот на народите, како составен дел на Сојузниот собор, со обврска да ја штитат рамноправноста на народите и народностите. Со овој Амандман, националното малцинство станува народност. Од тој момент народностите агресивно почнаа да бараат изедначување со народите.

Со Амандманот VIII од 1968 година Соборот на народите се осамостои во посебен дом, напуштајќи ја прегратката на Сојузниот собор. Бројот на пратениците во Соборот на народите се зголеми од 70 на 140 пратеници – по 20 од секоја република и по 10 од покраините Војводина и Косово. Со овој Амандман Сојузниот собор престана да постои како дом на Сојузното собрание. Со неговото престанување исчезна и граѓанинот како субјект на Федерацијата. Државата демос почна да се повлекува пред притисокот на државата етнос.

Сојузниот собор повторно се јави со Уставот на СФРЈ од 1974 година. Овој пат со 220 делегати на самоуправните организации и заедници и на општествено-политичките организации. Секоја република избира по триесет, а автономната покраина по 20 делегати. Хаотичното менување на составот на Сојузниот собор, неговото укинување и повторно воведување, се знаци дека уставните промени се отклонуваат од федералниот концепт и од заштитата на работничко-класните интереси како основа на националните интереси.

Амандманот XVIII од 1968 година врши пресврт во односите меѓу Федерацијата и нејзините членки. Со овој амандман, „автономната единица“ од Уставот на СФРЈ од 1963 година станува автономна покраина со белези на парадржава. Добива двоен статус – останува и натаму дел од Србија и во исто време станува дел од Југословенската Федерација со право да има уставен закон и заокружен правосуден систем со Врховен суд како крајна инстанца.

Двојниот статус на автономната покраина ја доведе Србија во нерамноправна положба во однос на другите републики. Во нерамноправна положба се доведени и граѓаните на Србија. Населението од автономната покраина е двојно застапено – во покраинските и во републичките органи, а населението од територијата на потесна Србија само во републичките органи. Двојниот статус остана табу тема и во Правците на развојот на политичкиот систем на социјалистичкото самоуправување на Кардељ од 1977 година и во Критичката анализа на функционирање на политичкиот систем од 1986 година[19].

Тито не го прифаќаше двојниот статус на покраините. Беше одлучно против нивното приближување до Републиката. Од приближувањето не може да биде ништо. Така, во 1971 година, му зборуваше на Драгослав Марковиќ, претседател на Собранието на Србија. Разговараше и со Косоварите и тоа им го рече отворено, пред да се одржи седницата на Координативното тело на Комисијата за уставни прашања на Собранието на СФРЈ[20].

Еволуира и уставната мисла за двојниот статус на покраините. Од 1968 година на покраините се гледаше како на елементи на југословенскиот федерализам, а потоа е создадена синтагмата „конститутивен елемент на федерализмот". Синтагмата ја прифатија и раководните органи на Србија, вклучувајќи го и Сојузот на комунистите на Србија. Преку таа синтагма, без видлив отпор, се одвиваше трансформацијата на автономната покраина од автономна единица во конститутивен елемент на Југословенската Федерација.

Синтагмата беше прифатена и од Кардељ. Тој имаше намера Србија да ја трансформира во федерација. Тоа е видливо од разговорот што го водел со Драгослав Марковиќ. Не му пречеше Србија да биде „федерација во федерација", составена од три членки. Првите две да бидат покраините, Војводина и Косово, а третата потесното подрачје на Србија[21].

Односите во Федерацијата станаа уште посложени со Амандманите 32 и 36 од 1971 година. Со првиот Амандман се воведе едногласност на републичките и покраинските собранија, како начин за донесување нов устав, а со вториот се инаугурира Претседателството на СФРЈ како колективен шеф на сојузната држава. И едниот и другиот амандман, сами

19 Шкариќ С., 1987, *Уставно право на СФРЈ*, Втора книга, Македонска книга, Скопје, 229-236.

20 Marković D., 1987, *Život i politika, Knjiga prva*, Rad, Beograd, 258-266.

21 Marković D., 1987, *Život i politika, Knjiga druga*, Rad, Beograd, 438-439.

по себе, водат кон распадот на земјата, без потреба од содејство на други фактори во земјата или странство.

За разлика од Уставот на СФРЈ од 1963 година, кој бараше двотретинско мнозинство гласови во Сојузното собрание, сега за промена на Уставот се бара согласност на републичките и покраинските собранија. Едногласноста е рамна на вето. Една членка може да ги блокира уставните промени. И тоа се случи во 1990 година кога Словенија одби да расправа за уставните амандмани предложени од страна на Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ. Со ветото на Словенија Уставот на СФРЈ од 1974 година се урна самиот од себе, онака како што предвидуваше Јован Ѓорѓевиќ во 1971 година.

Претседателството на СФРЈ се воведе на барање на Мика Шпиљак. Републиките и покраините одлучија да го стават под контрола и шефот на сојузната држава. Според амандманот, Претседателството брои 22 члена, по три од секоја република и по два од покраините. Во исто време, Тито ја задржа функцијата – инокосен шеф на државата, без ограничување на повторниот мандат.

Во дебатата се јавија спротивставени мислења во врска со положбата на Претседателството на СФРЈ во собранискиот систем. Се дискутираше за односот на Претседателството кон Сојузното собрание и Сојузниот извршен совет, за изборот на неговите членови и за нивната одговорност. Дали изборот да го вршаат самостојно републичките и покраинските собранија или некакво влијание да има и Собранието на СФРЈ? Исто така, пред кого треба да одговараат членовите на Претседателството за своја работа, дали само пред републичките и покраинските собранија?

По дебатата се издвоија две групи со свое мислење. Првата ја сочинуваа Едвард Кардељ, Крсте Црвенковски, Сергеј Крајгер, Вељко Влаховиќ, Милош Миниќ, Рато Дугоњиќ, Илијаз Куртеши и Милан Мишковиќ, а втората Видоје Жарковиќ, Драгослав Марковиќ, Милентие Поповиќ, Јован Ѓорѓевиќ, Евгени Димитров и Александар Фира. Последните тројца се професори по Уставно право во Белград, Скопје и Нови Сад.

Првата група го бранеше мислењето на Кардељ, кој не ја прифаќаше колективната одговорност на Претседателството пред Собранието на СФРЈ. Тој се залагаше за индивидуална одговорност на членовите на Претседателството пред републичките и покраинските собранија што ги избрале. Втората група бараше и Собранието на СФРЈ да има одредено влијание врз изборот на членовите и врз нивната одговорност. Првата група беше побројна и помоќна од втората. Кардељ имаше моќ да го на-

метне своето мислење. Имаше и можност да влијае врз републичко-покраинските раководства и од нив да бара поддршка.

Моќта на Кардељ, посредно, ја почувствува врз себе Евгени Димитров. Поради поинакво мислење дојде во судир со македонското партиско раководство предводено од Крсте Црвенковски. Падна во немилост, се бараше негова одговорност. Барањето се спроведуваше преку Градскиот комитет на СКМ и деканот на Правниот факултет во Скопје, кој во тоа време беше и претседател на Градската конференција на ССРНМ во Скопје.

Во повеќе наврати, Градскиот комитет на СКМ бараше Димитров да се стави на дневен ред, со образложение дека во уставните промени не ги препознал македонските национални интереси, иако живее под македонско небо. Во кулоарите кружеше прашањето: Како може да биде против Кардељ, од каде таква смелост кај него и дали е свесен за штетата што Македонија може да ја има поради неразбирање на националните интереси?!

Кога во 1972 година се бараше одговорноста, бев асистент на предметот Уставно право и претседател на Конфедерацијата на СКМ на Правниот факултет. Деканот неколку пати ме повикуваше во Деканатот, со барање прашањето на одговорноста да го ставам на дневен ред. Ако прашањето го одолговлекувам, тогаш може да се случи и јас да бидам ставен на дневен ред. Го забележав прстот како се крева пред мене.

Одев на предавањата секој четврток, но не разговарав со професорот за притисоците. Не сакав да го вознемирувам. Знаев дека притисокот ќе го погоди тешко. Барав писмена информација од Градскиот комитет на СКМ за одговорноста на Димитров. Без таква информација, реков, одговорноста не може да се стави на дневен ред. Бев комунист од убедување и добро го познавав Статутот на СКЈ.

На пат за Љубљана, на седница на Југословенското здружение за уставно право, заедно од прозорец ја гледавме панорамата низ која се движеше брзиот воз. Во еден момент, пред да влеземе во Љубљана, решив да му кажам за притисоците. Го прашав дали го прочитал написот во весникот „Комунист“, потпишан од главниот и одговорниот уредник, Нешо Марковски?

Одговорот стигна брзо, без чекање. Се сврте кон мене и со повисок тон ми рече: „Нека продолжат со притисоците. Имам и јас што да кажам за нивниот однос кон Југославија. Јавно ќе кажам дека се сепаратисти и дека наумиле Македонија да ја одвојат од Југословенската Федерација. Ме напаѓаат дека не ги препознавам македонските национални

интереси, а јас уште како студент, во 1939 година, на јавен собир во Велес побарав дасе признаат Македонците и македонскиот јазик".

До одговорноста не се стигна. Имавме среќа, обајцата. Во февруари 1973 година групата предводена од Крсте Црвенковски падна во немилост, по неколкумесечната дебата на ЦКСКМ. Како причина за смена на Црвенковски и на неговата група се наведуваат лидерството и национализмот.

Димитров продолжи да биде професор по Уставно право на Правниот факултет во Скопје. Во 1974 година стана и член на МАНУ. Не отстапуваше пред националистите и групите што се бореа за власт. Не се приспособуваше на дневната политика. Знаеше што може и што не може. Го одби предлогот на претседателот Киро Глигоров за шест месеци да го напише Нацртот на Уставот на Република Македонија од 1991 година. Нацртот го напишаа нестручни лица за два месеци!

Партиско-државниот врв на земјата строго од критика го штитеше Уставот на СФРЈ од 1974 година. Не дозволуваше да се употребува ни зборот „криза". За малку можев и јас да се најдам во иста положба како и Димитров поради моето учество во дебатата за книгата на Јован Мириќ „Систем и криза" на 6 ноември 1984 година во Загреб. Веднаш по дебатата од Белград се јави Александар Грличков. Побара информација од партискиот врв на Македонија да му кажат во чие име зборував во Загреб. Добро е што во дебатата не го спомнав зборот „распад"[22].

Книгата на Јован Мириќ предизвика земјотрес на политичко поле. Од голем број новинари одвај влеговме во просторијата во која се дебатираше. Во дебатата Душан Биланџиќ тврдеше дека конфедерализацијата на Југославија е договорена уште во 1962 година во СКЈ и дека друга алтернатива нема за Југославија. Предраг Враницки ја поддржа книгата на Мириќ и побара да се пишуваат нови книги за кризата. Иван Кристан и Цирил Рибичич, професори по Уставно право на Правниот факултет во Љубљана, го бранеа договорниот карактер на Југословенската Федерација. И Јован Мириќ се покажа визионер[23].

4. Уставот на СФРЈ од 1974 година зачекори подлабоко во конфедерализацијата на земјата од уставните амандмани од 1967 до 1971 година. Со негово донесување конфедерализмот доби заокружена форма. СФРЈ стана договорна заедница, Уставот на СФРЈ стана конфедера-

22 Škarić S., 1985, *Prijepori političkog sistema*, Zagreb, CITR GKSKH, Zagreb, 51-60.

23 Mirić J., 1984, *Sistem i kriza: prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije*, Zagreb: Cekade.

лен пакт – договор меѓу републиките и покраините. СФРЈ е тоа што ќе се договорат републиките и покраините. Сојузните органи ја загубија својата супстанција, се претворија во место за договарање на федералните членки. Одлуките се носат со договарање, а не со гласање. И тоа се прикажуваше како „самоуправна демократија".

Претседателството на СФРЈ се намали на осум членови, по еден од секоја република и покраина. Членовите ги избираа републичките и покраинските собранија и пред нив одговараа за својата работа. Собранието на СФРЈ само го прогласуваше изборот и го објавуваше неговиот состав. Југословенско во Претседателството беше само неговото седиште – Белград, главниот град на СФРЈ.

Конфедерализмот дојде до израз и во структурата на Собранието на СФРЈ. Наместо Собор на народите се воведе Собор на републиките и покраините, составен од по дванаесет делагати, избрани од републичките собранија и по осум делегати избрани од покраинските собранија. Вкупно 98 делегати.

Сојузниот собор повторно се јави, но овој пат како паритетен орган. Него го сочинуваа по триесет делегати на самоуправните организации и заедници и општествено-политичките организации од секоја република и по дваесет делегати од покраините. Вкупно 220 делегати. Исчезна граѓанинот, а со него и принципот „еден човек – еден глас". Од наведениот принцип извираше уплав за националократите.

Исчезна и Соборот на производителите воведен со Уставниот закон од 1953 година и Стопанскиот собор воведен со Уставот од 1963 година. Самоуправувањето е поттурнато на страна, остана да вегетира во основните и работните организации на здружениот труд. Државната власт заснована врз етничка основа стана *dominus litis* на републичко и покраинско ниво.

Ако Уставот на СФРЈ од 1963 ја дефинирал Републиката како „државна заедница", а автономната покраина како „автономна единица", Уставот на СФРЈ од 1974 година Републиката ја воздигна на ниво на „држава заснована врз суверенитетот на народот". Слични својства доби и автономната покраина. Народниот суверенитет доби израз на државен и национален суверенитет.

Во исто време, републиките и покраините ги проширија своите надлежности и добија поширок простор за изградба на свој правен систем. Нивните устави станаа посамостојни во однос на сојузниот устав. Престана да се бара нивна согласност со Уставот на СФРЈ. Се бараше само да не бидат во спротивност со Уставот на СФРЈ. Истото се бараше

и за републичките и покраинските закони во однос на сојузните закони. Поголема самостојност добија и покраинските устави и покраинските закони во однос на Уставот на Србија и нејзините закони.

За кратко време Уставот на СФРЈ од 1974 година ги покажа своите слабости и земјата влезе во длабока криза. Земјата продолжи да се дезинтегрира на осум затворени држави. Тешко се пристапуваше кон уставните измени. Не е лесно да се усогласат ставовите на осум спротивставени субјекти, во услови на конфедерализирана авангарда. Се бараше невозможното, да се биде тоа што не може да се биде.

Прва промена на Уставот на СФРЈ од 1974 година е извршена во 1981 година, со носење на први осум амандмани. Со амандманите се зајакна колективната работа на самоуправните органи, се ограничи мандатот и реизборот на носителите на самоуправни и јавни функции и се извршија одредени промени во составот и изборот на членовите на Сојузниот извршен совет и на Претседателството на СФРЈ. Бројот на Претседателството на СФРЈ се зголеми од осум на девет членови. Член на Претседателството на СФРЈ стана и претседателот на органот на Сојузот на комунистите на Југославија утврден со Статутот на СКЈ.

Амандманите се донесени со цел носителите на самоуправните и јавни функции да водат поголема грижа за интересите на работничката класа и на работните луѓе преку попречување на лидерството и на национализмот. Усвоените амандмани не ги дадоа очекуваните резултати. Лидерските амбиции се зголемија, национализмот стана поширока појава, а дезинтеграцијата на земјата незапирлив процес. Немаше ефекти ниту од членството на носителот на највисоката партиска функција во Претседателството на СФРЈ.

Втората група од 40 амандмани е донесена во 1988 година, на предлог на Претседателството на СФРЈ. Со нив се опфатени 130 членови или една третина од нормативниот текст на Уставот. Промените се однесуваа на економските односи, политичкиот систем и федерализмот. Воведено е „социјалистичко стоковно производство“, повеќе видови сопственост, правото на штрајк, непосредни избори за делегати во Соборот на здружен труд и Соборот на месните заедници во општинските собранија и непосредни избори за Соборот на општините и Соборот на здружен труд во републичките и покраинските собранија. Усвоена е нормата – повеќе од половината делегати во Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ да бидат делегати од здружениот труд.

Зголемувањето на бројот на делегатите од здружениот труд во Сојузниот собор се побара уште во мај 1984 година, на седницата на

Уставната комисија на Собранието на СФРЈ. На таа седница Милан Кучан ја бранеше делегацијата како база за делегатски систем, а јас работничкиот совет како база за избор на делегати во соборите на здружен труд од општинското собрание до Собранието на СФРЈ. Кучан го бранеше договорниот карактер на Југословенската Федерација, а Душан Алимпиќ, претседател на Собранието на СФРЈ, бараше да се сузбие републичко-покраинскиот партикуларизам. Тогаш видов колку доследно Кучан ја следи линијата на Кардељ. Не ме збуни неговото повикување на Комунистичкиот манифест.

Со уставните измени од 1988 година се извршени промени и во надлежностите на Федерацијата, извршувањето на сојузните закони, статусот на Фондот за побрз развој на недоволно развиените републики и покраини и мали измени во врска со бројот и изборот на членовите на Претседателството на СФРЈ. Од составот на Претседателството на СФРЈ отпадна носителот на највисоката функција во СКЈ. При изборот на осумте членови на Претседателството е овозможено и одредено влијание на Сојузниот одбор на ССРНЈ во постапката на кандидирање на членовите.

Бавно се усвојуваше Амандманот 38, со кој е предвиден посебен данок за финансирање на ЈНА. Отпорот доаѓаше од Словенија. Се забележуваше одбојноста на словенечките претставници кон претставниците на ЈНА во Уставната комисија и Вељко Кадиевиќ и Стане Бровет. Во еден момент, за време на паузата, еден новинар од весникот „Дело“ му се обрати на адмиралот Бровет со зборовите: „Овој пат, адмирале, ќе капитулирате. Словенија нема да прифати посебен данок за финансирање на ЈНА“.

ЈНА беше ноќна мора за раководните лица на Словенија. Кучан не го криеше стравот. Тоа го забележав за време на изготвувањето на Критичката анализа на функционирањето на политичкиот систем на социјалистичкото самоуправување од 1986 година. Тој ја раководеше Работната група за самоуправно-здружениот труд, а јас бев член на работната група за делегатскиот систем раководена од Најдан Пашиќ. Од Суботица до Белград патувавме заедно. Непрекинато зборуваше за ЈНА. Знаеше дека само ЈНА може да го попречи одвојувањето на Словенија од Југославија и дека воениот врв не го признава Претседателството на СФРЈ како врховен командант.

Втората група амандмани не ја запре дезинтеграцијата на земјата. Поради тоа, Сојузниот извршен совет, предводен од Анте Марковиќ, беше принуден да предложи донесување нови амандмани во функција на макроекономските функции на Федерацијата и воведување парла-

ментарна демократија. Во изготвувањето на промените беше вклучен и Сојузниот секретаријат за правда, предводен од Владо Камбовски, професор по Казнено право на Правниот факултет во Скопје.

На 16 март 1990 година Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ донесе одлука да се пристапи кон трета промена на Уставот на СФРЈ, со обврска Уставната комисија да предложи текст на нови амандмани. Уставната комисија брзо пристапи кон извршувањето на својата задача. На 13 март 1990 година е формирана работна група во состав: Гашо Мијановиќ, Мијат Шуковиќ, Лазо Тесла, Будимир Кошутиќ, Марјан Рожич, Мојсе Костиќ, Бајрам Арифи, Владо Камбовски и Светомир Шкариќ.

Работната група брзо го подготви предлогот и текстот го достави на разгледување на Комисијата за уставни прашања. По три дена дебата на Тара, на 24 април 1990 година, Комисијата утврди 26 амандмани. Анте Марковиќ учествуваше во дебатата. Забележав колку многу сакаше да ја извлече земјата од економската криза. Беше познат стопанственик со југословенска ориентација. Тој зборуваше, а јас ги преточував неговите идеи во уставни норми. Понекогаш ги ублажував и критиките упатувани против него, во врска со одразот на неговите предлози врз иднината на социјализмот.

Третата група од 25 амандмани усвоени од Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ ја раскина врската со Уставот на СФРЈ од 1974 година и го отвори патот за донесување нов устав или на друг акт за преуредување на односите во Југославија. Укинати се основните начела, освен Одделот I во кој се зборува за обединувањето на југословенските народи во сојузна држава и одредбата од Одделот III, со која се утврдуваат функциите на Фондот за побрз развој на недоволно развиените републики и покраини. Со предложените амандмани се воведе сопственичкиот и политичкиот плурализам, граѓанинот стана основен носител на власта, се зголемија макроекономските функции на Федерацијата и сојузните органи добија поголеми права за извршување на сојузните закони и други прописи на територијата на републиките и покраините.

Покрај општествената сопственост се воведени и други облици на сопственост. Делегатскиот систем е заменет со непосредни избори. За избор на пратениците во Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ се утврди принципот „еден човек – еден глас“. Соборот на републиките и покраините се задржа и натаму како дом на народите и народностите. Со дводомно Собрание Југославија стана современа федерација, компатибилна со пазарното стопанство, парламентарната демократија и повеќепар-

тискиот систем. Капиталот стана рамноправна основа за управување со претпријатијата, заедно со трудот на работниците. Тоа беше мој предлог[24].

Последната група на измени остана само на хартија, како предлог на амандмани утврден од Сојузниот собор на 8 и 9 август 1990 година. Во определен рок согласност на предложените амандмани дадоа само Собранието на Босна и Херцеговина и Собранието на Црна Гора. Собранието на Република Македонија не даде согласност за извршување на сојузните закони од страна на сојузните органи, кога републичките и покраинските органи намерно го опструираат нивното извршување.

Саборот на Хрватска даде согласност само на неколку амандмани, под услов, согласност на амандманите да даде и Собранието на Косово, кое со Уставот на Србија од 1989 година беше укинато. Условувајќи ја согласноста на уставните амандмани со согласноста на Собранието на Косово, фактички, Саборот изрази несогласност за прифаќање на предложените промени.

Собранието на Словенија одби да ги разгледува амандманите, со образложение дека уставната криза во Југославија не може да се реши со измените на Уставот на СФРЈ. Кризата не може да се реши ниту со предложените уставни амандмани. Собранието на Словенија побара ново уредување на меѓунационалните односи на подрачјето на Југославија, без да каже како и со каков акт[25].

Собранието на Србија и Собранието на Војводина ги примија амандманите со молк, како да не се донесени. Тоа беше знак дека и Србија не беше убедена оти уставната криза може да се реши со Уставот и со уставните амандмани. Таа беше преокупирана со санирање на состојбата по укинувањето на Собранието на Косово во 1989 година.

Во хаотичното однесување на републиките треба да се бара причината за престанокот на СФРЈ како сојузна држава и како самоуправна заедница. Републиките постапија во согласност со Уставот на СФРЈ од 1974 година. Го искористија своето право на вето. Земјата се распадна во согласност со Уставот на СФРЈ од 1974 година. Уставот „експлодира“ затоа што наликуваше на „казан со врела вода што не може да пропушти

24 Skupština SFRJ, 1990, Komisija za ustavna pitanja, Stenografske beleške, 1-59, u: Личниот архив на Светомир Шкарић.

25 Skupština Republike Slovenije, 1990, Konstatacije, stavovi i zakljuci o uredjivanju budućih medjunacionalnih odnosa na području Jugoslavije, 28 septembar 1990, 1-3, u: Личниот архив на Светомир Шкарић.

пареа". Беше поклопен со цврста поклопка составена од шест републики и две покраини[26].

5. Драмата не заврши со недавање согласност на сојузните амандмани од 1990 година. Агонијата продолжи во Сојузниот собор и во Комисијата за уставни прашања на Собранието на СФРЈ. Бев учесник во драмата како член на Комисијата за уставни прашања. Не го напуштив теренот. Сакав да бидам сведок за распадот на една сојузна држава, што уживаше престиж во светот. Сакав да ги видам главните протагонисти на распадот за да можам пообјективно да ја оценувам нивната одговорност.

И сојузните органи почнаа да се осипуваат. Се осипуваше и членството во Комисијата за уставни прашања на Собранието на СФРЈ. Претседателот на Собранието на СРМ, Вулнет Старова, престана да доаѓа на седниците на Комисијата. Побарав и мене да ме заменат со нов член кој ќе ги одразува погледите на новиот парламентарен состав на Собранието. Скопје не покажа интерес за замената. Останав да се борам. Во дебатите настапував како стручно лице. Добро е што останав до крај. Дојдов до скапоцена архивска граѓа за распадот на Југославија. Тоа може да се види од овој труд.

На 9 ноември 1990 година Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ донесе заклучок Комисијата за уставни прашања да предложи акт за уредување на начинот и постапката за разрешување на кризата. Комисијата треба да каже со каков акт и на кој начин да се излезе од тешката состојба.

Прашањето е стручно и бара знаење. Го проверував знаењето во дебатата со Гашо Мијановиќ, професор по Уставно право во Сараево, Куртеш Салиу, професор по Уставно право во Приштина, Мијат Шуковиќ, професор по Уставно право во Титоград и Будимир Кошутиќ, професор по Вовед во правото на Правниот факултет во Белград. Чудно е што во работата на Комисијата за уставни прашања на Собранието на СФРЈ не учествуваше ниту еден професор по Уставно право од Србија.

Задачата се покажа тешка од гледиште на карактерот на актот и времето во кое требаше да се донесе. Во прашање е специфична материја за која се мислеше дека нема да дојде никогаш на дневен ред. Чудни беа и настаните и времето во кое дебатиравме. Во тој момент не се знаеше дали актот треба да има правен или политички карактер и дали да носи назив – уставен закон или декларација. Уставен закон е подобро решение, но потежок е за донесување. Декларацијата е полесна за

26 Спекторски Е., 2000, *Држава и њен живот*, Београд, Правни факултет, 91.

носење, но има послаби ефекти. Немаше време за чекање, требаше да се дејствува. Некои делови од Југославија веќе беа зафатени од војната.

Комисијата за уставни прашања го разгледа Заклучокот на Сојузниот собор и формира работна група, предводена од Мијат Шуковиќ, делегат на Црна Гора во Сојузниот собор. Беше кооперативен, работлив и одговорен човек. Го познавав подолго време. Неколку години заедно држевме предавања за делегатскиот систем во Политичката школа „Јосип Броз Тито“ во Кумровец. Го познавам и како член Црногорската академија на науките и уметностите.

Прашањето се разгледуваше на две седници на работната група. Групата застана на становиште – актот да носи назив „Декларација за начинот и постапката за пристапување кон новото уредување на односите во југословенската заедница“. Мислевме дека треба да биде трета декларација, по Крфската декларација од 1918 и Декларацијата на Второто заседание на АВНОЈ од 1943 година. Со неа требаше да се стигне до трета Југославија.

За предлогот на работната група се дебатираше и на Комисијата за уставни прашања. Комисијата го прифати називот на документот и го достави до Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ. За документот се водеше дебата и во работните тела на Сојузниот собор. На 9 јануари 1991 година се стигна до првиот нацрт на Декларацијата, со преамбула и осум точки.

Во преамбулата се констатира дека уставниот систем е во криза и дека со заеднички напори на републичките собранија и Сојузниот собор може да се утврди контурата на идното уредување на односите во југословенската заедница. Во документот се бара од републичките собранија да дадат согласност на уставни амандмани од 1990 година и да го почитуваат Уставот на СФРЈ до донесувањето на новиот договор. Со декларацијата не се прејудицираше називот на идното уставно уредување на земјата[27].

Актот требаше да го донесе Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ во согласност со собранијата на републиките. Во тој момент никој не размислуваше за скратена Југославија, туку за Југославија составена од шест републики. Покраините беа ставени на страна. Решението за нивниот статус требаше да го одреди Република Србија.

27 Skupština SFRJ (1991) Deklaracija o pristupanju novom uredjenju odnosa u jugoslovenskoj zajednici (1-4), Savezno veće, Beograd, 9 januar 1991, u: Личниот архив на Светомир Шкариќ.

Словенија не престана да го брани конститутивниот карактер на автономните покраини. Тоа се гледа од говорот на Милан Кучан, што го одржа на 27 февруари 1989 година во Цанкариевиот дом во Љубљана. Отворено и смело го поддржа штрајкот со глад на рударите во Трепча, изјавувајќи дека тие од утробата на земјата „гандиевски" ја бранат „Авнојска Југославија"[28].

Декларацијата остана само на хартија. Несогласувањата продолжија да се множат катадневно. Словенија не даде согласност да се носи таков документ. Словенечкото собрание зазеде став дека Словенија нема да ги спроведе изборите за делегатите на Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ и дека е против распишувањето на такви избори. За иднината на земјата треба да се водат разговори со легитимните претставници на југословенските народи избрани на парламентарни избори, а не со претставници без легитимитет.

Саборот на Хрватска донесе „Декларација за општите начела за постапка за склучување нов договор на југословенските републики и покраини". Во документот се бара новиот договор на републиките да се заснова врз целосна рамноправност и суверености на републиките, со правото на самоопределување, вклучувајќи го и правото на отцепување и правото на здружување со други држави.

Пред да се склучи новиот договор треба да се одржат повеќепартиските избори и да се изберат легитимни органи на власта кои ќе учествуваат во постапката за заклучување на новиот договор. Треба да се гарантираат и националните права и културната автономија на припадниците на југословенските народи кои живеат надвор од своите национални држави. Декларацијата може да влезе во сила откако ќе ја усвојат Собранието на СФРЈ и републичките и покраинските собранија[29].

За прифаќање на Декларацијата на Сојузниот собор и Декларацијата на Саборот на Хрватска не постоеја услови. Поради тоа Сојузниот собор мораше да се откаже од донесувањето на таков акт. Хрватска влезе во етничка војна со српското малцинство на повеќе делови од нејзината територија. Како мултиетничка република и Босна и Херцегови-

28 Kučan Milan (1989) V Starem trgu se brani Jugoslavija, BBC, u: Личниот архив на Светомир Шкариќ

29 Sabor Republike Hrvatske, 1990, Deklaracija o općim načelima i postupku za zaključivanje novog dogovora jugoslavenskih republika i pokrajina, Zagreb, 4 januari 1990, 1-3, u: Личниот архив на Светомир Шкариќ

на се движеше во иста насока. Во такви околности не можеше да се разговара за иднината на земјата.

Во работната група и на седниците на Комисијата за уставни прашања зборував за потребата од реконституција на СФРЈ и за потребата од формирање трета Југославија, со нов устав кој треба да биде федерален, со рамноправни народи и граѓани и со примат на самоуправувањето во однос на државната власт. Федерализмот, самоуправувањето и социјализмот ги третирав како клучни вредности на новото уставно уредување. Бев против барањата на Саборот на Хрватска и Собранието на Словенија името Југославија да исчезне од државната мапа[30].

6. Откако се виде дека нема согласност за носење акт за идно уредување на југословенската заедница, на 21 декември 1991 година Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ донесе одлука да се донесе Закон за остварување на правото на самоопределување на југословенските народи. Сојузниот собор го задолжи Одборот за општествено-политички односи да го подготви нацртот на актот и да го достави на разгледување во Комисијата за уставни прашања и работните тела на Сојузниот собор.

На 8 јануари 1992 година Одборот за општествено-политички односи формира работна група, составена од делегати во Сојузниот собор, универзитетски професори и стручни лица од сојузните органи. Работната група требаше да ја изготви првата верзија на законот. За раководител на работната група беше избран Зарија Мартиновиќ, претседател на Одборот за општествено-политичките односи на Сојузниот собор.

Работната група работеше со забрзано темпо. За една недела успеа да ја подготви првата верзија на законот. Нацрт-законот е разгледан на 15 јануари 1992 година на седница на Одборот за општествено-политичките односи. На седницата на Одборот дискутираа 17 лица, од кои некои повеќе пати. По дискусијата, работната група изготви втора верзија на законот. Во утврдувањето на втората верзија учествуваа и универзитетските професори Гавро Перазиќ, Гашо Мијановиќ, Будимир Кошутиќ и Светомир Шкариќ[31].

Како модел за донесување на законот послужи Законот на Сојузот на советски социјалистички републики за начинот на решавањето на

30 Skupština SFRJ, 1991, Stenografske beleške (13/2-15/2), Komisija za ustavna pitanja, 2 april 1991 u: Личниот архив на Светомир Шкариќ

31 Skupština SFRJ, 1992, Magnetofonski snimak sa sednice radne grupe Odbora Saveznog veća za društveno-političke odnose Skupštine SFRJ održane 15 januara 1992 godine 12-24/1, Odbor za društveno-političke odnose, Beograd, u: Личниот архив на Светомир Шкариќ.

прашањето за напуштање на сојузната република од СССР од 1990 година, потпишан од Михаил Горбачов, претседател на СССР. Советските устави во континуитет го признаваат правото на излегување од СССР на секоја Советска социјалистичка република (чл.17). Законот е донесен пред распадот на СССР.

Сојузна република може да излезе од СССР ако на референдумот организиран на нејзина територија гласале најмалку 2/3 граѓани на СССР кои постојано живеат во таа република. Резултатите од референдумот ги разгледува Врховниот совет на сојузната република што бара отцепување. Потоа, резултатите од референдумот се доставуваат до Врховниот совет на СССР. Овој орган ја оценува законитоста на одржаниот референдум.

Ако референдумот е одржан во согласност со законот, тогаш Врховниот совет на СССР ги проследува резултатите од референдумот до највисоките органи на државната власт на сите сојузни и автономни републики кои треба да се произнесат за последиците што референдумската одлука може да ги предизвика на нивна територија. Ако нема последици, тогаш референдумските резултати се доставуваат на разгледување на Конгресот на народните депутати на СССР. Конгресот е крајна инстанца што одлучува за излегувањето на сојузната република. Ако Конгресот нема забелешки на одржаниот референдум, тогаш определува преоден период од пет години. Во тој период треба да се разрешат проблемите што произлегуваат од истапувањето на сојузната република од СССР.

Во сојузните републики на чија територија живеат компактни етнички групи како мнозинство на одреден локалитет, при утврдување на резултатите од референдумот, резултатите на гласањето во овие локалитети се изразуваат посебно. Народите од составот на автономните ентитети што живеат на подрачјето на сојузната република, во зависност од резултатите на референдумот, имаат право да одлучат дали сакаат да останат во рамките на СССР или да продолжат да живеат во сојузната република што се издвојува. Тие одлучуваат самостојно за својот државен статус[32].

Сојузниот собор на Собранието на СФРЈ го утврди Нацрт-законот за остварување на правото на самоопределување на седницата од 28 јануари 1992 година. Правна основа за донесување на законот е членот

32 Врховни совјет СССР, 1990, Закон Савеза Совјетских Република СССР о начину решавања питања везаних за иступање савезне републике из СССР, Москва, 1990, 1-20, у: Личниот архив на Светомир Шкарић.

281 од Уставот на СФРЈ од 1974 година. Во наведениот член е содржано правото на Федерацијата да ги обезбедува единствените основи на политичкиот систем. Според ова право, Сојузниот собор има право да го изрази својот став и да ја алармира југословенската јавност ако гледа дека политичкиот систем на земјата е доведен во прашање. Но, не може да го спасува политичкиот систем без согласност на републиките и покраините.

Нацртот содржи 28 членови од кои четири имаат алтернативи. Со Нацртот се определуваат условите и постапката за остварување на правото на самоопределување на народите. Правото на самоопределување го имаат народите на Југославија. Тие се носители на суверенитетот, а не републиките. Се мисли на народот во целина, независно дали живее во матичната република или во друга република. Нацртот го следи духот на Одлуките на АВНОЈ, Уставот на ФНРЈ од 1946 и Уставот на СФРЈ од 1963 година.

Под правото на самоопределување се подразбира правото на народот самостојно да одлучи за обликот на општественото и државното уредување, да се обединува со другите републики и да влегува во интеграциони облици со другите држави. Ова право значи и право на народот да создаде своја независна и самостојна држава, како и право да остане во Југославија со другите југословенски народи.

Правото на народот на самоопределување не смее да се остварува на штета на другите народи, независно во кои делови на Југославија живеат. Со остварување на ова право не се доведува во прашање континуитетот на југословенската држава. Оние народи што сакаат да живеат заедно имаат право на името „Југославија".

Правото на создавање независна и самостојна држава се остварува преку референдум организиран на југословенско ниво и во републиката во која народот е мнозинство. Ако референдумот се спроведува на ниво на републиката во која живеат повеќе народи, а при тоа одредени народи на одредена територија од републиката претставуваат компактна целина и мнозинско население, изјаснувањето на тие народи посебно се искажува. Таквите народи имаат право да го продолжат заедничкиот живот со останатите народи на Југославија, ако мнозинскиот народ во републиката гласа за создавање самостојна и независна држава.

