

AVNOJ I USTAVNI POLOŽAJ SRBIJE

1. PRISTUP PROBLEMATICI

Višestruka je potreba da se ustavni položaj Srba i Srbije u Jugoslovenskoj federaciji, onoj i onakvoj kako je konstituisana važećim ustavnim sistemom ustanovljenim u razdoblju 1967–1974., ali i s obzirom na predloženu reviziju toga sistema, razmotri sa aspekta osnovnih principijelnih opredeljenja ugrađenih u *Odluku o izgradnji Jugoslavije na federalnom principu* usvojene na drugom zasedanju AVNOJ-a u Jajcu 29. novembra 1943. goine. Pritom, već na samom početku, treba naglasiti da će se ustavni položaj Srba i Srbije posmatrati kroz prizmu izvornih rešenja ugrađenih u navedenu odluku in extenso, a ne kroz nekakav "avnojevski duh". Ovo s toga što se u celokupnoj posleratnoj pravno-političkoj teoriji i praksi socijalističke Jugoslavije odluke usvojene na drugom zasedanju AVNOJ-a uzimaju i doživljavaju kao osnova i temelj na kome počiva, iz koga izvire i na koji se oslanja federalna ustavna zgrada naše države. Dakle, tim odlukama se priznaje nadustavni karakter te se ni ustavom ne može menjati u njima garantovana puna ravnopravnost jugoslovenskih naroda i njihovih izričito nabrojanih federalnih jedinica – danas republika.

Pojam "avnojski duh" koji se unazad dvadesetak godina sve češće može pročitati i čuti i, po pravilu, bez preciziranja njegove sadržine, smisla i domaćaja ne čini nam se pouzdanom i sigurnom osnovom za ocenu i procenu ustavnog položaja Srba i Srbije. Ovaj pojam i njegova moguća značenja, sudeći po onom za što se sva zalažu neki od njegovih korisnika, do te mere se razvlači u proizvoljnim tumačenjima da je, i pored najbolje volje nemoguće uzeti ga umesto AVNOJ-skih odluka ili kao ekvivalent za njih.

2. IZGRADNJA JUGOSLAVIJE NA FEDERATIVNOM PRINCIPIU

Za razliku od naših savremenih regulativnih tekstova najčešće dugih preko svake razumne mere i isto toliko nejasnih, čak i pravnim ekspertima, navedena Odluka o izgradnji Jugoslavije na federalnom principu, usvojena na drugom zasedanju AVNOJ-a u Jajcu je posve kratka i vrlo razumljiva i jasna ne samo stručnjacima, već i najširem krugu naših građana.

Prema originalu navedene Odluke¹:

"1. Narodi Jugoslavije nikad nisu priznali i ne priznaju raskomadanje Jugoslavije sa strane fašističkih imperialista i dokazali su u zajedničkoj borbi čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji.

2. Da bi se ostvario *princip suverenosti naroda Jugoslavije*, da bi Jugoslavija predstavljala istinsku domovinu svih svojih naroda i da nikad više ne bi postala domenom bilo koje hegemonističke klike, Jugoslavija se izgrađuje i izgradiće se na federalnom principu, koji će obezrediti punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenačke, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine.

3. U skladu sa takvom federalnom izgradnjom Jugoslavije, koja se temelji na najpunijim demokratskim pravima, jeste činjenica da već sada, u vreme narodno-oslobodilačkog rata, osnovne organe narodne vlasti kod pojedinih naroda Jugoslavije predstavljaju narodno-solobodički odbori i zemaljska antifašistička veća narodnog oslobođenja (Glavni narodno-oslobodilački odbor Srbije, Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Hrvatske, Slovenački narodno-oslobodilački odbor, Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Crne Gore i Boke, Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Sandžaka, inicijativni organi za Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Makedonije), i da je *Antifašističko veće narodnog oslobođenja Jugoslavije vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko telo naroda Jugoslavije i vrhovni predstavnik suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao celine*.

