

PREDSEDNIŠTVO SR SRPIJE U USTAVNIM PROMENAMA

Predsedništvo SR Srbije je kolektivni državni šef SR Srbije. Kolektivni šef države je institucija zastupljena u većem broju socijalističkih zemalja koje su u tome, kao i u mnogo čemu drugome, sledile primer Sovjetskog Saveza i lenjinski princip kolektivnog rukovođenja. I u avnojevskoj Jugoslaviji je ta institucija, u formi prezidijuma narodnih skupština, postojala u razdoblju između 1946. i 1953. godine. No, taj kolektivni šef države sovjetskog tipa je, u skladu sa doktrinom jedinstva (konfuzije) vlasti, u stvari deo predstavnika tla, njegov rukovodeći odbor, "mala skupština", koja pored funkcija karakterističnih za šefa države u sistemu podele vlasti, obavlja i poslove skupštine između dva zasedanja, a naročito donosi akte iz nadležnosti skupštine, među kojima su najznačajniji ukazi i uredbe sa zakonskom (ponekad i ustavnom) snagom, uz obavezu da ih skupštini, kada je sazove, podnese na ratifikaciju. Predsedništvo SFRJ iz aktuelnog saveznog Ustava, naprotiv, predstavlja proizvod jedne druge i drugačije ustavnopravne i politikološke concepcije. Ono je osamostaljenje u odnosu na Skupštinu SFRJ, manji je i operativniji organ, i ishodište mu je prenačelo razlikovanja vlasti. U tom smislu ono više podseća na Direktorijum iz francuskerevolucije, koji je postojao između 1795. i 1799. godine, kao i na švajcarško Savezno veće. Razlog ustanavljanja Predsedništva SFRJ 1971. g. bio je pragmatičan: njime se rešavalo pitanje "političkog nasleđa" Josipa Broza Tita, budući da je na političkom vrhu zemlje zauzet stav da posle njega Jugoslavija ne treba da ima individualnog šefa države. Predsedništva republika i autonomnih pokrajina propisana su saveznim Ustavom od 1974. godine, čime se htela naglasiti njihova izraženja ili uspostavljena državnost.

Ustavom SR Srbije od 1974. godine Predsedništvo ove Republike nije dovoljno "potencirano" kao šef Republike kao celine, što je bilo otvorilo mogućnost ojačalim birokratijama srpskih pokrajina Vojvodine i Kosova da ga faktički degradiraju na položaj šefa jednog ustavnopravnog fantoma, takozvane "uže" Srbije. Gledano sa stanovišta njegove concepcije, Predsedništvo je, u poređenju sa ostalim glavnim organima SR Srbije, pre institucija državnog autoriteta i političke koordinacije na najvišoj republičkoj razini nego organ koji donosi potpune opšte i pojedinačne pravne akte.

Njegove nadležnosti da pravnosnažno odlučuje najvećma su vezane za postojaњe neposredne ratne opasnosti i ratnog stanja, te s tim u vezi za područje narodne odbrane. Ono, tako, rukovodi narodnim otporom na celoj teritoriji Republike, utvrđuje plan

odbrane Republike i daje smernice: za preduzimanje mera priprema privrede i društvenih delatnosti i mobilisanje svih izvora i snaga za odbranu zemlje; za usklađivanje planova i mera društveno-političkih zajednica, organizacija udruženog rada, društveno-političkih i drugih organizacija i građana za funkcionisanje i rad u slučaju neposredne ratne opasnosti i u ratu i obezbeđuje sprovođenje mera pripravnosti (čl. 360. Ustava SR Srbije). Najjaču pravnu snagu među njegovim aktima u ovoj oblasti imaju uredbe sa zakonskom snagom, koje se mogu donositi u slučaju neposredne ratne opasnosti i za vreme ratnog stanja, i kojima se čak privremeno mogu obustavljati pojedine odredbe republičkog Ustava (čl. 361. st. 1–4. tog Ustava). Pod vladavinom tih vanrednih okolnosti, Predsedništvo pripadaju i ovlašćenja Skupštine SR Srbije prema članovima republičkog Izvršnog veća, funkcionerima Republike i delegatima u Skupštini SR Srbije (čl. 362. Ustava SR Srbije). Valja posebno istaći, da nadležnosti Predsedništva u sferi narodne odbrane nisu Ustavom taksativno nabrojane: zakon ga može ovlastiti da obavlja i druge poslove iz te oblasti (čl. 361. st. 5. Ustava Republike).

Među njegove potpune pravne akte dalje spadaju: davanje pomilovanja za krična dela saglasno zakonu; proglašavanja ukazom republičkih zakona; dodeljivanje republičkih odlikovanja. Tu još spada i odlučivanje o prijemu stranih delegacija koje posećuju Republiku i određivanje delegacija koje kao njeni predstavnici posećuju druge zemlje (čl. 359. Ustava SR Srbije). Stiče se utisak da Predsedništvo nije dovoljno koristilo ovu poslednju nadležnost, s obzirom na neometano cirkulisanje raznih stranih zvančnika i "poluzvaničnika" po teritoriji Pokrajine Kosovo. Nedovoljno je rasvetljena pravna priroda stavova Predsedništva iz čl. 363. i 373. Ustava SR Srbije. Po načelu optimalnog ostvarenja norme, koje je jedno načelo tumačenja ustava, te stavove treba smatrati potpunim pravnim aktima, s tim što njihova povreda ne povlači samo pravnu, već i političku odgovornost.

Osnovni cilj ustavnih promena u SR Srbiji koji je u formi Nacrtu amandmana IX–XLI na Ustav SR Srbije 25. jula 1988. godine utvrdila Skupština SR Srbije, je uspostavljanje državnosti SR Srbije na celoj njenoj teritoriji, što je neophodan uslov za slamanje kontrarevolucije na Kosovu i Metohiji i političku, ekonomsku i kulturnu integraciju Srbije. Organ, pak, koji neposredno treba da obezbeđuje i garantuje tu državnost, je po Nacrtu amandmana upravo Predsedništvo SR Srbije, što je utvrđeno u nacrtu amandmana XXXVIII.