Одлуката за создавање независна и самостојна држава се смета за донесена ако на референдумот за неа гласале најмалку мнозинство од припадниците на народот кое постојано живее на територијата на Југославија, односно на територијата на републиката во која се спроведува

референдумот. Дадена е и алтернатива – одлуката да се носи со 2/3 мнозинство гласови како во СССР.

Во случај да има приговори за спроведениот референдум, Собранието на СФРЈ формира Арбитражна комисија за разгледување на приговорите. Ако Собранието на СФРЈ ги прифати приговорите на Арбитражната комисија, референдумот нема да произведе правни последици. Ако Собранието на СФРЈ констатира дека референдумот е спроведен во согласност со законот, во тој случај поведува постапка за територијално и материјално разграничување со републиката која одлучила да биде независна и самостојна држава.

Под територијално разграничување се подразбира утврдување на државните граници меѓу републиката што се издвојува и Југославија која останува, поаѓајќи од етничките, историските, геополитичките и стратешките критериуми и општоприфатените начела на меѓународното право. На овој начин внатрешните граници можат да станат државни граници.

Материјалното разграничување подразбира утврдување на делбениот биланс на заеднички создадените вредности и долгови на Југославија и нивната распределба во согласност со општоприфатените правила на меѓународното право. За материјалното разграничување се дадени три алтернативи, структурирани во посебни членови.

За спроведување на територијалното и материјалното разграничување Собранието на СФРЈ ќе формира комисија во која ќе бидат застапени сите републики, како и претставниците на сојузните органи. Разграничувањето треба да се изврши во период од една година или во период од пет години од денот на започнувањето на постапката. Комисијата ќе одлучува врз принципот на согласност на сите учесници. Во случај да нема согласност, спорното прашање може да се изнесе пред арбитража, формирана од самите учесници или да се побара помош од меѓународните судски органи.

До завршувањето на постапката за разграничување на територијата на републиката што се издвојува ќе се применува Уставот на СФРЈ, сојузните закони и други сојузни прописи. Државјанинот на СФРЈ кој живее на територијата на републиката што донела одлука да формира своја држава има право на избор на државјанството, на престојувалиште и на место на работа. Прашањето на имотот поврзан со изборот на државјанството ќе се уреди со договор меѓу Југославија и државата што се издвојува.

Последните десет членови од Нацрт-законот го уредуваат начинот на преуредувањето на југословенската заедница. Се предвидува донесување на Уставот на Република Југославија од страна на народите што решиле да го продолжат заедничкиот живот во југословенската заедница. Уставот треба да го донесе Привременото собрание на Југославија, врз основа на согласноста на нејзините членки и мнозинството на претставниците од секоја република. На овој начин треба да продолжи континуитетот на Југословенската Федерација, со старо-нови членки и нови сојузни органи. Третата Југославија е проектирана како федерална држава на рамноправни народи, републики и граѓани и како парламентарна држава[33].

На 6 февруари 1992 година Нацрт-законот утврден од страна на Одборот за општествено-политички односи се најде на седницата на Комисијата за уставни прашања. Претседателот на Комисијата, Слободан Глигориевиќ, ја отвори седницата со констатацијата дека Нацрт-законот е деликатна материја и дека таква материја за првпат законски се уредува. Не постои посложена и посудбоносна материја од оваа за која расправа Комисијата за уставни прашања.

Воведен збор даде Гавро Перазиќ, професор по Меѓународно јавно право. Најде за сходно да каже дека половината од предложените членови од Нацрт-законот се базираат врз одредбите на меѓународниот правен поредок и дека уставните одредби содржани во Нацртот мораат да водат сметка за тие одредби. Во Нацрт-законот меѓународното право се судрува со уставното право.

На 6 февруари 1992 година Комисијата го разгледа Нацртот. Во дискусијата констатирав дека не постои уставен основ за донесување на таков закон. Уставната празнина може да се пополни само со уставен амандман за чие донесување е неопходна согласноста на републичките и покраинските собранија. Таков став зазеде и Претседателството на СФРЈ во 1990 година и Уставниот суд на Југославија при оценката на уставноста на словенечките амандмани од 1989 година[34].

33 Skupština SFRJ, 1992, Nacrt zakona o ostvarivanju prava naroda na samoopredeljenje (1-28), Savezno veće, Odbor za društveno-političke odnose, Beograd, u: Личниот архив на Светомир Шкариќ.

34 Skupština SFRJ (1992) Stenografske beleške, Komisija za ustavna pitanja, Beograd (1/1-28/1) u: Личниот архив на Светомир Шкариќ

Советите беа поодговорни од Југословените. Тие го донесоа Законот за самоопределување на сојузните републики во постапка предвидена со Уставот на СССР. Југословените беа лежерни и неодговорни. Во периодот од 1946 до 1990 година не се појави ниту една иницијатива за донесување таков закон. Владееше мислење дека ниту една република нема да побара издвојување од Југословенската Федерација. Инертноста и заблудата доведоа до насилниот распад на земјата. Правниот вакуум го искористи национратијата разгорувајќи ја меѓуетничката војна меѓу народите и народностите на Југославија.

7. Со неусвојување на Законот за правото на народите на самоопределување пропадна и последниот обид за правно решавање на уставната криза во СФРЈ. На 6 април 1992 година и Босна и Херцеговина влезе во меѓуетничка војна која заврши со Дејтонската спогодба во 1995 година. Во истата година заврши и етничката војна во Хрватска, која започна во 1991 година, веднаш по одржаниот референдум за независност на Република Хрватска.

Распадот на СФРЈ се случи за време на Десетдневната војна во Словенија од 27 јуни до 7 јули 1991 година. Тоа беше војна меѓу припадниците на Словенечката територијална одбрана и припадниците на ЈНА. Припадниците на територијалната одбрана насилно ја презедоа контролата врз државната граница на Југославија со менување на граничните симболи – написот „СФРЈ“ е заменет со написот „Република Словенија“. Во исто време на границата беше поставено и државното знаме на Словенија.

Преземањето на државната граница се подготвуваше подолго време, пред да се одржи плебисцитот за самостојноста на Словенија. Војниците на ЈНА распоредени на државната граница беа Словенци. Во моментот на преземањето на границата тие само ги променија униформите. Во исто време го подготвуваа и локалното население да го попречи движењето на ЈНА од внатрешноста кон државната граница. Словенија беше подготвена за судир со ЈНА наспроти членот 240 од Уставот на СФРЈ од 1974 година:

„Вооружените сили на Социјалистичка Федеративна Република Југославија ја штитат независноста, суверенитетот, територијалната севкупност и со овој Устав утврденото општествено уредување на Социјалистичка Федеративна Република Југославија.

Оружените сили на Социјалистичка Федеративна Република Југославија се единствена целина, составени од Југословенската народна армија, како заедничка вооружена сила на сите народи и народности и сите работни луѓе и граѓани и од територијална одбрана, како најширок облик на организиран вооружен општонароден отпор.

Секој граѓанин кој со оружје или на друг начин учествува во отпорот против напаѓачот припадник е на вооружените сили на Социјалистичка Федеративна Република Југославија".

Словенија свесно влезе во Десетдневната војна со ЈНА и знаеше дека ќе има жртви. Војната почна на 27 јуни и заврши на 7 јули 1991 година. Убиени се 37 војници на ЈНА, 12 припадници на територијалната одбрана и полициските сили и 16 цивили, од кои 10 странци.

ЈНА од чувар на границата беше прогласена за агресор. Словенија ја прекрши и уставната одредба, според која државната граница на СФРЈ може да се менува само со согласност на сите републики и покраини. Само најистакнатите припадници на национратијата можат да ги прекршат јасните уставни одредби и свесно да влезат во судир со помоќните легални вооружени сили, неводејќи сметка за бројот на жртвите.

На почетокот на јули Претседателството на СФРЈ донесе одлука ЈНА да се повлече од Словенија. Со таквата одлука Претседателството го легализира распадот на СФРЈ и покажа дека е републичко-покраински орган и дека не му е гајле за Југославија. Таквата негрижа произлегува од начинот на неговиот избор и од одговорноста на неговите членови пред републичките и покраинските собранија. Затоа Кардељ беше против колективната одговорност на Претседателството на СФРЈ.

Со плебисцитот од 23 декември 1990 и Десетдневната војна од 1991 година е остварена националната програма на Словенија, проектирана пред Втората светска војна под влијание на одлуките на Коминтерната за решавање на националното прашање. Голема заслуга за остварување на таа програма има и Милан Кучан. За време на плебисцитот беше претседател на Претседателството на Република Словенија, а за време на Десетдневната војна претседател на Република Словенија. Правник е по образование и знаел што може да произлезе од кршењето на членот 240 од Уставот на СФРЈ.

По триесет години од самостојноста на Словенија, на 21 јуни 2021 година, за Би-би-си изјави дека историјата ќе пишува за него, а не тој за историјата и дека него, лично, го интересира само „аспектот на одговорноста". Не може да се каже дека е така. Не зборува за неговата одговор-

ност за убиените војници на ЈНА и за убиените припадници на територијалната одбрана и цивилните лица. Не зборува ни за причините за уривањето на хеликоптерот на ЈНА кој пренесувал леб за војниците во една касарна во Љубљана.

Хеликоптерот кој пренесувал леб е урнат од припадниците на територијалната одбрана на 27 јуни 1991 година. При уривањето хеликоптерот се запалил. Во пожарот изгореа пилотот Тони Мрлак, Словенец, и копилотот Бојанчо Сибиновски, Македонец. Историчарот Божо Репе смета дека хеликоптерот е урнат од „пропагандни причини", да се покаже дека Словенија е подготвена за војна и дека може да ја победи ЈНА.

Сепак, Кучан кажува и за „аспектот на одговорноста" кога е во прашање распадот на СФРЈ. По триесет години од самостојноста на Словенија констатира дека распадот имал влијание врз етничката војна во Босна и Херцеговина: „Во центарот на моето внимание е Босна и Херцеговина – најмногу ги задолживме луѓето од таа република. Тие на најтрагичен начин го осетија распадот на земјата"[35].

Без насилното осамостојување на Словенија распадот на СФРЈ не би се остварувал на крвав начин. Постоеја услови распадот да се оствари на легален и цивилизиран начин. Затоа беа обидите да се донесе Декларација за ново уредување на односите меѓу југословенските народи и Законот за правото на народите на самоопределување. Заслепените националисти го попречија нивното донесување.

Да беше донесен Законот за остварување на правото на народите на самоопределување Министерството за внатрешни работи на Словенија не би можело да ја донесе одлуката од 26 февруари 1992 година, со која 26 000 лица беа избришани од регистарот на населението на Словенија. Тие останаа без правен статус. Сите избришани беа Југословени, немаше меѓу нив ниту еден граѓанин од Западна Европа. Кардељ се покажа визионер кога во 1958 година изјави дека Словенците ќе се здружат со Австријците и Италијанците.

Истражувањата на причините за распадот на Југославија треба да продолжат и натаму. Треба да се открие вистината, ништо да не се премолчува. Треба да се осознава подобро Титовата супстанција на Југославија и нејзината деформација во Уставот на СФРЈ од 1974 година, на начин како што тоа го прави Иван Ивањи, во неговата последна книга „*Bilo jednom u Jugoslaviji*" од 2024 година[36].

35 Kučan M., 2021, Slovenija i rat u bivšoj Jugoslaviji, BBC, juni 2021 u: Личниот архив на Светомир Шкариќ

36 Ivanji, 2024, 39-40.

БИБЛИОГРАФИЈА

Литература

1. Cenčić V., 2001, *Titova poslednja ispovjest*, Grafos orvelin, Beograd.
2. Đorđević J., (1971), *Federalizam, nacija i socijalizam*, Savremena aministracija, Beograd.
3. Đorđević J., 1988, *Društvo i politika*, Savremena administracija, Beograd.
4. Žid A., 1982, *Dnevnik, 1889-1949*, Nolit, Beograd.
5. Dosije (1971) U ime naroda, Savez udruženja pravnika Srbije, Beograd.
6. Ivanji I., 2024, *Bilo jednom u Jugoslaviji*, Laguna, Beograd.
7. Kardelj E., 1977, *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja*, Beograd, Komunist, 85.
8. Koštunica V., 1987, „Transformations of Yugoslav Federalism: from Centralized to Peripheralized Federation," Praxis International.
9. Krivokapić B., 1988, *Jugoslavija i komunisti, Adresa Jovana Đorđevića*, Niro Mladost, Beograd.
10. Marković D., 1987, *Život i politika, Knjiga prva i druga*, Rad, Beograd.
11. Mirić J., 1984, *Sistem i kriza: prilog kritičkoj analizi ustavnog i političkog sistema Jugoslavije*, Zagreb, Cekade.
12. Škarić S., 1985, *Prijepori političkog sistema*, CITR GKSKH, Zagreb.
13. Шкариќ С., 1987, *Уставно право на СФРЈ*, Втора книга, Македонска книга, Скопје.
14. Шкариќ С., 2010, *За социјализмот*, СПМ, Скопје.
15. СКЈ, (1981) *Програма на СКЈ*, Комунист, Скопје.
16. Спекторски Е., 2000, *Држава и њен живот*, Правни факултет, Београд
17. Supek R., (1963), *Omladina na putu bratstva*, Mladost, Beograd.
18. Tito, J. B., 1962, *Prednacrt ustava Federativne Socijalističke Republike Jugoslavije*, Komunist, Beograd.

Архивски извори

1. Личниот архив на Светомир Шкариќ

FIFTY YEARS SINCE THE 1974 CONSTITUTION OF THE SFRY: A RETROGRADE CONSTITUTION

Svetomir Škarić

ABSTRACT

The paper interprets the 1974 Constitution of the SFRY as a retrograde and internally contradictory document that transformed the federation into a de facto confederation of eight units. Rather than strengthening the state, the constitution accelerated its disintegration by shifting sovereignty to republics and provinces and introducing consensus-based decision-making and veto mechanisms that paralyzed federal institutions. At the same time, workers' self-management was marginalized by growing etatism and national particularism. Failed constitutional reforms in the 1980s and 1990, along with the absence of a clear legal framework for self-determination, contributed to a chaotic and ultimately violent dissolution. The author concludes that the breakup of Yugoslavia occurred within the very framework of the 1974 Constitution, revealing its structural deficiencies.

Key words: 1974 Constitution, E. Kardelj, confederalization, sovereignity, disintegration

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.begovic

Boris BEGOVIĆ[1]

USTAVNA (KON)FEDERALIZACIJA MONETARNOG SISTEMA SOCIJALISTIČKE JUGOSLAVIJE[2]

„*Quod initio non valet, id tractu temporis non potest convalescere*“
Katon mlađi (Marcus Porcius Catō Licinianus),
što Valtazar Bogišić 1888. godine za sva vremena prepeva kao
„Što se grbo rodi, vrijeme ne ispravi.“

Apstrakt: *Institucionalna rešenja u pogledu monetarnog sistema i politike ozvaničena Ustavnim amandmanima iz 1971. godine, koja je potvrdio i ojačao Ustav SFRJ iz 1974. godine, uslovila su napuštanja jedinstvenog monetarnog sistema i unitarne centralne banke, kao emisione ustanove koja to jedinstvo omogućava, uz dalje potkopavanje njene nezavisnosti. Umesto toga, uspostavljen je složen sistem centralnih banaka, u kome su odlučujuću ulogu dobile banke federalnih jedinica (republika i pokrajina), a formulisanje monetarne politike preneseno je na izvršnu i zakonodavnu vlast, koja je odlučivala saglasnošću federalnih jedinica. To je uzrokovalo drobljenje jedinstvenog monetarnog sistema zemlje i uspostavljanje monetarnog (kon)federalizma. Ta ustavna i prateća zakonska rešenja porede se sa osnovnim opšteprihvaćenim načelima dobro ustrojenog centralnog bankarstva, odnosno sa najboljom praksom uređenja monetarnog sistema i njegovim upravljanjem. Ukazuje se na osnovne ekonomske posledice ustavnih rešenja.*

Ključne reči: ustavni amandmani iz 1971. godine, Ustav iz 1974. godine, Jugoslavija, centralna banka, monetarni sistem, monetarni (kon)federalizam.

1. UVOD

1 Redovni profesor u penziji, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; begovic@ius.bg.ac.rs; ORCID iD 0000-0001-7343-190X.

2 Najsrdačnije zahvaljujem Violeti Beširević, Marku Božiću, Nikoli Iliću, Saši Iliću, Danici Popović, Dejanu Popoviću i Dejanu Šoškiću na pažljivom čitanju prve verzije rada i na veoma korisnim komentarima i sugestijama. Naravno, niko od njih nije odgovoran za eventualne preostale greške ili vrednosne sudove iznete u ovom radu.

Cilj rada je da istraži posledice koje su rešenja iz Ustava iz 1974. godine izazvala po monetarni sistem socijalističke Jugoslavije i njegovu, pokazalo se, poslednju transformaciju.

Pod monetarnim sistemom se u ovom radu podrazumeva skup institucija koje se odnose na novac na određenom monetarnom području. Pod institucijama se, u smislu Norta, podrazumevaju „pravila igre u društvu", odnosno, formalno iskazano, „ljudski osmišljena ograničenja koja oblikuju interakcije između ljudi" i „stvaraju podsticaje za razmenu između ljudi".[3] Shodno tome, pod monetarnim sistemom podrazumeva se skup pravila (normi) koja se odnose na novac i njegove derivate (finansijsku imovinu) i njihovo korišćenje u razmeni između ekonomskih aktera.[4] U tom smislu, i monetarna politika predstavlja (pod)skup institucija, pravila ponašanja ekonomskih aktera koji na različite načine koriste novac i njegove derivate.[5]

Ključna ustanova koja stvara (ne u celini, već samo u velikoj meri – određeni deo tog posla pripada zakonodavnoj i izvršnoj vlasti) i primenjuje monetarne institucije, to jest pravila ponašanja unutar monetarnog sistema, upravo je za taj sistem nadležna centralna banka.[6] Zbog toga se u ovom radu poistovećuju dobro uređen monetarni sistem i dobro ustrojena centralna banka – to su samo dva ugla posmatranja iste suštine.

Pod konfederalizacijom zemlje se u ovom radu ne podrazumeva formalno pretvaranje određene zemlje u punu, pravu konfederaciju, sa svim njenim odlikama, bez obzira na to koliko su one u teorijskom pogledu usagla-

3 North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 3.

4 Nešto ranije, isti autor institucije definiše kao „skup pravila, procedura za usaglašavanje sa pravilima, kao i moralne i etičke norme ponašanja koje su osmišljene i stvorene da budu ograničenja u ponašanju pojedinaca, a u interesu maksimizacije bogatstva ili korisnosti principala". Videti: North, D. C., 1981, *Structure and Change in Economic History*, New York, W.W. Norton, pp. 201-202.

5 Naravno, monetarna politika je, kao i svaka druga politika, manje postojana od nekih drugih institucija, to jest pravila ponašanja, poput, na primer, zabrane falsifikovanja novca. Ipak, ključ je u tome da su institucije sva ona pravila ponašanja koja su dovoljno postojana da su relevantna za ekonomske aktere i njihovo donošenje odluka *ex ante*. Videti: Begović, B., 2011, *Institucionalni aspekti privrednog rasta*, Beograd, Službeni glasnik i Centar za liberalno-demokratske studije, str. 24.

6 Naravno, u srpskom jeziku reči institucije i ustanove su sinonimi. Upravo to postojanje sinonima omogućava da se u stručnoj terminologiji ipak napravi diferencijacija između institucija u smislu pravila igre, to jest pravila ponašanja, i ustanova kao organizacija koje su nadležne za primenu pravila ponašanja, to jest za nadgledanje da li se pravila poštuju i reakcije ukoliko se ona ne poštuju, što je upravo posao centralne banke. Više o distinkciji između institucija i ustanova videti: *Ibid*, str. 27, fn. 12.

šene, odnosno sporne, već označava slabljenje centralne vlasti, jačanje moći federalnih jedinica i otežavanje procesa donošenja odluka na saveznom/centralnom nivou.

Struktura rada je podređena postizanju njegovog cilja. Prvo, razmatraju se načela dobro uređenog monetarnog sistema, odnosno dobro ustrojene centralne banke nadležne za monetarni sistem. Potom se razmatraju odlike monetarnog sistema socijalističke Jugoslavije pre ustavnih promena, dakle monetarnog sistema zasnovanog na rešenjima Ustava iz 1963. godine. Sledi analiza Ustavnih amandmana iz 1971. godine, preciznije Amandmana XXVII, posvećenog monetarnom sistemu i sagledavanje njegovog uticaja na monetarni sistem socijalističke Jugoslavije. Ta analiza je kratka, budući da se odredbe Ustava iz 1974. godine veoma malo razlikuju od odredaba Amandmana XXVII. Posle toga sledi centralni deo rada – detaljna analiza odredaba Ustava iz 1974. godine koje se odnose na monetarni sistem, razmatranje odgovarajućih zakona zasnovanih na tim odredbama i sagledavanje posledica tih pravnih rešenja po uređenje monetarnog sistema i ustrojstvo centralne banke, kao i ekonomskih ishoda tih rešenja. Posle uviđanja onoga što se zaista dogodilo, dva ogleda iz kontraistorije upućuju na tada moguće alternative. Sledi zaključak.

2. NAČELA DOBRO UREĐENOG MONETRANOG SISTEMA

Načela dobrog uređenja monetarnog sistema suštinski se svode na načela dobrog centralnog bankarstva, to jest dobro ustrojene centralne banke. Stoga se u okviru ovog odeljka rada razmatraju tri grupe načela dobro ustrojene centralne banke – njena misija, mehanizmi kojima ona raspolaže, i njen status. Ta načela zasnivaju se, kako na nalazima ekonomske teorije, tako i na empirijskim zaključcima proisteklim iz dugogodišnjeg rada centralnih banaka u svetu, sadržanih, pored akademskih empirijskih radova, i u tzv. najboljoj praksi (*best practice*). Dakle, ova načela u sebi sadrže, kako teorijsku, tako i empirijsku komponentu.

2.1. CILJEVI RADA CENTRALNE BANKE – NJENA MISIJA

Misija centralne banke treba da bude ograničena i usmerena isključivo na stabilnost cena na monetarnom području za koje je nadležna i, ukoliko je mandatom predviđeno, stabilnost finansijskog sistema zemlje, odnosno monetarnog područja. Stabilnost cena podrazumeva monetarnu stabilnost, što znači ni inflaciju ni deflaciju. Budući da su, prema dominantnom tumačenju i široko prihvaćenom uvidu matice ekonomske nauke, i inflacija i deflacija

monetarni fenomeni, centralna banka kao emisiona ustanova odgovarajućom monetarnom politikom koju vodi omogućava stabilnost cena.[7]

Pitanje je da li stabilnost cena treba da bude jedini, bezuslovni cilj centralne banke. Primera radi, Evropska centralna banka (*European Central Bank – ECB*) ima specifikovan samo taj cilj, što znači da je bezuslovno usmerena ka njemu. Nasuprot tome, Federalne rezerve (*The Federal Reserves – The Fed*), centralna banka Sjedinjenih Američkih Država ima, prema zakonu o osnivanju, tzv. dvojni cilj, stabilnost cena i umanjenje nezaposlenosti (to jest, izbegavanje recesije). Prioritet Federalnih rezervi čini stabilnost cena, ali se drugi kriterijum (umanjenje nezaposlenosti) koristi kao ograničenje prilikom formulisanja odgovarajuće monetarne politike. Ekonomska teorija pokazuje da pod određenim uslovima navedena dva cilja ne moraju biti protivrečna, pri čemu se ne spori da je za to potrebno da osnovni cilj bude stabilnost cena i da na kratak rok može da dođe do protivrečnosti ova dva cilja.[8]

Ukoliko je mandatom centralne banke tako predviđeno, ona, pored toga što je emisiona ustanova (što je njena neizostavna funkcija), može biti zadužena za očuvanje finansijske stabilnosti zemlje, odnosno monetarnog područja za koje je nadležna, što podrazumeva nadgledanje poslovanja banaka i osiguravajućih društava i, po potrebi, intervencije na finansijskim tržištima, kako bi se sprečila finansijska nestabilnost. Time centralna banka postaje tzv. banka poslednjeg utočišta, koja vanrednim pozajmicama gotovine rešava problem nelikvidnosti banaka ili osiguravajućih društava, ukoliko se on ne može rešiti na neki drugi, tržišni način, čime se sprečava širenje nelikvidnosti kroz finansijski sistem, što se, inače, odigrava veoma brzo (tzv. „šumski požar") zbog razgranate mreže međubankarskih dužničko-poverilačkih odnosa. Treba uočiti da u ovom slučaju kreditiranje takvih finansijskih privrednih društava podrazumeva, zbog primarne emisije, bruto uvećanje novčane mase u opticaju. Međutim, to uvećanje najčešće je kompenzovano efektivnim povlačenjem novca iz opticaja zbog visokog kreditnog rizika plasmana u uslovima finansijske krize, to jest rizika da dužnik neće vratiti pozajmljeni iznos, što uzrokuje tzv. „gomilanja" gotovine (efektivno povlačenje novca iz opticaja zbog umanjenja multiplikativnog efekta do koga dovodi kreditiranje), što kompenzuje

7 Striktno posmatrano, (puna) stabilnost cena označava nultu stopu inflacije i deflacije. Uobičajeno je, u današnjim uslovima, da centralne banke kao svoj cilj postavljaju stabilno nisku inflaciju, na primer, po stopi od 2% godišnje. Za potrebe ovog rada i ovako niska i stabilna inflacija se smatra stabilnošću cena.

8 Više o tome videti u: Blinder, A., 1999, *Central Bank Theory and Practice*, Cambridge, Mass., MIT Press; Mishkin, F.S., 2007, *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Boston, Pearson & Addison Wesley, 8th Edition.

uvećanje količine novca usled primarne emisije. Upravo zbog toga enormna primarna emisija tokom prve faze velike finansijske krize 2008. godine namenjena stabilizaciji bankarskog sistema nije dovela do inflacije.

Centralna banka nikako ne treba da se bavi finansiranjem, preciznije rečeno (namenskim) kreditiranjem nebankarskog sektora, bez obzira na to da li je reč o preduzećima realnog sektora, državinim javnim finansijama (različiti nivoi, centralna država ili [kon]federalne jedinice – države članice federacije ili konfederacije) ili javnim finansijama regionalnih, odnosno lokalnih zajednica. Krediti iz primarne emisije plasirani na taj način najopasniji su mehanizam kojim se potkopava stabilnost cena, to jest podriva monetarna stabilnost zemlje, odnosno monetarnog područja, koje ponekad može da obuhvata više zemalja, ukoliko čine isto monetarno područje. Tipičan primer takvog kreditiranja čini zaduživanje države kod centralne banke radi finansiranja budžetskog deficita. Tada država, oličena u ministarstvu finansija, izdaje obveznice koje potom otkupljuje centralna banka. Ta banka zauzvrat primarnom emisijom stvara gotovinu koja se sliva u budžet, to jest obezbeđuje likvidna sredstva koja se beleže kao budžetski priliv. Time se finansira budžetski deficit – pojavljuje se tzv. monetizacija budžetskog deficita. Budući da se na taj način upravo za iznos budžetskog deficita povećava količina novca u opticaju *ceteris paribus*, inflacija je neminovna.[9] Upravo su epizode monetizacije ogromnih budžetskih deficita i dovele do najvećih hiperinflacija zabeleženih u istoriji čovečanstva,[10] poput austrougarske 1918/1919. godine,[11] nemačke 1923/24. godi-

9 Budžetski deficit, sam po sebi, ne dovodi do inflacije ukoliko se finansira na tržištu, emisijom državnih obveznica koje kupuju zainteresovani investitori koji u toj kapitalnoj transakciji vide sopstveni interes. Inflacija nastaje kada takve državne obveznice otkupljuje centralna banka iste one države koja ih je emitovala.

10 U tekstu se pominju samo najkarakterističnije i najpoznatije hiperinflacije izazvane monetizacijom fiskalnog deficita. Punu listu najvećih hiperinflacija u istoriji videti: Hanke, S.H., Kraus, N., World Hyperinflations, u: Parker, R. E., Whaples, R., (eds.), 2013, *Routledge Handbook of Major Events in Economic History*, London, Routledge, Taylor & Frances Group, pp. 367–377.

11 Inflacija se nastavila i u 1919. godini, budući da je Austrougarska centralna banka nadživela Dvojnu monarhiju i finansirala budžetske deficite Austrije i Mađarske, tada već nezavisnih država. Tek je ugovorima posle Pariske mirovne konferencije 1919. godine ukinuta Austrougarska centralna banka i kruna kao valuta koju je ona emitovala. Više o tome videti u: Brown, B., 1988, *Monetary Chaos in Europe: The End of an Era*, London, Routledge; Begović, B., Formiranje monetarne unije, u: Begović, B., Mirković, Z., (ur.), 2020, *Sto godina od ujedinjenja: formiranje države i prava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 437–485.

ne,[12] i inflacije u SR Jugoslaviji 1992/4 godine.[13] Zbog toga kreditiranje nebankarskog sektora protivreči osnovnom cilju centralne banke – stabilnosti cena – pa stoga nikako ne treba da bude cilj njenog rada, to jest deo njene misije.

2.2. MEHANIZMI CENTRALNE BANKE

Mehanizmi koji centralnoj banci stoje na raspolaganju treba da budu u skladu sa ciljevima, a to je stabilnost cena, bezuslovna ili uslovna. To su mehanizmi monetarne politike kojima se, u osnovi, reguliše količina gotovog novca u opticaju i cena njegovog pozajmljivanja. Ključni mehanizam je primarna emisija, kojom se uvećava novčana masa u opticaju (monetarni agregat M1, dakle likvidna finansijska imovina, koja uključuje gotov novac, novac na tekućim/ transakcionim računima, depozite po viđenju i štedne depozite bez ograničenja ročnosti). Savremeni novac u opticaju je u osnovi isprava o dugu sa trenutnim dospećem, to jest papirni novac bez ikakvog metalnog pokrića (u zlatu ili srebru), što je uzrokovano potpunim nestankom zlatnog standarda, koji je nepovratno napušten 1971. godine (od te godine SAD više nisu vezivale vrednost američkog dolara za zlato). Dakle, savremeni novac je tzv. *fiat* novac, to jest novac koji nastaje neprikosnovenom odlukom monetarnih vlasti da ga emituju.

Tradicionalni (mada se on u razvijenim privredama sve više napušta) mehanizam centralne banke za emisiju novca, to jest mehanizam njegove tzv. primarne emisije, jeste emitovanje kredita bankarskom sektoru – poslovnim bankama na monetarnom području za koje je nadležna određena centralna banka. Dakle, centralna banka je poverilac, a poslovne banke su dužnici, pri čemu se na strani aktive bilansa stanja poslovnih banaka pojavljuje gotovina, koju poslovne banke dalje plasiraju u vidu kredita fizičkim i pravnim licima, čime se uvećava količina novca u opticaju. Prilikom emitovanja kredita iz primarne emisije centralna banka jednostrano definiše kamatnu stopu, tzv. referentnu kamatnu stopu, koja je osnovna kamatna stopa, budući da nijedna kamatna stopa na finansijskom tržištu ne može da bude niža od nje.[14] Upravo je

12 Webb, S. B., 1989, *Hyperinflation and Stabilization in Weimar Germany*, Oxford, Oxford University Press.

13 Petrović, P., (ur.), 2021, *Avramović – hiperinflacija, stabilizacija i reforme: povodom stogodišnjice rođenja dopisnog člana SANU Dragoslava Avramovića (1919–2001)*, Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti.

14 Referentna kamatna stopa je pasivna kamatna stopa po kojoj poslovne banke plaćaju kamatu centralnoj banci na pozajmljena sredstva, pa je stoga aktivna kamatna stopa, ona po kojoj poslovne banke naplaćuju kamatu od onoga kome su pozajmile sredstva, neminovno viša od pasivne, budući da bi u suprotnom banke neminovno poslovale sa gubitkom. Za koliko

referentna kamatna stopa osnovni mehanizam monetarne politike, budući da se njeno kretanje neminovno prenosi na kretanje kamatne stope na finansijom tržištu, pri svakom kreditiranju. Porast referentne kamatne stope uslovljava rast tržišne kamatne stope, zbog rasta pasivne kamatne stope (troškova banke), a njen pad, zbog konkurencije u bankarskom sektoru, do obaranja tržišne kamatne stope.[15] Za ovu vrstu kredita centralne banke uobičajeno je refinansiranje – obnavljanje tako plasiranih kredita – to jest produženje njihove ročnosti posle dospelosti, tako da se glavnica tih kredita, načelno posmatrano, nikada ne vraća, što znači da je tako emitovan novac još uvek u opticaju. Iako bi centralna banka mogla da prestane sa obnavljanjem nekih od tih kredita kako bi umanjila količinu novca u opticaju, to obično čini drugim mehanizmima.

Osim dodeljivanja kredita poslovnim bankama, centralna banka može, u izuzetnim slučajevima, i da investira u dokapitalizaciju banaka, to jest da uloži gotovinu u njihov osnovni kapital i tako postane akcionar tih banaka, mada, po pravilu, bez prava upravljanja na osnovu vlasništva (njega se, po pravilu, dobrovoljno odriče). Upravo je to bio slučaj 2008. godine u SAD, kada je zbog umanjenog kreditiranja, to jest efektivnog povlačenja gotovine iz opticaja usled međusobnog nepoverenja učesnika na finansijskom tržištu, nastao problem nedostatka efektivne količine novčane mase u opticaju, to jest nedostatka likvidnosti zbog prekida međubankarskog kreditiranja, što je pretilo da nadolazeću recesiju pretvori u depresiju.[16]

Uobičajeni, daleko značajniji i danas preovlađujući mehanizam centralne banke namenjen upravljanju novčanom masom zasniva se na operaci-

će biti viša zavisi od niza faktora poput, na primer, bankarskih troškova (koji treba da se pokriju iz te razlike), intenziteta konkurencije između banaka, rizičnosti plasmana itd. No, za ovo razmatranje jedino je bitno da tržišna kamatna stopa ne može da bude niža od referentne kamatne stope.

15 Na tržišnu kamatnu stopu centralna banka utiče i iznosom obaveznih rezervi, odnosno delom finansijske imovine (aktive) banaka, najčešće gotovine, koji svaka poslovna banka mora da deponuje kod same centralne banke, pri čemu se toj poslovnoj banci ili uopšte ne plaća kamata ili se plaća po minimalnoj kamatnoj stopi. Što je viša stopa obaveznih rezervi, poslovne banke podižu stopu svoje aktivne kamate, kako bi održale istovetnu efektivnu kamatnu marginu, to jest razliku između (pasivne) kamate koju plaćaju na depozite i pozajmljena sredstva i aktivne kamate koju naplaćuju od plasiranih sredstava.

16 Državno vlasništvo nad delom osnovnog kapitala, američke poslovne banke su kasnije, posle izlaska privrede SAD iz recesije, otkupile i to po ceni koja je bila znatno viša od cene akcija prilikom injekcije kapitala od strane američke centralne banke – *Fed*. Drugim rečima, američka država je ovim potezom prisvojila kapitalnu dobit – zaradila na razlici u ceni. Iako to nije bila njena namera, nije bio motiv preduzimanja ove akcije, bio je njen uzgredni ishod. Više o tome videti u: Tooze, A., 2018, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, London, Allan Lane, 179–184.

jama na otvorenom, primarnom i sekundarnom tržištu dužničkih hartija od vrednosti (blagajničkih zapisa i obveznica). Centralna banka emituje sopstvene dužničke hartije od vrednosti i time postaje dužnik, ne zbog toga što joj je potrebna gotovina (što je motiv emitovanja dužničkih hartija od vrednosti svih koji ih emituju osim centralne banke),[17] nego zbog toga da tom emisijom, prodajom sopstvenih dužničkih hartija od vrednosti, povlači novac iz opticaja, a kamatnom stopom koju kupcima nudi prilikom njihovog emitovanja, tzv. eskontnom stopom, neminovno utiče na kamatnu stopu na tržištu dužničkih hartija od vrednosti, pa time i na kamatnu stopu kao cenu pozajmljenog kapitala, nezavisno od mehanizma pozajmljivanja.[18] Uvećanje eskontne stope, isto kao i uvećanje referentne kamatne stope, uslovljava *ceteris paribus* rast tržišnih kamatnih stopa, odnosno povećanje cene pozajmljenog kapitala. Suprotan smer promene beleži se pri umanjenju eskontne stope. Kada na sekundarnom tržištu centralna banka otkupljuje sopstvene dužničke hartije od vrednosti (tzv. *repurchasing operation – repo*), ona, plasiranjem gotovine vlasnicima tih hartija od vrednosti, uvećava količinu novca u opticaju – povećava likvidnost u privredi, kako u realnom, tako i u finansijskom sektoru.