4. *Nacionalnim manjinama u Jugoslaviji obezbediće se sva nacionalna prava.*

5. Ova odluka stupa odmah na snagu.”². Dodajmo još samo to da je AVNOJ doneo citiranu odluku, kako se konstituje u njenoj preambuli: ”Na osnovu prava svakog naroda na samoodređivanje, uključujući pravo na otcepljenje ili na ujedinjenje sa drugim narodima, i u skladu s istinskom voljom svih naroda Jugoslavije, osvedočenom u toku trogodišnje zajedničke narodno-solobodičake borbe koja je skovala nerazdruživo bratstvo naroda Jugoslavije”.

Citirana opredeljenja, po našem mišljenju, ne daju osnova ni za kakve nejasnosti, dvoumljenja ili kolebanja. Kao prvo podvucimo da je predmetnu Odluku AVNOJ doneo na osnovu prava svakog naroda (ne i nacionalne manjine docnije preimenovane u narodnost) na samoodređenje, uključujući i pravo na otcepljenje ili na ujedinjenje sa drugim narodima, i u skladu sa istinskom voljom svih naroda Jugoslavije. Drugo, narodi Jugoslavije su i u zajedničkoj narodno-solobodičkoj borbi dokazali svoju čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji te nikad nisu priznali i ne priznaju njen komandanje, odnosno računaju se kontinuitetom i celinom teritorijalnog integriteta Jugoslavije. Treće, Jugoslavija se izgrađuje i izgradiće se na *federalnom principu*, koji će obezrediti *punu ravnopravnost* Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenačke, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine. Dakle, Odlukom se garantuje izričito, i to *puna ravnopravnost* taksativno navedenih naroda Jugoslavije, odnosno njihovih svih šest, takođe, taksativno navedenih federalnih jedinica koje konstituišu i, prema Odluci o izgradnji Jugoslavije na federalnom principu usvojenoj u Jajcu, jedino mogu biti konstitutivni elementi jugoslovenske federacije. Isto je tako izvan svake sumnje da ova odluka ne pozane i ne priznaje *delimičnu ravnopravnost*, odnosno *neravnopravnost* za bilo koju federalnu jedinicu u Jugoslaviji. Ta ravnopravnost, kako piše i u Odluci, jeste u funkciji *suverenosti naroda Jugoslavije*. Četvrti, Federativna Jugoslavija se temelji na najpunijim demokratskim pravima. Peto, u Odluci se i ne pominju autonomne jedinice, ali se *nacionalnim manjinama* garantuju sva *nacionalna prava*. Šesto, AVNOJ se kvalifikuje kao *vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko telo naroda Jugoslavije i vrhovni predstavnik suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao celine*.

U svetlu izloženih temeljnih principa, a ne nekog neodređenog "avnojevskog duha" treba analizirati ustavni položaj Srbija i Srbije u važećem ustavnom sistemu imajući na umu položaj drugih naroda Jugoslavije i njihovih socijalističkih republika kao konstitutivnih elemenata jugoslovenske federacije.

3. USTAVNI POLOŽAJ SRBA I SRBIJE

Do 1968. godine, koliko nam je poznato, i u teoriji i u političkoj i drugoj praksi postojala je opšta saglanost o ravnopravnosti naroda Jugoslavije i njihovih republika u jugoslovenskoj federaciji i ako smo već do tada promenili tri ustava (1946, 1953. i 1963.) i Srbija, za sva to vreme, u svome sastavu imala dve autonomne jedinice (Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu oblast Kosovo i Metohiju koja je Ustavom iz 1963. preimenovana u pokrajinu). Uz to su raniji ustavi sadržali u sebi otvorenu mogućnost osnivanja i drugih autonomnih jedinica koja je iz važećeg ustava izostavljena. Dakle, sama ta činjenica da su i tada samo u Srbiji postojale autonomne jedinice nije se isticala niti samtrala uzrokom neravnopravnog položaja Srba i Srbije u jugoslovenskoj federaciji u poređenju sa drugim jugoslovenskim narodima i njihovim republikama. To bi morali imati na umu, priznati i respektovati svi oni koji tvrde da Srbija ne može imati isti položaj sa drugim republikama baš zbog toga što u svom sastavu ima dve autonomne jedinice, a njih, po svemu sudeći, nije malo niti su bez uticaja.

