

Dr Vladimir Mikić*

POLA VEKA „LOŠEG STARENJA“: ZAŠTO USTAV SFRJ IZ 1974. GODINE NIJE STEKAO „STATUS GRAĐANSTVA“ U MODERNOJ UPOREDNOJ USTAVNOSTI?

Rad posvećujem uvaženom i dragom profesoru Jovici Trkulji. Njegove davno izgovorene reči da nagrada Fondacije „Miodrag Jovičić“ obavezuje laureata na strogo uvažavanje najviših etičkih standarda u naučnoj delatnosti i svakodnevnom životu jedinstvena su pohvala i podsetnik. Takvu poruku nisam dobio pre, niti kasnije, a verujem da je bilo uporedivih okolnosti i srodnih povoda. Nastojacu da i dalje primerom stremim ispunjenju ovog uzvišenog naloga, zahvalan na tome što sam dobio jedinstvenu priliku da budem pozvan da ga sledim.

„Nekad je Ustav značio daleko više nego danas. Danas je to, umnogome, prazna parola i mrtva reč na hartiji koje ce malo pridržavaju i oni koji su Ustav doneli, a još manje oni zbog kojih se Ustav donosi.“

Prof. dr Kosta Čavoški¹

Apstrakt: Istraživanje se zasniva na poređenjima rešenja iz Ustava Jugoslavije iz 1974. godine sa onima koja su sadržana u važećim ustavima u svetu. U izradi rada korišćeni su normativni, uporedni i istorijski metod, u svrhu utvrđivanja kakav je uticaj taj ustav ostvario na one koji su usvajani u narednih pedeset godina. Iako tekstualno nesrazmerno sadržajan, ovaj ustav nije pružio doprinos komparativnoj nauci i praksi. Ovaj zaključak se temelji na oceni atipičnog organizovanja federalne države, jednopartijskog modela vlasti, suženog oblika ostvarivanja ličnih prava i sloboda i konstitucionalizacije perifernih i ideološki obojenih pojava koje ne spadaju u ustavnu materiju. Bremenit suvišnim formulacijama koje su nedostojne normativnog rangiranja na ustavnom nivou, a štetno revolucionaran u oblasti federalizma i uređivanja socijalnih prilika, pola veka kasnije ovaj ustav, posmatrano iz uporednopravne perspektive, predstavlja loš primer ustavnog normiranja.

Ključne reči: Ustav SFRJ iz 1974. godine, socijalistička ustavnost, uporedna ustavnost, ustavna istorija Jugoslavije, ustavna istorija Srbije.

* Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd; e-mail: mikic.vlada@gmail.com, v.mikic@iup.rs

1 *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. XXXVIII, br. 1–2, januar–april 1990, *Materijali (sudске odluke, pravni lekovi, podnesci) o zabranjenom broju 3 „Anala“ za 1971. godinu*, str. 208.

1. UVODNA RAZMATRANJA

U februaru 2024. godine obeležava se pola stoleća od usvajanja Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije („SFRJ“) iz 1974. godine, četvrtog ustava socijalističke Jugoslavije od njenog osnivanja. Među njegove približne „vršnjake“ ubrajaju se ustavi: Narodne Republike Bangladeš (1972), Demokratske Narodne Republike Koreje („Severna Koreja“) (1972), Islamske Republike Pakistan (1973), Republike Grčke (1975), Republike Portugalije (1976) i Kraljevine Španije (1978). Ipak, svi ovi ustavi još uvek su na snazi (razume se, uz amandmane usvojene u prethodnom periodu). Ustav SFRJ iz 1974. godine („Ustav iz 1974“) jedva da je doživeo svoje „punoletstvo“ kada je na tlu današnje Crne Gore i Republike Srbije zamenjen Ustavom Savezne Republike Jugoslavije (aprila 1992), a na području drugih bivših članica SFRJ nešto ranije – ustavima Republike Hrvatske (decembra 1990), Republike Makedonije (novembra 1991), Republike Slovenije (decembra 1991) ili, kasnije, Ustavom Republike Bosne i Hercegovine (februara 1993), stavljenim van snage usvajanjem Ustava Bosne i Hercegovine (iz novembra 1995).

Sa 406 članova i nešto više od 40.000 reči, Ustav iz 1974. je „nosio omrznuti epitet najdužeg ustava na svetu“.² Ipak, sâm obim teksta Ustava nije njegova najupečatljivija odlika, mada u tom smislu predstavlja autentični istorijski oblik istinskog nasrtaja na primerene granice ustavne materije. Ustav iz 1974. obiluje nezgrapnim, predugačkim rečenicama i sadrži veoma česte reference na ideološke kategorije iz narativa socijalizma (ili, kako se u Ustavu navodi, „socijalističke revolucije“), samoupravljanja, marksizma i komunizma. Njegovim odredbama postavljeni su temelji za – u komparativnim okvirima gotovo potpuno nepoznato – utemeljenje istinske državnosti ne samo federalnih jedinica („republike“) SFRJ već i jedinica teritorijalne autonomije („pokrajine“) u sastavu tadašnje Socijalističke Republike Srbije, jedne od članica SFRJ.

Temeljna prava i slobode Ustavom iz 1974. su zajemčena, u izvesnoj meri, na ograničen način i često u funkciji ostvarivanja proklamovanih ciljeva kojima se ustavopisac vodio. Ustav je zasnovan na principima socijalističke ustavnosti koja je ostavila ključan trag na ustavima istočnoevropskih (i pojedinih drugih južnoevropskih) država, i to: Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (iz 1936. godine, poznat kao „Staljinov ustav“), Ustav Narodne Socijalističke Republike Albanije (1946), Ustav Mađarske Narodne Republike (1949), Ustav Narodne Republike Poljske (1952), Ustav Čehoslovačke Socijalističke Republike (1960), Ustav Socijalističke Republike Rumunije (1965), Ustav Nemačke Demokratske Republike (1968) i Ustav Narodne Republike Bugarske (1971). Sasvim u skladu sa socijalističkom ustavnom tradicijom, formulacije sadržane u Ustavu iz 1974. koje se odnose na pojmove „demokratija“ i „demokratski“ imaju fasadnu funkciju, s obzirom na to da se politički sistem socijalističke Jugoslavije od osnivanja temeljio na jednopartijskom modelu i represivnom policijskom, upravnom i sudskom aparatu.

2 Marković, R., 2012, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, str. 137.

Cilj ovog rada je da se ustanovi u kojoj su meri rešenja iz Ustava iz 1974. godine „živa“ u današnjoj uporednoj ustavnosti, posle preuzimanja ili ugrađivanja u ustave mlađe od poslednjeg celokupnog ustavnog dokumenta socijalističke Jugoslavije. Razume se da ne bi bilo valjanog metodološkog opravdanja za pokušaj da se ustav usvojen pre pola veka jednostavno *poredi* sa ustavima usvojenim u narednom periodu, jer bi takav postupak mogao da bude protumačen kao oblik istraživačkog retrospektivnog ismevanja sudbini Ustava iz 1974. i rešenjima sadržanim u njemu. Ovo naročito važi jer je svega deceniju i po nakon usvajanja tog ustava usledio niz uistinu tektonskih političkih (a time i ustavnih) promena na tlu Istočne Evrope (uključujući i područje nekadašnje SFRJ). Te su promene nužno vodile potpunom odstupanju niza država od modela na kojem je delimično zasnovan i Ustav iz 1974.