Što se narodne odbrane tiče, amandman izrično predviđa da Predsedništvo u toj oblasti vrši svoju nadležnost na celoj teritoriji Republike, mada i iz sada važećeg teksta ne proizilazi suprotno; amandmanom se, zapravo, kaže ono što se logično podrazumeva, budući da nigde u Ustavu ne стоји da Predsedništvo nije šef države Republike kao celine, dakle Republike koja obuhvata i autonomne pokrajine. *Ustav ne poznaje Srbiju bez pokrajina kao državu*. Stoga, kada Ustav postavlja Predsedništvo za državnog šefa Republike, onda se radi o celoj Republici, a kada utvrđuje njegove nadležnosti, onda se radi o nadležnosima koje važe na celoj republičkoj teritoriji; odstupanja su, naravno, moguća; ali, ona moraju biti izrično predviđena Ustavom i kao izuzeci usko tumačena.

Jedan novum predstavlja rešenje amandmana o nadležnosti Predsedništva u oblasti zaštite ustavom utvrđenog poretku (državne bezbednosti i javne bezbednosti). Po st. 1. tačke 3. amandmana, "Predsedništvo SR Srbije, u okviru prava i dužnosti Republike, razmatra stanje zaštite ustavom utvrđenog poretku (državna bezbednost) i stanje javne bezbednosti i zauzima stavove radi preduzimanja mera i usklađivanja delatnosti u ovim oblastima na teritoriji Republike". Sada važeće rešenje (čl. 363. Ustava) glasi:

"Predsedništvo SRS, u okviru prava i dužnosti Republike, razmatra stanje zaštite ustanovom utvrđenog poretka (državna bezbednost) i zauzima stavove radi pokretanja inicijative za preduzimanje mera i usklađivanje delatnosti nadležnih organa u sproveđenju utvrđene politike u ovoj oblasti." U osnovi, opet se radi o preciziranju onoga što Ustav već sadrži; stvarna dopuna je samo protezanje nadležnosti Predsedništva da zauzima stavove i na oblast javne bezbednosti. Doduše, u nacrtu amandmana se izostavljaju reči "pokretanje inicijative za". Ipak, time se ništa ne menja na stvari. "Stav radi preduzimanja mera i usklađivanja delatnosti" ne mora se sadržinski razlikovati od "stava radi pokretanja inicijative za preduzimanje mera i usklađivanja delatnosti", pošto se u oba slučaja radi o aktu koji obavezuje organ kome je upućen.

Nadalje, po st. 2. tačke 3. "Kad utvrdi da to zahtevaju posebni razlozi bezbednosti Republike, u cilju suzbijanja aktivnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje ustavom utvrđenog poretka, Predsedništvo SR Srbije može, u skladu sa republičkim zakonom, odlučiti da nadležni organ preuzme neposredno organizovanje vršenja ili vršenje određenih poslova zaštite ustavom utvrđenog poretka na celoj teritoriji ili delu teritorije Republike, uz upotrebu snaga i sredstava organa nadležnih za unutrašnje poslove sa cele teritorije Republike". Ovom odredbom se uvode ovlašćenja Predsedništva koja ono po Ustavu od 1974. nema. No, da li se njima ograničavaju ustavna prava autonomnih pokrajina, kako se to u ustavnoj raspravi moglo čuti? Nikako! Skupština SR Srbije, na osnovu ovlašćenja da zakonom jedinstveno za celu teritoriju Republike uređuje zaštitu ustavnosti utvrđenu republičkim Ustavom i zakonitosti u skladu sa tim Ustavom i republičkim zakonom (čl. 300. st. 1. tač. 1. Ustava SR Srbije), može zakonom propisati odredbu istog sadržaja. Napomenimo da po slovu saveznog Ustava Predsedništvo SFRJ nije bilo ovlašćeno da uputi jedinice savezne milicije na Kosovo i Metohiju, ali je ono to učinilo na osnovu saveznog zakona. Pitanje je ovde da li Ustav SR Srbije dopušta da se zakonom proširuje nadležnost Predsedništva, sa izuzetkom poslova iz oblasti narodne odbrane, gde takvu mogućnost Izvršno veće Skupštine SR Srbije, koje po Ustavu odgovara Skupštini za izvršavanje njenih zakona. Pritom za pokrajine nije od bitnog značaja da li će neku odluku donositi jedan ili drugi republički organ, Predsedništvo ili Izvršno veće. Ustavni propis da za izvršavanje i primenjivanje na teritoriji pokrajine republičkih zakona i drugih propisa koji se primenjuju na celoj teritoriji Republike odgovaraju organi u autonomnim pokrajinama (čl. 294. st. 1. Ustava Srbije), nije ovde neprebrodiva prepreka, jer već čl. 295. st. 2. ovog Ustava propisuje: "Ako organi u autonomnim pokrajinama ne izvršavaju republičke zakone i druge propise za čije su izvršavanje i primenjivanje odgovorni, Izvršno veće Skupštine Socijalističke Republike Srbije upoznaće o tome odgovarajući organ autonomne pokrajine i preduzeće druge mera u okviru svojih prava i dužnosti."