Za razliku od navedenog stanja do 1968. godine situacija je bitno izmenjena u ustavnom reformom izvršenom u razdoblju 1967–1974. Kao što je šire poznato bio je to period "neviđenog jačanja centrifugalnih snaga koje su težile dezintegraciji Jugoslavije i slabljenju rpublike Srbije"³. Treba se samo prisjetiti prvih masovnih demonstracija u socijalističkoj Jugoslaviji u Prištini i drugim gradovima Kosova i Metohije 1968. pod parolom "Kosovo–republika", MASPOK-a u Hrvatskoj na prelasku iz šezdesetih u sedamdesete godine i njegovih radikalnih nacionalističko-separatističkih zahteva, tzv. "cestne afere" u Sloveniji, liberalizma u Srbiji i sl. Sedamdesetih godina je Miko Tripalo, nesporni lider MASPOK-a, izjavio: ""Srbiju treba slomiti, ali je treba slomiti tako što ćemo odlomiti obe krila, obe pokrajine"⁴. S tim u vezi kaže prof. dr. Zoran Pjanić "imam utisak, da to što je Miko Tripalo predložio, to je i urađeno. To ne znači da su autonomne pokrajine danas kakve jesu delo Mike Tripala, ali podudarnost je prisutna"⁵.

U navedenim okolnostima ustavnom reformom izvršenom u razdoblju 1967–1974. značajno je razvlašćena ili demontirana federacija, a još više Srbija i, za istu meru, ojačane republike, naročito pokrajine. Glavnina toga posla obavljena je drugom i trećom grupom amandmana na Ustav SFRJ iz 1963. usvojenim 1968., odnosno 1971. godine, a zaokruženo ustavom iz 1974. *kroz opredeljenje da se suverena prava ostvaruju u republikama i pokrajinama, u skladu sa njihovim ustavnim pravima, a u SFRJ – kad je to, u zajedničkom interesu, Ustavom federacije utvrđeno*. Konsekventno rečenom je utvrđeno da se u federaciji ima odlučivati na načelima: (1) sporazumeyava republika i pokrajina, (2) solidarnosti i uzajamnosti, (3) ravnopravnog učešća republika i pokrajina u organima federacije, u skladu sa Ustavom SFRJ i (4) načelu odgovornosti republika i pokrajina za (a) sopstveni razvoj i (b) za razvoj zemlje kao celine.

Po istoj formuli, samo još u većoj meri, razvlašćena je Srbija, a ojačane pokrajine i to tako što su," i ako u sastavu Srbije de jure, "promovisane u konstitutivni element federacije, a Srbija lišena mogućnosti ostvarivanja najvećeg dela svojih funkcija kao socijalistička republika, ravnopravna članica federacije"⁶. Osim iz već pomenutog to pro-

izlazi i iz opredeljenja sadržanog u čl. 4. Ustava SFRJ, a po kome se i u pokrajinama ostvaruju *suverena prava*, a kad je to u zajedničkom interesu Republičkim ustavom utvrđeno – i u Republici. Tako dolazimo do teško premostive protivrečnosti da se i pokrajina ma, koje se ne definišu kao država, ostvaruju suverena prava, a Srbiji koja se definiše kao država najveći deo suverenih prava uskraćuje na gotovo polovini svoje teritorije pokrivenе pokrajinama. Šta više Srbi i Srbija kao njihova nacionalna država se kod vršenja najelementarnije ustavotvorne vlasti, za razliku od svih drugih jugoslovenskih naroda i njihovih republika, stavljuju pod neku vrstu protektorata autonomnih pokrajina jer ne mogu ni svoj sopstveni ustav doneti samostalno bez saglasnosti pokrajina, dok su pokrajine, i ako de jure u sastavu Srbije, od nje u potpunosti nezavisne u donošenju svoga ustava. Iz izloženog je svakom dobronamernom i demokratski orientisanom građaninu Jugoslavije jasno da je "srpski narod izgubio usred mira svoju jedinstvenu Republiku", kako ističe Predsednik Skupštine SR Srbije dr. B. Jović. Ali, nastavlja on, "Pravedno je da mu se u miru, demokratskim putem vrati, da zajedno sa drugim narodima i narodnostima koji u njoj žive ravnopravno u slozi i bratstvu gradi svoju budućnost"⁷.