Svoje operacije na sekundarnom tržištu dužničkih hartija od vrednosti centralna banka ne ograničava isključivo na sopstvene dužničke hartije od vrednosti, one koje je sama izdala, već u te operacije uključuje i druge dužničke hartije od vrednosti, blagajničke zapise i obveznice koje su ranije emitovane, a koje centralna banka, na sekundarnom tržištu dužničkih hartija od vrednosti, otkupljuje od onih koji su ih ranije kupili, kako bi na taj način povećala likvidnost (budući da se nelikvidna finansijska imovina pretvara u likvidnu), to jest kako bi se uvećala novčana masa u opticaju. Taj mehanizam uvećanja novčane mase, odnosno, iz drugog ugla posmatrano, emitovanje novca iz primarne emisije, naziva se kvantitativno popuštanje (*quantitative easing – QE*) i primenjivan je prilikom opasnosti od recesije ili tokom same recesije, bilo da

17 Imajući u vidu da je reč o tzv. *fiat* novcu, centralna banka poseduje nepresušan izvor novca, a to je njena primarna emisija, o kojoj neprikosnoveno odlučuje. Stoga njoj nije potrebno da pozajmljuje gotovinu na tržištu novca emitovanjem dužničkih hartija od vrednosti.

18 S obzirom na to da centralna banka uvek primarnom emisijom može da otkupi dužničke hartije od vrednosti pri njihovom dospeću, to jest da ispuni svoju obavezu kao dužnik, kamatna stopa za koju se ona opredeli pri emitovanju svojih dužničkih hartija od vrednosti veoma se često na finansijskim tržištima posmatra kao prinos na bezrizične plasmane. Drugim rečima, sve ostale (tržišne) kamatne stope moraju da budu više, kako bi u sebi sadržale komponentu premije na rizik, imajući u vidu da drugi plasmani uvek nose određeni stepen rizika.

je ona izazvana finansijskom krizom (2008), krizom državnog duga u evrozoni (2015) ili pandemijom COVID-19 (2022).[19]

Budući da svi mehanizmi monetarne politike utiču na tržišnu kamatnu stopu, odnosno na cenu pozajmljenog kapitala, neminovno sledi da je, prema standardnom razumevanju ekonomskih pojmova, kreditno-monetarna politika pleonazam, budući da bez kreditne, monetarna politika sama za sebe jednostavno ne može da postoji. No, pokazaće se da zakonodavno insistiranje na terminu „kreditno-monetarna politika" u socijalističkoj Jugoslaviji može da se objasni specifičnostima mandata centralne banke te zemlje – Narodne banke Jugoslavije – i mehanizmima na koji je taj mandat bio ostvarivan.

Politika deviznog kursa, ukoliko je centralna banka uopšte vodi, to jest ukoliko se devizni kursevi ne formiraju slobodno na tržištu, isključivo na osnovu ponude i tražnje za valutom o kojoj se centralna banka stara, bitan je element monetarne politike. Ona se, u uslovima konvertibilnosti domaće valute za strane, svodi na intervencije centralne banke na deviznom tržištu. Ukoliko je kurs strane valute isuviše visok u odnosu na proklamovanu politiku deviznog kursa, centralna banka povećava ponudu strane valute iz sopstvenih deviznih rezervi i za datu tražnju obara devizni kurs strane valute do željenog nivoa. Međutim, budući da time prodaje stranu valutu (devize) za domaću, to neminovno uzrokuje povlačenja novca iz opticaja i umanjenje novčane mase. Nasuprot tome, ukoliko je kurs strane valute isuviše nizak u odnosu na proklamovanu politiku deviznog kursa, centralna banka povećava ponudu domaće valute iz primarne emisije i za datu tražnju podiže devizni kurs, kurs strane valute u odnosnu na domaću, do željenog nivoa. Međutim, budući da time kupuje stranu valutu (devize) za domaću, to neminovno uslovljava primarnu emisiju i, po pravilu, uzrokuje uvećanja količine novca u opticaju.[20]

19 Po pravilu, kvantitativno popuštanje odnosi se na otkupljivanje državnih dužničkih hartija od vrednosti na sekundarnom tržištu (onih koje se izdaju uz suverenu garanciju), i tada se ono naziva tradicionalnim kvantitativnim popuštanjem. Šire, unapređeno kvantitativno popuštanje podrazumeva i otkupljivanje korporativnih dužničkih hartija od vrednosti na sekundarnom tržištu i počelo je da se primenjuje u vreme Velike finansijske krize 2008. godine, a naročito se primenjivalo tokom 2020. godine u vreme prvog talasa pandemije COVID-19, kada je, usled tog eksternog šoka, recesija bila duboka, ali zahvaljujući merama ekonomske politike, uključujući i unapređeno kvantitativno popuštanje, bila je kratkotrajna i nije prerasla u depresiju.

20 Upravo je ovo bio način na koji je švajcarska centralna banka vodila politiku „jeftinog" švajcarskog franka (2011 – 2015), to jest kada nije dopuštala da kurs stranih valuta, pre svih evra, u odnosu na švajcarski ne padne ispod nivoa 1,20 CHF za 1 EUR, što znači da nije dozvoljavala prekomernu apresijaciju nacionalne valute. Celokupan iznos evra ponuđen na deviznom tržištu koji bi doveo do rasta kursa CHF iznad navedene granice otkupljivan

2.3. STATUS CENTRALNE BANKE

Tri su poželjne karakteristike statusa centralne banke kako bi ona uspešno obavljala svoje poslove, one za koje je zadužena.

Prvo, kao što atribut „centralna" u samom nazivu ustanove centralne banke govori, ta ustanova mora da bude centralizovana, preciznije rečeno unitarna, to jest da postoji samo jedna emisiona ustanova koja je nadležna, što se monetarne politike tiče, za određeno monetarno područje. Razlog za takvu centralizaciju leži u tome što je monetarno područje neminovno, po samoj svojoj prirodi, jedinstveno, pa se stoga novac i druga finansijska imovina potpuno slobodno kreće unutar tog područja, bez obzira na to da li je reč o transakcijama ili investicijama.[21] Postojanje više centralnih banaka na istom jedinstvenom monetarnom području, to jest više emisionih ustanova, onemogućilo bi ih u vođenju konzistentne monetarne politike, budući da bi činjenje jedne centralne banke neminovno potkopavalo činjenje druge. Na primer, ukoliko bi jedna od tih centralnih banaka vršila primarnu emisiju novca po nižoj referentnoj kamatnoj stopi od druge. Prilagođavanje poslovnih banaka dovelo bi do toga da obaranje referentne kamatne stope jedne od tih centralnih banaka ne bi dovelo do obaranja tržišne kamatne stope, već bi samo one banke koje su dobile kredite iz te primarne emisije beležile više kamatne margine, pa time i veće profite. Nadalje, ne bi mogla da se donese odluka o ciljanoj količini novca u opticaju, budući da bi svaka centralna banka, svaka od tih emisionih ustanova bila u prilici da emituje novac shodno sopstvenoj politici, odnosno potrebama onoga koji je kontroliše. Sve vezano za monetarnu politiku postalo bi besmisleno. Dakle, decentralizovana centralna banka je *contradictio in adjecto*, ne samo u semantičkom smislu.

Navedeni stav odnosi se isključivo na centralnu banku kao emisionu ustanovu. U obavljanju svojih drugih dodeljenih funkcija, poput, na primer, kontrole bankarskog sektora, sasvim je opravdana decentralizacija, odnosno regionalizacija centralne banke, gde se nadležnim regionalnim jedinicama daje određeni stepen autonomije u donošenju odluka, poput teritorijalne po-

je iz primarne emisije CHF. Budući da su tu CHF gotovinu preuzimali investitori kao finansijsku imovinu, to jest kao mehanizam čuvanja vrednosti, a ne za transakcione potrebe, nije se uvećala količina novca u opticaju u Švajcarskoj.

21 Monetarno područje nikako ne treba poistovećivati sa monetarnim sistemom. Kao što je već napomenuto, monetarni sistem predstavlja skup institucija, a monetarno područje predstavlja samo prostor na kome određena valuta potpuno slobodno cirkuliše, promeće se, odnosno razmenjuje i predstavlja sredstvo plaćanja u skladu sa zakonom.

dele posla unutar sistema Federalnih rezervi u SAD u pogledu kontrole bankarskog sektora i održavanja finansijske stabilnosti zemlje.

Druga poželjna karakteristika jeste da centralna banka u svojim poslovima treba da bude nezavisna, preciznije rečeno odvojena od izvršne i zakonodavne vlasti. Centralna banka jeste državna organizacija, iza nje stoji država sa svojim monopolom sile, na primer u slučaju falsifikovanja novca, a uprava centralne banke, pre svega njen guverner, treba da bude odgovorna javnosti i zakonodavnoj vlasti, ali centralna banka treba da bude samostalna u donošenju svojih odluka u pogledu monetarne politike, odnosno u pogledu načina na koji će ostvariti ono što spada u njen mandat. Imajući u vidu da je uobičajen mandat centralne banke stabilnost cena, na njoj kao emisionoj ustanovi je da samostalno, bez uplitanja izvršne i zakonodavne vlasti, donosi sve odluke koje smatra potrebnim i najcelishodnijim sa stanovišta održanja stabilnosti cena.

Postoje tri osnovna razloga zbog kojih je poželjna nezavisnost centralne banke od izvršne i zakonodavne vlasti.[22] Prvi razlog leži u tome da je monetarnoj politici potrebna brza reakcija i njeno hitro i precizno prilagođavanje novonastalim uslovima. Naročito je potrebna brza i odlučna reakcija na eksterne šokove, bez obzira na to šta je njihov uzrok. Izvršna i, naročito, zakonodavna vlast nespojive su sa brzim donošenjem odluka – takva je njihova priroda i ona ne može da se promeni. Njihove odluke u oblasti monetarne politike neminovno bi bile – zakasnele. A zakasnele odluke o monetarnoj politici neminovno su loše. Drugi razlog vezan je za nepovoljne uticaje politike, političkih izbornih ciklusa i populizma na monetarnu politiku. Ukratko, političari se, naročito u demokratijama, brinu o sopstvenoj popularnosti, a mere monetarne politike mogu da utiču na tu popularnost. Na primer, visoke referentne, pa time i tržišne kamatne stope – namenjene, na primer, suzbijanju inflacije mogu da uslove ili produbе recesiju, uvećaju nezaposlenost, povećaju troškove servisiranja kredita dužnika (na primer, onih koji su kupili nekretnine hipotekarnim kreditima), pa postoje snažni podsticaji političarima da se mešaju u monetarnu politiku, da aktivno učestvuju ne samo u njenom formulisanju nego i u njenom sprovođenju, udaljavajući centralnu banku od njenog mandata. Treći razlog, samo posebno opaka varijanta drugog, leži u snazi političkog pritiska za finansiranje budžetskog deficita, onoga kojeg svojim odlukama – vodeći računa o sopstvenoj popularnosti – stvaraju političari, putem njegove

22 Sveobuhvatan pregled argumenata u prilog nezavisnosti centralne banke, uzimajući u obzir najznačajnije radove objavljene u svetu, sačinio je: Ilić, N., 2017, Teorijska koncepcija samostalnosti centralne banke i pravni status Narodne banke Srbije, *Bankarstvo*, Vol. 46, br. 2, str. 32–49.

monetizacije, to jest pozajmljivanjem gotovine od centralne banke. Pri tome, osim manje ili više snažnog političkog instinkta, političari po pravilu nemaju osnovna znanja u pogledu vođenja monetarne politike, naročito informacije u pogledu složenih uzročno-posledičnih veza u ovoj oblasti.

Treće, a upravo vezano za poslednji od argumenata u prilog nezavisnosti emisione ustanove od izvršne i zakonodavne vlasti, centralna banka treba da bude stručno osposobljena za vođenje monetarne politike i svih drugih politika za koje ima mandat. Stručna osposobljenost podrazumeva posedovanje veoma specifičnih i detaljnih znanja u pogledu uzročno-posledičnih veza u privredi, pre svega u monetarnoj i finansijskoj sferi. Pri tome, ta znanja nisu nepromenljiva, već se stalno uvećavaju i usavršavaju rezultatima brojnih empirijskih istraživanja, pa ih stoga neprestano treba inovirati. Veoma je bitno uočiti da se navedeni uvidi o stručnoj osposobljenosti ne odnose isključivo na stručne službe centralne banke, koje sprovode analize i predlažu politike, već i na rukovodioce centralne banke (guvernera i viceguvernere, kao i na direktore sektora). Razlog je jednostavan – bez odgovarajućih stručnih znanja, bez stručne osposobljenosti, rukovodioci centralne banke ne mogu da razumeju ono što im pripremaju stručne službe, ne mogu da identifikuju osnovne dileme i ne mogu kompetentno da donose odluke u oblasti monetarne politike, a sve to ima dalekosežne posledice. Možda navedeni uvid može da se učini trivijalnim, budući da niko razborit ne postavlja pitanje da li hirurg treba da bude profesionalno osposobljen da operiše – vratnu kičmu, na primer – ali iskustvo socijalističke Jugoslavije i nekih od njenih naslednica jasno pokazuje relevantnost tog uvida.

Budući da su ovim ukratko razmotrena načela dobrog centralnog bankarstva, razmatranje može da se nastavi analizom u kojoj meri su ustavna rešenja iz 1971. i 1974. godine uvažila, odnosno potkopala ta načela. Pre toga treba razmotriti polaznu poziciju, to jest karakter jugoslovenskog monetarnog sistema i ustrojstvo jugoslovenske centralne banke pre ustavnih promena.

3. MONETARNI SISTEM SOCIJALISTIČKE JUGOSLAVIJE PRE USTAVNIH PROMENA

Položaj centralne banke socijalističke Jugoslavije – Narodne banke Jugoslavije – pre ustavnih promena, odnosno karakter monetarnog sistema koji je tada postojao, najbolje se može sagledati na osnovu rešenja iz Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) iz 1963. godine i zakona koji su usvojeni posle tog ustava i bili u skladu sa njim.

Ustav, svojim članom 117., jasno određuje načela uređenja monetarnog sistema. Stav 1. tog člana propisuje da „Federacija obezbeđuje jedinstvo novčanog i kreditnog sistema, utvrđuje politiku emisije novca i obezbeđuje kontrolu novčanog opticaja", čime se stvara ustavna osnova za postojanje jedinstvenog i nedeljivog monetarnog sistema zemlje, odnosno federalne države.[23] Stav 2. istog člana Ustava propisuje da „Izdavanje novčanica i kovanog novca vrši Narodna banka Jugoslavije", što znači da je Narodna banka Jugoslavije (u daljem tekstu – NBJ) jedina emisiona ustanova na jugoslovenskom monetarnom području. Konačno, stav 3. tog člana Ustava određuje da „Federacija propisuje obavezne depozite banaka kod saveznih banaka, kao i uslove i način korišćenja sredstava deviznih i sličnih rezervi i depozita", čime se već u Ustavu precizira mehanizam kojim će se centralizovano određivati i primenjivati mehanizmi monetarne politike, poput obaveznih depozita i tome slično.

Kratak i jasno napisan član 117. Ustava nedvosmisleno (nije podložno tumačenju) stavlja do znanja da su pitanja uređenja monetarnog sistema i vođenje monetarne politike pitanja o kojima isključivo odlučuje savezna država, da je monetarni sistem jedinstven i da NBJ ima monopol kao emisiona ustanova. Odluka da se upotrebi termin „novčani", a ne „monetarni" sistem, kao i da se upotrebi sintagma „novčani i kreditni sistem", nisu od većeg značaja za sagledavanja ustavne osnove uređenje monetarnog sistema i statusa centralne banke.

Marta 1965. godine usvojen je Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije,[24] kojim su detaljno razrađena ustavna rešenja iz 1963. godine. Zakonska rešenja treba razmotriti sa stanovišta već iznetih načela dobro uređenog monetarnog sistema, to jest dobro ustrojene centralne banke.

Prvo, što se misije NBJ tiče, prema članu 3. Zakona, ona je bila usredsređena na „stabilnost i razvoj privrede" i aktiviranje „njenih proizvodnih mogućnosti". Član 17. Zakona propisuje da radi „aktiviranja proizvodnih mogućnosti privrede" NBJ može davati „kratkoročne kredite" poslovnim bankama samo za namene koje su određene posebnim saveznim propisima. Konačno, shodno članu 22. Zakona, NBJ „kreditira federaciju u granicama i za namene određene saveznim zakonom".

Na osnovu ovih zakonskih rešenja, jasno je da je tadašnji mandat NBJ bio veoma daleko od poželjnog mandata centralne banke. Stabilnost cena se čak i ne pominje izričito u zakonu, već se upotrebljava nejasan izraz „stabilnost privrede", a u isti nivo značajnosti se stavlja njen razvoj, tako da je više reč o razvojnoj banci socijalističke Jugoslavije, nego o centralnoj banci u pravom

23 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 14/63.
24 Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 12/65.

smislu reči. Pri tome, plasmani te razvojne banke se ostvaruju, ne direktnim kreditiranjem realnog sektora, nego se to čini preko poslovnih banaka. Štaviše, zakon obavezuje NBJ da pokriva savezni budžetski deficit na način koji je određen drugim zakonima.

Puna slika o NBJ kao razvojnoj, a ne pravoj centralnoj banci, dobija se kada se sagleda Zakon o merama kreditne politike u 1966 godini,[25] u kome se u članu 1. NBJ nameću veoma detaljno definisane obaveze „obezbeđivanja potrebne količine novca za nesmetano vršenje proizvodnje i prometa" i preduzimanje „odgovarajućih mera za regulisanje kreditnog potencijala poslovnih banaka" u pogledu kreditiranja realnog sektora privrede i to selektivno, samo za određene poslove i određene privredne grane, poput filmske industrije, izdavačke delatnosti i tome slično. Takođe, zakon propisuje kreditiranje budžeta „društveno-političkih zajednica", što u stvarnosti znači pokrivanje budžetskih deficita na svim nivoima. Ovim je stvorena zakonska osnova za selektivno kreditiranje iz primarne emisije NBJ.

Ovakva zakonska rešenja treba sagledavati u svetlu tada vladajućih pogleda na privredni život, kojima su dominirala viđenja da se stabilnost cena obezbeđuje njihovom administrativnom kontrolom, da cene ne treba da se formiraju slobodno na tržištu, sučeljavanjem ponude i tražnje, i da je prioritet monetarne politike da obezbedi što veći iznos kreditiranja iz primarne emisije, kako bi se pospešio razvoj privrede, nezavisno od toga kakve bi posledice po količinu novca u opticaju to imalo, budući da se verovalo da će administrativna kontrola cena da se s tim izbori, odnosno da količina novca u opticaju neće imati posledice po stabilnost cena.

Drugo, što se mehanizama monetarne politike tiče, oni su se svodili na to da NBJ „u vršenju svoje emisione funkcije obezbeđuje količinu novca potrebnu za nesmetano vršenje proizvodnje i prometa" (član 14. stav 1) i to „ostvaruje u poslovnoj saradnji sa poslovnim bankama" (član 14. stav 2). Nadalje, Zakon omogućava (član 14. stav 3) da NBJ reguliše „kreditni potencijal poslovnih banaka određivanjem visine obaveznih rezervi poslovnih banaka" i „davanjem kredita poslovnim bankama". Dakle, instrumenti monetarne politike koji su na raspolaganju su iznos primarne emisije, koja se plasira kreditima bankarskom sektoru, i visina obaveznih rezervi. Tek se u članu 20. Zakona pominje kamatna stopa po kojoj NBJ daje kredite poslovnim bankama, to jest referentna kamatna stopa, pa se ona pridružuje navedenim mehanizmima.

25 Zakon o merama kreditne politike, *Sl. list SFRJ*, br. 57/65. Taj zakon je izabran da se razmatra, budući da je prvi usvojen posle stupanja na snagu Zakona o Narodnoj banci Jugoslavije usvojenog na osnovu Ustava SFRJ iz 1963. godine.

Jasno je da su mehanizmi monetarne politike siromašni, što je i prirodno, budući da u to doba u socijalističkoj Jugoslaviji, sasvim očekivano, nisu postojala finansijska tržišta, pa stoga NBJ nije mogla da količinu novca u opticaju reguliše operacijama na finansijskom tržištu, to jest emitovanjem i otkupljivanjem sopstvenih hartija od vrednosti. Ukratko, količina novca u opticaju svodila se na „kreditni potencijal banaka", a ključni mehanizam za povlačenje količine novca iz opticaja, ukoliko je iz bilo kog razloga zatrebalo, odnosno za sprečavanje prebrzog rasta novčane mase u opticaju, bio je povećanje obavezne rezerve poslovnih banaka kod NBJ, koja je prema Zakonu te rezerve mogla da odredi do 35% bankarskih depozita po viđenju.

Treće, što se statusa NBJ u tom periodu tiče, ona je na osnovu Zakona bila jedina emisiona ustanova zemlje (član 1. stav 1) i svojim je poslovanjem obezbeđivala primenu „jedinstvenog novčanog, kreditnog i deviznog sistema" (član 1. stav 3). Štaviše, Zakon propisuje (član 33) da NBJ „ima isključivo pravo izdavanja novčanica i kovanog novca na teritoriji Jugoslavije". U tom smislu, bila je ispunjena prva poželjna karakteristika u pogledu statusa centralne banke, a to je da postoji samo jedna, unitarna emisiona ustanova nadležna za određeno monetarno područje.

Međutim, druga poželjna karakteristika, da centralna banka bude nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti, nije bila ispunjena.[26] Zakon propisuje (član 2. stav 1) da NBJ svoje zadatke izvršava u skladu sa „odlukama i zaključcima Savezne skupštine kao i sa odlukama i zaključcima Saveznog izvršnog veća". Zakon dopušta (član 2. stav 1) da je NBJ „samostalna u izvršavanju svojih zadataka", ali te zadatke, dakle vođenje monetarne politike, svojim odlukama definišu zakonodavna i izvršna vlast. Najbolju potvrdu toga daje član 20. Zakona, koji propisuje da referentnu kamatnu stopu, to jest kamatnu stopu po kojoj NBJ daje kredite poslovnim bankama „utvrđuje Savezno izvršno veće, na

26 U socijalističkoj Jugoslaviji formalnopravno nije postojala podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Umesto toga, na samom početku te zemlje, uvedena je koncepcija jedinstva vlasti. Organizacija vlasti je, prema svim ustavima socijalističke Jugoslavije, zasnovana na načelu jedinstva vlasti. Primera radi, Ustav iz 1963. godine propisuje jedinstvo vlasti, pri čemu je Skupština „najviši organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja u okviru prava i dužnosti društveno-političke zajednice" (čl. 78). Nasuprot tome, u ovom radu se prihvata postojanje faktičke podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, pri čemu se prihvata da je faktičko jedinstvo vlasti u uslovima jednopartijskog političkog sistema i komunističkog političkog monopola obezbeđivala partija – Komunistička partija Jugoslavije, odnosno, od novembra 1952. godine, Savez komunista Jugoslavije – čiju vodeću političku ulogu naglašavaju, u svojim preambulama, i Ustav iz 1963. i Ustav iz 1974. godine. Više o načelu jedinstva vlasti videti u: Marković, R., 2022, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 26. ponovljeno izdanje, str. 135–144.

predlog Narodne banke". Dakle, osnovna poluga za vođenje monetarne politike je u rukama izvršne vlasti, a NBJ ima isključivo savetodavnu ulogu. Iz svega navedenog proizlazi da je u tom periodu postojala visoka podređenost NBJ zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i da ona nije imala „odrešene ruke" u pogledu vođenja monetarne politike.

Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije u svom delu posvećenom organima i organizaciji banke ne iznosi nikakve uslove u pogledu stručne osposobljenosti rukovodilaca NBJ, guvernera i viceguvernera, već isključivo propisuje način na koji se oni imenuju.

Analiza je pokazala da je uređenje monetarnog sistema socijalističke Jugoslavije i ustrojstvo centralne banke (NBJ), kao ključne ustanove tog sistema, koje je prethodilo Ustavnim amandmanima iz 1971. godine i Ustavu iz 1974. bilo veoma daleko od poželjnog. NBJ je više bila razvojna nego centralna banka i nije bila nezavisna – naprotiv, bila je pod punom kontrolom zakonodavne i izvršne vlasti. Ono što je jedino bilo dobro je to što je monetarna politika bila centralizovana, a centralna banka bila unitarna ustanova, koja je obezbeđivala opstajanje jedinstvenog monetarnog sistema.[27]

Ta preostala vrednost počela je da se urušava usvajanjem Ustavnih amandmana 1971. godine.

4. USTAVNI AMANDMANI IZ 1971. GODINE I MONETARNI SISTEM SOCIJALISTIČKE JUGOSLAVIJE

Ustavni amandmani usvojeni jula 1971. godine doneli su značajne novine u pogledu ustavne osnove uređenja monetarnog sistema i ustrojstva centralne banke. Tim novinama, sadržanim u Amandmanu XXVII, fundamentalno je promenjen monetarni sistem zemlje u odnosu na onaj koji je do tada postojao. Već u stavu 1. Amandmana, u tački 2. propisuje se da „Zajedničku emisionu politiku ostvaruju Narodna banka Jugoslavije i narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina". Dakle, ne samo da „zajedničku emisionu politiku" očigledno ne definiše NBJ nego neko drugi već ta politika nije „jedinstvena", nego je „zajednička", a na sve to se stvara sistem centralnih banaka koji, pored same NBJ ravnopravno čine narodne banke federalnih jedinica – republika i autonomnih pokrajina.

27 Više o odlikama monetarnog sistema socijalističke Jugoslavije tog vremena videti u: Ilić, S., Pravne osnove delovanja centralne banke monetarne politike i poslovanja finansijskog sektora u socijalističkoj Jugoslaviji, u: Popović, D., Begović, B., Mirković, Z. S., (ur.), 2024, *Socijalističko pravo u Jugoslaviji 1945–1990,* I tom, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 349–396.

Na osnovu Amandmana XXVII, usvojen je, manje od godinu dana od usvajanja Ustavnih amandmana, maja 1972. godine, Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije i jedinstvenom monetarnom poslovanju narodnih banaka republika i narodnih banaka pokrajina.[28] Sve republike i pokrajine su, u dogledno vreme, odgovarajućim zakonima uspostavile svoje centralne (narodne) banke.[29]

Budući da se rešenja u pogledu monetarnog sistema koja su uspostavljana Ustavnim amandmanima, izuzetno malo razlikuju od rešenja koja je doneo Ustav iz 1974. godine, nema potrebe da se ona odvojeno razmatraju, isto kao ni zakonska rešenja koja su formulisana na tim ustavnim osnovama, već će se pristupiti analizi institucionalnih rešenja u Ustavu iz 1974. godine i na njima zasnovanim zakonskim rešenjima, a po potrebi će se ukazati na razlike.

5. USTAV IZ 1974. GODINE I MONETARNI SISTEM SOCIJALISTIČKE JUGOSLAVIJE

Ustav iz 1974. godine,[30] impresivnog obima (406 članova, kojima prethodi deset ekstenzivnih Osnovnih načela), pitanjima monetarnog sistema zemlje posvećuje četiri člana.

Veoma je sadržajan stav 1. člana 260. Ustava: „Narodna banka Jugoslavije, narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina su ustanove jedinstvenog monetarnog sistema koje sprovode zajedničku emisionu politiku koju utvrđuje Skupština SFRJ". Iz navedenog proizlazi da je potvrđeno ono što je već propisano Ustavnim amandmanima, a to je da se, umesto unitarne NBJ, uspostavlja sistem narodnih banaka koji sačinjavaju NBJ i narodne banke republika i pokrajina. Iako monetarni sistem zemlje u ovom članu Ustava označava kao „jedinstven", sistem narodnih banaka ne sprovodi jedinstvenu već „zajedničku" emisionu politiku. Ova protivrečnost se može objasniti, mada ne i opravdati, time što se upravo na kraju tog stava 1. člana 260. Ustava predviđa da emisionu politiku „utvrđuje Skupština SFRJ".

Način na koji Skupština SFRJ utvrđuje emisionu politiku određen je članom 286. stav 2. tačka 2. Ustava, kojom je to nadležnost Veća republika i pokrajina, a koje odluke donosi na osnovu saglasnosti skupština republika i (autonomnih) pokrajina. Prema tome, za donošenje odluke o emisionoj po-

28 Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije i jedinstvenom monetarnom poslovanju narodnih banaka republika i narodnih banaka pokrajina, *Sl. list SFRJ*, br. 23/72.

29 Socijalistička Republika Srbija učinila je to sledeće godine, usvajanjem Zakona o narodnoj banci, *Sl. glasnik SRS*, br. 18/73.

30 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 9/74.

litici potrebna je saglasnost svih republika i autonomnih pokrajina (u daljem tekstu – federalnih jedinica).

Stavom 2. člana 260. Ustava propisuje se da „Narodna banka Jugoslavije izdaje novčanice i kovani novac. U skladu sa zajedničkom emisionom politikom, NBJ reguliše količinu novca u opticaju i, zajedno sa narodnim bankama republika i narodnim bankama autonomnih pokrajina, preduzima mere za sprovođenje te politike". Ovim stavom se stvara ustavna osnova da sve banke sprovode „zajedničku emisionu politiku", pri čemu nije jasno razgraničeno šta su prava i obaveze NBJ, a šta narodnih banaka federalnih jedinica. Iako se navodi da NBJ „reguliše količinu novca u opticaju", u Ustavu je izbrisana tačka 1 stava 1 Amandmana XXVII u kome se jasno stavlja do znanja da „Emisionu funkciju vrši Narodna banka Jugoslavije", što znači da ne postoji ustavna prepreka da tu funkciju vrše i narodne banke federalnih jedinica.

Stav 3. člana 260. Ustava predviđa da „Narodna banka republike, odnosno narodna banka autonomne pokrajine, u okviru zajedničke emisione politike, preduzima i druge mere potrebne za sprovođenje kreditne politike republike, odnosno autonomne pokrajine". Ovim se NBJ u potpunosti, izvan federalnog nivoa, isključuje iz procesa kreditiranja realnog sektora privrede, sektora javnih usluga (poput onih organizovanih u samoupravnim interesnim zajednicama) i društveno-političkih zajednica, i taj posao se prepušta narodnim bankama federalnih jedinica. Budući da je emisiona politika „zajednička", a NBJ kontroliše, shodno stavu 2. tog člana, „količinu novca u opticaju", izvesno je da je zamišljena podela posla bila takva da se primarnom emisijom NBJ obezbeđuju sredstva za kreditiranje realnog sektora privrede i javnog, vanprivrednog sektora republika i autonomnih pokrajina, a da to kreditiranje obavljaju narodne banke federalnih jedinica.

Član 261. Ustava unosi dodatnu zabunu. Naime, stavom 1. tog člana propisuje se da „Narodna banka Jugoslavije, narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina odgovorne su, u okviru svojih prava i dužnosti, za stabilnost valute, za opštu likvidnost plaćanja u zemlji i prema inostranstvu i za sprovođenje zajednički utvrđene monetarno-kreditne politike". Prvo, i dalje ostaje nejasna raspodela prava i dužnosti, to jest ovlašćenja i odgovornosti između savezne narodne banke, NBJ, s jedne strane, i narodnih banaka federalnih jedinica, s druge. Drugo, iz teksta Ustava nestaje u prethodnom članu pomenuta „emisiona politika" (stav 1, 2. i 4) i „kreditna politika" (stav 3), a pojavljuje se nova kategorija – „monetarno-kreditna politika".[31] Treće, sistem

31 Na stranu nedoslednost što se emisiona politika (u čl. 260) naziva „zajedničkom", a monetarno-kreditna politika (u čl. 261) naziva „zajednički utvrđenom". Nadalje, ostaje

narodnih banaka je odgovoran, bez obzira na to kako je između njih podeljena odgovornost, za „stabilnost valute", pri čemu nije jasno da li je u pitanju stabilnost cena ili stabilnost deviznog kursa, to jest kursa nacionalne valute u odnosu na izabranu stranu. Jezičkim tumačenjem bi verovatno trebalo zaključiti da je u pitanju stabilnost kursa nacionalne valute, ali je opravdano pretpostaviti da je pisac Ustava imao u vidu stabilnost cena, ali se nije najpreciznije izrazio. Ukoliko se prihvati ovakvo tumačenje stav 1. člana 261. Ustava, onda proizlazi da cilj sistema narodnih banaka treba da bude stabilnost cena, dovoljna količina gotovine u opticaju (tako, valjda, treba razumeti formulaciju „opšta likvidnost plaćanja u zemlji"), zadovoljavajući nivo deviznih rezervi (analogno prethodnom, to je tumačenje formulacije „opšta likvidnost plaćanja prema inostranstvu") i konačno „sprovođenje zajednički utvrđene (u Veću republika i pokrajina Savezne skupštine – prim. BB) monetarno-kreditne politike", koja bi, po definiciji, trebalo da sadrži i kvantifikovane ciljeve upravo u pogledu ciljane inflacije, količine novca u opticaju i nivoa deviznih rezervi, što unosi dodatnu zabunu.

Stav 2. člana 261. Ustava pominje samostalnost centralnih banaka i to tako što se predviđa da „Narodna banka Jugoslavije, narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina samostalno primenjuju saveznim zakonom utvrđene mere kojima se ostvaruju ciljevi i zadaci monetarno-kreditne i devizne politike". Ovim rešenjem se dalje sputava ustanova centralne banke, budući da se i mere za ostvarivanje monetarno-kreditne politike i, odjedanput, prvi put pomenute devizne politike definišu saveznim zakonima, što znači da ih definiše Veće republika i pokrajina Savezne skupštine, a centralnoj banci, preciznije sistemu centralnih banaka preostaje da te mere „samostalno" primenjuje.

Članom 262. Ustava se bliže definiše odnos ustanove centralne banke i javnih, odnosno državnih finansija. Stav 1. propisuje da „Narodna banka Jugoslavije, narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina primaju u depozit sredstva društveno-političkih zajednica, a mogu, u njihovo ime i za njihov račun, obavljati i druge bankarske poslove ako je to utvrđeno ustavom". Ovom formulacijom centralne banke postaju poslovne banke društveno-političkih zajednica, a koji će biti obim njihovih poslovnih odnosa sa društveno-političkim zajednicama, to jest državnim telima, ustavno se definiše, što ostavlja mogućnost federalnim jedinicama da svojim ustavima prošire svoje poslovne veze sa nadležnim centralnim bankama – narodnim bankama republika i autonomnih pokrajina.

nejasno kako to emisiona politika može da se posmatra nezavisno od monetarne, budući da predstavlja njen neraskidiv deo.

Upravo je to, u pogledu odnosa savezne države i NBJ učinjeno u stavu 2. tog člana Ustava, kojim se propisuje da „Narodna banka Jugoslavije prima u depozit sredstva federacije, obavlja kreditne i druge bankarske poslove za potrebe Jugoslovenske narodne armije i za druge potrebe narodne odbrane, utvrđene saveznim zakonom, kao i druge zakonom određene kreditne, odnosno bankarske poslove, za račun federacije". Ovim se otvara mogućnost da NBJ kreditira federaciju, to jest da finansira deficit saveznog budžeta ukoliko nastane, dovoljno je da se usvoji zakon o tome. Ta mogućnost se iz drugog ugla sagledava u stavu 5. člana 274. Ustava, kojim se propisuje da se takav zakon može doneti isključivo uz punu saglasnost svih federalnih jedinica.