Namera autora ovog rada je da pokuša da utvrdi da li je Ustav iz 1974, sa današnje tačke gledišta, stekao zasluge za razvoj savremene uporedne ustavnosti ili je predstavljao normativni izraz nastojanja njegovog donosioca da političke i društvene odnose u SFRJ uredi na sasvim specifičan način, ali bez osobitog istorijskog nasleđa na planu komparativne ustavnosti. Ustav iz 1974. sadržao je, svakako, neka napredna komparativna rešenja, poput instituta lokalnog referenduma (član 118) ili prava čoveka na zdravu životnu sredinu (član 192. stav 1). Ipak, širim istraživačkim pogledom trebalo bi utvrditi da li su u njemu sadržane i neke odredbe za koje se ne može tvrditi da su predstavljale avangardna rešenja, odnosno da su prihvaćene u kasnije usvojenim ustavima. U temelju ovog rada nalazi se nastojanje da sa adekvatne vremenske distance bude ocenjen značaj Ustava iz 1974. za današnju uporednu ustavnost.

2. NORMATIVNO-IDEOLOŠKI TEMELJI USTAVA IZ 1974. I SAVREMENA UPOREDNA USTAVNOST

Ustav iz 1974. u velikoj meri nadilazi odmereno ustavno regulisanje društvenih prilika. Kao potvrda teze da je reč o aktu „izuzetno niskog pravnog kvaliteta normativnog teksta“³ služi podatak da je autoru ovog rada bilo potrebno dva minuta i trideset sekundi da naglas pročita tekst odredbe stava 3. Odeljka II Osnovnih načela, koju čini *jedna* rečenica, sačinjena od 315 reči (posvećenih ulogama društvene svojine sredstava za proizvodnju). Ovoj odredbi po obimu konkurišu stav 2. Odeljka IV Osnovnih načela (društvene uloge i obaveze radničke klase i radnih ljudi), koji sadrži 287 reči i, podrazumeva se, ima *jednu* rečenicu, i stav 4. Odeljka VIII Osnovnih načela (funkcije Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije) sa 310 reči u jednoj rečenici. Tim pre se čini potpuno neprimerenim istovremeno postojanje članova koji sadrže – ispravno – svega nekoliko reči („Rad Ustavnog suda Jugoslavije je javan“) (član 380) i onih koji se sastoje od celih traktata. Primera radi, sasvim neadekvatno je rešenje iz člana 105. stav 1. odredbe u kojoj su pobrojani obavezni elementi *samoupravnog sporazuma o udruživanju u radnu organizaciju*. Ovih elemenata je 20, a pridružena

3 *Ibid.*

im je opšta klauzula o potencijalnim dodatnim elementima ovog instituta, koji „je Ustavom utvrđen kao najznačajniji element ostvarivanja udruženog rada“, pošto „nema udruživanja bez samoupravnog sporazuma“.⁴ Potpuno nepotrebnu odredbu i svojevrsni *ustavni pleonazam* predstavlja i rešenje prema kojem „Predsedništvo SFRJ vrši svoja prava i dužnosti na osnovu i u okviru ovog ustava i saveznih zakona i odgovorno je za to“ (član 329). Verovatno nema potrebe raspravljati o tome da li u ustavnu materiju spada odredba člana 17. stav 2, prema kojoj „dohodak koji zajednički ostvare udruživanjem rada i sredstava, osnovne organizacije udruženog rada raspodeljuju u celini među sobom prema svom doprinosu ostvarivanju tog dohotka, a na osnovu merila koja utvrde samoupravnim sporazumom“.

Ustav iz 1974. u značajnoj meri propagira *ideološke* motive kojima su se vodili njegovi donosioci. Prema jednom takvom primeru, „vaspitanje i obrazovanje se zasnivaju na tekovinama savremene nauke i posebno marksizma“ (Osnovna načela, stav 3. Odeljka V). U Ustavu se pominju i „osnove socijalističkog društvenog uređenja“ (član 64. stav 1), ali se podvlači i da „sudsku funkciju u jedinstvenom sistemu vlasti i samoupravljanja radničke klase i svih radnih ljudi vrše redovni sudovi kao organi državne vlasti i samoupravni sudovi“ (član 217). Da otkloni svaku potencijalnu zabunu povodom pitanja *normativnosti* Osnovnih načela, ustavopisac podvlači da ovaj uvodni deo Ustava ima obavezujuće pravno dejstvo po *sve i svakoga*.⁵

Ustavom je na sasvim autentičan način utvrđen položaj pripadnika *radničke klase*, što ne nailazi na uporedive primere u komparativnoj ustavnoj nauci. Ovo može osnovano da se tumači kao prećutna povreda načela jednakosti građana, garantovanog odredbama st. 1. i 2. člana 154. Na ovaj način Ustav je „otklonio istinsko učešće pojedinačnih građana u političkom životu zemlje“,⁶ a, s druge strane, „omogućio je radniku da bude nosilac ekonomske i političke suverenosti“.⁷ U preambuli Ustava (među prvim rečima) pominju se „radnici i seljaci i napredni ljudi svih naroda i narodnosti“, a Jugoslavija je, na posredan način, definisana kao „socijalistička federativna zajednica radnih ljudi“ (Osnovna načela, stav 3. Odeljka V). U Ustavu se još pominju i „vlast radničke klase i svih radnih ljudi“ (Osnovna načela, stav 1. Odeljka II i stav 3. Odeljka IV), a „radnička klasa i svi radni ljudi nosioci su vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima“ (član 88. stav 1). Nalik tome, „radnička klasa i svi radni ljudi ostvaruju vlast i upravljaju drugim društvenim poslovima organizovani u organizacije udruženog rada i

4 Kulić, D., 1977, Promene u ustavnom sistemu Jugoslavije od Ustava SFRJ 1963. do Ustava SFRJ 1974. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, str. 84.

5 „Izražavajući osnovna načela socijalističkog samoupravnog društva i njegovog napretka, ovaj deo ustava je osnova i pravac za tumačenje ustava i zakona, kao i za delovanje svih i svakoga“ (Osnovna načela, Odeljak X), Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Sl. list SFRJ*, br. 9/74.

6 Guzina, D., 2000, The Self-Destruction of Yugoslavia, *Canadian Review of Studies in Nationalism*, Vol. 27, No. 1–2, p. 27.

7 Bagwell, B., 1991, Yugoslavian Constitutional Questions: Self-Determination and Secession of Member Republics, *Georgia Journal of International & Comparative Law*, Vol. 21, p. 504.

druge samoupravne organizacije i zajednice i klasne i druge društveno-političke i društvene organizacije“ (član 88. stav 2), a „radni ljudi ostvaruju vlast“ (član 89. stav 1). Prema istom obrascu, „niko ne može vršiti [...] javne [...] funkcije i javna ovlašćenja ako mu nisu [...] povereni od radnih ljudi ili od skupštine društveno-političke zajednice“ (član 94), a „opština je samoupravna i osnovna društveno-politička zajednica, zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi“ (član 116. stav 1). U SFRJ „sva vlast pripada radničkoj klasi u savezu sa svim radnim ljudima grada i sela“ (Osnovna načela, stav 1. Odeljka IV).