Apsolutno je sigurno da izloženi neravnopravni ustavi položaj Srba i Srbije nemaničkog osnova u Odluci AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, koja, kao što smo videli, izričito garantuje i to *punu ravnopravnost* za sve narode Jugoslavije i svih šest njihovih federalnih jedinica – danas socijalističkih republika. Do drukčijeg zaključka se ne može doći ni uz pomoć pojma "avnojski duh", koliko god ga razvlačili, ako u njemu ima ičeg avnojskog. Dakle, sasvim je jasno, i to svako pošten mora prizanti, da Srbima i Srbiji ne smeta samo postojanje autonomnih pokrajina kao što nije smetalo ni do 1968. godine. Međutim, ono što se u važećem ustavnom sistemu posve neadekvatno naziva autonomnim pokrajinama jesu od Srbije, u najbitnijem, otrgnute partnerske, ponekad Srbiji suprotstavljene države kompletiraane celinom atributa državne vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) koje amputiraju Srbiju samo na teritoriju između pokrajina.

"Koji su realni društveni razlozi da pokrajine uživaju takvu nazovi autonomiju koja se penje do stepena državnosti, statusa posebne države u srpskoj i jugoslovenskoj državi, pa čak i iznad položaja Republike u čijem su sastavu pokrajine? Ako takvih razloga nema, onda se volens-nolens jedino može zaključiti da je ovakva pokrajina u našem ustavnom uređenju jedna veštačka ustavna konstrukcija s verovatnim ciljem: da u jugoslovenskoj federaciji neutrališe nadmoćnost Republike Srbije u ljudstvu i teritoriji, da je pocepa, razori, ubogalji, da je smesti u Prokrustovu postelju prosečne jugoslovenske republike, pa čak i ispod tog proseka. To bi značilo da je svrha takvih pokrajina da sačnu i rastoče Srbiju, pa su one otuda, ovakve kakve su, pre njen Hendikep, nego njen bogatstvo, kako ih predstavljaju politički licemeri. U svakom slučaju, krajnje je simptomatično da se među najvatrenije pobornike ovakvog ustavnog položaja autonomnih pokrajina, što je jedno ustavno, dakle unutrašnje pitanje Srbije i Jugoslavije, danas složno svrstavaju "Mađar nemzet", "Radio Tirana" i "Zeri i populit"⁸. Ali, treba verovati da će Srbija i Jugoslavija imati dovoljno pameti i moći da prevaziđu ambivalentni karakter SR Srbije, odnosno izloženi ustavni status pokrajina⁹.

4. ZAKLJUČNE KONSTATACIJE I PREDLOZI

1) Nužno je čvrsto se vratiti temeljnim opredeljenjima iz Odluke AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu od kojih se ozbiljno udaljio važeći ustavni sistem. Jedino se na toj osnovi može obezbediti *puna ravnopravnost naroda Jugoslavije* i

njihovih šest federalnih jedinica, kao i sva nacionalna prava nacionalnih manjina, odnosno narodnosti. Konkretnije govoreći neophodno je da se pokrajine svedu na istinske autonome jedinice sa ovlašćenjima utvrđenim Ustavom SR Srbije čiji su one sastavni deo i bez svih atributa državnosti, kao i drugo, da se prekine svaka neposredna institucionalna veza i predstavljanje pokrajina u federaciji izvan i iznad Srbije u čijem su one sastavu.

2) Utvrđeni nacrti amandmana, kako na Ustav SFRJ, tako i na Ustav SR Srbije za sada ostaju znatno ispod navedenog pod 1). Oni u suštini ne pomeraju položaj autonomnih pokrajina. Valja se založiti da se druga faza dogradnje ustavnog sistema u zemlji koncipira znatno radikalnije i da što pre usledi. Samo na taj način moćiće se obezbediti puna ravnopravnost Srba i Srbije sa drugim narodima Jugoslavije i njihovim republikama, kako to izričito i poimence garantuje čl. 2. Odluke AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federalivnom principu.