Dalji novum predstavlja rešenje nacrtu amandmana o nadležnosti Predsedništva u oblasti međunarodne saradnje. Po tačci 4. "Predsedništvo SR Srbije razmatra stanje u ostvarivanju međunarodne saradnje Republike i zauzima stavove radi pokretanja inicijative za predlaganje mera i usklađivanje delatnosti nadležnih organa u ostvarivanju te saradnje na teritoriji Republike kao celine; utvrđuje program međunarodne saradnje i međunarodnih poseta i način njihovog ostvarivanja." Do sada ovo pitanje nije bilo dovoljno

regulisano, što je omogućavalo poznate zloupotrebe organa Pokrajine Kosovo. Novim rešenjem se stoga popunjava jedna pravna praznina, koju je stvorila blanketna norma iz čl. 271. saveznog Ustava. No, da li se tim rešenjem stvarno skučavaju prava pokrajina, ali i opština, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, koje Ustav SFRJ jednake ovlašćuje na međunarodnu saradnju? U bitnome ne. Kao što je gore pokazano, Predsedništvo SR Srbije već ima određenu nadležnost u oblasti spoljnih poslova. S druge strane, međunarodna saradnja se ne može odvojiti od narodne odbrane i državne bezbednosti. Stoga je Skupština SR Srbije, koja je već ovlašćena Ustavom Republike da uređuje pitanja iz tih oblasti za celu Srbiju, vlasna takođe da uređuje i međunarodnu saradnju sa stanovišta narodne odbrane i državne bezbednosti. Zbog toga rešenje nacrta amandmana o međunarodnoj saradnji predstavlja opet samo preciziranje i preraspodelu nadležnosti između republičkih organa.

Ostale promene odnosno Predsedništva SR Srbije nemaju toliko političkog načaja, ali svejedno su izraz produbljenog uvida u funkcionisanje i međuzavisnost ustavnih institucija. Po tačci 3. st. 1. Predsedništvo odgovara za svoj rad Skupštini SR Srbije. Skupština i po postojećim rešenjima bira i razrešava članove Predsedništva. No, sada Predsedništvo treba da se još jače uključi u skupštinski sistem, što podrazumeva i potrebu da se zakonom ta odgovornost potpunije razvije. Jačoj odgovornosti Predsedništva pred Skupštinom treba da posluži i nova dužnost Predsedništva, iz st. 2. iste tačke, da Skupštini podnosi izveštaj o svom radu. Značajno je i to, što tačka 8. predviđa da predsednika i potpredsednika Predsedništva bira Skupština, i ne više samo Predsedništvo. Time se naročito predsednik Predsedništva izdiže iznad svojih kolega. U izvesnom smislu, on dobija svojstva parlamentarnog šefa države. U tačci 10. se izrično propisuje ono što je već praksa i što se podrazumeva, a naime da član Predsedništva ne može biti delegat u Skupštini SR Srbije niti izabrani ili imenovani funkcioner drugog republičkog organa.

Sve u svemu, rešenja Nacrta amandmana na Ustav SR Srbije u tekstu koji je utvrdila Skupština SR Srbije, neophodna su i korisna. Njihov politički značaj je golem. No, strogo pravno gledano, ona ne donose bitne novine u pogledu Predsedništva SR Srbije. Ona uglavnom izrično kažu, demonstriraju ono što je u važećem Ustavu već sadržano. Stoga se u njima pre nalaze interpretativne nego konstitutivne norme. Imajući to u vidu, nužno je da se, bez obzira na ishod postupka promene Ustava Republike, doneće zakon o Predsedništvu.

Dr MILAN PETROVIĆ, professeur

— Résumé —

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE DE SERBIE ET LES
CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS

La Présidence de la République Socialiste de Serbie est le chef d'Etat collectif de la République Socialiste de Serbie. L'institution de la Présidence, comme chef d'Etat collectif, qui est introduite dans le système constitutionnel yougoslave en 1971 et 1974 diffère des présidiums dans les pays socialistes car ceux-ci sont éléments du système de la confusion du pouvoir, tandis que le type yougoslave de la présidence est plus près du système de la division de pouvoir et par conséquence il ressemble au Directoire de la Révolution française et au Conseil fédéral suisse. Le procès du changement de la Constitution qui, en Serbie, est administré avec le but primaire d'instituer l'étatisme de la Serbie sur tout son territoire y inclus aussi des territoires des Provinces autonomes que représente la condition préliminaire fondamentale pour étouffer la contre-révolution de Kosovo, ce procès est centré justement dans les mains de la Présidence de la RS de Serbie et ses autorisations modifiées doivent assurer dans le premier rang l'étatisme de la RS de Serbie. Ces autorisations se rapportent à la défense nationale, à la sûreté d'Etat, à la sûreté publique et à la collaboration internationale et il faut assurer dans ces domaines la primauté de la Serbie comme d'un ensemble, sur les Provinces autonomes réellement devenues indépendantes. Mais les solutions données dans l'Esquisse des amendements sur la Constitution de la RS de Serbie soulignent en principe et rendent indiscutables les compétences que la Présidence de la République possède déjà. Dans le texte l'auteur tâche de montrer et de prouver l'authenticité de cette affirmation. Il en provient que les changements proposés de la position de la Présidence contiennent beaucoup plus de normes juridiques interprétatives que constitutive. L'institution de la Présidence de la RS de Serbie est juridiquement inachevée. Pour cette raison il est nécessaire, malgré l'issue du procédé des changements de la Constitution de promulguer la loi sur la Présidence. Les autres changements de la position constitutionnelle de cet organe sont plus de la nature technico-politique que de la nature essentiellement politique. D'une part l'influence de l'Assemblée de la RS de Serbie sur la Présidence devient plus forte et de l'autre côté la position du président de la Présidence qui en quelque sorte acquise la qualité d'un chef parlementaire de l'Etat.