Sasvim na „liniji“ sa pobrojanim rešenjima stoji i odredba prema kojoj je „svaki akt i radnja kojima se povređuju ova prava radnika“, ni manje ni više nego „protivustavan“ (član 14. stav 3). Ustavom je zajemčeno pravo „organizacija udruženog rada“, „samoupravnih interesnih zajednica“, te „drugih društvenih pravnih lica“ da „samoupravnim sporazumom“ *osnuju banku* (član 39. stav 1). Da li je zaista ustavna materija način osnivanja i poslovanja banaka i raspodela prihoda ostvarenih po osnovu njenih aktivnosti (čemu su posvećeni čl. 39–41)? Isto važi za pravo na osnivanje „zajednice osiguranja imovine i lica“ iz člana 42, kao i za pravni položaj privrednih subjekata koji se bave „poslovima prometa robe i usluga“, odnosno „poslovima izvoza i uvoza“ (član 43. st. 1–4), te način raspodele dohotka zemljoradničke zadruge (član 62. stav 4).

Radu i radnicima posvećene su odredbe čl. 10–59. Ustava iz 1974, što predstavlja sasvim originalno rešenje u uporednoj ustavnosti. Iako je hvale vredna želja ustavopisca da u najvećoj meri zaštiti interese radnika („radnih ljudi“), ostaje utisak da su mu na raspolaganju stajali diskretniji metodi, prvenstveno oni koji pripadaju zakonodavnoj grani vlasti. Na planu promovisanja interesa radnika Ustav iz 1974. zaista predstavlja autentičan dokument, čiji opseg zaštite radničke populacije ne sledi nijedan drugi ustav sadašnjice. Suštinskih poklapanja ima samo sa retkim ustavima, poniklim iz jezgra socijalističke ustavnosti. Tako se u stavu 4. preambule Ustava Narodne Republike Kine (1982) pominje „radnička klasa“ kao osnov „narodne demokratske diktature“ (slično je navedeno u stavu 1. člana 1. istog akta), a član 4. Ustava Severne Koreje stipulira da suverenost u toj zemlji „počiva u radnicima, seljacima, vojnicima, radnim intelektualcima i ostalom radnom narodu“. Prema članu 1. Ustava Republike Kube (2019), to je karipsko ostrvo u političkom smislu „socijalistička država radnika“.⁸ Na evropskom tlu danas nema sličnih rešenja; *radnik* se ne pominje kao nosilac suverenosti, već isključivo kao subjekt čija su prava zaštićena ustavom. U ovom smislu izuzetak – makar samo *formalne* prirode – predstavlja uvodna odredba Ustava Republike Italije (1948), u kojoj se kaže da je ta država „demokratska republika, zasnovana na radu“ (član 1. stav 1). Drugih, *operativnih* odredaba kojima bi radni narod bio definisan kao nosilac suverenosti, ili barem prepoznat kao *naročita* ustavna kategorija, nema danas u Evropi.

8 „Radni narod“ ili „radnička klasa“ pominju se, u bitno ideologizovanom kontekstu, i u ustavima Narodne Demokratske Republike Laos iz 1991. (član 2, član 39. st. 2 *et seq.*) i Socijalističke Republike Vijetnam iz 1992. (član 2. stav 2, član 4. st. 1. *et seq.*).

3. SAVREMENI OSVRT NA JEDNOPARTIJSKI SISTEM I IDEOLOGIJU SOCIJALIZMA KAO OSNOVE USTAVNOG UREĐENJA

Višestranački sistem, partijski pluralizam, kao i sloboda udruživanja i sloboda osnivanja i funkcionisanja političkih stranaka danas je *conditio sine qua non* ustavnog regulisanja političkog sistema svake od evropskih država⁹ i značajnog broja država u svetu. To svakako nije bio slučaj u vreme usvajanja Ustava iz 1974, a političke sisteme pojedinih država van evropskog kontinenta i danas odlikuje jednopartijska priroda. Ipak, da bismo uvideli koji važeći modeli nude rešenja srodna poslednjem ustavu SFRJ, ponovo smo prinuđeni da „zavirimo“ u ustave Kine, Kube, Laosa, Severne Koreje i Vijetnama. Komunistička (*revolucionarna, radnička*) partija pominje se kao nosilac političkih procesa u preambuli (st. 3–4. i 9) i normativnim delovima (član 1. st. 2. *et seq*) Ustava Kine, Ustava Laosa (stav 3. preambule, čl. 3. *et seq*), Ustava Severne Koreje (stav 4. preambule, čl. 11. *et seq.*), Ustava Vijetnama (stav 2. preambule, čl. 4. *et seq.*), te Ustava Kube (stav 13. preambule, čl. 5. *et seq.*).

Ustav iz 1974. podseća već na početku uvodne rečenice preambule na „istorijsku činjenicu“ da su „radnici i seljaci i napredni ljudi svih naroda i narodnosti Jugoslavije, ujedinjeni u Narodnooslobodilačkom frontu s Komunističkom partijom na čelu“. U preambuli se ukazuje i na put „izgradnje komunističkog društva“, a Savez komunista Jugoslavije („SKJ“) javlja se u Ustavu kao „pokretač i organizator narodnooslobodilačke borbe i socijalističke revolucije i svesni nosilac težnji i interesa radničke klase“ i „vodeća idejna i politička snaga“ (Osnovna načela, Odeljak VII, st. 1. i 4). Predsednik SKJ ima *ex officio* položaj u okviru Predsedništva SFRJ, pored članova koje delegira svaki od subjekata federacije (član 321).

Dvodomu Skupštinu SFRJ čine Savezno veće i Veće republika i pokrajina, a za prvi od navedenih domova „kandicioni postupak sprovodi Socijalistički Savez [radnog naroda Jugoslavije]“.¹⁰ Prema Ustavu iz 1974, „kandidate za delegate za Savezno veće predlažu delegacije osnovnih samoupravnih organizacija i zajednica iz reda članova delegacija tih organizacija i zajednica i društveno-političke organizacije u okviru Socijalističkog saveza radnog naroda iz reda svojih delegacija“ (član 291. stav 3). Jasno je vidljivo da Socijalistički savez radnog naroda Jugoslavije („SSRNJ“) ima privilegovan položaj u odnosu na bilo koju drugu političku organizaciju, odnosno upravo *monopol* u oblasti kandidovanja na važnu funkciju člana donjeg doma saveznog parlamenta.

Ustav iz 1974. ne poznaje ni, *stricto sensu*, načelo podele vlasti. U njemu se ne pominje izvršna vlast: dok su u st. 2–3. člana 92. izrekom navedeni sudovi, kao organi koji vrše „sudsku funkciju“, i „ustavni sudovi“, kojima je poverena „zaštita ustavnosti“. U stavu 1. istog člana navedeno je da „funkcije vlasti i

9 Mikić, V., 2022, *Pojmovnik evropske ustavnosti*, Beograd, Službeni glasnik, str. 624–625, 628–632 i 856–860.

10 Fira, A., 1981, *Ustavno pravo*, Beograd, NIGRO „Prosvetni pregled“, str. 378.

upravljanja drugim društvenim poslovima u društveno-političkim zajednicama vrše skupštine i njima odgovorni organi“. Skupštinski sistem („koncept skupštinske vladavine“)¹¹ izrekom je naveden u naslovu člana 132, a u tekstu prve odredbe ovog člana navodi se da je Skupština SFRJ „najviši organ vlasti“ (član 132. stav 1; isto je navedeno u članu 282. stav 1). Ona „utvrđuje politiku i odlučuje o osnovnim pitanjima od značaja za politički, privredni, socijalni i kulturni život“ (član 143) i predstavlja nas kao „organ društvenog samoupravljanja“ (član 132. stav 1). Dodatno, uvidom u tekst odredbe člana 205. stav 1, stiče se utisak da je relativizovana sudska funkcija jer „starenje o ustavnosti i zakonitosti je dužnost sudova, organa društveno-političkih zajednica, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, kao i nosilaca samoupravnih, javnih i drugih društvenih funkcija“.