3) Utvrđeni Nacrti amandmana na Ustav SFRJ i SR Srbije imaju znatno skromniji domet. Oni samo donekle jačaju jedinstvo Republike u nekim najnužnijim elementima pa ih i kao takve treba podržati i prihvati. Uz to bi bilo neophodno, već u ovoj fazi ustavnih promena, otkloniti protektorat autonomnih pokrajina nad ustavotvornom vlašću Srbije i omogućiti njenoj Skupštini da samostalno usvaja Ustav Srbije kao što je to priznato svim drugim republikama, odnosno narodima čije su one države. Ovo tim pre što nije u pitanju, a nebi moglo ni biti, ograničenje iz Ustava SFRJ već iz Republičkog Ustava. Isto tako bi već sada u Ustav SR Srbije trebalo ugraditi rešenje po kome Statut, kao najviši pravni akt autonomne pokrajine, potvrđuje Skupština Srbije.

1. Vidi faksimil originalne Odluke objavljen u dnevnom listu "Politika", od 15. IX 1988., str. 13.
2. Sva podvlačenja u tekstu Odluke su naša.
3. Dr M. Jovičić: Problemi ustavnog uređenja jugoslovenske federacije i oblika teritorijalne autonomije, referat saopšten u SANU 17. i 18. marta 1988., str. 25.
4. Dr. Z. Pjančić, govor na Predsedništvu SR Srbije, Politika od 7. 9. 1988. str. 10.
5. Izvor kao i prethodnoj belešci.
6. Izvor kao pod 3., str. 25.
7. Dr. B. Jovičić: Ekspoze pri usvajanju Nacrta amandmana na Ustav SR Srbije, Skupštinski pregled, br. 360/88, str. 3.
8. Dr. R. Marković: u zborniku "Promene Ustava SR Srbije", Pravni fakultet, Beograd, 1988., str. 85–86.
9. Dr. J. Mirić: Sistem i kriza, Cedok, Zagreb, 1984., str. 32–41.

— Résumé —

AVNOY (CONSEIL ANTIFASCISTE DE LA LIBERATION NATIONALE)
ET LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DE LA SERBIE.

En Yougoslavie dans toute la théorie et la pratique juridico-politiques d'après-guerre les décisions de l'AVNOY/Conseil Antifasciste de libération nationale) apportées en 1943, sont examinées et reçues comme bases et pierre d'angle sur lesquelles l'édifice constitutionnelle et fédérative de notre Etat repose, prend sa source et s'appuie. C'est justement pourquoi on doit partir de ces décisions in extenso et non pas de certains "esprit d'AVNOY" comme d'un concept dérivé et incertain, lors de l'évaluation et de l'appréciation de la position des Serbes et de la Serbie dans la fédération yougoslave.

Se tenant de la voie idniquée et après avoir fait l'analyse des décisions les plus essentielles du système constitutionnel établies pendant la période de 1968 à 1974 l'auteur constate que les Serbes et la Serbie en comparaison avec les autres nations de la Yougoslavie et leurs unités fédérales se trouvent dans la position essentiellement inégale non seulement à cause de l'existence même des unités autonomes qui font partie de la Serbie avant et jusqu'à 1968, mais parce que celles-ci par la constitution de la RSFY en vigueur sont séparées et transformées en Etats autonomes par rapport à la Serbie tandis que de jure elles font sa partie.

Une belle solution est contraire à l'article 2 de la Décision d'AVNY sur la construction de la Yougoslavie basée sur le principe fédéral et cette solution doit être en conformité avec la-dite Décision. Dans ce sens les Provinces autonomes doivent être réduites à la position des véritables autonomies avec les autorisations établies par la Constitution de la Serbie. Les propositions du Projet des amendements sur la Constitution de RS de Serbie, quoique insuffisantes doivent être acceptées comme premier pas sur cette voie.