DISKUSIJA

Dr SLOBODANKA STOJIĆIĆ

Red. prof. Pravnog fakulteta u Nišu

Najavila sam temu "Ustavni razvitak Srbije, 1804.-1918. godine", ne sa name-rom da govorim o šest ustava Srbije (1835, 1838, 1869, 1888, 1901. i 1903. godine), koji su bili u primeni, u smislu njihove detaljne analize, nego da istaknem koliko i kako ustavno pitanje u sebi sadrži sva značajnija pitanja društveno-političkih i pravnih odnosa i ustanova i kako su rešavana ili zaobilazena na primeru jednog zaokruženog procesa ustavnog razvijanja. Namera mi je bila, da u okvirima određenog državnopravnog statusa Srbije, kao samoupravne kneževine Srbije od 1830. godine do sticanja nezavisnosti i nezavisne kneževine i kraljevine Srbije od 1878. godine do 1918. godine, prikažem ona rešenja tih odnosa i ustanova koja su se i formalnopravno oblikovala kroz pojedine ustave ili ustavne zakone, ali istovremeno da prikažem i ona programska opredeljenja koja su naporima vladajućih režima zaobiđena, a u datim društveno-političkim uslovima su pružala perspektivu društvenog razvijanja i bila osnova progresivnih društvenih snaga u njihovoj borbi za prevazilaženje društvenih protivurečnosti.

Temu sam izabrala ne samo zato da ukažem na dugu tradiciju državnosti Srbije, u situaciji kada se kroz pojedina savremena ustavna rešenja, a još više u njihovoj primeni, na nju atakuje i kada se predlozima za njihovu izmenu nastoji ispraviti takva situacija, ne dakle da ta državnost Srbije i ustani razvitak buržoaske Srbije u XIX i posetkom XX veka budu argument više za zaista opravdane zahteve za promene putem amandmana na Ustav SFRJ i Ustav SR Srbije.

Isto tako, za navedenu temu nisam se odlučila zato što mi kao istoričaru nije bilo moguće sagledati mogućnosti ili opravdanost ponuđenih rešenja iz pomenutih amandmana kojima se želi ispraviti nefunkcionisanje Srbije kao države na čitavoj njenoj teritoriji ili njihovu nedovoljnost za postizanje svih potreba našeg društvenog i političkog trenutka. Baš naprotiv, istoričarima su takve procene mnogo lakše, jer oni prvenstveno imaju upravo takav pristup ponuđenim rešenjima (razvojni, istorijski) da najpre i najbolje mogu da ocene koliko su takva rešenja na liniji progrusa, koliko vuku napred i koliko će praksa pod njima omogućiti određene društvene tokove koji će biti ili ne biti osnova za dalje progresivne tokove.

Upravo zbog toga što *istorijski* znači *razvojno* izabrala sam da govorim o ustavnom razvitku kneževine i kraljevine Srbije, da bih na primeru jednog završenog procesa ustavnog razvijanja, koji pripada tradiciji ustavnosti na ovim prostorima, ukažem, istina u jednom drugom sistemu društvenih odnosa, na pojavu stalno prisutnu, zakonitu: stalno kretanje, razvitak, progresivnost u razvitku odnosa i ustanova, garancije i zaštite, stalno kretanje napred u ustavnom konstituisanju ržave kao izraza nosećih društvenih odnosa (buržoaskih) u onome vremenu u kome su politički predstavnici buržoaskih slojeva trazili za najpovoljnijim političkim oblikom državne organizacije za zaštitu interesa tih slojeva i našli ga u predstavničkom sistemu, u parlamentarnoj formi, s jedne, i u tome domenu prisustvo određenih političkih programa za zavodenje društveno progresivnih odnosa i ustanova: narodni suverenitet, narodna samouprava, garancija građanskih i političkih prava i sloboda – u onoj meri u kojoj je buržoaski društveno-politički okvir to mogao da prima, s druge strane. Mimo toga mnogi su programi i ideje preko toga nivoa potrebe buržoaskog sistema ušle u demokratsku tradiciju i razvitak socijalističke misli, koje su njihovi nosioci preneli u dalju borbu progresivnih društvenih snaga, koje će ih nositi do ostvarenja. Želela sam da ukažem na konkretnim primerima na načine na koje se putem ustava i političkog zakonodavstva pokušavalo da zaustavljaju takvi demokratski procesi, kada se ustavnim kompromisima i dogovorima oko raspodele društvene i političke moći, kroz pojedina ustavna rešenja, čuvala pozicija vlasti, odlagala progresivna kretanja i suzbijalo sve mimo zvanične ideološke osnove. Tim više u klasnim odnosima i baš zbog klasnih odnosa.