Jednako je važna činjenica da je Ustavom iz 1974. kreirana mogućnost da tadašnji predsednik SFRJ (jedini predsednik od konstituisanja socijalističke Jugoslavije) Josip Broz, na osnovu odluke Skupštine, bude proglašen za doživotnog predsednika republike, „bez ograničenja trajanja mandata“ (član 333). Okolnost da je ime jedne ličnosti ušlo u tekst ustava, uz navođenje njegove „istorijske uloge“ u podrobno pobrojanim istorijskim procesima i događajima, bila je autentična i u doba usvajanja Ustava, a sa današnje tačke gledišta predstavlja istinski istorijski kuriozitet. Naime, Mustafa Kemal Atatürk (Mustafa Kemal Atatürk) nije bio živ u trenutku kada je njegovo ime uneto u tekst Ustava Republike Turske (1982),¹² kao ni Mao Cedung (Mao Ze Dong) u momentu usvajanja Ustava Kine, u kojem se pominje.¹³ Rešenju iz Ustava iz 1974. bliži je obrazac iz Ustava Severne Koreje, u čijem se tekstu izrekom pominju „veliki drugovi Kim Il Sung i Kim Džong Il“.¹⁴ Ipak, ni kineski ni severnokorejski diktatori nisu svoja imena uneli u *normativni* deo teksta ustava.

Jednako udaljeno od rešenja koja su postojala u uporednoj ustavnosti pre pedeset godina, kao od onih koja su na snazi danas, pominjanje imena *aktuelnog* šefa države u tekstu ustava predstavlja drastično odstupanje od uobičajenog načina ustavnog regulisanja. Rešenje iz Ustava iz 1974, prema kojem savezni parlament „može“, na predlog parlamenata republika i pokrajina, „izabrati Josipa Broza Tita za Predsednika Republike bez ograničenja trajanja mandata“ (član 333) temeljeno je na odredbi prethodno važećeg Ustava SFRJ, na osnovu koje „za izbor na položaj Predsednika Republike nema ograničenja za Josipa Broza Tita“ (član 220. stav 2. Ustava iz 1963. godine). Potpuno je jasno da je sadržina odredbe Ustava SFRJ „suprotna osveštanom demokratskom ustavnom načelu, da su svi građani pred zakonom jednaki“ i „da su ovakve odredbe u ustavi- ma izuzetno retke, i više od toga, ne tako dobro primljene“.¹⁵ Rečima za čije

11 Kulić, D., 1977, str. 88.

12 Preambula, član 2. st. 1. i 5, član 42. stav 3, član 58. stav 1, član 81, član 103. stav 2, član 134. st. 1–2.

13 Preambula, st. 3. i 6.

14 Preambula, stav 1. Kim il-Sung pominje se i u st. 2–5. i st. 9. *et seq.*, a Kim Džong-Il u st. 6–9. preambule *et seq.*

15 *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. XXXVIII, br. 1–2, januar–april 1990, str. 210.

je izgovaranje svojevremeno bila potrebna posebna hrabrost, prilikom usvajanja konkretnog rešenja iz Ustava iz 1974. „ispuštena je šansa da se i ovde primerom pokaže da ustav podjednako obavezuje sve“.¹⁶

Verovatno ne treba podsećati da neograničen broj mandata predsednika republike – još manje doživotan izbor određene ličnosti na tu funkciju – nikako ne predstavlja standard u današnjoj uporednoj ustavnosti. Suprotno tome, u današnjim ustavima ne postoji mogućnost da neko lice obavlja funkciju izabranog šefa države bez ograničenja mandata. Izuzetak čini tek nekoliko ustava. Tako, zahvaljujući amandmanu iz 2018. godine na Ustav Kine, član 79. stav 3, koji je glasio: „Predsednik i potpredsednik Narodne Republike Kine imaće iste mandate kao Nacionalni Kongres Naroda Kine i neće imati više od dva uzastopna mandata“ izmenjen je tako da glasi: „Predsednik i potpredsednik Narodne Republike Kine imaće iste mandate kao Nacionalni Kongres Naroda Kine“. Nalik tome, Ustav Republike Belorusije iz 1994. godine menjan je 1996. i 2004. godine tako da je amandmanima efektivno ukinuto ograničenje mandata predsednika republike. Ustav Ruske Federacije iz 1993. godine, koji je bio „ustav-model“ za beloruski ustav, takođe je menjan, i to 2020. godine, tako da prethodni mandati predsednika republike ne potpadaju pod ustavnu odredbu kojom je propisano ograničenje na dva predsednička mandata. Tako, odredba o samo jednom mogućem reizboru predsednika „primenjuje se na lice koje je bilo i (ili) je predsednik [...], bez uzimanja u obzir mandata tokom kojih je ono obavljalo i (ili) obavlja ovu dužnost u vreme stupanja na snagu izmene Ustava [...] kojom je uvedeno navedeno ograničenje i ne isključuje mogućnost da ono obavlja dužnost predsednika [...] u periodu koji je dopušten navedenom odredbom“ (član 81. stav 3, kojim se upućuje na član 81. stav 3). Izmenom Ustava Bolivarske Republike Venecuele iz 1999. godine, sprovedenom 2009. godine, menjan je član 230, čime je ukinuto ograničenje mandata predsednika republike. Sličan postupak izveden je u Republici Tadžikistan 2016. godine, izmenama st. 1. i 4. člana 65. Ustava iz 1994. godine.

Suprotno ovim rešenjima, pojedini ustavi menjani su da bi ograničenje broja mandata predsednika republike bilo *uvedeno*, a ne *ukinuto*. Amandmanima su u tu svrhu menjani ustavi: Republike Indonezije iz 1945. (izmena iz 1999. godine, član 7), Francuske Republike iz 1956. (izmena iz 2008. godine, član 6. stav 2), Portugalije iz 1976. (izmena iz 1989. godine, član 123. stav 1), Turske iz 1982. (izmena iz 2007. godine, član 101. stav 2) i Republike Moldavije iz 1994. (izmena iz 2000. godine, član 80. stav 4). Ograničenja mandata predsednika uvedena su i metodom totalne ustavne revizije. Takav je slučaj sa Ustavom Republike Kenije iz 2010. (član 142. stav 2), Ustavom Crne Gore iz 2007. (član 97. stav 2) i brojnim drugim ustavima usvojenim u prethodnih nekoliko decenija, naročito u Evropi.