Stavom 3. člana 262. Ustava stavlja se do znanja da „Narodna banka Jugoslavije, narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina ne mogu se baviti drugom delatnošću (osim delatnosti navedenih u članu 262. – prim. BB) poslovnih banaka". Ovo predstavlja korak nazad u odnosu na Amandman XXVII, stav 2. tačka 3. u kojoj se jasno i bezuslovno stavlja do znanja „Narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina ne mogu se baviti delatnošću poslovnih banaka niti imati status tih banaka".

Član 263. Ustava bavi se statusom i upravljanjem Narodnom bankom Jugoslavije. Sasvim očekivano, propisuje se (stav 1) da se „Status Narodne banke Jugoslavije i jedinstveno monetarno poslovanje narodnih banaka republika i narodnih banaka autonomnih pokrajina uređuju saveznim zakonom". Stav 2. tog člana je daleko značajniji i njime se propisuje da „Poslovima Narodne banke Jugoslavije koji se odnose na sprovođenje zajedničke emisione, monetarno-kreditne i devizne politike upravlja Savet guvernera. Savet guvernera u upravljanju tim poslovima donosi odluke i preduzima mere i odgovoran je za njihovo sprovođenje". Stav 3. precizira da „Savet guvernera čine guverner Narodne banke Jugoslavije, guverneri narodnih banaka republika i guverneri narodnih banaka autonomnih pokrajina". Dakle, kolektivno telo donosi ključne odluke u poslovima NBJ.

Prva ocena ustavnih rešenja iz Ustava 1974. godine u pogledu monetarnog sistema zemlje u odnosu na ustavna rešenja iz Ustava 1963. godine je nepovoljna. Prethodni ustav je kratko (u jednom članu sa tri koncizna stava), jezgrovito i jasno definisao ustavne osnove tog sistema. Ustav 1974. godine detaljno, na nivou zakona, zalazi u rešenja u pogledu monetarnog sistema zemlje.

Kako oceniti rešenja iz Ustava 1974. godine sa stanovišta načela dobro uređenog monetarnog sistema? Što se tiče misije centralne banke, Ustav ne daje jasne odgovore na pitanje šta je misija centralne banke, budući da upotrebljava nejasne termine poput „stabilnost valute", „opšta likvidnost plaćanja u zemlji i prema inostranstvu", a tome pridodaje kao cilj „sprovođenje zajedničk-

ki utvrđene monetarno-kreditne politike", nezavisno od toga koji su to ciljevi tako utvrđene politike. Treba dopustiti mogućnost da ciljevi tako utvrđene politike nisu jasno i precizno formulisani, kao i da možda protivreče prethodno navedenim ciljevima. Čak i ukoliko se, uz mnogo dobre volje, navedeni ciljevi centralne banke definišu kao stabilnost cena i uvećanje nivoa privredne aktivnosti aktiviranjem postojećih kapaciteta, ti ciljevi, pogotovo na kratak rok, mogu da protivreče jedan drugom. Kada se svemu tome dodaju ustavne odredbe kojima se centralnim bankama federalnih jedinica prepušta sprovođenje kreditne politike na području tih jedinica, postaje jasno da se na jugoslovenskom prostoru zadržala centralna banka shvaćena kao razvojna banka, a ne kao centralna banka koja će se baviti monetarnom politikom, kojoj cilj treba da bude stabilnost stabilnošću cena.

Štaviše, Ustav stvara osnovu za direktnu poslovnu vezi centralnih banaka sa državom, preciznije, a u skladu sa tadašnjom terminologijom, sa društveno-političkim zajednicama, što pored federacije uključuje i federalne jedinice, regione (međuregionalne zajednice) i lokalne zajednice. Iako su Ustavom postavljena pravna ograničenja u pogledu mogućnosti kreditiranja društveno-političkih zajednica od strane nadležnih centralnih banaka, jasno je definisan i put kako se ta ograničenja mogu prevazići. Ovim postaje jasno da su ustavna rešenja iz 1974. godine veoma nepovoljna ukoliko se sagledavaju iz ugla poželjnog mandata centralne banke.

Ustav iz 1974. godine se, srećom, nije opredeljivao o mehanizmima koje centralne banke treba da koriste za sprovođenje monetarne politike, tako da se o tome ne može dati ocena. Svakako, bilo je razborito da se mehanizmi koji su bili na raspolaganju centralnoj banci definišu na zakonskom nivou.

Konačno, što se statusa centrale banke tiče, Ustav iz 1974. godine narušava dva osnovna načela dobro uređenog monetarnog sistema, to jest dobro ustrojene centralne banke. Prvo, centralna banka je ustavnim rešenjima decentralizovana. Umesto unitarne centralne banke, nadležne za jedinstven monetarni sistem, uspostavljan je sistem centralnih banaka koje pored savezne centralne banke ravnopravno čine i centralne banke federalnih jedinica. Ustav ne nudi nikakvo razgraničenje u pogledu mandata, to jest prava i obaveza, između savezne centralne banke (NBJ) i centralnih banka federalnih jedinica. Decentralizacija se najbolje može sagledati u ustavnom rešenju kojim saveznom centralnom bankom (NBJ) ne upravlja njen guverner, nego savet guvernera koga pored guvernera centralne banke *ex oficio* čine guverneri centralnih banaka federalnih jedinica.

Drugo, Ustav sveobuhvatno narušava načelo nezavisnosti centralne banke, to jest odvojenosti centralne banke od izvršne i zakonodavne vlasti, bu-

dući da zakonodavna vlast donosi sve politike (emisionu, monetarno-kreditnu i deviznu) vezane za mandat centralne banke, koje centralna banka treba samo da primenjuje. Time se dolazi do apsurdne situacije. S jedne strane, centralne banke su odgovorne za, na primer, „stabilnost valute", ali se, s druge strane, politika, poput monetarne (koja neminovno uključuje i emisionu), kojom se ta stabilnost ostvaruje, utvrđuje na drugom mestu, od strane onih koji nisu odgovorni za „stabilnost valute". Nadalje, prepuštanje formulisanja monetarne politike zakonodavnoj vlasti širom otvara vrata političkim uticajima na tu politiku i žrtvovanju stabilnosti cena različitim kratkoročnim političkim interesima.

Štaviše, ustavno rešenje kojim se monetarna politika utvrđuje u Veću republika i pokrajina, i to saglasnošću delegacija svih federalnih jedinica, a na osnovu saglasnosti skupština tih jedinica, samo multiplikuje probleme vezne za upliv zakonodavne vlasti u monetarnu politiku. Reč je o tome da su, zbog različitih struktura privrede, postojali različiti ekonomski interesi federalnih jedinica u pogledu monetarne politike, shvaćene u najširem smislu. Na primer, pojednostavljeno posmatrano, s jedne strane, one federalne jedinice koje su bile neto uvoznici zalagale su se za viši kurs dinara, za jak dinar, kako bi se umanjili dinarski troškovi uvoza. S druge strane, one federalne jedinice koje su bile neto izvoznici zalagale su se za niži kurs dinara, za slab dinar, kako bi devizna vrednost njihovih troškova proizvodnje bila niža, pa time njihovi proizvodi bili konkurentniji na svetskom tržištu. Stvari postaju još komplikovanije kada se u razmatranje uključi pitanje strukture izvoza i cenovne elastičnosti tražnje za izvoznim proizvodima, budući da je izvoznicima proizvoda čija je tražnja cenovno neelastična (primarni proizvodi, pre svega berzanska roba, na primer) više odgovarao jak dinar, uzimajući u obzir da bi svako podizanje kursa dinara uvećavalo njihove dinarske prihode. Nasuprot tome, u slučaju cenovno elastične tražnje za proizvodima, interes izvoznika je bio obaranje kursa dinara, budući da bi na taj način njihova roba (finalni proizvodi i usluge turizma, na primer) postala konkurentna na svetskom tržištu, tako da bi slabljenje kursa dinara dovodilo do povećanja obima prodaje, čime se uvećavaju njihovi dinarski prihodi.

Na sve to treba dodati razlike u pogledu geografske usmerenosti izvoza, budući da su pojedine federalne jedinice, preciznije njihova privreda, dominantno izvozile na tržišta na kojima se plaćalo novcem, to jest konvertibilnom valutom (devizama): američkim dolarima, nemačkim markama, francuskim francima ili italijanskim lirama, na primer. Nasuprot tome, neke druge federalne jedinice su izvozile (i ostvarivale spoljnotrgovinski suficit) pretežno na tržišta zemalja sa kojima je socijalistička Jugoslavije sklopila sporazume o tzv. klirinškoj trgovini (socijalističke zemlje, među kojima su SSSR i ČSSR bili naj-

veći trgovinski partneri i neke nesvrstane zemlje, među kojima je Egipat bio najveći trgovinski partner), to jest trgovini koja se zasniva na robnoj, a ne robo-novčanoj razmeni, pa su kao izvozni prihod knjiženi isključivo obračunski, u tzv. klirinškim dolarima, koji se nisu mogli razmenjivati za drugu valutu, već su samo predstavljali sredstvo plaćanja za uvoz iz tih zemalja, pa nisu bili predmet politike deviznog kursa kao dela monetarne politike.

Razumljive razlike javljale su se i u pogledu referentne kamatne stope, budući su se one federalne jedinice čija je privreda bila neto dinarski dužnik zalagale za nižu kamatnu stopu, po mogućnosti nižu od stope inflacije, budući da je u takvim okolnostima realna kamatna stopa bila negativna, a inflacija je umanjivala i iznos glavnice koji se vraćao. Shodno tome, one federalne jedinice čija je privreda (uključujući i poslovne banke) bila neto dinarski poverilac zalagale su se za više kamatne stope i nižu stopu inflacije. Na sve ovo treba dodati i razlike u pogledu spoljne zaduženosti između federalnih jedinica, čime se razlike vraćaju na pitanje politike deviznog kursa, a ta politika kao neizostavni deo monetarne politike utiče na stabilnost cena, odnosno na stopu inflacije.

Bitno je uočiti da su privrede različitih federalnih jedinica socijalističke Jugoslavije objektivno, nezavisno od nečije dobre ili zle političke volje, imale različite interese u pogledu monetarne politike, a da su političke elite federalnih jedinica te interese valjano prepoznale i potom ih zastupale u nadmetanju sa političkim elitama drugih federalnih jedinica. Stoga je Veće republika i pokrajina Savezne skupštine neminovno postalo poprište sukobljavanja tih interesa. Na sve to, budući da je to veće odlučivalo konsenzusom, svaka delegacija iz svake federalne jedinice je znala da raspolaže mogućnošću da predupredi bilo koju odluku, to jest da *ipso facto* ima pravo veta, tako da se razmatranje monetarne politike pretvorilo u traženje kompromisa između različitih legitimnih interesa federalnih jedinica.[32] A na taj način dobijen kompromis u monetarnoj politici nije dobar ni za jednu stranu, tim pre što može da se uporedi sa sedenjem na (najmanje) dve stolice – obe mogu da se izmaknu. Visoke stope inflacije i niske stope privrednog rasta, naročito u poređenju sa upore-

32 Formalno posmatrano, ukoliko se nije postigao kompromis u Veću republika i pokrajina Savezne skupštine, postojala je mogućnost da Predsedništvo SFRJ, na predlog Saveznog izvršnog veća, privremenim merama (čl. 301. i 302. Ustava) kratkoročno razreši nastalu pat poziciju. Međutim, imajući u vidi da je za to bio potreban predlog Saveznog izvršnog veća, a naročito da je Predsedništvo SFRJ, shodno čl. 330. Ustava, radilo na osnovu usaglašavanja stavova svojih članova, koji su zastupali svoje federalne jedinice, aktiviranjem tog ustavnog rešenja traženje kompromisa između predstavnika federalnih jedinica samo bi se prenelo na drugi (državni) teren. I dalje bi bilo potrebno da se pronađe kompromis, to jest i dalje bi svaka federalna jedinica *ipso facto* imala pravo veta u pogledu monetarne politike.

divim zemljama, onima koje su bile na približno istom nivou privrede razvijenosti, koje je zabeležila socijalistička Jugoslavija posle stupanja na snagu ovih ustavnih rešenja, pokazuju da je to bilo upravo tako.

Na osnovu Ustava iz 1974. godine, novembra 1976. godine, usvojen je Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije i jedinstvenom monetarnom poslovanju narodnih banaka republika i narodnih banaka autonomnih pokrajina.[33] Osnovne odredbe Zakona predstavljaju samo prepisane i ponegde obogaćene, ničim bitnim, ustavne odredbe. Novine dolaze u članu 16. Zakona u kome se definišu „odluke o merama za sprovođenje emisione i novčane politike i zajedničkih osnova kreditne politike", a sve to „radi regulisanja količine novca u opticaju" (stav 1).

Stavom 2. člana 16. Zakona precizno se definišu te mere. Neke od njih su klasične mere kojima centralna banka upravlja novčanom masom, poput (tačka 1) utvrđivanja visine obavezne rezerve banaka (čiji je najviši iznos od 25% depozita definisan članom 17. Zakona), kupovina i prodaja sopstvenih blagajničkih zapisa (tačka 2), određivanje referentne kamatne stope i eskontne stope (tačka 6), kao i regulisanje količine novca kupovinom ili prodajom strane valute na deviznom tržištu (tačka 7).

Međutim, dva mehanizma koja predviđa Zakon veoma su specifična. Tačkom 3. propisuje se da NBJ obavlja „kupovinu preko banaka i naplatu u određenom roku prenosivih kratkoročnih hartija od vrednosti koje su izdale organizacije udruženog rada na osnovu njihovih robno-novčanih poslova". Ovo je svojevrsna verzija samoupravnog kvantitativnog popuštanja i to njegova unapređena verzija u kojoj centralna banka otkupljuje korporativne dužničke hartije od vrednosti. Dakle, centralna banka, umesto da primarno vodi računa o likvidnosti banaka, brine o njihovoj likvidnosti samo u funkciji likvidnosti realnog sektora privrede (označenog kao organizacije udruženog rada). Pošto je likvidnost realnog sektora privrede ovim zacrtana kao prioritet, ona se ostvaruje bez obzira na to kakav će uticaj ta politika imati na količinu novca u opticaju, to jest bez obzira na to kakve će biti njene posledice na stabilnost cena. Stoga taj zakonski mehanizam koji stoji na raspolaganju NBJ ima značajan inflatorni potencijal.[34]

33 Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije i jedinstvenom monetarnom poslovanju narodnih banaka republika i narodnih banaka autonomnih pokrajina, *Sl. list SFRJ*, br. 49/76.

34 Tač. 4. st. 2. čl. 16. Zakona istovetna je ovoj tački samo se odnosi na prenosive kratkoročne hartija od vrednosti izdate u inostranstvu, očigledno na osnovu izvoznih poslova. Sve napisano za mehanizam iz tač. 3. odnosi se i na taj mehanizam.

Isto se odnosi na mehanizam kontrole novčane mase predviđen tačkom 5. stava 2. člana 16. zakona. Njime NBJ dobija zakonsku osnovu za „odobravanje kredita bankama sa rokom vraćanja od tri meseca, uz zalogu obveznica federacije i blagajničkih zapisa Narodne banke Jugoslavije". Budući da se obveznice federacije izdaju zarad pokrića deficita saveznog budžeta, a prodajom tih obveznica bankama, federacija se zadužuje kod poslovnih banaka, taj mehanizam, kojima se bankama nadoknađuje gotovina koju su one pozajmile federaciji, predstavlja mehanizam kojim NBJ indirektno finansira federaciju, odnosno finansira budžetski deficit na saveznom nivou – taj mehanizam otvara mogućnost monetizacije deficita saveznog budžeta. Isto kao i prethodni mehanizam, zakonski mehanizam koji stoji na raspolaganju NBJ ima značajan inflatorni potencijal.

Najznačajniji mehanizam koji stoji na raspolaganju NBJ za umanjenje količine novca u opticaju jeste uvećanje stope obavezne rezerve banaka i drugih finansijskih organizacija kod centralne banke. Međutim, kao što je već napomenuto, to uvećanje je zakonski (član 17., stav 3) ograničeno na 25%. Štaviše, Savezno izvršno veće, shodno stavu 4. članu 17. Zakona i članu 20. Zakona o novčanom sistemu,[35] svake godine određuje maksimalnu stopu obaveznih rezervi, maksimalnu stopu obavezne rezerve može da diverzifikuje po vrstama depozita, a za neke depozite može odrediti da se obavezna rezerva uopšte i ne primenjuje. Ovim zakonskim rešenjima, ne samo da izvršna vlast ima direktan upliv u vođenje monetarne politike, nego se NBJ sputava u primeni osnovnog mehanizma za umanjenje novčane mase, to jest osnovnog antiinflatornog mehanizma koji joj stoji na raspolaganju. Ovim zakonskim rešenjem se, između ostalog, stavlja do znanja da je za zakonodavca održavanje željene likvidnosti privrede (udruženog rada) i države (društveno-političkih zajednica) prioritet u odnosu na stabilnost cena.

Iako NBJ izdaje novčanice i kovani novac (član 42), ona „snabdeva narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina kovanim novcem" (član 43), pa budući da se ni u Ustavu niti u Zakonu ne propisuje da samo NBJ vrši emisionu funkciju (što je propisivao Amandman XXVII, član 1, stav 1), to otvara mogućnost da narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina vrše emisionu funkciju, bilo koristeći gotovinu kojom ih snabdeva NBJ, bilo na neki bezgotovinski način.

U donošenju odluka NBJ ključna je uloga Saveta guvernera, koga kako Ustav određuje, čini guverner NBJ i guverneri narodnih banaka republika i au-

35 Zakon o novčanom sistemu, *Sl. list SFRJ*, br. 49/76. Dakle, ovaj zakon je usvojen uporedo sa Zakonom o Narodnoj Banci Jugoslavije.

tonomnih pokrajina. Prema Zakonu, donošenje odluka u pogledu sprovođenja monetarne politike, „koje se odnose na sprovođenje zajedničke emisione, novčane i devizne politike i zajedničkih osnova kreditne politike […] Savet guvernera odlučuje većinom glasova svojih članova" (član 65).

Međutim, član 66. Zakona u stavu 1. nabraja (*numerus clausus*) pitanja o kojima Savet guvernera odlučuje jednoglasno, to jest pitanja oko kojih je potrebno postići konsenzus guvernera svih centralnih banaka iz sistema koji je stvoren Ustavom. U ta pitanja, na primer, spada (tačka 14) utvrđivanje visine obavezne rezerve banaka i drugih finansijskih organizacija kod NBJ, dakle ključni instrument za sprovođenje monetarne politike, odnosno mehanizam kojim se reguliše količina novca u opticaju. Takođe, konsenzusom se (tačka 15) utvrđuje referentna kamatna stopa i eskontna stopa, dakle, još jedan ključni element monetarne politike, kojim se, uticajem na tržišne kamatne stope, deluje na stopu inflacije. Konačno, saglasnost je potrebno postići (tačka 17) i u „propisivanju visine, rokova korišćenja i vraćanja i drugih uslova za davanje bankama kratkoročnih kredita za održavanje dnevne likvidnosti", dakle, u pogledu iznosa primarne emisije novca koja se plasira putem kratkoročnih kredita poslovnim bankama. Ukratko, iako član 65. Zakona načelno govori o odlučivanju većinom o pitanjima monetarne politike (koju deli na emisionu, novčanu i deviznu), u članu 66. Zakona se propisuje da se saglasnošću svih članova Saveta guvernera odlučuje o ključnim mehanizmima monetarne politike kojima upravlja količinom novca u opticaju i nivoom cena. Budući da je nezaobilazan *numerus clausus* iz člana 66. Zakona, izvesno je da se o pitanjima sprovođenja monetarne politike, shodno ovom zakonu, odlučivalo konsenzusom guvernera svih centralnih banaka koje su činile sistem narodnih banaka, što znači, pored guvernera NBJ, i guvernera narodnih banaka svih federalnih jedinica.

Već je napomenuto da su privrede različitih federalnih jedinica socijalističke Jugoslavije imale različite interese u pogledu monetarne politike i da su političke elite federalnih jedinica te interese valjano prepoznale i potom zastupale u nadmetanju sa političkim elitama drugih federalnih jedinica. Ne samo da je stoga Veće republika i pokrajina Savezne skupštine neminovno postalo poprište sučeljavanja, ponekad i sukobljavanja tih interesa u pogledu zajedničke monetarne politike, koja je, shodno ustavnim odredbama tamo jednoglasno bila formulisana, nego je i primena te politike koja se odnosila na operativne odluke u pogledu novčane mase i cene novca, ovakvim zakonskim rešenjem neminovno postala predmet usaglašavanja federalnih jedinica, ovog puta preko guvernera njihovih centralnih banaka na Savetu guvernera NBJ. Ova vrsta usaglašavanja daleko je opasnija zbog potrebe za brzom reakcijom centralne banke, to jest NBJ na eksterne šokove koji pogađaju monetar-

ni sistem, na primer reakcijom u oblasti obaveznih rezervi banaka kako bi se što brže umanjila ili uvećala novčana masa u opticaju, ili kako bi se hitno promenila referentna kamatna, odnosno eskontna stopa. Usaglašavanje po pravilu dugo traje, kao i svako traženje kompromisa, tako da je mala verovatnoća da se postigne brza reakcija.

Zakonodavac je bio svestan mogućnosti da ne dođe do jednoglasnosti pri odlučivanju Saveta guvernera NBJ, pa se stoga Zakonom propisuje (stav 2. člana 66) da ukoliko do jednoglasnosti ne dođe, Savet guvernera „taj predmet odmah upućuje Saveznom izvršnom veću". Stavom 3. člana 66. Zakona se propisuje da „Savezno izvršno veće donosi konačnu odluku u saradnji sa nadležnim republičkim i pokrajinskim organima". Ne samo da se ovakvim rešenjem izvršna vlast uključuje u donošenje operativnih odluka u pogledu sprovođenja monetarne politike, što je samo po sebi loše, kako je već napomenuto, nego se proces donošenja odluke dalje usporava imajući u vidu da zakon predviđa da se ta odluka donosi „u saradnji sa nadležnim republičkim i pokrajinskim organima". Dakle, samo se otvara nova runda usaglašavanja između političkih elita republika i pokrajina, sada samo u okvirima izvršene vlasti.

Ovim se pokazuje da ustavna rešenja iz 1974. godine, otelotvorena u zakonu o saveznoj centralnoj banci iz 1976. protivreče načelima dobro uređenog monetarnog sistema i dobro ustrojene centralne banke. Najznačajnija su dva odstupanja te vrste.

Prvo je odstupanje od načela unitarnosti centralne banke, odnosno centralizovanosti emisione ustanove, usled uspostavljanja sistema centralnih banaka i načina odlučivanja o monetarnoj politici i njenoj primeni, konsenzusom političkih elita federalnih jedinica i kompromisa koje su one postizale (kada su postizale), koje je dovelo do svojevrsne (kon)federalizacije monetarnog sistema Jugoslavije. Iako Ustav u članu 260 pominje „jedinstveni monetarni sistem" zemlje, u tom istom članu predviđa i „zajedničku emisionu politiku", pa je jasno da već na normativnom nivou, u istom članu Ustava postoji protivrečnost. Primena ustavnih rešenja razrešila je tu protivrečnost u korist (kon)federalizacije monetarnog sistema Jugoslavije, i napuštanja njegovog jedinstva. Drobljenje savezne države, kao ideja vodilja Ustava iz 1974. godine, nije zaobišlo monetarni sistem zemlje. Posledice fragmentacije monetarnog sistema su se veoma brzo osetile i trajale su sve do kraja socijalističke Jugoslavije.

Drugo odstupanje od načela dobro uređenog monetarnog sistema odnosi se na podrivanje nezavisnosti centralne banke i aktivno uključivanje izvršne i zakonodavne vlasti u formulisanje i sprovođenje monetarne politike, to jest u poslove centralne banke. Formulisanje monetarne politike je ustavnim rešenjem izmešteno u Veće republika i pokrajina Savezne skupštine, u kome su se

odluke donosile saglasnošću delegacija federalnih jedinica. Ne samo da su na taj način uneseni politički motivi pri formulisanju monetarne politike već su politički interesi federalnih jedinica, zbog različite strukture njihovih privreda neminovno bili različiti, pa se stoga morao naći kompromis koji je neminovno bio inferiorno rešenje. Do bilo kakvog rešenja se dolazilo sporo, budući da potreba da se postigne konsenzus neminovno zahteva vreme, pa brzina donošenje te odluke ili njene revizije u slučaju eksternih šokova, nije bila na potrebnom nivou. Konačno, na taj način monetarnu politiku su definisali delegati, političari, koji nisu imali elementarna znanja o monetarnoj politici i uzročno-posledičnim vezana koje postoje u monetarnom sistemu.

Štaviše, Ustav iz 1974. godine, suprotno Amandmanu XXVII iz 1971. godine, nije propisao da „Emisionu funkciju vrši Narodna banka Jugoslavije", čime je ukinuo monopol Narodne banke kao emisione ustanove i *ipso facto*, omogućio da narodne banke republika i autonomnih pokrajina budu emisione ustanove, odnosno da obavljaju primarnu emisiju. Shodno navedenom, epizoda poznata kao „upad Srbije u monetarni sistem", koja se odigrala decembra 1990. godine, sasvim je bila u skladu sa Ustavom iz 1974. godine – njegova rešenja u pogledu monetarnog sistema dovedena su do krajnje konsekvencije.[36]

Na sve to, brzinu reakcije na eksterne šokove same NBJ mehanizmima koji su joj, prema zakonu, stajali na raspolaganju, značajno je usporavala potreba usaglašavanja odluka o njihovoj primeni unutar Saveta guvernera koji su činili, pored guvernera NBJ, i guverneri narodnih banaka republika i pokrajina, koji su neminovno zastupali interese svojih federalnih jedinica – njima su i polagali račune – ne vodeći računa o interesima federacije, odnosno posledicama po jugoslavenski monetarni sistem. Štaviše, ukoliko se saglasnost unutar Saveta guvernera nije mogla postići, odluku o načinu na koji bi se primenili mehanizmi monetarne politike donosila bi savezna izvršna vlast, ali uz saradnju sa vlastima federalnih jedinica. Ukratko, one mere koje su bile hitne, koje je trebalo hitno pripremiti, pre nego što monetarni problemi usled eksternih

36 Više o toj epizodi videti u: Ilić, S. 2022, Socialist Banking: the continuous evolution of the banking sector in Yugoslavia (1944/45–1991/92), *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 70, No. 1, str. 53–64; Hofmann, G, 2004, *Narodna banka 1944 – 1991*, Beograd, Evropski centar za mir i razvoj, str. 265–269; Mitrović, A. *et al.* 2004, *Narodna banka 1884–2004*, Beograd, Jugoslovenski pregled. Navedeni plasman iz primarne emisije Narodne banke Srbije iznosio je 18,24 milijarde dinara. Prema tržišnom kursu koji je zabeležila NBJ za decembar 1990, to je iznosilo 2,26 milijardi nemačkih maraka. Pitanje je, međutim, da li je tako zabeležen tržišni kurs odgovarao stvarnoj (tržišnoj) vrednosti dinara u odnosu na nemačku marku, budući da je tada već započela značajna depresijacija dinara, pa je taj iznos iskazan u nemačkim markama verovatno bio nešto manji. Srbija nije bila jedina republika koja je posegnula za takvim merama.

šokova prekomerno narastu, nisu mogle da se primene – odluke, čak i ukoliko su bile donete, nisu bile donete na vreme.[37]

Konačno, u svetlu mehanizama monetarne politike koji su stajali NBJ na raspolaganju, oko čijih aktiviranja je bila potrebna saglasnost Saveta guvernera, dva su direktno vezana za količinu novca u opticaju: visina obaveznih rezervi i iznos kratkoročnih kredita poslovnih banaka radi održavanja likvidnosti. Budući da je postojala saglasnost federalnih jedinica u pogledu toga da treba obezbediti likvidnost za poslovanje njihovih privreda, bez obzira na to kakva im je bila struktura, bilo je relativno lako postići saglasnost o prilično niskim stopama obaveznih rezervi i o prekomerno visokim iznosima kredita poslovnim bankama radi održavanja likvidnosti. To znači da je postojala saglasnost federalnih jedinica za rast novčane mase, bez obzira na to kakve su bile posledice po stabilnost cena. Nesaglasnosti su mogle da budu u pogledu referentne kamatne stope između onih federalnih jedinica koje su bile neto dinarski dužnici, koje su preferirale niže referentne kamatne stope, i onih koje su bile neto dinarski poverioci, koje su preferirale više kamatne stope. Pitanje je kakav se postizao kompromis u ovom pogledu, ali je velika verovatnoća da kamatne stope nisu mogle da budu mehanizam kojim se suzbijala inflacija koja je bila proizvod sveopšte gladi za likvidnošću svih federalnih jedinica.

Sve navedeno upućuje na to da je ovako uređeni monetarni sistem i opisano ustrojstvo centralne banke – Narodne banke Jugoslavije – u datoj konstelaciji političkih interesa stvaralo snažne inflatorne pritiske, bez odgovarajućih mehanizama zaštite, pa time i inflatorne tendencije. To posredno pokazuju u stope inflacije zabeležene u to vreme. Dok je u periodu 1965–1971, dakle od početka privredne reforme do početka (kon)federalizacije monetarnog sistema, prosečna godišnja stopa inflacije iznosila 10,8% (iako je u tom periodu, posle liberalizacije cena, došlo do višestrukog jednokratnog povećanja cena, kako bi se otklonili strukturni dispariteti cena), u periodu 1972–1978 godine, prosečna godišnja stopa inflacije skače na 18,2%, iako više nije bilo otklanjanja strukturnih disparitета cena i došlo je do samo jednog jednokratnog eksternog šoka – prve naftne krize. U narednom periodu, 1979–1985, prosečna godišnja stopa inflacije penje se čak na 45,3%, što se nikako ne može objasniti jednokratnim eksternim šokom – drugom naftnom krizom – ma koliko on

37 Najbolji primer potrebe za brzom reakcijom centralne banke video se u slučaju Velike finansijske krize iz 2008. godine. Da je reakcija američke centralne banke (*The Federal Reserves*) bila sporija, verovatno da posledica ne bi bila velika recesija nego velika depresija, poput one iz XX veka. Više o tome videti: Bernanke, B., Geithner, T., Paulson, H., 2019, *Firefighting: The Financial Crisis and Its Lessons*, New York, Penguin Books.

bio veliki. U periodu 1985–1987. godine, prosečna godišnja stopa inflacije penje se na 102,7%, što pokazuje da privreda klizi ka hiperinflaciji (koju karakteriše mesečna stopa inflacije iznad 50%).[38] Ovo su očigledne posledice (kon) federalizacije, možda bolje rečeno drobljenja monetarnog sistema sa neodgovarajućim institucionalnim rešenjima, koje je započelo sa Ustavnim amandmanima iz 1971. godine, nastavljano sa Ustavom iz 1974. godine, a zapečaćeno Zakonom o Narodnoj banci Jugoslavije i jedinstvenom monetarnom poslovanju narodnih banaka republika i narodnih banaka autonomnim pokrajina iz 1976. godine.[39]

6. DVA OGLEDA IZ KONTRAISTORIJE

Prvi od ova dva odgleda iz kontraistorije, preciznije iz retroaktivne hipotetičke analize (*counterfactual analysis*), započinje jednostavnim pitanjem: da li su, što se uređenja monetarnog sistema tiče, ustavotvorci znali šta rade? Svakako da oni nisu bili upućeni u savremenu ekonomsku misao i monetarnu politiku, odnosno njena osnovna načela. Stoga treba zamisliti situaciju u kojoj se u procesu donošenja Ustava iz 1974. godine pojavio neko ko je imao znanja iz te oblasti i imao ovlašćenja da utiče na proces stvaranja Ustava.

Pretpostavimo stoga da se tada, igrom slučaja, pojavio vrhunski poznavalac monetarne politike, na primer, Milton Fridman (*Friedman*), i da je od Josipa Broza kao nesporno prve ličnosti tadašnje Jugoslavije dobio „odrešene ruke" da u ustavotvornom postupku uredi na način koji on smatra celishodnim monetarni sistem zemlje i ustroji njenu centralnu banku, što bi se, znajući opus Miltona Fridmana, svelo na centralizovanu (unitarnu), nezavisnu i kompetentnu centralnu banku. Iako republičko-pokrajinska politička elita ne bi mogla da se suprotstavi njegovim argumentima, izvesno je da bi svi koju su tu elitu sačinjavali shvatili koje su to političke posledice Fridmanovih rešenja. Budući da je interes republičko-pokrajinskih elita bio konferedalizacija zemlje, slabljenje centralnih funkcija, to jest funkcija federacije, što za posledicu ima dalju decentralizaciju zemlje i uvećanje sopstvenih ovlašćenja, izvesno je da bi

38 Svi podaci o stopama inflacije u Jugoslaviji preuzeti su iz: Tyson, L. D., 1977, The Yugoslav Inflation: Some Competing Hypothesis, *Journal of Comparative Economic*, Vol. 1, No.1, pp. 114–115.; Lahiri, A. K., 1991, Yugoslav Inflation and Money, *IMF Working Paper* WP/91/50, Washington, D. C., International Monetary Fund, p. 5.

39 Paralelno sa drobljenjem monetarnog sistema, na delu je u socijalističkoj Jugoslaviji bilo i drobljenje poreskog sistema zemlje, to jest sistema javnih finansija. Više o tome videti u: Popović, D., Budžetsko pravo i njegova fragmentacija u socijalističkoj Jugoslaviji, u: Popović, D., Begović, B., Mirković, Z. S., (ur.), 2024, *Socijalističko pravo u Jugoslaviji 1945–1990,* I tom, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 433–503.

se oni upustili u političku borbu protiv hipotetičkog Fridmanovog rešenja. Jasno je tim političkim elitama bilo koliku oni moć dobijaju time što se „zajednička" monetarna politika zemlje određuje u Veću republika i pokrajina Savezne skupštine pri čemu svaka delegacija, to jest svaka federalna jedinica *de facto* ima pravo veta. Ne samo da posledice takvog rešenja nisu ni naslućivali, budući da nisu imali elementarne predstave o monetarnoj politici, nego ih nisu ni interesovale. Zbog toga je veoma verovatno da bi se one suprotstavile Fridmanovom rešenju, a oštricu svog neslaganja ne bi okrenule prema Fridmanu, budući da, onako ekonomski neobrazovani, nisu imali odgovarajuće argumente, nego prema onome ko mu je hipotetički dao ovlašćenja, a to bi bio Josip Broz. Imajući u vidu sve političke teškoće s kojima se Josip Broz tada suočavao, veoma je verovatno da bi ishod ustavotvornog procesa bio, ako ne isti, onda sličan – dalje jačanje ovlašćenja političkih elita federalnih jedinica po bilo koju cenu.

Drugi ogled iz kontraistorije zasnovan je na činjenici o snažnim centrifugalnim političkim tendencijama u vreme donošenja Ustava iz 1974. godine, to jest o interesima političkih elita republika i pokrajina ka uvećanju sopstvenih ovlašćenja na račun centralne države. Stoga treba pretpostaviti da je ustavni konfederalni model za njih bio prihvatljiv, pa je stoga opravdano ispitivati (hipotetičke) posledice jugoslovenske konfederacije. Za potrebe ovog rada jugoslovenska konfederacija se definiše samo kao entitet u kome zakonodavnu vlast čini jednodomna skupština, sa većem koje po svojim karakteristikama odgovara veću republika i pokrajina iz SFRJ, to jest skupština u kojoj se sve odluke donose saglasnošću delegacija/predstavnika konfederalnih jedinica. Pitanje glasi: da li bi ovakvo ustavno ustrojstvo imalo iste ili gore posledice po monetarni sistem zemlje, odnosno monetarnog područja u pitanju?