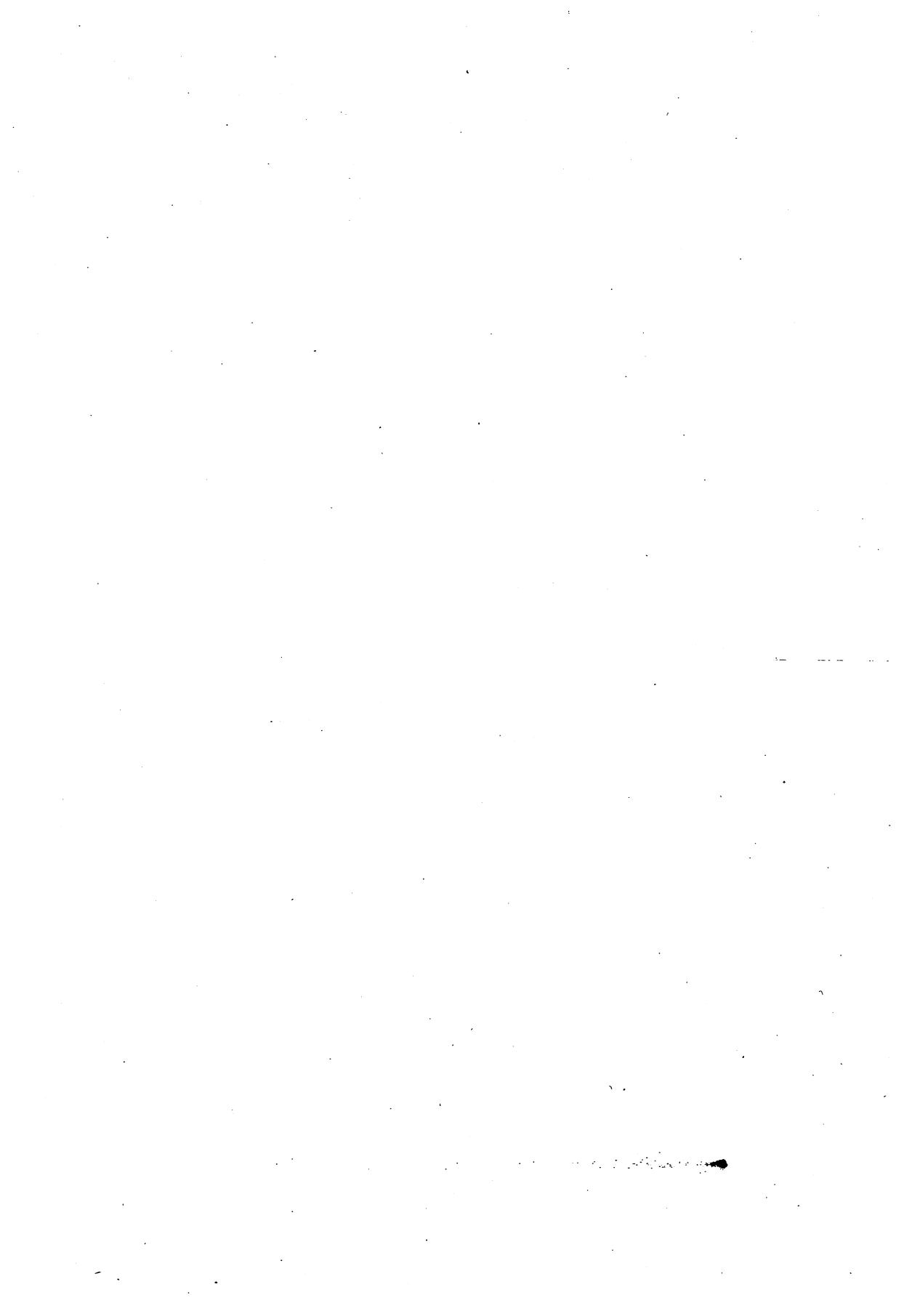
S obzirom na te pouke i poruke istorije, htela sam da skrenem pažnju da su se pod okriljem naših za sada primarnih političkih odnosa, koji su zbog nagomilanih protivurečnosti pogrešne prakse izbili u prvi plan iako nisu najbitniji, a sada se njihovo rešenje traži, ne zaboravi, ne ispusti, odnosno da što pre dođu na dnevni red i mnoge druge ustavne promene i u onim odnosima koji mogu da vuču napred ukupne društvene tokove u sferi odnosa i ideja, društvenih i političkih, koje su ugrađene u naš sistem odnosa. Mislim na ideju i ostvarenja samoupravljanja i samouprave na kojima socijalistički odnosi treba dalje da se razvijaju, da se ne zaustave, ne ukoče ti procesi za koje smo se trajno opredelili. Jednostavno, da se pod idejom i težnjom jačanja i obezbeđenja državnosti Srbije zbog nekih drugih odnosa koji ugrožavaju državnost republike Srbije na celoj teritoriji, ne odustane od progresivne ideje o slabljenju jedne po jedne državne funkcije, da se one zamenjuju samoupravnim, ideje o odumiranju države na svim našim prostorima kao našem trajnom opedeljenju, da se prestane da čine i mali pomaci ka njemu.

Sa toga aspekta kao istoričar i sa pozicija istorijskog, dakle razvojnog, htela sam da predočim da u našim ustavnim promenama putem amandmana na ustave nije dobro što su tako prošli predlozi o veću udruženog rada u Skupštini SFRJ, ili recimo predlog o izbornom sistemu, referendumu, izboru a time i odgovornosti predsedništva SFRJ, ili se ni u amandmanima nisu savezni kao i u amandmanima na republički ustav nisu ni posmene pojedine odredbe koje je život prevazišao, što je sve to ostavljeno za neka druga vreme. Mislim tu i na načelnost, deklarativnost pojedinih ustavnih odredbi u domenu zaštite političkih prava i sloboda, koje ostavljaju prostore da se ponude i u njihovoj razradi u samom ustavu, a još više u odgovarajućim zakonskim tekstovima, rešenja protivurečna njihovoj suštini i namerama ustavotvorca.

Za ovakve poteze za koje se zalažem nisu ni dovoljni ni pogodni amandmani na ustav, mora se ceo tekst ustava pogledati i usaglasiti, pa u tome smislu treba prevazići dogradnju ustava, nego ići na celovitu izmenu ustava, da bi se celovito otklonile blokade

privrednog razvijanja u meri u kojoj ustav, i uopšte pravo, treba da bude i mora da bude faktor razvijanja.

Ovo sam morala da naglasim baš zbog toga što sam na svoj način razumela zalažanje prof. Markovića za ulogu društvene nauke u ovakvim pitanjima, shvatajući je prvenstvenom i stvaralačkom u smislu da treba da otvara perspektive i pomaže progresivnim društvenim snagama koje treba da ih ostvaruju i nose.



I

1. Ustavne promene predstavljaju zvanično shvatanje društva i u čitavom svom toku nose opšta obeležja društva. Slika stvarnog društvenog razvoja data je u važećem ustavu i predlozima za njegovu promenu – u celosti i povezanosti raznovrsnih elemenata društva: ekonomskih, političkih, državnih, pravnih, klasnih, ideoloških, nacionalnih, moralnih, kulturnih, naučnih, istorijskih i drugih. Slika i prilika – to su ustav i društvo – uvek s istorijskim (datim) karakternim ulogama.