Još ređe se nečije lično ime i prezime javlja u ustavu, izuzev u njegovoj preambuli, ili u svrhu isticanja uloge određene istorijske ličnosti (gotovo bez izuzetka, ne i u normativnom delu ustava). Jednopartijski sistem, koji je izvorište i utoka Ustava iz 1974, u današnjoj uporednoj ustavnosti predstavlja pravu anomaliju. Naprotiv,

16 *Ibid.*

najveći broj država u svetu zasniva danas svoje ustavno uređenje, istina, neke među njima tek *nominalno*, na političkom pluralizmu i slobodi udruživanja u političke stranke, načelu koje nije prodrlo u tekst Ustava iz 1974.

4. KONFEDERALIZACIJA JUGOSLAVIJE, POLOŽAJ AUTONOMNIH POKRAJINA I PRAVO FEDERALNIH SUBJEKATA NA SECESIJU

Ustavom iz 1974. uvedeno je *de facto* konfederalno uređenje. Republike, ali i pokrajine, stekle su obrise pune državnosti (dobile su status „nacionalnih država“,¹⁷ „prerogative država, sa odgovarajućom kontrolom nad resursima“),¹⁸ a pokrajine su postale u jednakoj meri konstitutivni element (kon)federacije kao što su to prema ranijim ustavnim rešenjima već bile republike.¹⁹ Ustavom je predviđen konsenzus svih republika i obeju *pokrajina*, što je potpuno neuobičajeno u uporednoj praksi kada je reč o saveznim državama (federacijama). Ovakvo rešenje spojivo je sa uređenjem konfederacija, jer takav je metod menjanja konfederalnih ustava (ugovora).

Ustav je „konfederalizovao“ tadašnju federaciju učinivši republike članice gotovo samostalnim državama, što je važno i za dve autonomne pokrajine, koje su „dobile pravo na sopstveni ustav, koji su samostalno donosile“, pri čemu su republički organi Srbije izgubili „ključna ovlašćenja na teritoriji dveju autonomnih pokrajina“.²⁰ Čini se, stoga, ispravnim zaključak prema kojem je, „kao ishod usvajanja Ustava iz 1974. Jugoslavija stekla mnogo odlika konfederalnog sistema, transformišući se iz delimične državne zajednice u zajednicu država“,²¹ ali i onaj po kojem „ukoliko neki ustav isključuje većinsko načelo u cilju sprečavanja majorizacije, verovatno mora da bude tako kompleksan da u sebi sadrži i klice sopstvenog uništenja“.²² Ustavom iz 1974. je „dodatno institucionalizovana vlast republika, a izgledalo je da se Jugoslavija menja u *de facto* konfederaciju“.²³ Rečima profesora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu koji je svoje javno protivljenje predloženom tekstu Ustava iz 1974. platio slobodom, predložena „promena iz osnova menja karakter dosadašnje državne zajednice jugosloven-

17 Guzina, D., 2000, p. 24.

18 *Ibid.*, p. 27.

19 „U takvim odnosima se izvesno može tvrditi da je autonomna pokrajina u punoj meri konstitutivni element jugoslovenskog federalizma“ (Fira, A., 1981, str. 451).

20 Petrov, V., 2022, *Ustavno pravo*, Beograd, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo, str. 329.

21 Popovych, T., Topolnytska, M., Telep, Y., 2023, The 1974 Constitution of SFR Yugoslavia: Certain Content Aspects, *Visegrad Journal on Human Rights*, 3, 2023, p. 103.

22 Hayden, R. M., 1992, The Beginning of the End of Federal Yugoslavia: The Slovenian Amendment Crisis of 1989, *The Carl Beck Papers in Russian & East European Studies*, No. 1001, p. 27.

23 Iglar, R. F., 1992, The Constitutional Crisis in Yugoslavia and the International Law of Self-Determination: Slovenia's and Croatia's Right to Secede, *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. XV, No. 1, p. 235.

skih naroda“, odnosno njom se, „u stvari, odbacuje sama ideja jedne takve državne zajednice“.24 Veoma je indikativno da se pojmovi suverenosti i suverenih prava ne pominju u članu 1. (definicija savezne države), već u članu 3. (definicija republike) i članu 4. Ustava (definicija pokrajine).25

Može se reći da su Ustavom „formirane ‘države u državi’“,26 da su zahvaljujući njemu pokrajine „dobile elemente državnosti i samo nominalno imale različit status od socijalističkih republika“27 i da je on „dodatno oslabio federaciju parališući postupak donošenja odluka i uklanjajući od saveznih odluka stvarnu vlast“.28 Jedna od dveju pokrajina – Kosovo i Metohija – Ustavom iz 1974. postala je „kvazifederalna jedinica unutar Srbije“.29 Ova pokrajina je „stekla važniji položaj [u odnosu na onaj koji je imala prema Ustavu iz 1963. godine]: položaj autonomne pokrajine koja ima samo formalan odnos sa ostatkom Srbije, ali čije su nadležnosti gotovo istovetne sa onima koje pripadaju republikama“, kojima „nije nedostajalo lenjinističko načelo prava na samoopredeljenje do otcepljenja, kojim su [ranije] raspolagale samo republike“.30 Uistinu, pokrajine su, „uporedo sa republikama“, „uvrštene u ustavnu definiciju Jugoslavije“,31 čime je stvoren „jedan originalan politički oblik u kome se mešaju federalni i autonomni odnosi i elementi“.32 Ovakva „putanja“ za buduća kretanja u jugoslovenskoj federaciji uspostavljena su još rešenjima iz Amandmana iz 1971. godine na prethodni jugoslovenski ustav (iz 1963. godine), jer ona su prouzrokovala „odgovarajuće promene ustavnosti republika i autonomnih pokrajina“.33

Pokrajine su Ustavom iz 1974. dobile i vlastite centralne banke („narodne banke“) (čl. 260–262), svoja predsedništva (član 147) i pravo da usvajaju svoj ustav (član 206. stav 1). Ustav je „utvrdio njihovo pravo da donose svoje ustave“ i, s obzirom na to da se ustav javlja kao izraz suverenosti države, „utkao u biće autonomnih pokrajina jedan izuzetno značajan elemenat državnosti“.34 Bez pristanka pokrajine nije moguća promena njenih granica (član 5. stav 2), a „načelo što srazmernije zastupljenosti“ republika i pokrajina u primeni je

24 Đurić, M., 1971, Smišljene smutnje, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu* (zabranjeni broj), tekst dostupan na: <http://www.nspm.rs/dokumenti/smisljene-smutnje-%E2%80%93-tekst-izlaganja-povodom-rasprave-o-ustavnim-amandmanima-iz-1971.-godine.html?alphabet=l>, 30. 11. 2023).

25 Dimitrijević, V., 1994, *The 1974 Constitution as a Factor in the Collapse of Yugoslavia or as a Sign of Decaying Totalitarianism*, Florence, European University Institute, p. 16.

26 Petrov, V., 2022, str. 329.

27 Simović, D., 2017, Ustavna rigidnost u Republici Srbiji – uzroci i posledice, *Pravni život*, 12, str. 619.

28 Dimitrijević, V., 1994, p. 30.

29 Petrov, V., 2022, str. 324.

30 Bataković, D. T., 2011, Les Albanais du Kosovo en Yougoslavie 1945–1995: Minorité en Serbie, majorité dans la province autonome, u: Bataković, D. T., (ed.), 2011, *Minorities in the Balkans*, Institut des études balkaniques & Academie serbe des sciences et des arts, p. 177.