Odgovor na ovo retroaktivno hipotetičko pitanje nije jednoznačan, već zavisi od ustavnih i zakonskih rešenja u pogledu uređenja monetarnog sistema i centralne banke koji bi bili primenjeni. Ukoliko bi centralna banka takve konfederacije bila unitarna, ukoliko bi njom upravljao guverner koga bi izabrala skupština takve konfederacije (kojoj bi i bio odgovoran), ukoliko bi mandat te centralne banke kao emisione ustanove isključivo bio stabilnost cena, ukoliko bi bila nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti, onda bi takva centralna banka bila predodređena na uspeh. Pri tome, ovo rešenje ne bi isključivalo postojanje centralnih banaka konfederalnih jedinica, koje bi imale mandat u domenu finansijske stabilnosti, to jest nadgledanje rada finansijskih privrednih društava (banaka i, možda, osiguravajućih društava), kao i intervenciju u toj oblasti ukoliko je potrebna. Ovakav zaključak podržava i uspeh Evropske centralne banke (ECB), ustrojene upravo prema ovim načelima, bez obzira na to što je to banka jedne ugovorene, a ne ustavne zajednice država. Prema tome, karak-

ter države, odnosno veze država koje čine određeno monetarno područje, nije presudan za dobro uređenje monetarnog sistema na tom području i odgovarajuće ustrojstvo centralne benke. Za to dobro uređenje presudno je da li u uvažena njegova načela koja je formulisala ekonomska nauka i dugogodišnja praksa.

7. ZAKLJUČAK

Ustav iz 1974. godine, zajedno sa generalnom probom u vidu Ustavnih amandmana iz 1971. godine doveo je do korenite promene monetarnog sistema socijalističke Jugoslavije i to do promene – nagore. Nijedno ustavno rešenje u pogledu monetarne politike nije dovelo ni do kakvog poboljšanja. Naprotiv, sva ustavna rešenja su, u pogledu monetarnog sistema, inferiorna u odnosu na Ustav iz 1963. godine. Reč je o promeni nagore i to u svakom pogledu.

Ne treba imati iluzije da su ustavna rešenja iz 1963. godine bila dobra, da su bila u skladu sa osnovnim načelima dobrog uređenja monetarnog sistema i odgovarajućeg ustrojstva centralne banke. Ona su protivrečila gotovo svim od njih, osim načela da centralna banka treba da bude centralna, unitarna ustanova i da monetarna politika na jednom monetarnom području bude jedinstvena. Dakle, nisu ustavne promene dovele do toga da je dobro uređen monetarni sistem i dobro ustrojena centralna banka odjedanput nestao. Ono što su ta rešenja, međutim, uspela jeste da su jedino dobro rešenje iz Ustava 1963. godine uspela da eliminišu, što je dotadašnja loša institucionalna rešenja učinilo još gorim.

Ukratko, napušteno je jedinstvo monetarnog sistema i unitarnost centralne banke, pa je centralna banka poslala decentralizovana ustanova. Umesto toga, uspostavljen je sistem centralnih banaka, koju su sačinjavale NBJ i centralne banke federalnih jedinica, a o svim bitnim pitanjima ne više jedinstvene, nego zajedničke monetarne politike, odlučivalo se konsenzusom predstavnika federalnih jedinica koje su imale različite interese u pogledu monetarne politike, što je neminovno uslovilo inferiorna rešenja.

Nadalje, samo je produbljena u odnosu na prethodni period zavisnost centralne banke od izvršne i zakonodavne vlasti, sa svim lošim posledicama njihovog uključivanja u vođenje i sprovođenje monetarne politike. Taj problem se samo pojačao konfederalizacijom zakonodavne vlasti, a formulisanje monetarne politike je ustavnim rešenjem izmešteno u Veće republika i pokrajina Savezne skupštine, u kome su se odluke donosile saglasnošću delegacija federalnih jedinica. Kompromis do koga se u tim okolnostima dolazilo bio je ne samo inferioran nego i spor.

Mehanizam saglasnosti bio je primenjen i na donošenje odluka na nivou centralne banke u operativnom vođenju monetarne politike, tamo gde su bile potrebne jasne, nedvosmislene i brze odluke kako bi se odlučnom reakcijom na eksterne šokove obezbedila stabilnost cena. Ništa od toga nije bilo dostupno.

Inflacija je postala zaštitni znak socijalističke Jugoslavije u njenoj poslednjoj fazi, posle ustavnih promena s početka sedamdesetih godina XX veka. To nije bilo slučajno. Institucionalna rešenja koje je doneo Ustav 1974. godine toj neprestanoj inflaciji, koja je završila u hiperinflaciji pri samom kraju zajedničke države, dala su lavovski doprinos.

Opravdano je pretpostaviti da pisci Ustava i politička elita koja ih je podržavala, nisu znali šta čine, budući da je monetarni sistem za njih bila nepoznata teritorija. No, ne samo da neznanje ne oslobađa odgovornosti, nego se osnovano može pretpostaviti da su svi oni sledili svoj politički instinkt da je potrebna sve veća decentralizacija, sve snažnija pozicija federalnih jedinica, a to je u slučaju monetarnog sistema uslovilo karikaturalna institucionalna rešenja, koja su proizvela turobne posledice. Pozna Jugoslavija je bila zemlja stalne visoke inflacije i zemlja bez privrednog rasta.

Jedina dobra strana ovih ustavnih rešenja iz 1974. godine je lekcija iz oblasti monetarnog sistema za pravnu i ekonomsku istoriju – kako nikako ne treba raditi. Tu lekciju su platili žitelji tadašnje Jugoslavije.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Begović, B., 2011, *Institucionalni aspekti privrednog rasta*, Beograd, Službeni glasnik & Centar za liberalno-demokratske studije.
2. Begović, B., Formiranje monetarne unije, u: Begović, B., Mirković, Z., (ur.), 2020, *Sto godina od ujedinjenja: formiranje države i prava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 437–485.
3. Bernanke, B., Geithner, T., Paulson, H., 2019, *Firefighting: The Financial Crisis and Its Lessons*, New York, Penguin Books.
4. Blinder, A., 1999, *Central Bank Theory and Practice*, Cambridge, Mass., MIT Press;
5. Brown, B., 1988, *Monetary Chaos in Europe: The End of an Era*, London, Routledge.
6. Hanke, S. H., Kraus, N., World Hyperinflations, u: Parker, R. E., Whaples, R., (ur.), 2013, *Routledge Handbook of Major Events in Economic History*, London, Routledge, Taylor & Frances Group, str. 367–377.

7. Hofmann, G., 2004, *Narodna banka 1944–1991*, Beograd, Evropski centar za mir i razvoj.
8. Ilić, N., 2017, Teorijska koncepcija samostalnosti centralne banke i pravni status Narodne banke Srbije, *Bankarstvo*, Vol. 46, br. 2, 32–49.
9. Ilić, S., 2022, Socialist Banking: The Continuous Evolution of the Banking Sector in Yugoslavia (1944/45–1991/92), *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 70, br. 1, str. 33–74.
10. Lahiri, A. K., 1991, Yugoslav Inflation and Money, *IMF Working Paper* WP/91/50, Washington, D.C, International Monetary Fund.
11. Marković, R., 2022, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 26. ponovljeno izdanje.
12. Mishkin, F. S., 2007. *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Boston, Pearson & Addison Wesley, 8th Edition.
13. Mitrović, A., Dugalić, V., Gnjatović, D., Kovačević, I., Hofman, G., 2004, *Narodna banka 1884–2004*, Beograd, Jugoslovenski pregled.
14. North, D. C., 1981, *Structure and Change in Economic History*, New York, W. W. Norton.
15. North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
16. Petrović, P., (ur.), 2021, *Avramović – hiperinflacija, stabilizacija i reforme : povodom stogodišnjice rođenja dopisnog člana SANU Dragoslava Avramovića (1919–2001)*, Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti.
17. Popović, D., Budžetsko pravo i njegova fragmentacija u socijalističkoj Jugoslaviji, u: Popović, D., Begović, B., Mirković, Z. S., (ur.), 2024, *Socijalističko pravo u Jugoslaviji 1945–1990,* I tom, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 433–503.
18. Tooze, A., 2018, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, London, Allan Lane.
19. Tyson, L. D., 1977, The Yugoslav Inflation: Some Competing Hypothesis, *Journal of Comparative Economic*, Vol. 1, No. 1, pp. 113–146.
20. Webb, S. B., 1989, *Hyperinflation and Stabilization in Weimar Germany*, Oxford, Oxford University Press.

Izvori

1. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 14/63.

2. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 9/74.
3. Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 12/65.
4. Zakon o merama kreditne politike, *Sl. list SFRJ*, br. 57/65.
5. Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije i jedinstvenom monetarnom poslovanju narodnih banaka republika i narodnih banaka pokrajina, *Sl. list SFRJ*, br. 23/72.
6. Zakon o narodnoj banci, *Sl. glasnik SRS*, br. 18/73.
7. Zakon o Narodnoj banci Jugoslavije i jedinstvenom monetarnom poslovanju narodnih banaka republika i narodnih banaka autonomnih pokrajina, *Sl. list SFRJ*, br. 49/76.
8. Zakon o novčanom sistemu, *Sl. list SFRJ*, br. 49/76.

CONSTITUTIONAL (CON)FEDERALIZATION OF THE MONETARY SYSTEM OF SOCIALIST YUGOSLAVIA

Boris Begović

ABSTRACT

The institutional arrangements formalized by the Constitutional Amendments of 1971 regarding the monetary system and policy, which were confirmed and reinforced by the 1974 Constitution of the SFRY, led to the abandonment of a unified monetary system and a unitary central bank, which had served as the emission institution enabling that unity, further undermining its independence. Instead, a complex system of central banks was established, in which the central banks of the federal units (republics and autonomous provinces) played a decisive role, and the formulation of monetary policy was transferred to the executive and legislative branches of government, which decided by consensus of the federal units. This generated the fragmentation of the country's unified monetary system and the establishment of monetary (con)federalism. These constitutional and accompanying legal solutions are compared to the basic generally accepted principles of well-structured central banking, i.e. with best practices in the organization and management of the monetary system. The economic consequences of the constitutional solutions are also highlighted.

Key words: constitutional amendments of 1971, Constitution of 1974, Yugoslavia, central bank, monetary system, monetary (con) federalism.

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.olbina

Nikola M. OLBINA[1]

(KON)FEDERALIZACIJA KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA I USTAV IZ 1974. GODINE

Apstrakt: *Protiv Ustava SFRJ iz 1974. godine i pedeset godina nakon njegovog donošenja u delu javnosti i među naučnim radnicima stoje optužbe da je doveo do razjedinjenja bivše SFRJ i da je dao elemente državnosti republikama i pokrajinama. U radu autor prevashodno normativnom analizom relevantnih odredaba Ustava iz 1974. godine koje se odnose na ovlašćenje republika i pokrajina da uređuju materiju iz oblasti krivičnog materijalnog prava, uz analizu relevantnog pravnog okvira materijalnog krivičnog prava, pokušava da na primeru krivičnog zakonodavstva ispita da li se može tvrditi da je u ovoj oblasti došlo do konfederalizacije nadležnosti, i u kojoj meri. Zaključak do kojeg se došlo jeste da je proširena nadležnost republika i pokrajina kada je u pitanju samostalno propisivanje krivičnih dela, ali da se ne može tvrditi da je došlo do konfederalizacije nadležnosti u ovoj oblasti.*

Ključne reči: Ustav SFRJ iz 1974. godine, konfederalizacija, raspodela nadležnosti, krivično materijalno pravo, krivična dela.

1. UVOD

Predmet ovog rada predstavlja pitanje raspodele nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava u bivšoj Saveznoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (u daljem tekstu SFRJ) prema Ustavu iz 1974. godine,[2] odnosno pitanje da li su ispravne tvrdnje da je ovaj Ustav „konfederalizovao" SFRJ prenevši na republike i pokrajine pravo da autonomno uređuju određene društvene odnose. Tvrdnja da je Ustav iz 1974. godine „konfederalizovao" SFRJ predstavlja i početnu hipotezu istraživanja. Kada se upotrebljava termin konfederalizacija u ovom radu, ne polazi se od uobičajene definicije konfederacije gde se ona objašnjava kao subjekt koji počiva na međunarodnom ugovoru, čiji entiteti zadržavaju suverenitet, dok u nadležnost konfederacije spadaju poslovi kao što su zajednička odbrana ili međunarodni poslovi, što SFRJ nije bila. Ono što se ispituje jeste

1 Asistent, Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić u Novom Sadu, Univerzitet Union Beograd; doktorand, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; nikolaolbina@gmail.com; ORCID iD 0009-0008-3478-396X.

2 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 9/74 (dalje u tekstu: Ustav SFRJ iz 1974).

da li su, kako se to tvrdi, republike i pokrajine koje su se nalazile u sastavu SFRJ, dobile Ustavom iz 1974. godine ovlašćenja koja prevazilaze uobičajena ovlašćenja za federalne jedinice, na primeru krivičnog materijalnog zakonodavstva.

U radu je korišćen istorijskopravni metod, kombinovan sa normativnim metodom, kao i komparativni metod. Ispitana je raspodela nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava prema Ustavu iz 1963. godine, normativnom analizom relevantnih odredbi ovog Ustava, kako bi se bolje razumelo ono što je usledilo. Nakon toga, izvršena je normativna analiza relevantnih odredbi Ustava iz 1974. godine. Kako bi se na potpuniji način dobio odgovor na postavljenu hipotezu, izvršena je normativna analiza Krivičnog zakona SFRJ iz 1976. godine,[3] kao i analiza i upoređivanje dva krivična zakona SR Srbije i SR Hrvatske iz 1977. godine koji su doneti nakon Ustava iz 1974. godine. Ovi zakoni su analizirani i upoređeni u meri koja je bila dovoljna da se dobije odgovor na postavljenu hipotezu. Krivični zakoni drugih republika i pokrajina nisu bili predmet analize, jer smatramo da za potrebe ovog rada to ne bi bilo od značaja. Ove dve republike su uzete kao primer za analizu i upoređivanje jer su se, i pored zajedničkih okolnosti, njihova društva istorijski razvijala pod uticajem različitih faktora, koji su mogli biti od značaja i za krivično zakonodavstvo ovih republika, te da predstavljaju dovoljno reprezentativan primer za istraživanje. Naravno, dozvoljava se mogućnost da bi se analizom krivičnih zakona drugih republika došlo do drugačijih rezultata, što ipak smatramo malo verovatnim, imajući u vidu da je opšti deo krivičnog prava ostao rezervisan za savezni nivo, te da postoji veliki broj krivičnih dela koja su zajednička za sva društva, a koja predstavljaju „klasičan" kriminalitet.

Takođe, u radu je uporednopravnim metodom u osnovnom izvršena analiza raspodele zakonodavne nadležnosti u Švajcarskoj Konfederaciji i Sjedinjenim Američkim Državama kao tipičnim predstavnicima federativnog uređenja. Ove države su uzete za predmet analize jer na potpuno različite načine rešavaju pitanje raspodele nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava.

2. STANJE KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA PREMA USTAVU IZ 1963. GODINE

Da bi se ispitala osnovna pretpostavka postavljena u ovom radu, da je Ustavom iz 1974. godine na planu krivičnog materijalnog prava došlo do konfederalizacije nadležnosti, potrebno je pre toga, u kratkim crtama prikazati stanje krivičnog zakonodavstva koje je vladalo do donošenja Ustava iz 1974.

3 Krivični zakon Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS*, br. 26/77.

godine. Osnov za uređenje pitanja nadležnosti donošenja normi krivičnog materijalnog prava, u jednoj složenoj državi kakva je bila SFRJ, bio je Ustav SFRJ iz 1963. godine,[4] do Ustavnih amandmana iz 1971. godine.[5]

Jedno od osnovnih načela koje je važilo u krivičnom pravu jeste načelo legaliteta krivičnog materijalnog prava. Tako je bilo propisano da „*Niko ne može biti kažnjen za delo koje, pre nego što je učinjeno, nije predviđeno zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu kao kažnjiva radnja i za koje nije propisana kazna. Krivična dela i krivične sankcije mogu se odrediti samo zakonom.*"[6] To je praktično označavalo zahtev da krivična dela i krivične sankcije mogu da budu isključivo propisani zakonom. Pitanje koje se javlja u složenim državama jeste na koji će se način rešiti raspodela zakonodavne nadležnosti u ovoj oblasti između različitih nivoa vlasti. Ovo pitanje je rešeno na taj način što su pravo donošenja zakona imale federacija i republike, dok dvema autonomnim pokrajinama koje su bile u sastavu SR Srbije nije bilo omogućeno da donose zakone.[7]

Federacija je bila isključivo ovlašćena za donošenje krivičnog zakonika. U oblasti zakonodavne nadležnosti pravo Federacije bilo je da se donose *potpuni zakoni o društvenoj svojini, svojinskim pravima, obligacionim i drugim osnovnim imovinskopravnim odnosima, eksproprijaciji, novcu i drugim sredstvima plaćanja, platnom prometu, kreditnom i bankarskom poslovanju, društvenom knjigovodstvu, merama, standardima i tehničkim normativima, patentima, žigovima, uzorcima, modelima i autorskom pravu, pomorski zakonik, zakonik o vazdušnom saobraćaju, ličnom statusu građana, biračkom pravu, proizvodnji i prometu opojnih droga i otrova i prometu lekova, krivični zakonik, sistemu privrednih prestupa, izvršavanju krivičnih sankcija, javnoj bezbednosti, oružju i eksplozivima, uređenju privrednih sudova, uređenju javnog tužilaštva, sudskim postupcima, opštem upravnom postupku, upravnim sporovima, civilnoj zaštiti, zaštiti boraca i vojnih invalida, o drugim odnosima od interesa za jedinstvo privrednog područja, kao i o onim odnosima za koje je ovim ustavom predviđeno da se uređuju samo saveznim zakonom.*[8] Ustav je u više situacija koristio termin zakonik kada je u pitanju pravo federacije da normira određene odnose, od čega će se odustati narednim ustavom, kako će to biti pokazano.

4 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 14/63 (dalje u tekstu: Ustav SFRJ iz 1963).

5 Ustavni amandmani XX do XLII na Ustav SFRJ, *Sl. list SFRJ*, br. 29/71 (dalje u tekstu: Ustavni amandmani).

6 Ustav SFRJ iz 1963, čl. 49, st. 1–2.

7 Ustav SFRJ iz 1963, čl. 147, st. 2, čl. 148, st. 2. i 4, čl. 149, st. 2.

8 Ustav SFRJ iz 1963, čl. 161, st. 1, tač. 1.

Federacija je u skladu sa ustavnim ovlašćenjem donela Krivični zakonik[9] koji je važio od 1951. do 1976 godine. Ovim Zakonikom krivično materijalno pravo je bilo u sveukupnosti uređeno, kako opšti deo krivičnog prava tako i posebna krivična dela i sankcije za krivična dela, za teritoriju cele federacije. U ovom periodu postojala je mogućnost republika da donose tzv. posebno krivično zakonodavstvo, ali samo za situacije koje nisu bile uređene Krivičnim zakonikom. Tako je u nauci onoga vremena isticano: *Ovim zakonodavstvom nisu se mogli menjati ne samo principi jedinstvene kaznene politike, nego ni krivična dela ni kazne predviđene krivičnim zakonikom. Obim i značaj posebnog krivičnog zakonodavstva republika bio je veoma mali u odnosu na osnovno krivično zakonodavstvo. S obzirom na to, može se reći, da je federacija imala dominantnu ulogu u domenu krivičnog zakonodavstva.*[10] U tom slučaju, republički zakoni nisu mogli biti u suprotnosti sa federalnim krivičnim zakonodavstvom,[11] a *ukoliko republički zakon nije u saglasnosti sa saveznim zakonom, primeniće se do odluke Ustavnog suda Jugoslavije savezni zakon.*[12] Ova pravna situacija je Ustavom iz 1974. godine bila na nešto drugačiji način uređena, u korist republika i pokrajina, kako je to u narednom delu rada i pokazano. Ograničena nadležnost republika prema Ustavu iz 1963. godine u oblasti krivičnog materijalnog prava nije bila potpuno isključena, ali je prema svom značaju bila skromnog karaktera.

3. USTAV IZ 1974. GODINE

Pre donošenja Ustava iz 1974. godine, Ustavnim amadmanima od 1971. godine, tačnije amandmanom XXX, došlo je do promene politike ka podeljenoj zakonodavnoj nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava. Tako je ovim amandmanom određeno da federacija *uređuje opšte uslove za izricanje kaznenih sankcija za krivična dela i privredne prestupe i vrste tih sankcija, određuje krivična dela protiv naroda i države, čovečnosti i međunarodnog prava, protiv ugleda SFRJ, njenih organa i predstavnika, protiv ugleda strane države i organizacija i ugleda njihovih šefova i predstavnika, protiv službene dužnosti službenih lica u saveznim organima i organizacijama, protiv oružanih snaga, kao i krivična dela i privredne prestupe kojima se naruša-*

9 Krivični zakonik Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 13/51.

10 Jovanović, Lj., 1974, Krivično zakonodavstvo prema novom ustavu SFRJ, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 14, str. 63.

11 Ustav SFRJ iz 1963, čl. 148, st. 2.

12 *Ibid*, čl. 149, st. 2.

va jedinstvo jugoslovenskog tržišta ili povređuju savezni propisi [...]"[13] Prema amandmanu federacija je imala nadležnost da uredi opšti deo krivičnog prava, i određena krivična dela kojima se štite savezna dobra. Novina je da su i pokrajine, pored republika, dobile pravo da donose zakone.

Donošenjem Ustava iz 1974. godine, podeljena zakonodavna nadležnost između federacije, republika i pokrajina uvedena amandmanom XXX je potvrđena i donekle konkretizovana. Ustav je ostao na načelu zakonitosti, pa je tako bilo propisano da *Niko ne može biti kažnjen za delo koje pre nego što je učinjeno nije bilo predviđeno zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu kao kažnjivo delo i za koje nije bila predviđena kazna. Krivična dela i krivične sankcije mogu se odrediti samo zakonom.*"[14] Nadležnost federacije u oblasti krivičnog materijalnog prava svedena je na opšti deo krivičnog prava (uz određeni izuzetak kod maloletnika) i određena krivična dela, jer je propisano da federacija preko saveznih organa *uređuje opšte uslove i načela za izricanje sankcija za krivična dela i privredne prestupe, sistem sankcija, uslove za gašenje sankcija i za rehabilitaciju i opšta pravila o primeni vaspitnih mera i kažnjavanju maloletnika (opšti deo krivičnog zakona i zakona o privrednim prestupima), određuje krivična dela protiv osnova socijalističkog samoupravnog društvenog uređenja Jugoslavije i bezbednosti zemlje, čovečnosti i međunarodnog prava, protiv ugleda Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, njenih organa i predstavnika, protiv ugleda strane države i organizacije i protiv ugleda njihovih šefova, odnosno predstavnika, protiv službene dužnosti službenih lica u saveznim organima, protiv oružanih snaga, kao i krivična dela i privredne prestupe kojima se narušava jedinstvo jugoslovenskog tržišta ili povređuju savezni propisi, utvrđuje odgovornost i sankcije za prekršaje kojima se povređuju savezni propisi, uređuje prekršajni postupak koji vode savezni organi, uređuje opšti upravni postupak, uređuje krivični postupak i druge sudske postupke, osim posebnih postupaka u oblastima u kojima društvene odnose uređuju republike, odnosno autonomne pokrajine, svojim propisima, uređuje amnestiju i pomilovanje za krivična dela predviđena saveznim zakonom.*"[15] Ostala materija krivičnog materijalnog prava postala je nadležnost republika i pokrajina.

Za razliku od Ustava iz 1963. godine kojim je bilo propisano da će se u slučaju kolizije federalnog i republičkog zakona do odluke ustavnog suda primeniti zakon federacije, Ustavom iz 1974. godine to više nije bio slučaj. Tako je bilo određeno da *Ako je republički odnosno pokrajinski zakon u suprotnosti*

13 Ustavni amandmani, amandman XXX, st. 2, tač. 11, 1971.
14 Ustav SFRJ iz 1974, čl. 181, st. 1–2.
15 *Ibid*, čl. 281. st. 1. tač. 12.

sa saveznim zakonom, primeniće se privremeno, do odluke ustavnog suda, republički, odnosno pokrajinski zakon, a ako su za izvršavanje saveznog zakona odgovorni savezni organi — savezni zakon."[16]

Ustavotvorac je izostavio pojam zakonika, ustav ga više nije poznavao, čime se odustalo od terminološkog rešenja koje je važilo u prethodnom periodu. Na ovaj način ustavotvorac je iskazao nameru da odustaje od normativnog rešenja kojim se na sveobuhvatan način uređuje materija istih ili sličnih pravnih odnosa, pa kada je u pitanju i krivično materijalno pravo, i najavio donošenje više krivičnih zakona. Tako su doneti: Krivični zakon SFRJ od 1976. godine,[17] Krivični zakon SR Hrvatske od 1977. godine,[18] Krivični zakon SR Crne Gore od 1977. godine,[19] Krivični zakon SR Srbije od 1977. godine,[20] Kaznenski zakon SR Slovenije od 1977. godine,[21] Krivičen zakon na SR Makedonija od 1977. godine,[22] Krivični zakon SR Bosne i Hercegovine od 1977. godine,[23] Krivični zakon SAP Vojvodine od 1977. godine,[24] Krivični zakon SAP Kosova od 1977. godine.[25] Tako se krivično materijalo pravo u SFRJ nalazilo u Krivičnom zakonu SFRJ od 1976. godine, krivičnim zakonima republika i pokrajina, drugim krivičnim odredbama federacije (posebno krivično zakonodavstvo) i drugim krivičnim odredbama republičkih i pokrajinskih zakona (posebno krivično zakonodavstvo).

Dok je po Ustavu SFRJ iz 1963. godine nadležnost federacije u oblasti normiranja krivičnog materijalnog prava bila primarna, a nadležnost republika izuzetna i ograničena kako je pokazano, Ustavom SFRJ iz 1974. godine *"[…] u krivičnom zakonodavstvu nadležnost republika i autonomnih pokrajina je primarna, a nadležnost federacije ograničena samo na one oblasti gde je ocenjeno da postoji zajednički interes ljudi, naroda i narodnosti da se te oblasti urede zakonima federacije.*"[26] Ovakav pravni stav proizilazi iz Načela Ustava I st. 2: *Radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama, i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu*

16 *Ibid*, čl. 207, st. 3.
17 Krivični zakon Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, Sl. list SFRJ*, br. 44/76.
18 Krivični zakon Socijalističke Republike Hrvatske*, Narodne novine*, br. 25/77.
19 Krivični zakon SR Crne Gore, *Službeni list SR Crne Gore*, br. 22/77
20 Krivični zakon Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS*, br. 26/77.
21 Kaznenski zakon SR Slovenije, *Uradni list SR Slovenije*, br. 12/77.
22 Krivičen zakon na SR Makedonija, *Služben vesnik na SR Makedonija*, br. 25/77.
23 Krivični zakon SR Bosne i Hercegovine, *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 16/77.
24 Krivični zakon SAP Vojvodine, *Sl. list SAP Vojvodine*, br. 17/77 i 24/77.
25 Krivični zakon SAP Kosova i Metohije, *Sl. list SAP Kosova i Metohije*, br. 20/77.
26 Srzentić, N., Stajić, A., Lazarević, Lj., 1981, *Krivično pravo Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije – Opšti deo*, Beograd, Savremena administracija, str. 97.

sa njihovim ustavnim pravima, a u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji – kad je to, u zajedničkom interesu, ovim ustavom utvrđeno. Takva suverena prava prema Ustavu jesu i određivanje radnji koja predstavljaju krivična dela i propisivanje kazni za ta dela.

U nauci se mogao naći stav da *ovakvo rešenje o podeli zakonodavne regulative u oblasti krivično-pravne materije je kvalitativna novina u odnosu na raniji period i ona je nužni izraz našeg samoupravnog razvoja. Stoga se ovakvo zakonodavno rešenje razlikuje od svih sada postojećih rešenja zakonodavnih kompentencija u federativnim državama,*[27] i *Pravila o podeli funkcija podložna su relativno čestim promenama u svim federalnim državama, bez obzira na njihovo društveno-ekonomsko uređenje.*[28] Čini se da su ovakve ocene date olako s ciljem opravdavanja ovakve ustavotvorne politike, u duhu onog vremena. Zbog čega bi ovakvo rešenje predstavljalo kvalitativnu novinu nije objašnjeno, pogotovu ako se tvrdilo da *Treba odmah reći da će svi republički i pokrajinski zakoni biti rađeni na istim principima i da će se prethodnim međurepubličkim sporazumima i dogovorima rešiti pitanja o kojima postoje ili mogu postojati različita gledišta.*[29] Nije objašnjeno šta bi to predstavljalo kvalitativnu novinu ako će zakoni biti rađeni na istim principima, iako se možemo složiti sa zaključkom da velike razlike između krivičnih zakona nije bilo, kako će to u nastavku rada i biti pokazano. Kada je u pitanju zaključak da su u svim federalnim državama pravila o podeli funkcija podložna relativno čestim promenama, na primerima Švajcarske Konfederacije i Sjedinjenih Američkih Država u oblasti krivičnog materijalnog prava biće pokazano da ova tvrdnja nije tačna.

4. ANALIZA KRIVIČNIH ZAKONA SR SRBIJE I SR HRVATSKE

Za potrebe ovog istraživanja, da bi se odgovorilo na pitanje da li je u materiji krivičnog materijalnog prava došlo do konfederalizacije nadležnosti, odnosno na koji način su republike iskoristile ovo svoje ovlašćenje, pored analize ustavnih rešenja, jer je raspodela nadležnosti u složenim državama prvenstveno ustavna materija, izvršeno je i upoređivanje krivičnih zakona republika na primerima Krivičnog zakona SR Srbije[30] (u daljem tekstu: KZSRS) i Krivičnog zakona SR Hrvatske[31] (u daljem tekstu: KZSRH), kako je to i obrazloženo u uvodnom delu rada.

27 Jovanović, Lj., 1974, str. 67.
28 Srzentić, N., Stajić, A., Lazarević, Lj., 1981, str. 95.
29 Jovanović, Lj., 1974, str. 67-68.
30 Krivični zakon Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS*, br. 26/77.
31 Krivični zakon Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 25/77.

U materiji opšteg dela krivičnog prava velike razlike nije bilo, što je i razumljivo, jer je savezni Krivični zakon SFRJ prema odredbama Ustava iz 1974. godine u najvećoj meri regulisao materiju opšteg dela krivičnog prava, koja pravila su se primenjivala na teritoriji cele federacije, odnosno u svim republikama. Njegova sistematika je bila, kao što je to slučaj i sa današnjim krivičnim kodeksom, sastavljena iz opšteg dela i posebnog dela. Sa druge strane, krivični zakoni republika i pokrajina nisu imali sistematiku iz opšteg dela i posebnog dela. Tako je KZSRS imao XXII glave, dok su odredbe iz materije opšteg dela i odredbe o maloletnim učiniocima krivičnih dela bile svrstane u prvih šest glava. KZSRH imao je nešto drugačiju sistematiku, jer je bio podeljan na tri dela. Prvi deo odgovarao bi odredbama koje po svom karakteru spadaju u opšti deo krivičnog prava, dok je drugi deo sadržao odredbe o posebnim krivičnim delima i sankcijama, a treći deo je sadržao prelazne i završne odredbe.

Međutim, materija opšteg dela krivičnog prava imala je i određenih razlika kada su u pitanju maloletni učinioci krivičnih dela. Krivični zakon SFRJ sadržao je određena pravila opšteg karaktera u glavi VI, pod nazivom „Opšta pravila o vaspitnim merama i kažnjavanju maloletnika", od člana 71 do 83. Njime su bile određene vrste vaspitnih mera: disciplinske, pojačanog nadzora i zavodske, ali nije određivao vrste pojedinih vaspitnih mera i njihovo trajanje. Ostavljeno je bilo republikama i pokrajinama da odrede pojedinačne mere i da odrede dužinu njihovog trajanja. Tako, KZSRH nije poznavao mere pojačanog nadzora od strane roditelja ili staraoca i meru pojačanog nadzora u drugoj porodici, koje je KZSSR Srbije normirao.[32] Sa druge strane, KZSRH poznavao je meru pojačana briga i nadzor uz dnevni boravak u odgojnoj ustanovi,[33] koju KZSRS nije poznavao.

Dva analizirana zakona u materiji opšteg dela sadržala su razliku i u pogledu odredbi koje su se odnosile na izvršenje smrtne kazne. KZSRS je poznavao širi krug razloga za odlaganje izvršenja smrtne kazne od KZSRH. Tako je KZSRH bilo određeno da se *smrtna kazna ne može izvršiti nad trudnom ženom*,[34] dok je KZSRS određivao da se *smrtna kazna ne može izvršiti nad licem koje je teško telesno ili duševno bolesno dok ta bolest traje, kao i nad bremenitom ženom za vreme trajanja trudnoće i godinu dana po porođaju.*[35]

Razlike su postojale i u oblasti zaštitnog nadzora koji se mogao odrediti uz izrečenu uslovnu osudu. KZSRH poznavao je širi krug obaveza od KZSRS.

32 Čl. 17–20. KZSRS.
33 Čl. 15. KZSRH.
34 *Ibid.,* čl. 31. st. 2.
35 Čl. 7, st. 1. KZSRS.

Obaveze koje je KZSRH poznavao, a koje KZSRS nisu bile propisane jesu obaveza „stanovanje kod određene porodice ili u određenom domu" i „nedruženje s određenim osobama, koje mogu štetno utjecati na ponašanje učinioca".[36] Zanimljivo je primetiti na koji je način bila uređena obaveza zabrane uživanja alkoholnih pića i opojnih droga. Dok je KZSRS striktno određivao obavezu kao prestanak uživanja i alkoholnih pića i opojnih droga,[37] KZSRH je propisivao uzdržavanje od prekomerne upotrebe alkoholnih pića.[38]

Materija koja se odnosila na propisivanje krivičnih dela i sankcija za ta dela sadržala je veće razlike u analiziranim zakonima, u odnosu na materiju opšteg dela. Posebna krivična dela i sankcije bile su sistematizovane u glavama prema identičnom zaštitnom objektu, dok je broj glava bio isti. Postojala je manja razlika u redosledu pojedinih glava koja se odnosi na grupe krivičnih dela prema zaštitnom objektu, kao i u njihovim nazivima.

U grupi krvičnih dela „Krivična d(j)ela protiv dostojanstva ličnosti i morala" većina krivičnih dela podudarala su se prema nazivu, biću krivičnog dela i zaprećenoj kazni. Takva su bila krivična dela silovanje, prinuda na obljubu, obljuba nad nemoćnim licem (osobom) i dr. Međutim, postojala je i razlika u ovoj grupi krivičnih dela, kada je u pitanju postojanje određenih krivičnih dela. KZSRS određivao je krivično delo „Zavođenje" koje je glasilo: *Ko lažnim obećanjem braka navede na obljubu maloletno žensko lice koje je navršilo četrnaest godina, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine. Gonjenje se preduzima po privatnoj tužbi.*[39] KZSRH nije poznavao ovo krivično delo.

KZSRH propisivao je krivično delo „Zadovoljenje pohote pred djetetom": *Tko vrši pred djetetom radnje namijenjene zadovoljavanju vlastite ili tuđe pohote, ili tko navede dijete da pred njim ili drugom osobom vrši takve radnje, kaznit će se zatvorom do tri godne*,[40] dok KZSRS nije poznavao ovo delo.

Na primeru krivičnog dela „Protivprirodan blud" (homoseksualni odnos) možda se najbolje može uočiti na koji način je došlo do izražaja pravo republika i pokrajina da određuju krivična dela, kao i da su to svoje pravo i koristile. Prethodni federalni zakonik iz 1951. godine je poznavao ovo krivično delo, čime je bilo propisano kao protivpravno ponašanje za celu teritoriju federacije. Međutim, kako je Ustavom iz 1974. godine republikama i pokrajinama priznato pravo da same određuju koja će krivična dela propisati, a koje

36 Čl. 5, st. 1, tč. 3. i 8. KZSRH.
37 Čl. 4, st. 2, tč. 5. KZSRS.
38 Čl. 5, st. 1, tč. 9. KZSRH.
39 Čl. 109. KZSRS.
40 Čl. 90. KZSRH.