2. Ustav označava političko-pravni i državni okvir dostignute slobode. On dobi na značaju u uslovima političke prevlasti u društву, odnosno kad politička vlast postane dominantna sila u društvu. Politički vrhovi u Jugoslaviji slažu se s naukom u stanovištu da je politika dobila prevlast u brojnim oblastima društvenog života, počev od ekonomije, preko prava, sve do nauke, morala i dr. Izdizanje političke vlasti u samostalnu silu godinama se povezuje i sa nacionalnim kretanjima, kao što se vidi u ustavnim reformama. Izdizanje nacionalnog "momenta" nad ekonomskim dovelo je do nacionalnih ekonomija i ekonomskog pada. S ekonomskom krizom razvijala se i društvena kriza sve cestovitije.

3. Pravne nauke, u saradnji s drugim naukama, osobito društvenim, pozvane su da kritički ocene razmere krize. Nauka je u društву ne radi same sebe, nego radi društva.

Temeljni potresi zahtevaju temeljna istraživanja. Na žalost, naučna istraživanja su ili nedovoljna ili nedovoljno priznata, bar široj javnosti. Od nedovoljne primene nauke ili od njenog ograničavanja, nastaje šteta i zato što se ne zna pouzdano kakve su sve promene neophodne, i zato što se ne zna ishod amandmanima predloženih ustavnih promena.

4. Ovaj prilog je predlog za dalja i potpunija naučna istraživanja. I za njihovo utemeljenje u društveni rezultat. Prilog ima dva osnova. Prvi – opšta i posebna dostignuća u proučavanju (našeg) društva. Drugi – postojeći Ustav i predloženi amandmani – kao zvanični izraz jugoslovenskog društva.

II

1. Nerasvetljena svest našeg ustavotvorca kloni se putova koji su teorijski i istorijski osvetljeni. Tako stvarni ustavotvorac ostaje skriven u senici i kad njegov najznačajniji proizvod – ustav – izide na svetlo dana.

Teorijske novosti naših ustavnih promena 1968–1974. godine pokazale su se kao teorijski promašaji, bez primera u svetu. Teorija i praksa ustavnosti u svetu ne zna za takva ustavna rešenja kakva je dala naša ustavna reforma od 1968. do 1974. godine. Naš ustavotvorac je rešio nerešive protivrečnosti, spojio nespojivo: od federacije načinio je

organizaciju koja nije ni federacija ni konfederacija, a u takvoj organizaciji postavio je republiku koja je istovremeno i federacija i konfederacija. Zbog nedoslednosti, protivrečnosti, nepreciznosti, glomaznosti, nelogičnosti i traljave redakcije teksta ustavnih amandmana posle 1967. godine i ustava iz 1974. godine – teško je bilo koju tvrdnju uspešno

teorijski izvesti, a isto tako i oboriti – jednostavno nema teorije za takvu teorijsku mešavinu. Uz taj rizik sledi pregled dosad nepoznatih ustavnih rešenja.

2. Prvo je ustrojstvo SFRJ. Nazivno je SFRJ jednom "savezna republika" ili "federativna zajednica", a drugi put je "savezna država" kao "državna zajednica". U SFRJ se "suverena prava" ostvaruju u: 1^o federaciji, 2^o republici, 3^o pokrajini i 4^o opštini. Time je "federacija" postala pored federacije i konfederacija, s tim što sadrži i federalnu republiku Srbiju kao federalnu i konfederalnu državu. Nigde još nije bilo zabeleženo da jedna federacija sadrži još jednu posebnu federaciju i dve konfederacije. Međutim, zbog mešavine federalnih i konfederalnih elemenata, naša federacija nije potpuno a jeste delimično i federacija i konfederacija, kao što i Srbija i jeste i nije federacija – prosta država – konfederacija – nešto treće. Na taj način u Srbiji "važe" četiri ustavna sistema, a u Jugoslaviji "važi" pet ustavnih sistema.

3. Ustav SFRJ iz 1974. godine propisuje: "Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakog naroda na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje... ujedinili su se u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti i stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi – Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju..." (Ustav SFRJ, Osnovna načela, I, prvi stav). Zatim propisuje, menjajući pojmove, ili menjajući i pojmove i terminologiju, da je SFRJ "savezna država kao državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika, kao i socijalističkih autonomnih pokrajina Vojvodine i Kosova koji su u sastavu Socijalističke Republike Srbije" (Član 1. Ustava SFRJ). SFRJ je "zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi".

Socijalistička republika je nazivno "država", za razliku od SFRJ koja je "savezna država kao državna zajednica". I republika je zasnovana "na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi", kao i SFRJ, ali se razlikuje od SFRJ po tome što je "država zasnovana na suverenosti naroda" (član 3).

Pokrajina nije određena kao država, ni prosta ni složena, nego je "autonomna socijalistička samoupravna demokratska društveno-politička zajednica zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, u kojoj radni ljudi i građani, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava, a kad je to u zajedničkom interesu radnih ljudi i građana, naroda i narodnosti Republike kao celine Ustavom Socijalističke Republike Srbije utvrđeno – i u Republici". Zajednički interesi nisu pojmovno bliže određeni (član 4).

Dakle, savezna država Jugoslavija nije suverena, u republici kao državi suveren je narod, a u pokrajini narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava (svoja suverena prava i pomalo tuđa u republici), s tim što narodi i narodnosti "ostvaruju svoja suverena prava" i u republici – bez reciprociteta republičkih suverenih prava u pokrajini. Međutim, u SFRJ "narodi i narodnosti i radni ljudi i građani ostvaruju i obezbeđuju suverenost" i "ravnopravnost, nacionalnu slobodu, nezavisnost, teritorijalnu celokupnost", te "usklađuju... svoje zajedničke interese". Ovde je neophodno ukazati da u istom članu (244) dalje Ustav propisuje kako se ostvaruju "zajednički interesi", a da ne propisuje ni ovde, ni drugde, kako se ostvaruje i obezbeđuje suverenost, niti suverenost neposredno podvodi pod "svoje zajedničke interese".