31 *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 6/1988 – Naučno savetovanje „Promene Ustava SR Srbije“, str. 744.

32 Đorđević, J., 1976, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija, str. 676.

33 Fira, A., 1981, str. 20.

34 *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 6/1988, str. 743.

„u pogledu sastava starešinskog kadra i postavljena na više komandne i rukovođeće položaje u Jugoslovenskoj narodnoj armiji“ (član 242), kako su se nazivale oružane snage jugoslovenske federacije. U sastavu *osmočlanog kolegijalnog šefa države* („Predsedništvo SFRJ“) mesta su našli, pored predstavnika svake od republika i po jedan član iz svake od pokrajina (član 321).

Pravo veta, dato republikama i pokrajinama u postupku promene (saveznog) Ustava i donošenju najvažnijih saveznih propisa, poništavalo je suštinu federalizma. Naime, prema odredbi člana 398. Ustava iz 1974, donji dom saveznog parlamenta odlučuje o promeni saveznog ustava, ali tek „uz saglasnost skupština svih republika i autonomnih pokrajina“, a ukoliko se promenom saveznog ustava „uređuju samo položaj republika i međusobni odnosi federacije i republika“, donji dom saveznog parlamenta o ovome odlučuje „uz saglasnost skupština svih republika“ (član 398). Ovakvo rešenje vodilo je zaključku da je federacija „bila nemoćna da obezbedi izvršavanje saveznih zakona [...], pošto je pretpostavka nadležnosti za njihovo izvršavanje bila u korist organa u republikama i pokrajinama“. ³⁵ Mogućnost da *samo* jedan od subjekata federacije spreči donošenje odluke, bez obzira na brojnost članova delegacije tog subjekta u državnom organu, predstavljala je „pravu i smrtonosnu slabost Ustava“. ³⁶

Preambula Ustava iz 1974. završava se pobranjem organa koji su taj akt i usvojili, pa je i tu „karakteristično naglasiti da se prvi put u našoj ustavnoj istoriji i kao formalno ravnopravni faktori u donošenju ustava pojavljuju i skupštine republika i autonomnih pokrajina“, čime se, po jednom gledištu, „samo izražava činjenica da je Ustav SFRJ u suštini društveni dogovor naroda i narodnosti, radnih ljudi i građana, Jugoslavije, odnosno njihovih socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina“. ³⁷ Isti autor ovo odstupanje od klasičnog ustavnog uređivanja odnosa u federaciji *opravdava* zaključkom da se navedenim rešenjima na subjekte federacije (uključujući i *pokrajine*) zapravo delegira *odgovornost* za vlastiti razvoj. Naime, „na osnovu svega ovoga može se zaključiti da je kroz ustavne odredbe obezbeđeno ustavno načelo odgovornosti republika i autonomnih pokrajina za sopstveni razvoj i za razvoj socijalističke zajednice kao celine“. ³⁸

Ustavom iz 1974. podvučeno je da svi narodi u Jugoslaviji raspolažu pravom „na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje“ (Osnovna načela, stav 1. Odeljka I). Treba podsetiti da se „ova izuzetno nejasna rečenica“ javlja „u ustavu koji je poznat po svojoj brizi o detaljima“. ³⁹ Sa tačke gledišta današnje ustavnosti, pravo na secesiju *ne* predstavlja uobičajenu ustavnu materiju (ni bližu). Tako, u ustavima evropskih država, „bez obzira na to da li se radi o članici savezne države, regionu ili opštini, ustavi su nemi na planu konstatovanja ovakve mogućnosti sužavanja državne teritorije i prestanka vršenja suverenosti u jednom doskorašnjem delu države“, a jedini izuzetak predstavlja Ustav Kneževine Lihtenštajn iz 1921. godine, u kojoj, prema amandmanu iz 2003. godine, jedinice

35 Marković, R., 2012, str. 138.

36 Dimitrijević, V., 1994, p. 18.

37 Fira, A., 1981, str. 122.

38 *Ibid.*, str. 451.

39 Bagwell, B., 1991, pp. 515–516.

lokalne samouprave mogu da „pristupe proceduri otcepljivanja“ od Kneževine (član 4. stav 2. i član 48. st. 2–3, po amandmanu iz 1947. godine).⁴⁰ Važno je dodati i da Ustavom iz 1974. nije propisan nikakav postupak na osnovu kojeg bi pravo na otcepljenje bilo realizovano.

Upravo *suprotno* tome, najveći broj važećih ustava u svetu implicitno zabranjuje secesiju, jer su u njima sadržane (obično u uvodnim ustavnim odredbama) norme o nepovredivosti teritorijalne celovitosti države. Upadljiv izuzetak na tom planu predstavlja Ustav Savezne Demokratske Republike Etiopije (1994), u kojem je sadržana odredba člana 39. stav 1. da „svaka nacija, nacionalnost i narod u Etiopiji ima bezuslovno pravo na samoopredeljenje, uključujući pravo na otcepljenje“. Moglo bi se reći da je mogućnost secesije dela teritorije dopuštena i Ustavom Republike Singapur iz 1965. godine.⁴¹ Prema jednom istorijskom primeru, pravo na secesiju je *bilo* priznato, pa potom opozvano. Naime, u Odeljku X Ustava Burmanske Unije iz 1947. godine nalazilo se „izričito priznanje da svaka od država ima pravo da istupi iz Unije“, uz prethodno ispunjenje određenih proceduralnih zahteva; ipak, ovo je pravo ukinuto usvajanjem Ustava Socijalističke Republike Burmanske Unije, (upravo) 1974. godine.⁴²

Da je pravo na otcepljenje prirodno *duhu* Ustava iz 1974. svedoči i činjenica da su nosioci suverenosti u socijalističkoj Jugoslaviji „radni ljudi i *narodi i narodnosti*“ (podvukao V. M.), koji „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“ (Osnovna načela, stav 2. Odeljka I). Ovakvu tezu potvrđuje i sadržina odredbe člana 238. stav 1. Ustava, prema kojoj „niko nema pravo da prizna ili potpiše kapitulaciju, niti da prihvati ili prizna okupaciju Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ili pojedinog njenog dela“, odnosno „niko nema pravo da spreči građane Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije da se bore protiv neprijatelja koji je napao zemlju“. Primetno je da se ovi akti tretiraju i kažnjavaju kao „izdaja zemlje“ (stav 2), koja je „najteži zločin prema narodu i kažnjava se kao teško krivično delo“ (stav 3), što nije slučaj sa eventualnim pokušajem nekog subjekta federacije da se izdvoji iz njenog sastava.

5. MANJKAVOSTI MODELA DEMOKRATIJE I GARANCIJA OSNOVNIH PRAVA I PO USTAVU IZ 1974. GODINE

Kao što je istaknuto u trećem delu ovog rada, jedno od vodećih obeležja Ustava iz 1974. je jednopartijsko političko uređenje, uz dominantnu ulogu precizno pobrojanih činilaca (Komunistička partija Jugoslavije, SSRNJ i SKJ) i prećutnu zabranu političkog pluralizma. Otud čudno (čak neprimereno) zvuči upotreba

40 Mikić, V., 2022, str. 825.

41 Kreptul, A., 2003, The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History, *The Journal of Libertarian Studies*, Vol. 17, No. 4, p. 76.