će radnje ostati izvan zone kažnjivosti, tako se protivprirodan blud u nekim republikama i pokrajinama zadržao kao krivično delo, a u nekima je ono dekriminalizovano. KZSRS propisivao je kaznu zatvora za protivprirodan blud između muških osoba, jer je bilo određeno da *Za protivprirodan blud između lica muškog pola, učinilac će se kazniti zatvorom do jedne godine,*[41] dok je sa KZSRH 1977. godine u Hrvatskoj izvršena dekriminalizacija dobrovoljnog homoseksualnog odnosa između lica muškog pola. Tako, Franko Dota objašnjava: *Vrh komunističke partije je najmanje tri puta raspravljao o temi homoseksualnosti na svojim sastancima. Posljednji put je to bilo 1976. godine, kad su naložili svim republikama dekriminalizaciju, ali je tad već sistem bio toliko konfederaliziran da je na kraju svaka radila po svom. Prvobitna namjera vrha Partije i Države bila je sasvim dekriminalizirati mušku homoseksualnost, ali su razni glasovi upozoravali na to da izgradnja socijalizma zahtijeva 'novog i zdravog čovjeka', ideološku kategoriju iz koje je unaprijed isključen svaki oblik neheteroseksualnog života.*[42]

Razlika je postojala i u pogledu kazni koje su bile propisane za pojedina krivična dela koja su poznavala oba zakona. Za osnovni oblik krivičnog dela „Bludne radnje" KZSRS je propisivao kaznu zatvora do tri godine,[43] dok je KZSRH propisivao kaznu zatvora od tri meseca do pet godina.[44] Za krivično delo „Podvođenje" KZSRS propisivao da će se *ko podvede maloletno lice kazniti zatvorom od tri meseca do pet godina*,[45] dok je KZSRH propisivao da će se *tko podvede maloljetnu osobu kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine.*[46]

5. RASPODELA NADLEŽNOSTI U PRAVU ŠVAJCARSKE I SAD

S ciljem potpunije obrade predmeta istraživanja uporednopravnim metodom na primeru Švajcarske Konfederacije i Sjedinjenih Američkih Država u osnovnim crtama ispitano je pitanje raspodele nadležnosti u oblasti kri-

41 Čl. 110, st. 3. KZSRS.

42 J. Č., 2016, *Homoseksualnost u socijalističkoj Jugoslaviji: Za 'muški protuprirodni blud' išlo se u zatvor*, (https://www.klix.ba/lifestyle/homoseksualnost-u-socijalistickoj-jugoslaviji-za-muski-protuprirodni-blud-islo-se-u-zatvor/160212073, 25. 3. 2025.). Videti više: Dota, F., 2017, *Javna i politička povijest muške homoseksualnosti u socijalističkoj Hrvatskoj (1945–1989)*, doktorska disertacija, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

43 Čl. 108. KZSRS.

44 Čl. 89, st. 1. KZSRH.

45 Čl. 111, st. 1. KZSRS.

46 Čl. 91, st. 1. KZSRH.

vičnog materijalnog prava u ovim pravnim porecima. Ove dve države uzete su za predmet uporednopravne analize jer predstavljaju tipičan primer federalizma, a pitanje raspodele nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava rešile su na potpuno drugačiji način. Švajcarska pripada evropsko-kontinentalnom pravnom sistemu, dok su SAD tipičan primer anglosaksonskog pravnog sistema, mada i ovakvo shvatanje pravnog sistema SAD trpi određene kritike.[47]

5.1. ŠVAJCARSKA KONFEDERACIJA

Iako švajcarski federalizam nalazi svoj uzor u američkom federalizmu,[48] po pitanju raspodele nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava imaju drugačija rešenja. Švajcarska je u svojoj ustavnoj istoriji imala više potpunih i delimičnih revizija ustava, a poslednji Ustav[49] iz 1999. godine, *[…] koji je stupio na snagu 1. januara 2000. godine, postojeće ustavne odredbe najvećim delom osavremenjuje, u skladu sa novim ustavnim tendencijama u svetu ustavnog prava.*[50]

Prema Ustavu Švajcarske, Konfederacija je odgovorna za donošenje propisa u oblasti krivičnog prava.[51] Na ovaj način u Švajcarskoj je na potpuno suprotan način u odnosu na Ustav SFRJ iz 1974. godine uređena raspodela nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava, jer je isključiva nadležnost rezervisana za savezni nivo, dok kantoni nemaju nadležnost u ovoj oblasti. Ovo pitanje uređeno je na skoro identičan način kao u Ustavu iz 1963. godine. Međutim, iako je, kako je navedeno, Švajcarska pretrpela mnoštvo ustavnih promena u svojoj istoriji, pravilo o raspodeli nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava u dugom vremenskom periodu, pa sve do danas, nije bilo predmet promena.

Tako je švajcarski Kazneni zakonik[52] koji je donet 1937. godine *[…] i dalje u primeni, iako je u međuvremenu značajno menjan u skladu sa novijim*

47 Vidi Vranjanac, D., Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država, u: Ćirić, J., (ur.), 2008, *Uvod u pravo SAD,* Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 15-16.

48 Lovo, F., 1999, *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, str. 220.

49 *Federal Constitution of the Swiss Confederation (18 April 1999)*, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en, 26. 3. 2025.

50 Nikolić, O., Ustavni razvoj Švajcarske – istorijsko pravni pregled, u: Nikolić, O., (ur.), 2018, *Uvod u pravo Švajcarske*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 31.

51 Čl. 123. st. 1, *Federal Constitution of the Swiss Confederation (18 April 1999)*, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en, 26. 3. 2025.

52 *Swiss Criminal Code (21 December 1937)*, (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/en, 26. 3. 2025).

doktrinarnim stavovima i savremenim kriminalno političkim opredeljenjima.[53] Pitanje o raspodeli nadležnosti je i mnogo pre važećeg Zakonika, od kraja XIX veka, na isti način bilo regulisano, jer *Partikularizam kantonalnog krivičnog prava bio je veoma izražen, sve do 1898. godine kada je ustanovljena isključiva nadležnost Konfederacije u oblasti materijalnog krivičnog prava […].*[54]

5.2. SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE

Sjedinjene Američke Države (u daljem tekstu SAD) predstavljaju primer federalnog sistema u kome je pitanje raspodele nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava na sličan način uređeno kao i prema Ustavu iz 1974. godine. Specifičnost ovog sistema je da je krivično zakonodavstvo heterogeno, pa se krivična dela određuju u nekim slučajevima i običajnim pravom, pored zakona (statuta). Tako je krivično pravo u SAD *[…] danas najvećim delom sadržano u zakonima. Svaka država članica ima sopstvene krivične zakone, a savezna vlast, koja ne raspolaže opštim zakonodavnim ovlašćenjem u oblasti krivičnog prava, donela je niz krivičnih zakona u onim oblastima u kojima je nadležna, na primer u oblasti trgovine, poreza i pošta.*[55] Međutim, i SAD su pokušale da naprave korak u kodifikaciji svog krivičnog prava. Kako profesor Škulić zaključuje *Tako se u literaturi ističe da je u SAD nakon Drugog svetskog rata sve prisutnija težnja za kodifikacijama, što se ogleda i u tome da je Američki pravni institut 1952. godine započeo rad na donošenju jedinstvenog Krivičnog zakonika, koji bi obuhvatio i sistematizovao postojeća krivična dela propisana brojnim statutima, a taj posao je deset godina kasnije rezultirao Modelom krivičnog zakonika (Model Penal Code), koji nikada nije usvojen, pa ni nema obavezujući karakter, ali je ostvario jak uticaj na zakonodavstvo država članica SAD […].*[56]

6. ZAKLJUČAK

Početna hipoteza rada delimično je potvrđena. Ustavom iz 1974. godine jeste se otišlo u pravcu proširenja nadležnosti u oblasti krivičnog materijalnog prava u korist republika i pokrajina u odnosu na federaciju. Krivični

53 Mrvić-Petrović, N., Sistem krivičnih sankcija u švajcarskom pravu, u: Nikolić, O., (ur.), 2018, *Uvod u pravo Švajcarske*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 139.

54 *Ibid*, str. 138.

55 Vranjanac, D., 2008, str. 26.

56 Škulić, M., 2023, *Krivično pravo Sjedinjenih Američkih Država*, Beograd, Službeni glasnik, str. 29.

zakonik nije više bio tehnika kojim se kodifikovalo krivično pravo, već je uveden partikularizam. Opšti deo krivičnog prava preko kojeg se u velikoj meri obezbeđuje jedinstvena kaznena politika važio je i dalje za teritoriju cele federacije, jer se savezni krivični zakon koji je uređivao opšti deo krivičnog prava na osnovu Ustava primenjivao za teritoriju cele države. Tako su opšta pravila o krivičnom delu, uslovima kažnjivosti, vrstama sankcija i dr. bila zajednička za celu državu, i krivični zakoni republika i pokrajina nisu mogli da menjaju ova pravila. Međutim, i opšti deo krivičnog prava, naročito kod odredbi o maloletnim učiniocima krivičnih dela, nije bio jedinstveno uređen, kako je pokazano. Tako su republike i pokrajine imale pravo da svojim krivičnim zakonima određuju pojedinačne vaspitne mere i dužinu njihovog trajanja, što su one i koristile, usled čega je dolazilo do toga da neke republike i pokrajine neke pojedinačne mere imaju, a druge nemaju, i obrnuto. Opšti deo krivičnog prava sadržao je i razliku u pogledu razloga za odlaganje izvršenja smrtne kazne, kao i razliku u pogledu obaveza koje su mogle da se izreknu uz uslovnu osudu.

U materiji posebnog dela krivičnog prava ove razlike su još veće. Na primeru analiziranih krivičnih zakona SR Srbije i SR Hrvatske utvrđeno je da su ovi zakoni propisivali pojedina krivična dela koja u drugoj republici nisu bila propisana, te da su zakonski rasponi kazni za pojedina krivična dela bili različiti. Tako je Krivični zakon SR Hrvatske kažnjavao za krivično delo „Zadovoljenje pohote pred djetetom", dok Krivični zakon SR Srbije ovo krivično delo nije poznavao. Najbolji primer da su republike i pokrajine imale autonomnost da samostalno uređuju društvene odnose, i da su one to u pojedinim situacijama i koristile, ilustruje nam primer krivičnog dela „Protivprirodan blud". Ovaj dobrovoljni homoseksualni odnos između lica muškog pola koji je do tada bio kažnjiv na teritoriji cele države, dekriminalizovan je u pojednim republikama i pokrajinama, dok je u nekim ostao kažnjiv. Tako je SR Srbija nastavila da kažnjava za ovo krivično delo, dok je u SR Hrvatskoj ovo krivično delo dekriminalizovano. Iako su kod pojedinih krivičnih dela republike i pokrajine svoje pravo da određuju samostalno krivična dela koristile, kako je to i pokazano na primerima, najveći broj krivičnih dela ostao je uređen na isti ili sličan način, te ova odstupanja predstavljaju izuzuzetak više nego pravilo.

U uporednopravnoj analizi pokazano je na primeru SAD da država sa krutim federalizmom i modelom federalnog uređenja za druge države, ima partikularizam u oblasti krivičnog materijalnog prava, pa ipak ostaje model države federalnog tipa u teorijskim raspravama. Iz tog razloga, kao i zbog činjenice da je materija opšteg dela krivičnog prava bila rezervisana i uređena na nivou savezne SFRJ, ne može se tvrditi da je u materiji krivičnog materijalnog prava došlo do konfederalizacije nadležnosti.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Ćeranić, J., Izvori američkog prava, u: Ćirić, J., (ur.), 2008, *Uvod u pravo SAD*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 31–48.
2. Dota, F., 2017, *Javna i politička povijest muške homoseksualnosti u socijalističkoj Hrvatskoj (1945–1989)*, doktorska disertacija, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
3. Jovanović, Lj., 1974, Krivično zakonodavstvo prema novom ustavu SFRJ, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 14, str. 63–69.
4. J. Č., 2016, *Homoseksualnost u socijalističkoj Jugoslaviji: Za „muški protuprirodni blud" išlo se u zatvor*, (https://www.klix.ba/lifestyle/homoseksualnost-u-socijalistickoj-jugoslaviji-za-muski-protuprirodni-blud-islo-se-u-zatvor/160212073, 25. 3. 2025).
5. Lazarević, Lj., 1981, *Krivično pravo – posebni deo (Sveska 1)*, Novi Sad, Institut pravnih nauka Pravnog fakulteta u Novom Sadu.
6. Lazarević, Lj., Perić, O., 1981, *Krivično pravo – posebni deo (Sveska 2)*, Novi Sad, Institut pravnih nauka Pravnog fakulteta u Novom Sadu.
7. Lovo, F., 1999, *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
8. Mrvić-Petrović, N., Sistem krivičnih sankcija u švajcarskom pravu, u: Nikolić, O., (ur.), 2018, *Uvod u pravo Švajcarske*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 137–148.
9. Nikolić, O., Ustavni razvoj Švajcarske – istorijsko pravni pregled, u: Nikolić, O., (ur.), 2018, *Uvod u pravo Švajcarske*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 25–34.
10. Srzentić, N., Stajić, A., Lazarević, Lj., 1981, *Krivično pravo Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije – Opšti deo*, Beograd, Savremena administracija.
11. Škulić, M., 2023, *Krivično pravo Sjedinjenih Američkih Država*, Beograd, Službeni glasnik.
12. Vergontini, Đ. de, 2015, *Uporedno ustavno pravo*, Beograd, Službeni glasnik.
13. Vranjanac, D., Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država, u: Ćirić, J., (ur.), 2008, *Uvod u pravo SAD*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 15–29.

Izvori

1. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 14/63.
2. Ustavni amandmani XX do XLII na Ustav SFRJ, *Sl. list SFRJ*, br. 29/71.
3. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 9/74.
4. Krivični zakonik Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 13/51.
5. Krivični zakon Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ,* br. 44/76.
6. Krivični zakon Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 25/77.
7. Krivični zakon Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS*, br. 26/77.
8. Kaznenski zakon SR Slovenije, *Uradni list SR Slovenije*, br. 12/77.
9. Krivični zakon SR Bosne i Hercegovine, *Službeni list Bosne i Hercegovine*, br. 16/77.
10. Krivični zakon SR Crne Gore, *Službeni list SR Crne Gore*, br. 22/77.
11. Krivičen zakon na SR Makedonija, *Služben vesnik na SR Makedonija*, br. 25/77.
12. Krivični zakon SAP Vojvodine, *Sl. list SAP Vojvodine*, br. 17/77 i 24/77.
13. Krivični zakon SAP Kosova i Metohije, *Sl. list SAP Kosova i Metohije*, br. 20/77.
14. *Constitution of the United States*, (https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm, 26. 3. 2025).
15. *Federal Constitution of the Swiss Confederation (18 April 1999)*, (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en, 26. 3. 2025).
16. *Swiss Criminal Code (21 December 1937)*, (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/en, 26. 3. 2025).

(CON)FEDERALIZATION OF CRIMINAL LEGISLATION AND THE 1974 CONSTITUTION

Nikola Olbina

ABSTRACT

Against the backdrop of the 1974 Constitution of the SFRY, fifty years after its adoption, there are accusations from parts of the public and among scholars that it led to the disintegration of the former SFRY and provided elements of statehood to the republics and provinces. In this paper, the author primarily uses a normative analysis of the relevant provisions of the 1974 Constitution, which relate to the authority of the republics and provinces to regulate matters in the field of criminal substantive law, along with an analysis of the relevant legal framework of criminal substantive law, to examine whether it can be argued that confederalization occurred in this area and to what extent. The conclusion reached is that the jurisdiction of the republics and provinces has been expanded when it comes to independently defining criminal offenses, but it cannot be claimed that there has been a confederalization in this area.

Key words*:* 1974 Constitution of the SFRY, confederalization, division of competences, criminal substantive law, criminal offenses

V
ISTINE I ZABLUDE

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.korhec

Tamaš KORHEC (Korhecz Tamás)[1]

KRITIČKA ANALIZA USTAVNOG OKVIRA ZAŠTITE NARODNOSTI U USTAVIMA SFRJ, SRS, SAPV I SAPK IZ 1974. GODINE

***Apstrakt**: Polazna teza rada jeste da je ustavnim rešenjima u Ustavu SFRJ iz 1974.godine, kao i paralelnim ustavnim rešenjima u ustavima socijalističkih republika i ustavima socijalističkih autonomnih pokrajina, stvoren jedan napredan i ambiciozan sistem zaštite manjinskih prava, zasnovan na pluralizmu identiteta i jezika u Jugoslaviji, i načelu pune nacionalne ravnopravnosti naroda i narodnosti. Visok nivo prava i ravnopravnosti narodnosti je obezbeđen pre svega na teritorijama SAPV i SAPK, i to u odnosu na najbrojnije, tradicionalne nacionalne manjine, koje su na pojedinim područjima i opštinama Srbije činile lokalnu većinu stanovništva. Međutim, ovakav sistem ravnopravnosti izazvao je otpor u delu srpskog naroda koji je u suštini bio protiv načela nacionalne ravnopravnosti u Savezu komunista Jugoslavije nikad nije izgrađen širok konsenzus oko načina rešavanja položaja narodnosti, osim na nivou parola i formalnih deklaracija, što je krajem osamdesetih godina dovelo do nasilnog rušenja sistema zaštite narodnosti prema ustavima iz 1974. godine.*

Ključne reči: Ravnopravnost naroda i narodnosti, prava narodnosti, nacionalno pitanje, Srbija, autonomne pokrajine, zaštita i ostvarivanje prava.

1. UVOD

Ustavni poredak Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u daljem tekstu SFRJ) koji je utemeljen Ustavom SFRJ iz 1974, kao i ustavima šest socijalističkih republika i ustavima dve socijalističke autonomne pokrajine je izučavan, analiziran, kritikovan, osporavan, ali nekad i branjen u velikom broju naučnih radova. Naučne rasprave o ustavnom poretku SFRJ su nastavljene i nakon krvavog raspada ove savezne države, kada su autori pretežno proučavali vezu između specifičnog federalnog uređenja SFRJ i tragične dezintegracije tadašnje države. Među velikim brojem radova objavljenim za vreme postoja-

1 Redovni profesor Fakulteta za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić u Novom Sadu, Univerzitet Union Beograd; bivši sudija Ustavnog suda Republike Srbije; email: tamas.korhec@flv.edu.rs; ORCID iD 0009-0005-2136-8829.

nja, a naročito nakon njegovog raspada, samo je mali broj značajnijih – citiranih radova bio posvećen prikazu i stručnom vrednovanju ustavnog položaja i prava narodnosti u periodu između 1974. i 1990. godine. Pitanje položaja i zaštite narodnosti je ostalo uglavnom na marginama naučnih, ali i političkih rasprava. Ovaj rad ima ambiciju da sa istorijske distance, što je moguće objektivnije prikaže, analizira i vrednuje ustavom zajemčena prava narodnosti u Srbiji u ustavnom poretku SFRJ. U prvom delu rada, biće prikazane i analizirane odredbe Ustava SFRJ, Ustava Socijalističke Republike Srbije (u daljem tekstu: SRS), Ustava Socijalističke Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: SAPV) i Ustava Socijalističke autonomne pokrajine Kosovo (u daljem tekstu SAPK). U drugom delu rada uporediće se ustavne odredbe o narodnostima u ustavnim tekstovima iz 1974. godine i Ustava Republike Srbije iz 2006. godine. U trećem delu rada osvrnućemo se na primenu i ostvarivanje ustavnog okvira za zaštitu prava narodnosti iz 1974. godine uz identifikovanje prepreka za doslednu primenu ustavnih garancija. U četvrtom delu rada biće formulisani određeni opšti zaključci u vezi sa položajem narodnosti u ustavnom poretku SFRJ.

Osnovna teza ovog rada jeste da je ustavni okvir za zaštitu prava narodnosti u SFRJ bio prilično napredan i povoljan za narodnosti, naročito za one narodnosti u SFRJ koje su bile brojčano značajnije i koje su bile koncentrisane u socijalističkim autonomnim pokrajinama. Istovremeno, ustavne odredbe nisu primenjivane dosledno, niti je postojao širok konsenzus u vezi sa njihovom sadržinom i primenom u Savezu komunista Jugoslavije. Mnogi srpski komunisti, i ne samo oni, doživljavali su prava narodnosti i načelo ravnopravnosti naroda i narodnosti kao atak na identitet i položaj većinskog srpskog naroda i kao preteranu i štetnu privilegiju narodnosti.

2. NARODNOSTI, NJIHOV POLOŽAJ I ZAŠTITA U USTAVIMA IZ 1974. GODINE

U ovom delu rada kritički će se prikazati ustavni okvir zaštite narodnosti na teritoriji Srbije, dakle ustavna zaštita prava narodnosti u Ustavu SFRJ, Ustavu SRS, Ustavu SAPV i Ustavu SAPK. Pre prikaza i analize ustavnih odredaba o pravima narodnosti, potrebno je ukazati na to da je ustavni sistem zaštite iz 1974. godine imao svoje utemeljenje u nizu ustavnih amandmana na ustave iz 1963. godine između 1967. i 1971. godine koji su utabali put i činili temelj za ustavna rešenja iz 1974. godine.[2] Ustavni položaj narodnosti je određen velikim brojem odredaba u ustavima, koji se za neupućenog čitaoca i ne

2 Jončić, K., 1983, Narodnosti kao konstitutivni elemenat jugoslovenske zajednice, *Rasprave in gradivo*, br. 16, str. 172.

razlikuju bitno. Međutim, među ustavnim odredbama postoje i relevantne razlike, kako u kvantitativnom tako i formalno pravnom i materijalno pravnom pogledu. Ono što je svakako zajedničko ovim ustavnim tekstovima jeste da su u osnovi položaj i prava narodnosti određeni načelom ravnopravnosti naroda i narodnosti, dakle kolektiviteta, što predstavlja temeljno i izvorno načelo ustavnog položaja narodnosti.[3] Ovo načelo se javlja u svakom od ovih ustava.[4] Istovremeno, kada je reč o ovom načelu, ustavni tekstovi se donekle i razlikuju, naime, dok se ustav SFRJ i ustav SRS zadržavaju na garantovanju ravnopravnosti naroda i narodnosti, ustav SAPV garantuje ravnopravnost naroda i narodnosti u svim oblastima života, rada i stvaranja, dok Ustav SAPK garantuje ravnopravnost naroda i narodnosti, i dodaje da oni imaju ista prava i dužnosti. Gore navedene razlike mogu se tumačiti i kao normativna nedoslednost ustavotvoraca, ali i kao svojevrsno preciziranje načela, s ciljem primene ovog načela u autonomnim pokrajinama, kao i zarad utvrđivanja namere ustavotvorca. Kada je reč o ostalim ustavnim odredbama koja jemče prava, određuju i štite položaj narodnosti, na prvom mestu ćemo navesti onu grupu prava koja se uz određene manje razlike ponavljaju u svakom od ustava. To su pravo na izražavanje nacionalne pripadnosti,[5] sloboda izražavanja nacionalne kulture,[6] pravo na upotrebu sopstvenog jezika i pisma,[7] pravo na upotrebu jezika i pisma u postupku pred državnim organima, ali i javnim drugim organima i telima,[8] pravo na obrazovanje na svom jeziku,[9]obezbeđivanje ostvarivanja ravnopravnosti narodnosti u opštinama,[10] objavljivanje zakona i drugih propisa u služ-

3 *Ibid.*, str. 173.

4 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 9/1974 (dalje u tekstu: Ustav SFRJ), član 245; Ustav Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS*, br. 8/1974 (dalje u tekstu: Ustav SRS), član 145 stav 1;, Ustav Socijalističke Autonomne Pokrajine Vojvodine, *Sl. list SAPV*, br. 4/1974 (dalje u tekstu: Ustav SAPV), član 4 stav 1; Ustav Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo, *Sl. list SAPK*, br. 4/1974 (dalje u tekstu: Ustav SAPK), član 4, stav 1.

5 Ustav SFRJ, član 170, stav 1; Ustav SRS član 194, stav 1; Ustav SAPV, član 194 stav 1; Ustav SAPK, član 187, stav 1.

6 Ustav SFRJ, član 247; Ustav SRS član 194 stav 1; Ustav SAPV, član 4 stav 2; Ustav SAPK, član 187, stav 1.

7 Ustav SFRJ, član 247; Ustav SRS član 194. stav 1; Ustav SAPV, član 194. stav 1; Ustav SAPK, član 187, stav 1.

8 Ustav SFRJ, član 171. i član 246; Ustav SRS član 146, i član 240; Ustav SAPV, član 5, član 237, stav 3, član 308; Ustav SAPK, član 5, stav 1, član 217, član 236, stav 1.

9 Ustav SFRJ, član 171, stav 2; Ustav SRS član 147. stav 1; Ustav SAPV, član 189; Ustav SAPK, član 218.

10 Ustav SFRJ, član 248; Ustav SRS član 273; Ustav SAPV, član 275; Ustav SAPK, član 267.

benim glasilima na jezicima narodnosti,[11] zabrana i kažnjivost propagiranja i sprovođenja nacionalne neravnopravnosti i raspirivanje nacionalne mržnje.[12] Osim u Ustavu SAPK, u ostalim ustavima je zajemčeno i posebno pravo narodnosti na osnivanje organizacija za unapređenje jezika i kulture narodnosti.[13]

U drugu grupu ustavnih prava narodnosti spadaju neka prava i garancije zaštite koja se javljaju samo u po jednom od navedenih ustava. Ustav SAPV obezbeđuje pravo na javno informisanje preko sredstava javnog informisanja na srpskohrvatskom odnosno hrvatskosrpskom, mađarskom, slovačkom, rumunskom i rusinskom jeziku,[14]ali omogućava, u skladu sa statutom opštine, i javno informisanje i na jeziku drugih naroda i narodnosti na područjima na kojima žive.[15] Ustav SAPV takođe propisuje mogućnost izražavanja istorijskih i drugih obeležja naroda i narodnosti,[16] kao i obezbeđivanje što srazmernije zastupljenosti naroda i narodnosti u jedinicama i štabovima i drugim organima teritorijalne odbrane i zaštite.[17] Ustav SAPK propisuje ravnopravnost albanskog, srpskohrvatskog i turskog jezika, kao nastavnih predmeta, i njihovo izučavanje kao nematernjeg jezika u nastavi,[18] kao i pravo pripadnika naroda i narodnosti da upotrebljavaju svoju nacionalnu zastavu.[19]

Od svih prava koja su gore navedena, možda najveću pažnju zaslužuje ustavno obezbeđivanje prava na obrazovanje na svom jeziku narodnosti, kao i pravo službene upotrebe jezika narodnosti. Zbog njihovog značaja i specifičnosti ustavnog uređenja, ova prava ćemo posebno analizirati.

2.1. PRAVO NA OBRAZOVANJE NA SVOM JEZIKU

Značaj obrazovanja na svom jeziku je nemerljiv, kako za očuvanje nacionalnog identiteta, za ravnopravnost i jednakost naroda i narodnosti tako i za kvalitetno i potpuno savladavanje potrebnog znanja u mnogim oblastima. Ovaj značaj je prepoznat i u ustavnim odredbama o zaštiti narodnosti.

Već smo ranije napomenuli da je pravo pripadnika narodnosti na obrazovanje na maternjem jeziku zajemčeno kako Ustavom SFRJ tako i ustavi-

11 Ustav SFRJ, član 269, stav 2; Ustav SRS član 233. stav 2; Ustav SAPV, član 233. stav 1; Ustav SAPK, član 230, stav 1 i 2.
12 Ustav SFRJ, član 170, stav 3; Ustav SRS član 194, stav 4; Ustav SAPV, član 194. stav 4; Ustav SAPK, član 187, stav 4.
13 Ustav SFRJ, član 247; Ustav SRS član 194. stav 3; Ustav SAPV, član 4. stav 2.
14 Ustav SAPV, član 192, stav 4.
15 Ustav SAPV, član 192, stav 5.
16 Ustav SAPV, član 4, stav 2.
17 Ustav SAPV, član 271.
18 Ustav SAPK, član 219.
19 Ustav SAPK, član 6.

ma SRS, SAPV i SAPK. Najopštija je odredba Ustava SFRJ koja jemči pripadnicima naroda i narodnosti Jugoslavije pravo na nastavu na svom jeziku na teritoriji svake republike i autonomne pokrajine u skladu sa zakonom.[20] Nešto je određenija odredba Ustava SRS prema kojoj se pravo na nastavu na jeziku ostvaruje u školama i drugim ustanovama za obrazovanje, i to ne samo u skladu sa zakonom nego i statutom opštine.[21] Nadalje Ustav SRS omogućuje da se u višenacionalnim područjima nastava organizuje dvojezično.[22] Ustav SAPV sadrži još konkretnije odredbe u vezi sa nastavom na svom jeziku. Naime, predškolsko i osnovno obrazovanje pripadnika naroda i narodnosti na svom jeziku je zajemčeno ustavom, bez uobičajenog ograničenja „u skladu sa zakonom", to jest zajemčeno je neposredno ustavom, bez mogućnosti ograničenja preko zakonske regulative.[23] Istovremeno srednje, više i visoko obrazovanje na jezicima naroda i narodnosti zajemčeni su Ustavom u skladu sa zakonom.[24] Posebna odredba omogućuje da u višenacionalnim područjima nastava bude organizovana dvojezično.[25] Kada je reč o uređenju prava na obrazovanje na jeziku naroda i narodnosti, Ustav SAPK je najkonkretniji. Nastava na maternjem jeziku obezbeđuje se na albanskom, srpskohrvatskom i turskom jeziku, u osnovnim, srednjim, višim i visokim školama, u skladu sa zakonom.[26] Prema tome, Ustav SAPK jemči pravo na nastavu na maternjem jeziku na svim nivoima školstva, ali samo na tri jezika, i to u skladu sa zakonom. Druga specifičnost rešenja u Ustavu SAPK jeste da se u slučaju prava pripadnika ostalih naroda i narodnosti Jugoslavije na nastavu na svom jeziku, ona jemči u skladu sa pokrajinskim zakonom.[27] Rezimirajući način ustavnog jemstva prava naroda i narodnosti na nastavu na svom jeziku u ustavima SFRJ, SRS, SAPV i SAPK, možemo zaključiti sledeće. Kao prvo, ustavna rešenja se razlikuju po tome, do koje mere je ustavopisac konkretizovao ovo pravo na nivou ustava, a do koje mere je regulisanje ovog prava prepustio zakonodavcu. U ovom pogledu, najopštiju formulaciju sadrži Ustav SFRJ, a najkonkretnije ustavi autonomnih pokrajina, koji nedvosmisleno jemče prava na svim nivoima školstva. Sa druge strane, Ustav SAPK zapravo izdvaja jemstva koja se odnose na prava na nastavu na albanskom, srpskohrvatskom i turskom jeziku, i jemstva koja se

20 Ustav SFRJ, član 171, stav 2.
21 Ustav SRS, član 147, stav 1.
22 Ustav SRS, član 147, stav 2.
23 Ustav SAPV, član 189, stav 1.
24 Ustav SAPV, član 189, stav 2.
25 Ustav SAPV, član 189, stav 3.
26 Ustav SAPK, član 218, stav 1.
27 Ustav SAPK, član 218, stav 2.

odnose na nastavu na drugim jezicima, koja su prilično neodređena i ostvaruju se u skladu sa pokrajinskim zakonom. Kao drugo, imajući u vidu da je zakonsko regulisanje i obezbeđivanje obrazovanja bilo u nadležnosti republika i autonomnih pokrajina, kao i opština, razlike u ustavnim odredbama su zapravo široko otvorile vrata tome da se nivo uživanja i zaštite prava na nastavu na jeziku naroda i narodnosti značajno razlikuje na teritoriji Srbije, bez autonomnih pokrajina, i na teritoriji svake od dve autonomne pokrajine, a u skladu sa političkim prioritetima, specifičnostima područja, potrebama i mogućnostima društvenopolitičkih zajednica.

2.2. PRAVO NA SLUŽBENU UPOTREBU JEZIKA NARODNOSTI

Pravo na službenu upotrebu jezika narodnosti ima poseban značaj u okviru kataloga prava narodnosti. Sa jedne strane, zbog simboličkog značaja i osetljivosti ustavnog uređivanja „jezika države i jezika vlasti" na prostoru srednje i istočne Evrope,[28] ali i zbog nekih karakterističnih obeležja konkretnog ustavnog uređivanja ovog pitanja u četiri ustavna teksta. Iako se u svakom od ustava polazi od načela o ravnopravnosti naroda i narodnosti u upotrebi jezika naroda i narodnosti,[29] tumačenjem i analizom svih relevantnih ustavnih odredbi u vezi sa službenom upotrebom jezika i pisma narodnosti, dolazimo do zaključka da je ustavotvorac u vezi sa pravom na službenu upotrebu jezika narodnosti već na ustavnom nivou utvrdio ravnopravnu službenu upotrebu jezika i pisma nekih brojčano velikih i tradicionalnih narodnosti, i to pre svega na teritoriji dve autonomne pokrajine. Iako ustavi nisu isključivali mogućnost da se zakonima i statutima opštine omogući, pre svega na nivou opštine, službena upotreba i nekih drugih jezika narodnosti, koji nisu navedeni u ustavnim tekstovima, takva mogućnost je najčešće ostala mogućnost, a ne i pravo i praksa. Savezni ustav prepoznaje samo albanski i mađarski jezik kao službene jezike narodnosti, i to u pogledu obaveznog objavljivanja saveznih zakona i drugih propisa na tim jezicima u Službenom listu SFRJ.[30] Sličnu odredbu sadržava i Ustav SRS, koja propisuje obavezno objavljivanje na albanskom i mađarskom jeziku onih zakona kojima se jedinstveno uređuju društvena pitanja na celoj teritoriji SRS.[31] Za službenu upotrebu jezika narodnosti poseban značaj imaju odredbe Ustava SAPV i Ustava SAPK iz više razloga. Sa jedne strane,

28 Schöpflin, G., 2000, *Nations Identity Power – The New Politics of Europe*, London, Hurst & Company, pp. 123–125.

29 Ustav SFRJ, član 246.

30 Ustav SFRJ, član 269, stav 2.

31 Ustav SRS, član 233, stav 2.

u ove dve autonomne pokrajine živeli su u najvećem broju pripadnici brojčano velikih, tradicionalnih narodnosti među kojima su bili najbrojniji Albanci i Mađari, koji su van autonomnih pokrajina bili prisutni samo u manjem procentu. Sa druge strane, sam Ustav SFRJ i Ustav SRS su autonomnim pokrajinama omogućili da svojim ustavom i zakonima urede službenu upotrebu jezika i pisma naroda i narodnosti na svojoj teritoriji. Prema tome, ustavi SAPV i SAPK nisu samovoljno proširili svoju nadležnost suprotno ustavnim odredbama o službenoj upotrebi jezika i pisma u ustavima SFRJ i SRS, nego su to učinili uglavnom u skladu sa odredbama ustava SFRJ i SRS, odnosno u okviru vršenja svojih ustavnih prava i dužnosti.[32] Na ovaj način, Ustav SAPV jemčio je ravnopravnost i službenu upotrebu srpskohrvatskog, odnosno hrvatskosrpskog, mađarskog, slovačkog, rumunskog i rusinskog jezika i pisma, što se obezbeđivalo zakonom i statutom opštine,[33] nadalje odredio je da se statutom opštine može omogućiti ravnopravna upotreba drugih jezika na područjima gde pripadnici tih narodnosti žive. Postupak pred državnim organima i drugim organizacijama koje vrše javna ovlašćenja vodi se na pet ravnopravnih jezika, ali i na jeziku narodnosti koji je statutom opštine određen kao ravnopravan u skladu sa zakonom.[34] Ustav SAPK jemči ravnopravnost albanskog, srpskohrvatskog i turskog jezika i pisma, Ustavom i zakonom SAPK se uređuje i obezbeđuje primena i bliže uređivanje ovog načela u organima SAPK.[35] Ustav SAPK određuje da državni organi na teritoriji SAPK vode postupke na albanskom i srpskohrvatskom jeziku, a kada je statutom opštine, ili organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije određeno, onda i na turskom jeziku.[36] Ako uporedimo rešenja u dve autonomne pokrajine, pored razlika u pogledu ustavom konkretizovanih ravnopravnih jezika narodnosti, možemo prepoznati i dve druge značajne razlike. Prva je da Ustav SAPV ne pravi razliku između ustavom definisanih ravnopravnih jezika, dok Ustav SAPK službenu upotrebu turskog jezika uglavnom ograničava samo na neka područja autonomne pokrajine, i druga, da Ustav SAPV omogućava službenu upotrebu i nekih drugih jezika narodnosti kojiesu statutom definisane kao takve, dok Ustav SAPK ne omogućava službenu upotrebu nekog jezika narodnosti koja ustavom kao takva nije definisana. Specifičan oblik službene upotrebe jezika narodnosti pred-

32 Gazmend, Z., Language Equality among the Nations and National minorities of Yugoslavia, in: Blagojević, D., (ed.), 1974, *Nations and Nationalities of Yugoslavia*, Beograd, Međunarodna politika, pp. 276–278.