Sasvim je izuzetan napor uložio naš ustavotvorac uzdižući opštine do suverenosti. Prvi put 1971. godine (Amandman XX) propisuje da "narodnosti ostvaruju svoja suverena prava i u opštini", pored prava koja su im ustavom obezbeđena u drugim društveno-političkim zajednicama. U gotovo istom tekstu ovu odredbu ponavlja u čl. 248. Ustava iz 1974. Tako su, prvi put u svetu, narodnosti doatile više "suverenosti" od naroda; narodi ostvaruju svoja suverena prava dva ili tri puta (u federaciji i republici, odnosno i u pokrajini one republike u čijem je sastavu pokrajina), a narodnosti četiri puta (još i u opštini). Tako se lako moglo legalizovati da emigranti suvereno odlučuju na Kosovu i u Metohiji o proterivanju srpskog naroda (i ne "samo" srpskog) i o državnoj i društvenoj sudbini svih naroda koji su (1918. godine i po odlukama AVNOJ 1943. godine) stvorili Jugoslaviju.

Ovakve ustavne promene omogućile su da u ustanom ustrojstvu Srbije postanu pokrajine suverene i da suvereno odlučuju o pretežnom delu Srbije i srpskom narodu, a da taj pretežni deo Srbije i srpskog naroda – koji nije u pokrajinama – ne odlučuje suvereno nikočemu: ni o celini republike (učestvuju pokrajine neposredno ili davanjem saglasnosti), ni o pokrajinama (autonomne su), pa čak ni o sebi (nema svoje posebno predstavničko telo – skupštinu).

Pečat na prikazano ustavno ustrojstvo Srbije, započeto 1968. godine (Amandman VIII, zatim XVIII) i utvrđeno 1974. godine (Ustav SFRJ, Deo četvrti, Glava I), a i Jugoslavije, stavljen je ustavnim odredbama o promeni Ustava (Deo peti). Propisano je da čitav postupak zavisi od odluka "skupština svih republika i pokrajina", bilo "uz saglasnost", bilo da se "saglase".

Ustavne promene u Jugoslaviji 1968–1974. donele su, uz ostalo, i ove značajne novine:

- 1° Raspadanje Jugoslavije podignuto na stepen ustavnog principa;
- 2° Pretapanje federacije u konfederaciju konfederacija;
- 3° Ukipanje države odnosno suvereniteta srpskog naroda, uz zadržavanje suvereniteta drugih naroda i uspostavljanja suvereniteta narodnosti;
- 4° Slabljenje samoupravljanja uz jačanje birokratije;
- 5° Smanjenje vrednosti sredstava u društvenoj svojini;
- 6° Opadanje ekonomske i političke moći Jugoslavije.
- 7° Napuštanje avnojevskih načela.
- 8° Uvođenje načela saglasnosti (jednoglasja, konsensusa) namesto demokratskog (većinskog) načela odlučivanja.

4. Ustavne promene 1968–1974. dovele su kritičku misao do ocene "ustavnosti ustava" ili "unutrašnje ustavnosti". Što ustav daje jednom – uzima drugom rukom. Nai-me, ovaj ustav odstupa od svojih sopstvenih načela. Time otvara pitanje: da li ustav (može da) odstupa od svojih osnovnih načela, ili je odstupanje njegovo načelo? Suštinsko pitanje je pitanje "važenja" ustava. Može li ustav od šest slučajeva u pet republika propisati jedan ustavni režim, a u jednoj republici (Srbiji) izmeniti (dotadašnji) opšti režim? Treća strana istog pitanja – važenja ustava – ogleda se u postupku donošenja (usvajanja) odnosno menjanja ustava. Može li se menjati ustav neustavnim postupkom? Ako se ustav doneše suprotno propisanom postupku (u ustavu propisanom postupku) – da li važi ili ne važi? Dva oprečna rešenja su: 1^o ako "postupak" donošenja ustava nije obavezan za ustavotvorca pri donošenju ustava, onda nijedna (buduća) promena ustava više ne mora biti po "postupku" i svaka odluka ustavotvorca može biti ustav, ili 2^o ako je "postupak" donošenja ustava obavezan za ustavotvorca, ustav "važi" samo kad je donesen po (ustavom)

propisanom postupku. Kad ustav propisuje postupak za svoju promenu – propisuje neustavnim slučaj, proizvoljnost, samovlašće i bezvlašće. Propisivanje postupka za promenu ustava označava stepen dostignutog civilizacijskog razvoja, odnosno stepen ostvarene slobode.

Jugoslovenski ustavotvorac pristupio je 1973. godine prvom rešenju, davši mu privid drugog rešenja. Naime, 1973. godine istekao je mandat saveznim poslanicima izabranim za period od 1969. do 1973. godine. Veće naroda Savezne skupštine, bez ustavnog osnova, odnosno protivustavno, proglašava 31. marta 1973. godine "Ustavni zakon o produženju mandata saveznih poslanika" i u prvom od svega dva člana ovog pravnog hermafrodita: "Saveznim poslanicima, izabranim za period od 1969. do 1973. godine, produžava se mandat do prvog sastanka novoizabrane Savezne skupštine, a najdalje za godinu dana."

Poseban kuriozitet jeste što i takav protivustavni "Ustavni zakon" traži protivustavnu ustavnost u svom drugom (poslednjem, dakle) članu: "Ovaj zakon stupa na snagu kad ga, u smislu ustavnog amandmana XII tačka 3, proglaši Veće naroda Savezne skupštine."