42 *Ibid.*, p. 71.

izraza „demokratski“⁴³ u takvom dokumentu, a još više iznenađuje upotreba sintagme „demokratski politički odnosi“ (Osnovna načela, stav 3. Odeljka II). Možda bi primerenije bilo da se ustavopisac dosledno držao izraza „socijalistički samoupravni demokratski odnosi“ (Osnovna načela, stav 1. Odeljka V),⁴⁴ čiji je „dalji razvitak“ predstavio kao „težnju“ kojom se vodio pri donošenju Ustava (citati su preuzeti iz preambule). Isto važi i za: „samoupravni demokratizam“ (Osnovna načela, stav 4. Odeljka V), „socijalističku demokratiju“ i „socijalističku društvenu i demokratsku svest“ (Osnovna načela, stav 2. Odeljka VIII), te „socijalističku samoupravnu demokratsku zajednicu radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti“, kao što je navedeno u definicijama SFRJ i njenih federalnih jedinica (socijalističkih republika) iz čl. 1. i 3. (sličan izraz upotrebljen je u članu 4, radi definisanja pokrajina).

U ovom kontekstu deluje protivrečno garantovanje prava na azil strancima i apatridima progonjenim zbog, *inter alia*, „zalaganja za demokratske poglede i pokrete“ (član 202), pošto pravo na ovakvo zalaganje nije garantovano građanima SFRJ, ako se izuzmu „osnovne demokratske slobode i prava čoveka i građanina“, kao objekt zaštite koju su dužni da pruže „narodi i narodnosti i radni ljudi i građani“ (član 244. stav 1). Primerenije duhu Ustava iz 1974. je kada se u njemu, umesto „demokratskih sloboda i prava“, odnosno „sloboda i prava čoveka i građanina“ (član 153. st. 1. *et seq.*), navede da postoje „prava i interesi radnih ljudi i građana“, čije ostvarivanje obezbeđuju „organi uprave“ (član 149. stav 4). Kao osnov za ograničenja sloboda i prava, pored prava i sloboda drugih, postavljeni su „ustavom utvrđeni interesi socijalističke zajednice“ (član 153. stav 2).

Glava III Ustava („Slobode, prava i dužnosti čoveka i građanina“) „uglavnom ponavlja nezadovoljavajuće odredbe Ustava iz 1963. godine“.⁴⁵ Autor ovog rada ne slaže se sa tvrdnjom da Ustav iz 1974. „insistira i obezbeđuje izgradnju demokratskih i političkih odnosa u zemlji“,⁴⁶ u kontekstu prema kojem je demokratija „polazni čin i misao ustavnog prava Jugoslavije“.⁴⁷ Ovo naročito važi jer je odredbom člana 203. stav 2 propisano da se ustavnim „slobodama i pravima“ niko ne sme koristiti radi – na *prvom* mestu – „rušenja osnova socijalističkog samoupravnog demokratskog uređenja utvrđenog ovim ustavom“, a *zakonodavcu* je ostavljena sloboda (obaveza) da odredi „u kojim slučajevima i pod kojim uslovima korišćenje slobodama protivno ovom ustavu povlači ograničenje ili zabranu njihovog korišćenja“. Slično ograničenje javlja se i na planu omogućavanja javnog uvida u „rad državnih organa“, koji je, po članu 97. stav 1. „javan“, ali,

43 SSRNJ i sindikati imaju pravo i obavezu da „obezbede takav demokratski kandidacioni postupak koji će omogućiti radnim ljudima da slobodno izraze svoju volju u predlaganju i utvrđivanju kandidata“ za članove delegacija osnovnih samoupravnih organizacija i zajednica (Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, 1974, član 135. stav 2).

44 Pored toga, radni ljudi „razvijaju socijalističku samoupravnu demokratiju kao poseban oblik diktature proletarijata“ (*Ibid.*, Osnovna načela, stav 2. Odeljka IV).

45 Dimitrijević, V., str. 28.

46 Kulić, D., 1977, str. 74.

47 *Ibid.*, str. 76.

prema stavu 4. istog člana, „ostvarivanje načela javnosti ne može biti u suprotnosti sa interesima bezbednosti i odbrane zemlje i *drugim društvenim interesima* utvrđenim *zakonom*“ (podvukao V. M.).

Pored diskreditujuće a raširene upotrebe izraza „demokratski“, u Ustavu SFRJ uživanje izvesnih osnovnih prava i sloboda (ustavopisac ne kaže „ljudska prava i slobode“) izloženo je značajnim ograničenjima. To su: biračko pravo, pravo na rad, pravo na stan, pravo na informisanost, ali i sloboda mišljenja i druga ustavna prava i slobode pojedinaca.

Biračko pravo javlja se u Ustavu iz 1974. u toliko ograničenom obliku da deluje uistinu izopačeno. Pod njim se *ne* podrazumeva pravo punoletnih građana da biraju ili budu birani na javne funkcije, jasno zajemčeno mnogobrojnim ranijim, tadašnjim (onim iz doba usvajanja Ustava) i sadašnjim ustavima i međunarodnim dokumentima. Umesto toga, građaninu je zajemčeno pravo „da bira i da bude biran za člana delegacije u osnovnoj samoupravnoj organizaciji i zajednici i za delegata u skupštini društveno-političke zajednice“ (član 156. stav 1). Prema složenom sistemu izbora političkih predstavnika, „obični građani su u teoriji mogli da učestvuju, zajedno sa 'radnim narodom', u 'društveno-političkim zajednicama', [...] ali njihovo pravo učešće bilo je u 'mesnim zajednicama' njihovog neposrednog okruženja, u kojima su se njihove izborne moći iscrpljivale odabirom 'delegacije', a, sa druge strane, 'pravo učlanjenja' u 'društveno-političke organizacije' bilo je rezervisano za 'radni narod' – stvaranje i aktivnosti ovih organizacija je, na osnovu saveznog zakona, zavisilo od odobrenja najveće među njima, a to je SSRNJ“.⁴⁸ Građanin je, tako, imao slobodu političkog izbora sličnu slobodi koju je Adam imao da „bira“ sebi ženu.⁴⁹ Neuporedivo jasniji standard zaštite biračkog prava kao ljudskog prava nudi odredba člana 21. stav 3. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Organizacije ujedinjenih nacija, prema kojoj „svako ima pravo da učestvuje u upravljanju svojom zemljom, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika“ (podvukao V. M.). Nalik tome, obaveza lica na javnoj funkciji „koja mu je poverena“ ne sastoji se samo u tome da je vrši „savesno“ već „i u interesu socijalističkog samoupravnog društva“ (član 158). Ovakva odredba na posredan način efektivno *poništava* pravo građanina da bude biran, jer to pravo može, prilikom njegovog konkretnog uživanja (ostvarivanja) da bude ispražnjeno od sadržine (ako izabrano lice radije odabere da se vodi interesima socijalističkog samoupravnog društva nego svojom savešću), ili ukinuto (ako savest odnese prevagu).

Treba dodati da ovaj ustav ne poznaje pravo na štrajk, koje je danas nezaobilazno ustavom priznato socijalno pravo, ali je bilo zajemčeno u pojedinim evropskim državama i u vreme usvajanja Ustava iz 1974, prema odredbama stava 7.