33 Ustav SAPV, član 308, stav 1 i 2.

34 Ustav SAPV, član 237, stav 3.

35 Ustav SAPK, član 5, stav 1 i 2 i član 221.

36 Ustav SAPK, član 236, stav 1.

stavlja upotreba jezika narodnosti u oružanim snagama. Takva garancija postoji u Ustavu SFRJ i Ustavu SAPV. Dok Ustav SFRJ predviđa da se upotreba jezika narodnosti u komandovanju i obuci može omogućiti u delovima Jugoslovenske narodne armije u skladu sa saveznim zakonom,[37] dotle Ustav SAPV određuje da se upotreba jezika naroda i narodnosti u jedinicama i štabovima teritorijalne odbrane u komandovanju, rukovođenju i obuci mora obezbediti u skladu sa zakonom.[38]

3. UPOREDNA ANALIZA USTAVNIH JEMSTAVA O PRAVIMA NARODNOSTI U USTAVIMA IZ 1974. GODINE I U USTAVU SRBIJE IZ 2006. GODINE

U prethodnom delu ovog rada prikazan je i delom analiziran ustavni okvir prava narodnosti prema ustavima SFRJ, SRS, SAPV i SAPK. U ovom delu rada prvo će se sažeto prikazati važeći ustavni okvir zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina, a nakon toga izvršiće se komparacija ustavnih rešenja iz 1974. godine sa sadašnjim ustavnim jemstvima u Republici Srbiji.

Važeći ustavni okvir prava nacionalnih manjina je unapredio ustavni okvir zaštite prava nacionalnih manjina zajemčen do tada važećim ustavom iz 1990. godine, i primio pohvale relevantnih međunarodnih institucija.[39] Današnji ustavni okvir je nastao dobrim delom preuzimanjem ustavnih garancija manjinskih prava iz Povelje o ljudskim i manjinskim pravima državne zajednice Srbije i Crne Gore, ali je i dodatno proširen i unapređen delimično pod uticajem Okvirne konvencije Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina.[40] Manjinska prava se spominju u preambuli i u čak 37 od ukupno 206 članova Ustava Srbije.[41] Preambula Ustava deklariše da se ustav donosi polazeći, između ostalog, od ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji. U normativnom delu Ustava Srbije, u delu Načela ustava, član 14. određuje da

37 Ustav SFRJ, član 243.

38 Ustav SAPV, član 271.

39 *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013*, No. ACFC/OP/III (2013)006, 6, pp. 54–55; *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on the Constitution of Serbia*, no. 405/2006 adopted on the 70th. Plenary Session of the Commission, Venice, 17–18 March 2007, p. 10.

40 *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, p. 7.

41 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021, članovi 1, 3, 5, 14, 18, 19, 21, 22, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 55, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 100, 105, 108, 114, 166, 170, 180, 183, 190, 192, 199, 200, 201, 202, 203.

država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi postizanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta.[42]

Glava druga, drugog dela Ustava Republike Srbije sadrži dve odredbe o zaštiti prava nacionalnih manjina. Član 47. jemči slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, uključivši i garanciju da niko nije dužan da se izjašnjava o nacionalnoj pripadnosti. Član 48. određuje obavezu države da podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana. Najvažnije odredbe o posebnim pravima nacionalnih manjina sadržane su u trećoj glavi drugog dela Ustava Srbije koja je naslovljena Prava pripadnika nacionalnih manjina, i sadrži sedam članova. Član 75, u prvom stavu pripadnicima nacionalnih manjina jemči dodatna, individualna ili kolektivna prava. Stav drugi istog člana određuje da putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Treći stav na neki način konkretizuje način učestvovanja u odlučivanju i određuje da radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom. Član 76. jemči pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost pred zakonom i zabranjuje svaku diskriminaciju na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini. Član 77. jemči pravo pripadnicima nacionalnih manjina da pod istim uslovima učestvuju u upravljanju javnim poslovima i stupanje na javne funkcije, ali i posebnu zaštitu na način da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Član 78. zabranjuje nasilnu asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina, kao i preduzimanje mera koje bi prouzrokovale veštačko menjanje nacionalnog sastava stanovništva na područjima gde pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno i u značajnom broju. Član 79. Ustava, koji je naslovljen Pravo na očuvanje posebnosti, sadrži svojevrsni katalog individualnih prava nacionalnih manjina vezanih za zaštitu identiteta. Prema ovoj odredbi, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo: na izražavanje, ču-

42 Ova odredba u velikoj meri oslikava stav u vezi sa ciljem zaštite manjina Stalnog suda međunarodne pravde izražen u savetodavnom mišljenju ovog suda u predmetu Manjinskih škola u Albaniji. Vidi: PCIJ, *Minority Schools in Albania, Advisory Opinion*, Series A. IB, Fascicule No. 64, p. 17.

vanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje svoje posebnosti, na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; na korišćenje svog jezika i pisma; na vođenje postupaka na njihovom jeziku u sredinama gde čine značajnu populaciju; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku i pravo na izražavanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom. Ista ova odredba u stavu dva omogućava da se na osnovu zakona, pokrajinskim propisima ustanove dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina.

Član 80. jemči mogućnost osnivanja prosvetnih i kulturnih udruženja, kao i pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije. Član 81. Ustava na neki način ponavlja već spomenutu odredbu člana 48. Ustava i određuje da Republika Srbije podstiče duh tolerancije i međukulturni dijalog.

Pored navedenih jemstva, Ustav u više svojih odredaba jemči zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u skupštinskim telima, ali ove odredbe nisu formulisane kao prava nacionalnih manjina nego kao obaveze države. Tako član 100, stav drugi određuje da se u Narodnoj skupštini obezbeđuju ravnopravnost i zastupljenost polova i predstavnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom. Slična odredba je sadržana i u članu 180, stav 4, ali u odnosu na skupštinu autonomne pokrajine i jedince lokalne samouprave. Prema ovoj odredbi, u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje se srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom.

Autonomne pokrajine i lokalne samouprave, prema Ustavu Srbije, nemaju posebnu nadležnost u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina, ali prema članu 183. Ustava autonomne pokrajine, a prema članu 190. jedinice lokalne samouprave, staraju se o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava u skladu sa zakonom. Čak i ova kratka analiza ustavnih odredbi o zaštiti narodnosti otkriva da Ustav Srbije iz 2006. godine sadrži veoma obimnu i raznovrsnu listu prava manjina, ali uz često ponavljanje istih prava u različitim odredbama, pa čak i uz neprihvatljivu normativnu nepreciznost.[43]

43 Korhecz, T., Constitutional Rights without Protected Substance: Critical Analysis of the Jurisprudence of the Constitutional Courts of Serbia in Protecting Rights of National Minorities, in: Tribl, N., (ed.), 2021, *Minority and Identity in Constitutional Justice: Case*

Sagledavajući i upoređujući zaštitu prava narodnosti prema ustavnom sistemu iz 1974. godine i važećeg ustavnog sistema prema ustavu Srbije iz 2006. godine, pre detaljnije uporedne analize gorenavedenih ustavnih jemstava, potrebno je formulisati neke opšte napomene. Ustavni sistem iz 1974. godine je bio zasnovan na principu federalizma, gde su federalne jedinice, konstitutivni elementi države, republike i autonomne pokrajine, vršile najveći deo državnih funkcija. Ustavni sistem se sastojao iz devet ustava. Nije postojala nedvosmislena hijerarhija između saveznog ustava i ustava republika i autonomnih pokrajina, niti ustava Srbije i ustava dve autonomne pokrajine. Ovakav ustavni sistem omogućio je da na teritoriji Srbije postoje tri sistema zaštite prava i položaja narodnosti, koji su doduše svi bili zasnovani na garancijama u Ustavu SFRJ iz 1974, odnosno na istim ili sličnim načelima, ali, istovremeno ova rešenja su omogućila i značajne razlike u položaju narodnosti, uvažavajući empirijsku realnost, tradicije i istorijske specifičnosti raznih područja. Uostalom, autonomne pokrajine su i nastale, odnosno osnovane, pre svega zbog njihovog tradicionalno raznolikog nacionalnog sastava i istorije ovih područja, da se u njima obezbedi ravnopravan život naroda i narodnosti koji u njima žive.[44] Nadalje, federalni sistem Jugoslavije je bio zasnovan na principu multinacionalne države, na osetljivoj ravnoteži između interesa konstitutivnih naroda i narodnosti Jugoslavije,[45] dok je država Srbija danas unitarna i prilično centralizovana država srpskog naroda, gde ravnoteža interesa srpskog naroda i nacionalnih manjina ne predstavlja važan ustavni princip.

Uporedna analiza ustavnih rešenja o zaštiti prava narodnosti iz 1974. i današnjih ustavnih rešenja o zaštiti prava nacionalnih manjina otkriva neke sličnosti, ali i značajne razlike. Sličnost rešenja je evidentna u pogledu ekstenzivnosti ustavnih odredaba. Ustavne garancije manjinskih prava se nalaze u velikom broju ustavnih odredaba, a neretko se veoma slične garancije ponavljaju u istim ustavnim tekstovima, u različitim članovima, uz određenu nedoslednost u pogledu korišćene terminologije. Sličnost je prisutna i u pogledu toga da se prava narodnosti jemče u skladu sa zakonom, odnosno u primeni ovih prava, ustav je ovlastio zakonodavca, a nekad i donosioca opštinskih statuta, da u skladu sa svojom politikom urede obim i sadržinu ovih prava, kao i na-

Studies from Central and Eastern Europe, Szeged, International and Regional Studies Institute, pp. 30–31.

44 Gvozdenović, M., Hoxha, H., 1974, Socialist Autonomous Provinces in Yugoslav Federal system, in: Blagojević, D., (ed.), 1974, *Nations and Nationalities of Yugoslavia*, Beograd, Međunarodna politika, pp. 196, 201.

45 Varady, T., 1997, Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity – Reflections of the Yugoslav Case, *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 1, p. 17.

čin njihovog uživanja. Pored sličnosti, uporedna analiza relevantnih odredaba otkriva i značajne razlike u pravima narodnosti, odnosno nacionalnih manjina. Pored terminološke razlike, narodnost / nacionalna manjina, za koju smatram da ne predstavlja razliku u materijalno pravnom smislu i ima samo određeni simbolički značaj, postoje i razlike koje imaju materijalno pravni značaj. Naime, u Ustavu iz 2006. godine pojavljuju se prava koja eksplicitno nisu zajemčena u ustavnim tekstovima iz 1974. godine, dok, doduše u manjem broju, postoje i neke ustavne garancije u ustavima iz 1974. koje ne postoje u važećem Ustavu Srbije. U Ustavu Srbije iz 2006. godine postoji nekoliko prava koja nisu eksplicitno zajemčena ustavima iz 1974, to su: kolektivno pravo na samoupravu u oblasti obrazovanja, kulture, službene upotrebe jezika i pisma i informisanja koje se ostvaruje izborom nacionalnih saveta, zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama i prilikom zapošljavanja u državnim i drugim organima i službama, pravo na upotrebu ličnog imena na jeziku nacionalne manjine, pravo na upotrebu tradicionalnih naziva naseljenih mesta, zabrana mera koje mogu da menjaju nacionalni sastav područja gde pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno i u značajnom broju, pravo na održavanje veza i saradnju sa sunarodnicima u inostranstvu, pravo na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova i sredstava informisanja. Sa druge strane, među pravima narodnosti zajemčenih u ustavima iz 1974. godine koja nisu zajemčena važećim ustavom potrebno je napomenuti sledeće: ravnopravnost naroda i narodnosti kao kolektiviteta, a naročito ravnopravnost jezika naroda i narodnosti, srpskohrvatskog jezika i jezika eksplicitno navedenih jezika narodnosti, objavljivanje zakona i drugih propisa u službenim glasilima na jezicima narodnosti, upotreba jezika i srazmerna zastupljenost narodnosti u štabovima i vojnim jedinicama (Savezni ustav jemči to pravo u odnosu na JNA, dok Ustav SAPV u odnosu na TO), pravo na obrazovanje i na jeziku narodnosti u visokom obrazovanju, učenje jezika narodnosti u odeljenjima u kojima se nastava izvodi na srpskohrvatskom jeziku i obrnuto.

Na kraju ovog uporednog dela rada može se sumirati da između ustavnih sistema zaštite prava narodnosti / nacionalnih manjina u Srbiji iz 1974. i važećeg sistema postoje određene sličnosti, ali i upečatljive razlike. Najbitnija sličnost jeste obimnost i raznovrsnost ustavnih garancija koje služe zaštiti manjina, dok je najbitnija razlika u tome da je sistem zaštite iz 1974. bio zasnovan na kolektivnoj ravnopravnosti naroda i narodnosti, bez ustavom zajemčenog dominantnog položaja srpskog naroda kao titularnog, tj. državotvornog naroda. Povezano sa ovim, važno je istaći da je ustavni sistem zaštite narodnosti iz 1974. bio značajno decentralizovan, i u tom sistemu ustavi i zakoni autono-

mnih pokrajina, statuti opština, pa čak i opšti akti samoupravnih organizacija imali su ključnu ulogu u zaštiti prava narodnosti.

4. PRIMENA I ZAŠTITA USTAVNOG OKVIRA ZA ZAŠTITU NARODNOSTI IZ 1974. GODINE

Ovaj rad nema ambiciju da prikaže i analizira primenu ustavnog okvira zaštite prava narodnosti iz 1974. godine preko opisa i analize zakona koji su doneti s ciljem primene ustavnih prava narodnosti, niti da temeljno analizira praksu kao i sudsku zaštitu ovih prava. S druge strane, vrednost i korisnost ovog rada bi bile značajno ograničene bez osvrta na praksu, na primenu i neke probleme u ostvarivanju i zaštiti ustavnih garancija. Pravo u „knjigama" i pravo u praksi često se značajno razlikuju, pa bi ukupna slika o ustavnom sistemu zaštite narodnosti ostala siromašna i formalna bez osvrta na praksu. Nadalje, posebna prava narodnosti imaju karakter pozitivnih ljudskih prava, to jest od države zahtevaju adekvatnu zakonsku regulaciju, aktivno činjenje, planiranje finansijskih sredstava, obezbeđivanje i osposobljavanje ljudskih resursa i materijalnih sredstava. Sve to zahteva da se obezbedi široka društvena podrška za te napore.

Iz literature koja je obrađena u okviru ovog rada (naučnih i stručnih radova, izveštaja državnih organa, svedočanstava savremenika itd.) iz sedamdesetih i osamdesetih godina dvadesetog veka može se steći opšti utisak da je praksa u primeni ustavnih standarda zaštite bila prilično neujednačena i šarolika, i da je često postojala nedoslednost u primeni ustavnih garancija u praksi.[46] Sa jedne strane, neka manjinska prava, naročito u slučaju tradicionalnih i ustavima i zakonima poimenično navedenih narodnosti, bila su dosledno sprovedena i zaštićena u praksi. Kao primer za to možemo spomenuti prava pripadnika četiri tradicionalno priznatih i u propisima navedenih narodnosti u SAPV u oblasti obrazovanja na svom jeziku, u oblasti informisanja na svom jeziku, kao i u oblasti očuvanja i izražavanja kulture. Slično se može konstatovati i za teritoriju SAPK za albansku i tursku narodnost. Statistički podaci, studije i izveštaji pokazuju da se tokom sedamdesetih godina dvadesetog veka značajno proširuje mreža obrazovnih ustanova sa nastavom na jezicima tradicio-

46 Klemenčić, M., Zupančić, J., 2004, The Effects of the Dissolution of Yugoslavia on the Minority Rights of Hungarian and Italian Minorities in the Post-Yugoslav States, *Nationalities Papers*, Vol. 32, No. 4, p. 871; Rehák, L., 1988, *Nemzet, nemzetiség, kisebbség Jugoszláviában*, Debrecen, Gondolat, pp. 49–50; Beretka, K., Kisebbségi és nyelvi jogok a titói korszakban, in: Varady, T., (ed.), 2020, *Délvidéki (vajdasági) magyar jogászok*, Újvidék, Vajdasági Magyar Jogász Egylet, pp. 302–304.

nalnih narodnosti kao i ukupan broj učenika i studenata koji nastavu prate na svom maternjem jeziku. U ovom pogledu posebno je uočljivo povećanje broja srednjoškolaca i studenata na Kosovu koji uče, odnosno studiraju na albanskom kao maternjem jeziku počev od 1966. godine.[47] Isto tako, podaci otkrivaju dosledno ostvarivanje prava na informisanje na maternjem jeziku. U ovom periodu kontinuirano se povećavao broj i ukupni tiraž štampanih medija na jezicima tradicionalnih narodnosti.[48] Važan momenat u ostvarivanju prava je predstavljalo osnivanje Radio televizije Novi Sad, koja je emitovala program na pet ravnopravnih jezika od svog osnivanja 1971. godine. U ovom periodu povećan je i broj kulturnih ustanova koje zadovoljavaju kulturne potrebe narodnosti, uključivši i osnivanje novih profesionalnih pozorišta[49] Uz konstataciju da je u oblastima obrazovanja, informisanja i kulture ostvarivanje zajemčenih prava bilo na visokom nivou, mora se napomenuti da je ovaj visok nivo ostvarivanja prava bio prisutan pre svega na teritoriji autonomnih pokrajina, i to u slučaju tradicionalno priznatih narodnosti.

Sa druge strane, praksa u pogledu ostvarivanja prava narodnosti u oblasti upotrebe sopstvenog jezika i pisma u radu državnih organa i drugih organizacija sa javnim ovlašćenjima otkriva značajne nedostatke. Iako su odgovarajući zakoni, sa visokim standardima za primenu ustavnih garancija doneti,[50] njihova primena u praksi je u nekim organima i na nekim područjima nailazila na teškoće. Uopšteno se može izjaviti da je ravnopravnost u upotrebi jezika narodnosti bila ostvarena relativno dosledno u opštinama – područjima gde su većinu lokalnog stanovništva činili pripadnici određene narodnosti, dok je u sredinama gde je procenat neke narodnosti u ukupnom stanovništvu bio značajan, ali ne i dominantan (između 10 i 30%) ostvarivanje jezičke ravnopravnosti bilo često nezadovoljavajuće zbog nedostatka kadrova.[51]Pored toga,

47 Gvozdenović, M., Hoxha, H., 1974, pp. 236–237.

48 Varga, L., National Equality in Education in Education, Culture, Science and other Social Activities, in: Blagojević, D., (ed.), 1974, *Nations and Nationalities of Yugoslavia*, Beograd, Međunarodna politika, p. 364; Arday, L., 1996, Hungarians in Serb-Yugoslav Vojvodina Since 1944, *Nationalities Papers*, Vol. 24, No. 3, pp. 476–477.

49 Varga, L., 1974, str. 365.

50 U ovom pogledu posebno treba istaći Zakon o načinu obezbeđivanja ravnopravnosti jezika i pisama naroda i narodnosti u organima, organizacijama i zajednicama, *Sl. list SAPV*, br. 29/1977 i Zakon o ostvarivanju ravnopravnosti jezika i pisama u SAP Kosovu, *Sl. list SAPK*, br. 48/1977 i visoke standarde zaštite prava narodnosti na ravnopravnu službenu upotrebu njihovih jezika u ovim propisima.

51 Kovacs, L., 1979, A közigazgatás szerepe a nemzetek és nemzetiségek neylve és írása egyenrangú megvalósításában, az igazgatási eljárásra való különös tekintettel, *Létünk*, No. 6. pp. 1135, 1139.

razlike su postojale i u okviru istih opština. Tako je ravnopravna upotreba jezika narodnosti obezbeđena više u sudovima i opštinskoj upravi nego u okviru milicije i drugih oružanih represivnih organa. Kao ilustraciju za dosledno ostvarivanje jezičkih prava narodnosti navodimo podatke za opštinske sudove na teritoriji okružnog suda u Subotici iz osamdesetih godina. Iz ovih podataka jasno proizilazi da su u ovim sudovima sudski postupci redovno vođeni na mađarskom jeziku, jeziku većinskog stanovništva na području ovog suda, i to u procentu koji se približava nacionalnim proporcijama stanovništva. Istovremeno u drugim sudovima u SAPV, a posebno u slučaju brojčano manjih narodnosti, vođenje postupaka na jezicima narodnosti je pre predstavljalo izuzetak nego pravilo, pre svega zbog nedostatka višejezičnih kadrova.[52] Može se konstatovati da su problemi i nedostaci u ostvarivanju prava na ravnopravnu upotrebu jezika naroda i narodnosti u državnim organima i drugim organizacijama bili povezani sa nedostatkom višejezičkog kadra, odnosno službenika koji su često bili bez dovoljne motivacije da savladaju jezik narodnosti.[53]

Sistem zaštite ravnopravne upotrebe jezika narodnosti koji je ustavom i zakonima zajemčen u sedamdesetim godinama dvadesetog veka se ponekad suočio sa realnostima koje nisu pogodovale ostvarivanju ovih prava. Naime, u državnim organima, posebno u represivnim organima, čak i u izrazito višenacionalnim sredinama u autonomnim pokrajinama pretežno su bili zaposleni kadrovi srpske nacionalnosti koji većinom nisu poznavali službeni jezik narodnosti. Iako je postajala politička volja da se u ovim organima u većem broju zaposle pripadnici narodnosti, ove promene su sporo menjale situaciju na terenu. Podaci svedoče da je među funkcionerima i delegatima proporcionalnost naroda i narodnosti u velikoj meri ostvarena, dok je to isto u državnim organima uprave ostvareno u mnogo manjoj meri.[54] Nadalje, nije postojala volja da se postojeći kadar postepeno osposobi za rad na jeziku narodnosti niti da se višejezičnost službenika finansijski stimuliše. Pokušaji da se pospeši osposobljavanje ovih kadrova za rad na jeziku narodnosti često je nailazio na otpor kod ovog kadra, kod kojeg jednostavno nije postojala spremnost na učenje i savladavanje jezika narodnosti, nekad ni u sredinama u kojima je ta narodnost predstavljala izrazitu većinu stanovništva. Neostvarivanje ravnopravnosti jezika naroda i narodnosti je bilo izraženo i u slučaju saveznih organa, gde

52 Pokrajinski institut za javnu upravu, 1987, *Analiza ostvarivanja preporuke Skupštine SAP Vojvodine o daljim aktivnostima na unapređenju ravnopravnosti jezika i pisma naroda i narodnosti u SAP Vojvodini*, Novi Sad, str. 18–19; Beretka, K., 2020, str. 303–305.

53 Rehák, L., 1979, Nyelvhasználat a dolgozó önigazgatási megnyilatkozásának a szolgálatában, *Létünk*, No. 6, p. 1155.

54 Jončić, K., 1983, str. 174.

je srpskohrvatski jezik zapravo bio radni jezik saveznih organa, i ostao veoma dominantan bez obzira na ustavne odredbe o ravnopravnosti jezika. Osim nedostataka u vezi sa zakonima i drugim propisima za izvršenje ustavnih garancija, analize su otkrile da je samo mali broj službenika bio osposobljen da radi na više službenih jezika, a nisu preduzimane aktivnosti za unapređenje stanja u vidu organizovanog učenja jezika narodnosti.[55] Ravnopravnost upotrebe srpskog jezika i jezika narodnosti, primena nacionalnih ključeva prilikom zapošljavanja u javnom sektoru, čak i pored nedoslednosti u primeni, izazivali su otpor i nezadovoljstvo kod dela srpskog stanovništva i stvarali osećaj ugroženosti, majorizacije i marginalizacije u „sopstvenoj državi". Mnogi su smatrali da narodnosti imaju „previše prava". Svakako da je ovakvo raspoloženje među delovima srpskog naroda pogodovalo i jačanju srpskog nacionalizma i vrtoglavom usponu Slobodana Miloševića. Ti politički procesi su kulminirali u nasilnom rušenju pokrajinskih političkih rukovodstava u SAPV i u SAPK i pravnom i faktičkom ukidanju široke autonomije pokrajina. Takozvana antibirokratska revolucija, ustavni amandmani i donošenje Ustava Republike Srbije 1990. godine su za manje od dve godine (1989. i 1990. godine) razgradili i urušili sistem zaštite narodnosti na teritoriji Srbije koji je izgrađen ustavima iz 1974. godine. Ukidanje široke autonomije pokrajina i novi centralizovani sistem zaštite nacionalnih manjina je unazadio položaj i zaštitu nacionalnih manjina, kako u pravnom tako u političkom i faktičkom smislu, manjine su praktično ostale bez dotadašnjih standarda zaštite.[56]

5. ZAKLJUČAK

Ustavni sistem zaštite prava narodnosti iz 1974. godine je predstavljao pokušaj da se nacionalno pitanje u jugoslovenskoj federalnoj državi reši na temelju principa ravnopravnosti naroda i narodnosti kao kolektiviteta, i da narodnosti postanu konstitutivni elementi socijalističke Jugoslavije. Visoki standardi zaštite prava narodnosti su najšire primenjeni i afirmisani u dve autonomne pokrajine, ali i u opštinama koje su imale važnu ulogu u ostvari-

55 Devetak, S., 1988, *The Equality of Nations and Nationalities in Yugoslavia*, Wien Braumuller, pp. 56–57.

56 Varady, T., 1997, p. 20; Korhecz, T., 2008, Official Language and Rule of Law: Official Language Legislation and Policy in Vojvodina Province, Serbia, International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 15, No. 4, p. 469, 481; Klemenčić, M., Zupančić, J., 2004, p. 889; Varady, T., 1993, Collective minority rights and their problems in their legal protection: the example of Yugoslavia, *European Review,* Vol. 1, Iss. 4, p. 371.

vanju prava narodnosti.[57] Ovakav sistem reorganizacije odnosa u Jugoslaviji, a posebno pune jezičke ravnopravnosti naroda i narodnosti u državnim organima je izazvao otpor među Srbima, čak i osećaj ugroženosti, naročito kada su u pitanju posledice dosledne primene ovih prava. Ako se nešto može naučiti iz primera nastanka, primene i kolapsa sistema zaštite narodnosti iz 1974. godine onda je to, da sistem zaštite manjina mora biti zasnovan na razvijenoj političkoj kulturi, na širokom društvenom konsenzusu i na svesti o tome da je takva zaštita u opštem interesu i da doprinosi očuvanju države. Posebno je značajno da postoji spremnost da se državna vlast deli uopšte i posebno na nacionalnoj osnovi. Očigledno da takav širok društveni konsenzus i svest o neophodnosti i korisnosti takve zaštite narodnosti nije izgrađen u vreme donošenja ustava iz 1974. godine. Isto tako, sasvim je izvesno da nasilno ukidanje autonomija 1988. i 1989. godine, bez saglasnosti većine stanovnika u autonomnim pokrajinama značajno je otežalo, ako ne i onemogućilo da se odnosi Srba i Albanaca rešavaju političkim dijalogom, u okviru Republike Srbije.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013*, No. ACFC/OP/III (2013)006, 6, 54 i 55. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on the Constitution of Serbia, no. 405/2006 adopted on the 70th. Plenary Session of the Commission, Venice, 17–18 March 2007.
2. Arday, L., 1996, Hungarians in Serb-Yugoslav Vojvodina Since 1944, *Nationalities Papers*, Vol. 24, No. 3, pp. 467–482.
3. Beretka, K., Kisebbségi és nyelvi jogok a titói korszakban, in: Várady, T., (ed.), 2020, *Délvidéki (vajdasági) magyar jogászok*, Újvidék, Vajdasági Magyar Jogász, pp. 279–312.
4. Devetak, S., 1988, *The Equality of Nations and Nationalities in Yugoslavia*, Wien Braumuller.

57 Rehak, L., The Status of Nationalities in the SFRJ, in: Blagojević, D., (ed.), 1974, *Nations and Nationalities of Yugoslavia*, Međunarodna politika, Beograd, pp. 172–173.

5. Gazmend, Z., Language Equality among the Nations and National minorities of Yugoslavia, in: Blagojević, D., (ed.), 1974, *Nations and Nationalities of Yugoslavia*, Međunarodna politika, Beograd, pp. 241–278.
6. Gvozdenović, M., Hoxha, H., Socialist Autonomous Provinces in Yugoslav Ferederal system, in: Blagojević, D., (ed.), 1974, *Nations and Nationalities of Yugoslavia*, Beograd, Međunarodna politika, pp. 191–239.
7. Jončić, K., 1983, Narodnosti kao konstitutivni elemenat jugoslovenske zajednice, *Rasprave in gradivo*, br. 16, str. 169–175.
8. Klemenčić, M., Zupančić, J., 2004, The Effects of the Dissolution of Yugoslavia on the Minority Rights of Hungarian and Italian Minorities in the Post-Yugoslav States, *Nationalities Papers*, Vol. 32, No. 4, pp. 853–896.
9. Korhecz, T., 2008, Official Language and Rule of Law: Official Language Legislation and Policy in Vojvodina Province, Serbia, International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 15, No. 4, pp. 457–488.
10. Korhecz, T., Constitutional Rights without Protected Substance: Critical Analysis of the Jurisprudence of the Constitutional Courts of Serbia in Protecting Rights of National Minorities, in: Tribl, N., (ed.), 2021, *Minority and Identity in Constitutional Justice: Case Studies from Central and Eastern Europe*, Szeged, International and Regional Studies Institute, pp. 23–49.
11. Kovacs, L., 1979, A közigazgatás szerepe a nemzetek és nemzetiségek nyelve és írása egyenrangú megvalósításában, az igazgatási eljárásra való különös tekintettel, *Létünk*, No. 6, pp. 1132–1141.
12. Pokrajinski institut za javnu upravu, 1987, *Analiza ostvarivanja preporuke Skupštine SAP Vojvodine o daljim aktivnostima na unapređenju ravnopravnosti jezika i pisma naroda i narodnosti u SAP Vojvodini*, Novi Sad.
13. Rehak, L., The Status of Nationalities in the SFRJ, in: Blagojević, D., (ed.), 1974, *Nations and Nationalities of Yugoslavia*, Beograd, Međunarodna politika, pp. 151–189.
14. Rehák, L., 1979, Nyelvhasználat a dolgozó önigazgatási megnyilatkozásának a szolgálatában, *Létünk*, No. 6, pp. 1149–1158.
15. Rehák, L., 1988, *Nemzet, nemzetiség, kisebbség Jugoszláviában*, Debrecen, Gondolat
16. Schöpflin, G., 2000, *Nations Identity Power – The New Politics of Europe*, London, Hurst & Company.
17. Varga, L., National Equality in Education in Education, Culture, Science and other Social Activities, in: Blagojević, D., (ed.), 1974, *Nations and Nationalities of Yugoslavia*, Beograd, Međunarodna politika, pp. 329–367.

18. Varady, T., 1993, Collective minority rights and their problems in their legal protection: the example of Yugoslavia, *European Review,* Vol. 1, Iss. 4, pp. 371–383.
19. Varady, T., 1997, Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity – Reflections of the Yugoslav Case, *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 1, pp. 9–54.

Izvori

1. PCIJ, *Minority Schools in Albania, Advisory Opinion*, Series A. IB, Fascicule No. 64.
2. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 9/1974.
3. Ustav Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS*, br. 8/1974.
4. Ustav Socijalističke Autonomne Pokrajine Vojvodine, *Sl. list SAPV*, br. 4/1974.
5. Ustav Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo, *Sl. list SAPK*, br. 4/1974.
6. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.
7. Zakon o načinu obezbeđivanja ravnopravnosti jezika i pisama naroda i narodnosti u organima, organizacijama i zajednicama, *Sl. list SAPV*, br. 29/1977
8. Zakon o ostvarivanju ravnopravnosti jezika i pisama u SAP Kosovu, *Sl. list SAPK*, br. 48/1977

ETHNIC MINORITY RIGHTS IN 1974 CONSTITUTIONS OF YUGOSLAVIA, SERBIA, KOSOVO AND VOJVODINA – A CRITICAL REVIEW

Korhecz Tamás

ABSTRACT

The central thesis of this paper is that the constitutional arrangements established by the 1974 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, together with the parallel constitutional provisions contained in the constitutions of the socialist republics and the constitutions of the socialist autonomous provinces, created an advanced and ambitious system of minority rights protection. This system was founded upon the principles of pluralism of identities and languages in Yugoslavia, as well as the principle of full national equality of nations and nationalities. A high level of rights and equality for the nationalities was secured primarily within the territories of the Socialist Autonomous Province of Vojvodina and the Socialist Autonomous Province of Kosovo, particularly with regard to the most numerous traditional national minorities, which in certain regions and municipalities of Serbia constituted the local majority population. However, such a system of equality provoked resistance among segments of the Serbian population, whose opposition was, in essence, directed against the principle of national equality itself. Within the League of Communists of Yugoslavia, no broad consensus was ever developed regarding the manner in which the status of the nationalities should be resolved, except at the level of slogans and formal declarations. By the late 1980s, this ultimately led to the violent dismantling of the system of minority protection established under the constitutions of 1974.

Key words: Equality of nations and nationalities, minority rights, national issue, Serbia, autonomous provinces, protection and implementation of rights.

DOI https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33.pajvancic

Marijana PAJVANČIĆ[1]

LJUDSKA PRAVA U USTAVU IZ 1974. GODINE – SADRŽAJ, GARANCIJE I OGRANIČENJA

Apstrakt: *Tema ovog priloga fokusirana je na oblast ljudskih prava koja garantuje Ustav SFRJ iz 1974. godine. Pored sadržaja koji uključuju ustavne garancije svakog od individualnih ljudskih prava garantovanih ovim Ustavom, pažnja je posebno usmerena na specifičnosti koje karakterišu ovaj Ustav. Izdvojene su osnovne specifičnosti ovog Ustava koje se odnose na ljudska prava. Prva specifičnost se odnosi na status, sadržaj i karakteristike osnovnih načela Ustava koja čine sastavni deo Ustava i predstavljaju osnovu i pravac za tumačenje Ustava i zakona. Druga specifičnost su status i sadržaj ljudskih prava u datom socijalnom, političkom i ideološkom kontekstu u kome se konstitucionalizuju ljudska prava. Treća specifičnost ustavnog regulisanja ljudskih prava odnosi se na: 1) izostanak ustavnih garancija prava koja se odnose na politički pluralizam i slobodno formiranje političkih stranaka i izdvajanje Saveza komunista i Socijalističkog saveza kao društveno-političkih organizacija koje deluju u uslovima socijalističke demokratije i samoupravljanja; 2) detaljne i brojne ustavne garancije socijalno-ekonomskih prava oslonjene na princip socijalne pravde koje su za ustavnu materiju netipične; 3) garantovanje slobode odlučivanja o rađanju, koja je novina i izuzetak u komparativnoj ustavnosti, kao i prava na zdravu životnu sredinu i sa njim povezanih ljudskih prava.*

Ključne reči: ustav, konstitucionalizacija ljudskih prava, garancije i ograničenja ljudskih prava, titulari ljudskih prava, politička i socijalno-ekonomska prava, sloboda odlučivanja o rađanju, ekološka prava.

1. UVOD

Tematika ovog priloga fokusirana je na oblast ljudskih prava koja garantuje Ustav SFRJ iz 1974. godine. Pored sadržaja koji uključuju ustavne garancije svakog od individualnih ljudskih prava koja ovaj Ustav garantuje, pažnja je posebno usmerena na specifičnosti koje karakterišu ovaj Ustav. Izdvojena su osnovna pitanja koja se odnose na specifičnosti ovog Ustava a koja se u radu razmatraju. Prvo se odnosi na status, sadržaj i karakteristike ljudskih prava u

1 Redovna profesorka u penziji, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu; članica Odbora za izučavanje nacional-nih manjina i ljudskih prava Srpske akademije nauka i umetnosti; email: marijana.pajvancic@gmail.com.

osnovnim načelima Ustava. Drugo se odnosi na titulare ljudskih prava. Treće obuhvata set prava koja se ostvaruju u političkom životu. Četvrto se odnosi na socijalno ekonomska prava. Peto su prava nove generacije.