"U smislu" pozvanog amandmana "ovaj zakona" nema smisla. Tako je "ovaj zakon" otkrio tajnu svog smisla – da nemá smisla. Takvo je stanje stvari sa saveznim poslanicima i njihovom skupštinom. Zato čak ni u ponovljenoj prilici da ponište neustavni akt, skupština ostaje neustavna. Uostalom, Veće naroda, po postupku predviđenom za promenu ustava proglašava akt u kome piše da je "zakon", te protivustavnost nastavlja bezakonjem. Ovo Veće naroda proglašilo je 1974. godine Ustav SFRJ.

III

AVNOJ, na svom drugom zasedanju, 29. i 30. novembra 1943. u Jajcu, doneo je temeljne odluke za današnju Jugoslaviju. Ove odluke su iz temelja poljuljane ustavnim reformama 1968–1974. godine.

Budući da se priziva duh AVNOJ-a u raspravama o ne/saglasnosti postojećih ustavnih rešenja i ponuđenih rešenja, dobro je podsetiti se prvih temelja naše državnosti u odlukama AVNOJ-a.

U Deklaraciji Drugog zasedanja Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije konstatiše se da su narodi Jugoslavije "počeli oslobođati svoju zemlju i time sebi ne samo stekli, nego i osigurali pravo na samoodređenje, uključujući pravo na otcepljenje ili ujedinjenje s drugim narodima". Već tada "narodi Jugoslavije opravdano zahtevaju da se uspostavi takvo državno vođstvo, koje će i po svom sastavu i po svom programu biti jemstvo da će svim narodima Jugoslavije u federativnoj Jugoslaviji biti i stvarno osigurana istinska ravnopravnost".

Istaknuta načela o ravnopravnosti naroda u federativnoj Jugoslaviji ukidana su već amandmanima iz 1968., donesenim na ustav iz 1963. godine. Amandman VIII uvodi autonomne pokrajine neposredno u federaciju. Amandman XVIII uvodi socijalističke autonome pokrajine u federalnu Srbiju. Ovaj amandman daruje pokrajinama ustavni zakon i vrhovni sud u rangu republičkog. Amandamanom XIX narodnosti stiču "suverena prava" kao i narodi. Tri godine zatim, 1971. godine, amandman XX izjednačava suverena prava u republici i pokrajini, dodajući da narodnosti ostvaruju suverena prava i u opštini. Amandmanom XXXII iz 1971. godine stavljena je tačka na ustavne reforme: uveden je tzv. kon-sensus u odlučivanje o promeni ustava. Time je ravnopravnost naroda u federativnoj Jugoslaviji konačno preseljena u muzej.

AVNOJ, pošto je konstatovao najvažnije činjenice za odlučivanje, "kao najviše i jedino pravo predstavništvo volje svih naroda Jugoslavije" odlučuje: "4. da se Jugoslavija izgradi na demokratskom federalnom principu kao državna zajednica ravnopravnih naroda". U posebnoj odluci, donesenoj na osnovu odluke u navedenoj Deklaraciji, pozivajući se "Na osnovu prava svakog naroda na samoopredeljenje, uključujući pravo na otцепljenje ili na ujedinjenje sa drugim narodima" data su načela izgradnje Jugoslavije na federalnom principu:

"1. Narodi Jugoslavije nikada nisu priznali i ne priznaju raskomadanje Jugošlavije sa strane fašističkih imperialista i dokazali su u zajedničkoj oružanoj borbi svoju 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 nikada više ne bi postala domenom koje hegemonističke klike, Jugoslavija se izgrađuje i izgradiće se na federalnom principu, koji će obezbediti punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca, Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine."

U tački 3. odlučuje se zato da je AVNOJ "vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko telo naroda Jugoslavije i vrhovni predstavnik suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao celine".

Ustavi iz 1946. i 1963. potvrđuju navedene odluke AVNOJ-a. A amandani 1968–1971. i Ustav iz 1974. godine poništavaju ove odluke za Srbiju i Srbe, to jest za jedan ustavotvorni narod. Srpski narod je izgubio domovinu izgubivši suverenost. Ne samo go ni materijalno. Niko, pa ni republička skupština, ne može odreći suverenost jednom ustavotvornom narodu. Suverenost je odluka slobode, i to u onoj meri u kojoj slobodu određuje politika i država i pravo. Odricanje suvereniteta je odricanje slobode, a na odricanje slobode jednom narodu niko nema prava. Odricanje suverenosti i ravnopravnosti ne može biti legalan čin ni s prizivom na skupštinu, čak i kad je skupština legalna. U svojim načelnim i osnovnim odredbama svi posleratni ustavi proglašavaju suverenost i ravnopravnost naroda, te u posebnim odredbama treba da ih potvrde konsekventno i za Srbiju i Srbe, kao što čine za druge republike i druge narode. Zato odricanje suverenosti i ravnopravnosti nosi znake izdaje i nelegitimnosti.

IV

Predlozi ustavnih promena nameću se po prirodi stvari. Neki od njih bi mogli biti:

1. Prvi neophodan uslov demokratskog odlučivanja jeste izmena načina izmene ustava – Jugoslavije i Srbije. Umesto "saglasnosti" skupština republika i pokrajina, koja omogućuje teror manjine, treba vesti većinsko načelo kao demokratsko – za menjanje ustava i sve odluke od jugoslovenskog značaja.

2. Vesti ravnopravnost i suverenost naroda – bez izuzetka.
3. Vesti što šire neposredne izbore.
4. Vesti veće rada u skupštine – kao ravnopravni skupštinski dom.
5. Vesti izbor predsednika države, umesto predsedništava.
6. Vesti bezizuzetnu ravnopravnost republika.
7. Pokrajine ustrojiti po načelu ravnopravnosti naroda i narodnosti.