2. STATUS, SADRŽAJ I KARAKTERISTIKE OSNOVNIH NAČELA USTAVA

Osnovna načela su svojevrstan programski dokument ali, kako Ustav propisuje, ova načela čine sastavni deo Ustava i predstavljaju osnovu i pravac za tumačenje ne samo Ustava već i i zakona (Odeljak X). Moglo bi se reći da su ustavotvorci na Osnovna načela gledali kao na svojevrstan ne samo načelni već i praktični instrument za razumevanje i tumačenje normativnog dela Ustava. Suštinski važno pitanje je da li su Osnovna načela pouzdan oslonac za tumačenje i normativnog dela Ustava i zakona.

Novina u odnosu na prethodni Ustav je Odeljak V posvećen ljudskim pravima. Već u Osnovnim načelima nailazimo na problem upravo u ovom Odeljku Osnovnih načela jer se u njemu ne referiše na osnovna lična i politička prava, iako normativni deo Ustava sadrži garancije ovih prava (pravo na život, lična sloboda, osnovi za lišenje slobode, jednakost pred zakonom, pravo na jednaku zaštitu prava pred sudom, pretpostavka nevinosti, legalitet dela i sankcije, pravo na odbranu sloboda kretanja i nastanjivanja, sloboda misli, savesti i veroispovesti, sloboda štampe, pravo na peticiju, biračko pravo i dr.). Akcenat je na socijalno-ekonomskim pravima (radna i socijalna prava, obrazovanje, nauka, kultura). U više odeljaka Osnovnih načela navode se i brojna konkretna prava čiji sadržaj se bliže reguliše u normativnom delu Ustava. U više slučajeva različito su definisani sadržaj, priroda i titulari ljudskih prava. Osnovna načela restriktivnija su od odredbi u normativnom delu Ustava. To otvara mogućnost da se prilikom interpretacije normativnog dela Ustava pozivom na Osnovna načela sadržaj, priroda i titulari ljudskih prava redukuju ili prošire. Kao primer navodimo pravo na samoupravljanje koje Osnovna načela definišu kao osnovno i opšte pravo čiji su titulari radni čovek i radni ljudi[2]. U normativnom delu Ustava to je neprikosnoveno i neotuđivo pravo, a titulari prava su ne samo radni ljudi već i građani jer se o ličnim i zajedničkim interesima odlučuje ne samo u organizacijama udruženog rada već i u mesnim zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama, društveno-političkim zajednicama i u drugim oblicima samoupravnog udruživanja.[3]

2 *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1974.)*, (https://www.yuhistorija.com/serbian/doc/Ustav_SFRJ_iz_1974.pdf, 6. 3. 2026), odeljak II osnovnih načela posvećen društvenom uređenju. Dalje u fusnotama: Ustav iz 1974.

3 Ustav iz 1974, član 155, stav 1.

2.1. SOCIJALNI, POLITIČKI I IDEOLOŠKI KONTEKST U KOME SE KONSTITUCIONALIZUJU LJUDSKA PRAVA

Na sadržaj i obim ustavnih garancija ljudskih prava nesumnjivo utiču faktori koji oblikuju socijalni, politički i ideološki kontekst u kome se konstitucionalizuju ljudska prava. To su: društvena svojina kao dominantan oblik svojine; socijalistička samoupravna demokratija kao poseban oblik diktature proletarijata; vlast radničke klase u savezu sa radnim ljudima grada i sela; društveno-političke organizacije, kao oblik slobodnog političkog organizovanja radnih ljudi na klasnim socijalističkim osnovama; jednopartijski sistem i usmeravajući idejni i politički rad Saveza komunista, koji je osnovni pokretač i nosilac političke aktivnosti; vaspitanje i obrazovanje zasnovano na tekovinama savremene nauke, posebno marksizma i naučnog socijalizma, tekovinama socijalističke revolucije, socijalističke etike, samoupravnog demokratizma, socijalističkog patriotizma, bratstva i jedinstva, ravnopravnosti naroda i narodnosti i socijalističkog internacionalizma; ljudska prava kao nerazdvojni deo i izraz socijalističkih samoupravnih demokratskih odnosa i dr.

2.2. NAČELNI PRISTUP LJUDSKIM PRAVIMA

2.2.1. NEPOSREDNA PRIMENA USTAVNIH ODREDBI O LJUDSKIM PRAVIMA

Slobode i prava ostvaruju se, a dužnosti se ispunjavaju na osnovu ustava. Zakonom se može regulisati samo način ostvarivanja pojedinih sloboda i prava pod uslovom da je ta mogućnost propisana Ustavom ili kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.[4]

2.2.2. SLOBODE I PRAVA SE VEZUJU ZA DUŽNOSTI I ODGOVORNOST

To je polazni princip postavljen u Osnovnim načelima i operacionalizovan u normativnom delu Ustava uz konkretna prava. Prava i slobode prate dužnosti i odgovornost subjekata kojima su ta prava i slobode garantovana. U brojnim odredbama normativnog dela Ustava to je i eksplicitno formulisano u *načelnim odredbama o ljudskim pravima* (npr. način ostvarivanja sloboda i pra-

4 *Ibid*, član 203, stav 3. Identičnu odredbu sadržavao je i Ustav SFRJ iz 1963. godine (član 70, stav 2), kao i Ustav Republike Srbije iz 2006. godine (član 18, stav 1. i 2). Vidi: *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1963)*, (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://novi.uciteljneznalica.org/PDF/arhiva%20autora/1029_Ustav%20SFRJ%201963.pdf, 6. 3. 2026), dalje u fusnotama: Ustav iz 1963; Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

va koja se ostvaruju u međusobnoj solidarnosti ljudi i ispunjavanjem dužnosti i odgovornosti svakog prema svima i svih prema svakome;[5] jednakost građana u pravima i dužnostima[6]; dužnost svakog da poštuje slobode i prava drugih i odgovornost za to[7] i dr.) kao i odredbama koje regulišu konkretna ljudska prava (npr. dužnost svih koji upravljaju ili raspolažu društvenim sredstvima da stvaraju uslove za ostvarivanje prava na rad[8]; dužnost sredstva javnog informisanja da istinito i objektivno obaveštavaju javnost i objavljuju mišljenja i informacije organa, organizacija i građana koji su od interesa za javnost[9]; jednaka prava i dužnosti dece rođene van braka i dece rođene u braku[10]; stranci uživaju slobode, prava i dužnosti utvrđene ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorom[11]; pravo i dužnost građana da učestvuje u društvenoj samozaštiti[12] i dr.). Nekoliko ustavnih odredbi regulišu samo dužnosti građana (npr. dužnost svakoga da se pridržava Ustava i zakona[13]; da čuva prirodu i njena dobra, prirodne znamenitosti i retkosti i spomenike kulture[14]; da, pod jednakim uslovima i srazmerno svojim materijalnim mogućnostima, doprinosi zadovoljavanju opštih društvenih potreba[15]; da drugome pruži pomoć u opasnosti i da solidarno s drugim učestvuje u otklanjanju opšte opasnosti[16] i dr.).

2.2.3. UTICAJ MEĐUNARODNIH DOKUMENATA NA USTAVNE GARANCIJE LJUDSKIH PRAVA

Na ustavne garancije ljudskih prava uticali su i međunarodni dokumenti, najpre Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima[17] i Međunarodni pakt o socijalno- ekonomskim i kulturnim pravima.[18] Ustav reguliše status međunarodnih ugovora u unutrašnjem pravu. Nakon ratifikacije oni

5 Ustav iz 1974, član 153, stav 1.
6 *Ibid*, član 154 stav 1.
7 *Ibid*, član 153, stav 3.
8 *Ibid*, član 159, stav 3.
9 *Ibid*, član 168, stav 2.
10 *Ibid*, član 190, stav 4.
11 *Ibid*, član 201.
12 *Ibid*, član 173.
13 *Ibid*, član 197.
14 *Ibid*, član 193, stav 2.
15 *Ibid*, član 195.
16 *Ibid*, član 196.
17 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SFRJ*, br. 7/1971 (dalje u fusnotama PGPP).
18 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Službeni list SFRJ*, br. 7/1971 (dalje u fusnotama: PESKP).

postaju deo unutrašnjeg prava i neposredno se primenjuju.[19] Ustav nije regulisao status ratifikovanih međunarodnih ugovora u hijerarhiji pravnih akata i ne pruža odgovor na pitanje da li ovi ugovori podležu oceni ustavnosti, kao i da li zakoni moraju biti u skladu sa potvrđenim međunarodnim ugovorima.[20]

2.2.4. OGRANIČENJA LJUDSKIH PRAVA

Za sagledavanje realnog odnosa prema ustavom garantovanim ljudskim pravima, ovo pitanje je posebno značajno. Od suštinskog značaja za odgovor na ovo pitanje su sledeći pokazatelji: da li ustav dopušta ograničenja ljudskih prava, šta ograničenja prava uključuju (ograničenje ili suspenziju prava), koji su osnovi za ograničenja, ko odlučuje o ograničenju (predstavničko telo ili ekzekutiva), koliko ograničenje traje (vremenski ograničeno ili trajno), postoje li razlike u obimu i sadržaju ograničenja u redovnim i vanrednim prilikama, teritorija na kojoj se primenjuju ograničenja (deo teritorije, cela teritorija države), postoje li prava koja ne podležu ograničenjima (apsolutno zaštićena prava), kojim aktom se odlučuje o ograničenju (zakonom ili aktima ekzekutive), da li akti ograničenja prava podležu kontroli i sl.

Osnovna načela Ustava dopuštaju mogućnost ograničenja sloboda i prava radnih ljudi i građana. Osnovi za ograničenje prava i sloboda su jednake slobode i prava drugih i interesi socijalističkog društva, a svaka aktivnost kojom se narušavaju slobode i prava čoveka i građanina je suprotna interesima socijalističkog društva.[21]

U normativnom delu Ustav načelno propisuje da se slobode i prava zajemčena Ustavom ne mogu oduzeti ni ograničiti[22], da je svaka samovolja kojom se povređuje ili ograničava pravo čoveka, bez obzira na to ko je vrši, protivustavna i kažnjiva, da niko ne sme upotrebljavati prinudu ni ograničavati prava drugoga, ali uz izuzetak koji dopušta ograničenje u slučajevima i u postupku koji su propisani zakonom.[23]

Nesporan je princip da su individualna i kolektivna ljudska prava i slobode ograničeni slobodama i pravima drugih.

Drugi osnov za ograničenja prava su interesi socijalističkog društva.[24] U normativnom delu Ustav[25] bliže reguliše ovaj načelni stav i zabranjuje kori-

19 Ustav iz 1974, član 210.
20 *Ibid*, član 375.
21 *Ibid*, odeljak V, stav 1 osnovnih načela.
22 *Ibid*, član 203, stav 1.
23 *Ibid*, član 198.
24 *Ibid*, odeljak V, stav 1 osnovnih načela.
25 *Ibid*, član 153, stav 2 i član 203, stav 2.

šćenje ljudskih prava iz više razloga među kojima su: rušenje osnova socijalističkog samoupravnog demokratskog uređenja utvrđenog Ustavom; ugrožavanje nezavisnosti zemlje; kršenje Ustavom zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina; ugrožavanje mira i ravnopravne međunarodne saradnje; raspirivanje nacionalne, rasne i verske mržnje ili netrpeljivosti; podsticanje na vršenje krivičnih dela; korišćenje prava na način kojim se vređa javni moral.

Pored toga, zakonodavcu se prepušta da reguliše u kojim slučajevima i pod kojim uslovima je korišćenje prava i sloboda protivno Ustavu i povlači ograničenje ili zabranu njihovog korišćenja. To dopušta mogućnost da se ustavom propisanim osnovima za ograničenje prava pridodaju i drugi osnovi. Iako je opštom normom ovlašćenje zakonodavca redukovano samo na regulisanje načina ostvarivanja prava, samo ako je to ustavom propisano i ako je to neophodno za ostvarivanje prava[26] nisu postavljene jasne granice za postupanje zakonodavca čija intervencija ne bi smela zadirati u suštinu prava.

Poseban režim apsolutno zaštićenih prava koja ne podležu ograničenjima nije propisan Ustavom, iako je Pakt o građanskim i političkim pravima u to vreme već bio ratifikovan.[27]

3. TITULARI LJUDSKIH PRAVA

Titulari ljudskih prava su: radni čovek, radni ljudi, građani, radnička klasa, zemljoradnici, ili se koriste opšte i neutralne formulacije (svako, niko, jemči se, zabranjuje se i sl.) za prava koja uključuju sve subjekte. Jednakost građana u pravima i dužnostima je načelno garantovana[28], ali su restriktivno i taksativno navedena samo neka lična svojstva među kojima su: nacionalnost, rasa, pol, jezik, veroispovest, obrazovanje ili društveni položaj, navedena i u Paktu o građanskim i političkim pravima.[29] Ne navode se i jednako tako značajna lična svojstva kao što su političko ili drugo mišljenje, socijalno poreklo, imovno stanje i rođenje koje Pakt o građanskim i političkim pravima takođe navodi ostavljajući mogućnost da se navedenim ličnim svojstvima pridoda i svako drugo lično svojstvo (npr. psihički ili fizički invaliditet, godine starosti, zanimanje i sl.).

Primetni su ne samo terminološka nedoslednost u definisanju kruga subjekata kojima se garantuju pojedina prava i slobode, već i nejednakost tretmana njihovih prava, različiti režimi i sadržaj prava koja se garantuju. Radnicima se garantuje više prava taksativno navedenih u Ustavu koja ostvaruju u

26 *Ibid*, član 203, stav 3.
27 PGPP, član 4, stav 2.
28 Ustav iz 1974, član 154, stav 1. Identična lična svojstva navode se i u Ustavu 1963 godine.
29 PGPP, član 2, stav 1.

organizacijama udruženog rada,[30] dok zemljoradnici,[31] radni ljudi koji ličnim radom samostalno u vidu zanimanja obavljaju profesionalnu delatnost i građani koji rade na sredstvima u svojini građana imaju u načelu isti položaj i u osnovi ista prava kao i radnici u udruženom radu društvenim sredstvima. Uslovi za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava se razlikuju. Radnici i radni ljudi u organizacijama udruženog rada stiču ovo pravo bez obzira na godine života, a građani ovo pravo stiču sa navršenih 18 godina.[32] Zemljoradnici imaju pravo svojine nad poljoprivrednim zemljištem, šumama i šumskim zemljištem[33], ali su propisani posebni režimi korišćenja ovih prava i ograničenja kojima ta prava podležu.[34] Građanima se jemči pravo svojine na nepokretnostima[35] uz ograničenja i poseban režim korišćenja u skladu sa prirodom i namenom stvari u njihovoj svojini i društvenim interesom utvrđenim zakonom.[36]

4. POLITIČKA PRAVA I SLOBODE

4.1. ODSUSTVO POLITIČKOG PLURALIZMA I JEDNOPARTIJSKI SISTEM

Izostalo je garantovanje prava na politički pluralizam i slobodno formiranje političkih stranaka. Savez komunista i Socijalistički savez su društveno-političke organizacije koje deluju u uslovima socijalističke demokratije i samoupravljanja.

Savez komunista kao vodeća idejna i politička snaga radničke klase i radnih ljudi, pokretač je i nosilac političke aktivnosti usmeravajućim idejnim i političkim radom.

Socijalistički savez je najširi okvir i osnova društveno-političke aktivnosti radnih ljudi i građana kroz koji sve organizovane socijalističke snage ostvaruju političko i akciono jedinstvo i usmeravaju društveni razvoj na osnovama vlasti i samoupravljanja radničke klase i radnih ljudi.

U tom osnovnom kontekstu regulisan je set političkih prava.

30 Npr. članovi 13-31 (prava radnika u osnovnim organizacijama udruženog rada), članovi 120-21 (učešće u odlučivanju u samoupravnim interesnim zajednicama) i dr.
31 Ustav iz 1974, član 61, stav 2.
32 *Ibid*, član 156.
33 *Ibid*, član 80.
34 *Ibid*, član 82.
35 *Ibid*, član 78.
36 *Ibid*, član 83, stav 1.

4.2. PRAVO ODLUČIVANJA O JAVNIM POSLOVIMA – RAZLIČITI TITULARI I SADRŽAJ PRAVA[37]

Krug titulara ovog prava je različito određen, kao i sadržaj prava i način njegovog ostvarivanja. Titulari ovog prava su radnička klasa i radni ljudi kao nosioci vlasti i upravljanja društvenim poslovima.[38] O ovim poslovima odlučuju neposredno (zborovi radnih ljudi i građana, referendum i drugi oblici ličnog izjašnjavanja u organizacijama udruženog rada, mesnim zajednicama i dr.) i putem delegata u organima upravljanja tih organizacija i zajednica, samoupravnim sporazumevanjem i društvenim dogovaranjem, putem delegacija i delegata u skupštinama društvenopolitičkih zajednica, kao i usmeravanjem i kontrolom rada organa odgovornih skupštinama.[39]

U ovom kontekstu Ustav ne pominje građane, iako osnovne slobode i prava garantuje svakom čoveku i građaninu,[40] a pravo na samoupravljanje kao neprikosnoveno i neotuđivo pravo garantuje svakom radnom čoveku i građaninu.[41] Terminologija je neujednačena. To nije samo jezičko pitanje i terminološka nedoslednost. Različiti termini koriste se u različitim delovima Ustava pa ih u tom kontekstu treba i interpretirati. Posledice koje iz toga slede su različit krug titulara određenog prava i jednakost, odnosno nejednakost tretmana njihovih sloboda i prava.

4.3. IZBORNA PRAVA I IZBORI – AKTIVNO I PASIVNO PRAVO NIJE OPŠTE I JEDNAKO, A IZBORI SU POSREDNI I STEPENOVANI

Aktivno i pasivno biračko pravo nije opšte i nije jednako jer se ovo pravo stiče pod različitim uslovima. Radnici i radni ljudi stiču aktivno i pasivno biračko pravo bez obzira na godine života uz posredno propisan uslov da su zaposleni. Pored toga, oni imaju i pravo da biraju i organe upravljanja u organizacijama u kojima rade. Za građane je propisan starosni cenzus. Oni biračko pravo stiču sa navršenih 18 godina života.[42] Norma je diskriminatorna jer pravi razliku između radnika i radnih ljudi, sa jedne strane, i građana, sa druge strane, jer propisuje različite uslove i osnove sticanja ovog prava, kao i različit sadržaj prava.

37 *Ibid*, članovi 88 i 89.
38 *Ibid*, član 88.
39 *Ibid*, član 89.
40 *Ibid*, član 153.
41 *Ibid*, član 155.
42 *Ibid*, član 156.

Izbori su posredni i stepenovani. Aktivno i pasivno biračko pravo radnih ljudi i građana redukovano je samo na izbore za članove delegacija. Pravo da biraju i budu birani za delegate imaju samo članovi delegacija. Izbori su posredni. Biračko pravo lišeno je jednog od svojih bitnih svojstava. To je neposredno ostvarivanje aktivnog biračkog prava.

U skladu sa tim, izostalo je regulisanje prirode biračkog prava da je to pravo opšte i jednako, a glasanje neposredno i tajno.[43] U odnosu na garantovanje biračkog prava u Ustavu 1963. godine, koji garantuje opšte i jednako izborno pravo, neposredne izbore za članove predstavničkih tela društveno-političkih zajednica i tajno glasanje,[44] rešenja u Ustavu SFRJ iz 1974. godine su korak unazad.

4.4. ODGOVORNOST ZA VRŠENJE JAVNIH FUNKCIJA I KONTROLA NOSILACA JAVNIH FUNKCIJA

Ova pitanja reguliše Ustav. Osnov i granice ovlašćenja u okviru kojih deluju organi, organizacije i pojedinci – nosioci samoupravnih i drugih društvenih funkcija, kao i odgovornost za vršenje ovih funkcija postavljeni su Ustavom i zakonom.[45] Načelno je propisano da su nosioci samoupravnih, javnih i društvenih funkcija pod društvenom kontrolom,[46] ali su oblici kroz koje se ostvaruje društvena kontrola i način na koji se ostvaruje delegirani zakonodavcu.[47] Odgovornost nosilaca samoupravnih, javnih i društvenih funkcija je lična, a sankcija kojoj podležu je opoziv ili smena.[48]

5. SOCIJALNO-EKONOMSKA PRAVA

U Odeljku V Osnovnih načela dominiraju socijalno-ekonomska prava, a izostaju osnovne lične slobode i prava. Sledeći načelo socijalne pravde, nekim socijalno-ekonomskim pravima koja su zakonska materija dat je ustavni rang. Na primer, prava u procesu rada (dužina radnog vremena[49], godišnjeg

43 *Ibid*, član 156.
44 Ustav iz 1963, član 77.
45 Ustav iz 1974, član 95 stav 1.
46 *Ibid*, član 95, stav 2.
47 *Ibid*, član 95, stav 4.
48 *Ibid*, član 95, stav 3, član 155, stav 1, član 158.
49 *Ibid*, član 162, stavovi 2 i 3.

odmora[50], prestanak radnog odnosa[51] i dr.), prava na socijalnu sigurnost i posebna prava boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica.[52]

Iako su načelno proklamovani principi socijalne pravde, jednakosti, ravnopravnosti, uzajamnosti i solidarnosti, prava u oblasti socijalnog osiguranja razlikuju se po režimu, po sadržaju i titularima prava. Set socijalnih prava radnika i članova njihovih porodica koji su obuhvaćeni obaveznim osiguranjem garantuje i taksativno navodi Ustav, a prava radnih ljudi i građana koji nisu obuhvaćeni ovim vidom osiguranja imaju status zakonskih prava i regulišu se zakonom.[53] Prava radnika obuhvaćenih obaveznim socijalnim osiguranjem garantuju se i članovima njihovih porodica, ali je sadržaj prava koja uživaju članovi porodica redukovan.[54]

Različit tretman radnika obuhvaćenih obaveznim socijalnim osiguranjem u odnosu na članove njihovih porodica, sa jedne strane, i različit tretman radnika i članova njihovih porodica u odnosu na radne ljude i građane koji nisu obuhvaćeni obaveznim socijalnim osiguranjem, sa druge strane, primer je diskriminatorne ustavne norme.

Prava na socijalnu sigurnost i posebna prava načelno se garantuju borcima, vojnim invalidima i članovima njihovih porodica ne samo u normativnom delu Ustava[55] već i u Osnovnim načelima.[56] Pravo na materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti garantuje se privremeno nezaposlenima,[57] prava na posebnu pomoć društva garantuju se ranjivim grupama (majke i deca,[58] građani nesposobni za rad koji nemaju sredstava za izdržavanje[59], maloletnici o kojima se roditelji ne staraju, druga lica koja nisu u mogućnosti da se sama brinu o sebi i zaštiti svojih prava i interesa[60]). Sva navedena prava Ustav garantuje samo načelno i u tom slučaju norma nije nepo-

50 *Ibid*, član 162, stav 4.
51 *Ibid*, član 159, stav 6.
52 *Ibid*, odeljak V, stav 5 osnovnih načela.
53 Prava radnika obuhvataju prava na zdravstvenu zaštitu, prava za slučaj bolesti, prava za slučaj porođaja, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti, nezaposlenosti i starosti, kao i prava na druge oblike socijalnog osiguranja (*Ibid*, član 163, stav 1).
54 Članovi porodica imaju pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na porodičnu penziju (*Ibid*, član 163, stav 1).
55 *Ibid*, član 187.
56 *Ibid*, odeljak V, stav 5 osnovnih načela.
57 *Ibid*, član 159, stav 5.
58 *Ibid*, član 188.
59 *Ibid*, član 189.
60 *Ibid*, član 188, stav 2.

sredno primenjiva, a sadržinu ovih prava reguliše zakon, pa ona imaju status zakonskih, a ne ustavnih prava.

6. NOVA PRAVA

Ustav garantuje i neka nova prava među kojima se dva izdvajaju po svom značaju. Jedno je sloboda odlučivanja o rađanju, drugo su ekološka prava.

6.1. SLOBODA ODLUČIVANJA O RAĐANJU I PRAVA ZNAČAJNA ZA OSTVARIVANJE TE SLOBODE

Nastanak ljudskog prava na slobodu rađanja u svetskom kontekstu otpočeo je ranih šestedsetih godina u kontekstu globalne diskusije svetskog severa i svetskog juga o potrebi uvodjenja populacionih politika, koje bi služile regulisanju svetskih demografskih trendova – zaustavljanju pada rađanja u razvijenom svetu i sprečavanju eksplozije stanovništva u nerazvijenim delovima sveta. Na konferenciji u Teheranu 1969. godine, uz angažman jugoslovenskih komunističkih feministkinja i zemalja u razvoju u Svetskom planu o populacionoj politici[61] definisano je da „Svi supružnici (parovi, roditelji) i pojedinci imaju imaju osnovno ljudsko pravo, da slobodno i odgovorno odlučuju o broju dece i razmacima između porođaja i da dobiju informacije, znanje i sredstva, kako bi mogli to pravo ostvarivati; odgovornost roditelja i pojedinaca prilikom korišćenja tog prava jeste, da uzimaju u obzir interese već rođene i buduće dece i svoju odgovornost prema zajednici."

Ključna dilema i pitanje o kome se vodila debata bilo je kako uskladiti to novo, individualno i u mnogim dimenzijama žensko ljudsko pravo, uz uvažavanje njegovih društvenih posledica, sa kolektivnom akcijom društva.

Ustav SFRJ iz 1974. godine bio je prvi Ustav na svetu koji je garantovao slobodu odlučivanja o rađanju.[62] Ova sloboda podleže ograničenju, a jedini ustavom propisani osnov ograničenja ove slobode je zaštita zdravlja.[63] Po raspadu SFRJ slobodu odlučivanja o rađanju danas garantuju samo ustavi Slovenije, Srbije, Makedonije i Republike Srpske. Za sada, to su jedini ustavi u svetu koji tu slobodu garantuju.

61 Paragraf 13 Svetskog plana populacione politike. Više o tome: Petrić Nevenka „Čovekove slobode, rađanje, samoupravljanje" Sarajevo Svjetlost, 1981, str. 180 dostupno na https://nevenkapetric.org/wp-content/uploads/2012/01/Covjekove-slobode.pdf

62 Ustav iz 1974, član 191, stav 1.

63 *Ibid*, član 191, stav 2.

Svojevrsna podrška ovoj slobodi su i ustavom garantovana prava koja štite reproduktivna prava žena (posebna zaštita žena u procesu rada,[64] prava na socijalnu i zdravstvenu zaštitu vezana za trudnoću i porođaj,[65] posebna društvena briga i zaštita majke i deteta,[66] izjednačavanje statusa i prava bračne i vanbračne dece ne samo u odnosu prema roditeljima već i u svim drugim odnosima u društvu,[67] jednakost i ravnopravnost i jednakost roditelja u pravima i dužnostima prema deci i dece prema roditeljima,[68] posebna društvena zaštita porodice[69]), prava koja obezbeđuju socijalnu sigurnost i stvaraju povoljan ambijent za porodicu (pravo na stan, stanarsko pravo i trajno korišćenje stana u društvenoj svojini,[70] pravo na materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti[71] i dr.). Treba naglasiti da je većina ovih ustavnih garancija načelne prirode a najveći broj ovih prava nema status ustavnih već zakonskih prava, jer njihovu sadržinu, uslove pod kojima se stiču i način ostvarivanja regulišu zakoni.

Primer nejednakog tretmana (diskriminacija) beleži se i u odnosu na garantovanje prava vezanih za porođaj. Prava vezana za porođaj uživaju zaposleni, ali članovi njihovih porodica ne uživaju to pravo, čak ni kada su obuhvaćeni obaveznim socijalnim osiguranjem. Prava radnih ljudi i građana koji nisu obuhvaćeni obaveznim socijalnim osiguranjem vezana za porođaj Ustav ne reguliše, već upućuje na zakon koji to reguliše. Ova prava imaju, dakle, status zakonskih, a ne ustavnih prava.[72] Posledica takvog rešenja je diskriminatorna norma i različit tretman radnika i članova njihovih porodica i građana koji su obuhvaćeni obaveznim socijalnim osiguranjem i radnih ljudi i građana koji nisu obuhvaćeni obaveznim socijalnim osiguranjem.

6.2. EKOLOŠKA PRAVA – NAJAVA NOVE GENERACIJE LJUDSKIH PRAVA

Ekološka prava na koja referiše Odeljak V Osnovnih načela posvećen ljudskim pravima najavljuju novu generaciju ljudskih prava. Radi zaštite

64 *Ibid*, član 162, stav 6.
65 *Ibid*, član 163.
66 *Ibid*, član 188.
67 *Ibid*, član 190, stav 4.
68 *Ibid*, član 190, stav 2.
69 *Ibid*, član 190, stav 1.
70 *Ibid*, član 164.
71 *Ibid*, član 159, stav 5.
72 Prava radnika obuhvataju prava na zdravstvenu zaštitu, prava za slučaj bolesti, prava za slučaj porođaja, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti, nezaposlenosti i starosti, kao i prava na druge oblike socijalnog osiguranja (*Ibid*, član 163, stav 1).

i unapređivanja čovekove sredine, radni ljudi i građani, organizacije udruženog rada, druge samoupravne organizacije i zajednice i socijalističko društvo obezbeđuju uslove za očuvanje i unapređivanje prirodnih i drugih vrednosti čovekove sredine koje su od interesa za zdrav, siguran i delotvoran život i rad sadašnjih i budućih generacija.

U normativnom delu Ustava načelno se garantuje pravo čoveka na zdravu životnu sredinu[73] i propisuje se obaveza svakog da čuva prirodu i njena dobra, prirodne znamenitosti i retkosti i spomenike kulture,[74] uključujući i obaveze društvene zajednice da obezbeđuje uslove za ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu[75] i obaveze *radnih ljudi i građana, organizacija udruženog rada, društveno-političkih zajednica, mesnih zajednica i* dr. *da obezbeđuju uslove za očuvanje i razvoj prirodnih i radom stvorenih vrednosti čovekove sredine i da sprečavaju i otklanjaju štetne posledice koje zagađivanjem vazduha, tla, vode, vodotoka i mora, bukom ili na drugi način ugrožavaju te vrednosti ili dovode u opasnost život i zdravlje ljudi.*[76]

Navode se dobra koja uživaju posebnu zaštitu, među kojima su: poljoprivredno i šumsko zemljište, šume, vode, vodotoci, more i morska obala, rudna blaga i druga prirodna bogatstva. Propisan je poseban režim korišćenja ovih resursa. Oni se mogu koristiti pod uslovima koji obezbeđuju njihovo racionalno korišćenje i opšte interese[77] i samo na način propisan zakonom.[78] Ustav propisuje i ograničenje prava svojine na obradivom poljoprivrednom zemljištu, šumama i šumskom zemljištu,[79] kao i poseban režim korišćenja obradivog poljoprivrednog zemljišta.[80]

7. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Ljudska prava se garantuju u Osnovnim načelima i u normativnom delu Ustava. Osnovna načela su deo Ustava i predstavljaju osnovu i pravac za tumačenje Ustava i zakona. U više slučajeva različito se regulišu sadržaj, priroda i titulari ljudskih prava. To omogućuje da se tumačenjem normativnog dela, pozivom na Osnovna načela, sadržaj, priroda i titulari ljudskih prava redukuju ili prošire.

73 *Ibid*, član 192, stav 1.
74 *Ibid*, član 193, stav 2.
75 *Ibid*, član 192, stav 2.
76 *Ibid*, član 87 i član 193.
77 *Ibid*, član 86.
78 *Ibid*, član 85.
79 *Ibid*, član 80.
80 *Ibid*, član 193, stav 1.

Terminološka nedoslednost u određivanju titulara – kruga subjekata kojima se garantuju pojedina prava i slobode, pokazatelj je i nejednakog tretmana njihovih prava, (različiti sadržaj, režim i obim prava koja se garantuju različitim subjektima).

Jednopartijski sistem, odsustvo političkog pluralizma, posredni i stepenovani izbori i nejednako izborno pravo radnika i radnih ljudi, sa jedne strane, i građana, sa druge strane, u velikoj meri redukuju set političkih prava građana.

Sledeći princip socijalne pravde, Ustav garantuje brojna socijalno-ekonomska prava, iako najveći broj ovih prava ima status zakonskih, a ne ustavnih prava. Među pravima iz domena socijalnog osiguranja beleži se i nejednako postupanje u jednakim situacijama (diskriminatorne norme) prema nekim subjektima.

Ustav garantuje prava nove generacije. Ustav SFRJ iz 1974. godine bio je prvi ustav na svetu koji je garantovao slobodu odlučivanja o rađanju. Po raspadu SFRJ slobodu odlučivanja o rađanju danas garantuju samo ustavi Slovenije, Srbije, Makedonije i Republike Srpske. Za sada, to su jedini Ustavi u svetu koji tu slobodu garantuju. Pored toga, Ustav garantuje i set ekoloških prava.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. **1.** Petrić, N., 1981, *Čovekove slobode, rađanje, samoupravljanje*, Sarajevo, Svjetlost.

Izvori

2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SFRJ*, br. 7/1971.
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Službeni list SFRJ*, br. 7/1971.
4. *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1974.)*, (https://www.yuhistorija.com/serbian/doc/Ustav_SFRJ_iz_1974.pdf, 6. 3. 2026).
5. *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1963)*, (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://novi.ucitelj-

neznalica.org/PDF/arhiva%20autora/1029_Ustav%20SFRJ%201963.pdf, 6. 3. 2026).

6. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

HUMAN RIGHTS IN THE 1974 CONSTITUTION – CONTENT, GUARANTEES AND LIMITATIONS

Marijana Pajvančić

ABSTRACT

The subject of this contribution focuses on the field of human rights guaranteed by the 1974 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY). In addition to examining the constitutional guarantees pertaining to each of the individual human rights enshrined in this Constitution, particular attention is devoted to the specific features that characterize it. Several fundamental peculiarities of this Constitution in relation to human rights are highlighted. The first specific feature concerns the status, content, and characteristics of the Basic Principles of the Constitution, which form an integral part of the Constitution itself and constitute the foundation and guiding framework for the interpretation of both the Constitution and legislation. The second feature relates to the status and content of human rights within the particular social, political, and ideological context in which these rights were constitutionalized. The third specific feature of the constitutional regulation of human rights refers to: (1) the absence of constitutional guarantees concerning political pluralism and the free formation of political parties, alongside the privileged position accorded to the League of Communists and the Socialist Alliance as socio-political organizations operating within the framework of socialist democracy and self-management; (2) the detailed and extensive constitutional guarantees of socio-economic rights, grounded in the principle of social justice, which are atypical for constitutional law; and (3) the constitutional guarantee of the freedom to decide on childbirth, which represented both a novelty and an exception in comparative constitutionalism, as well as the right to a healthy environment and the related human rights associated with it.

Key words: constitution, constitutionalization of human rights, guarantees and limitations of human rights, holders of human rights, political and social economic rights, freedom of decision on childbirth, environmental rights.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.2(497.1)"19"(082)
323.1(497.1)"19"(082)
323(497.1)"19"(082)
316.4(497.1)"19"(082)
94(497.1)"19"(082)

СИМБОЛИЧНО и стварно у Уставу СФРЈ из 1974. године е-сторијска и правна перспектива (2024 ; Београд)

Simbolično i stvarno u Ustavu SFRJ iz 1974. godine : istorijska i pravna perspektiva : [zbornik radova] / urednici Violeta Beširević... [et al.]. - Beograd : Institut za noviju istoriju Srbije : Pravni fakultet Univerziteta Union, 2026 (Beograd : Čigoja štampa). - 530 str. ; 23 cm. - (Biblioteka Zbornici radova / [Institut za noviju istoriju Srbije] ; br. 33)

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Summaries.

ISBN 978-86-7005-213-0 (INIS)
ISBN 978-86-7952-080-7 (PFUUB)

а) Југословенско питање -- 20в -- Зборници б) Југославија -- Унутрашња политика -- 20в -- Зборници в) Југославија -- Правна историја -- 20в -- Зборници

COBISS.SR-ID 199741705