48 Dimitrijević, V., 1994, p. 13.

49 Govoreći na raspravi o ustavnim promenama, održanoj u martu 1988. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, prof. Jovica Trkulja je kazao: „Naime, kad je Bog stvorio Evu iz Adamovog rebra, onda mu je rekao: 'Evo ti, Adame, Eva i izaberi sebi ženu'. Adam je 'bira', ali, pošto je bila samo jedna Eva, on je, naravno, nju 'izabrao' sebi za ženu“ (Trkulja, str. 132). Prof. Trkulja je mislio na „ponudu“ upućenu stručnoj javnosti da se opredeli za ili protiv predloženih amandmana na Ustav iz 1974, ali autoru ovog rada metafora se čini sasvim upotrebljivom i u kontekstu na koji se ukazuje u ovom delu rada.

preambule Ustava Francuske i člana 40. Ustava Italije. Ovo pravo izričito je bilo zajemčeno Konvencijom br. 87 Međunarodne organizacije rada („Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje“) iz 1948. godine. Po Ustavu iz 1947, pravo na stan *zapravo* je pravo građanina „da na stan u društvenoj svojini stiče stanarsko pravo“, odnosno da „trajno koristi stan u društvenoj svojini radi zadovoljavanja ličnih i porodičnih stambenih potreba“ (član 164. st. 1. i 2). Svojinska prava ograničena su i odredbom u skladu sa čijom sadržinom „niko ne može na osnovu nasleđivanja zadržati u svojini nepokretnosti i sredstva rada u obimu većem nego što je ustavom ili zakonom određeno“ (član 194. stav 3). Slično tome, prema članu 169. stav 2, „prava stvaraoca na sopstvene tvorevine ne mogu se koristiti protivno interesima društva da se nova naučna dostignuća i tehnički izumi primenjuju“. Pored toga što ograničava individualno pravo na intelektualnu svojinu, ovakvo rešenje potencijalno ugrožava *upravo* razvoj nauke i tehnologije.

Sve što je Ustav iz 1974. imao da kaže o slobodi mišljenja sledeće su reči: „Zajemčena je sloboda misli i opredeljenja“ (član 166). Vidljivo je da izostaje navođenje *okvira* ograničenja uživanja ovog prava, kao i standardna formulacija da se ovo pravo ostvaruje u skladu sa zakonom (što je slučaj sa drugim osnovnim pravima iz Ustava). Pravo na informisanost javlja se u veoma suženom obliku, jer građanin ima pravo „da bude obavešten o događajima u zemlji i u svetu koji su od interesa za njegov život i rad, kao i o pitanjima od interesa za zajednicu“ (član 168. stav 1). Ustavom se, dakle, ne jemči pravo na obaveštenost o pitanjima i vestima koja *nisu* od interesa za nečiji „život“ ili „rad“, niti imaju dodirnih tačaka sa interesima zajednice. Dodatno ograničavanje ovog prava postiže se upotrebom formulacije „život i rad“ umesto „život ili rad“. Ustav iz 1974. sadrži i nepotpuna (nesavremena) rešenja i u oblasti *krivičnog* prava. Tako, „lišenje slobode može trajati samo dok postoje zakonski uslovi za to“ (član 177. stav 3). Ova odredba sa sobom nosi rizik zakonskog omogućavanja „na mala vrata“ da lišenje slobode traje i (bitno) duže nego što je realno potrebno ili osnovano. Ustav sadrži još jednu sličnu odredbu, prema kojoj se „uslovi pod kojima je kažnjivo propuštanje da se vrše ustavom utvrđene dužnosti“ određuju – zakonom (član 197. stav 2).

6. ZAKLJUČAK

Da li su određena rešenja iz Ustava iz 1974. na posredan ili neposredan način dovela do generisanja krize saveznog uređenja (disfunkcije organa federacije) i „otvorila vrata“ za ratove na teritoriji bivše Jugoslavije – pitanje je na koje odgovor treba da pruži istorijska nauka. Jasno je, ipak, da je Ustavom stvorena mogućnost za kreiranje bitno razuđenog pravnog i ekonomskog poretka u SFRJ,⁵⁰ i to pre svega brojnim rešenjima koja su sasvim jedinstvena u uporednom pravu.

50 „Ukoliko nešto još i ostaje od nje [misli se na ideju o Jugoslaviji], to je samo zato da bi smo u sledećoj, takozvanoj drugoj fazi promene imali još šta da privedemo kraju. Treba biti načisto sa tim 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 ravnopravnosti iz-

Takozvano *federiranje federacije*, odnosno konfederalizacija jugoslovenske federacije, koja je uporišno obeležje ovog akta, teško da je poslužila stabilizovanju složenih političkih prilika u Jugoslaviji, naročito zbog toga što su temeljni principi kojima se ustavotvorac vodio značajno odstupali od ideja koje bi se mogle vezivati za funkcionalnu saveznu državu, demokratske institucije, *stvarna* osnovna prava građana i efikasne i kompetentne organe vlasti.

Posmatrano sa uporedne tačke gledišta, brojni važeći ustavi „pate“ od nedostataka na planu normativnog kvaliteta, neosnovanog proširivanja ustavne materije i loše sistematizacije. Ipak, tekst Ustava iz 1974. u velikoj meri odudara od prihvatljivog, konciznog i jasnog stila kojim su moderni ustavi (često) pisani. „Bio je to neuobičajen, izrazito dugačak [...] i konfuzan tekst, koji je na čitaoca ostavljao neodoljiv utisak da mu je više svrha da nešto prikrije nego da obznani.“⁵¹ U Ustavu iz 1974. su sadržani potpuno autentični ustavni instituti, poput: *samoupravnih interesnih zajednica* (čl. 51–59, čl. 110–113), *samoupravnih sudova* (član 217), *mesnih zajednica* (čl. 114–115), *zadruga* (član 65), *zemljoradničkih zadruga* (član 62), *Službe društvenog knjigovodstva* (član 77), *radničkih saveta* (čl. 99 i dalje), *poslovnih organa organizacije udruženog rada* (član 103), *statuta organizacije udruženog rada* (član 106), *društvenog pravobranioca samoupravljanja* (član 131), *Društvenog plana države* (član 257) i drugih sličnih pojmova koji nisu podesni za ustavno uređivanje, poput „nestvarnog“ *neprikošnovenog i neotuđivog prava* radnog čoveka i građanina *na samoupravljanje* (član 155. stav 1). Uistinu, Ustav iz 1947. „operisao je pojmovima i institucijama koji nemaju pandane u uporednom ustavnom pravu, tako da je pravnicima klasičnog obrazovanja bio gotovo nemoguć za razumevanje“.⁵² Taj dokument probio je granice *materia-e constitutionis* na način koji je uporediv samo još sa Ustavom Republike Indije iz 1949. godine, Ustavom Federacije Malezije iz 1957. godine i Ustavom Savezne Republike Nigerije iz 1999. godine (sva tri su i dalje na snazi).

Ustav iz 1974. nije proizvod prefinjene pravne misli, kao neki drugi ustavi koji su obogatili ustavnu teoriju. Reč je o pravom „spomeniku pseudoideologiji, lažnoj legitimnosti i bombastičnoj mediokriziji“.⁵³ U njegovu strukturu ugrađena je želja za konsolidovanjem već postojeće političke prednosti jedine stranke (partije) čije je postojanje bilo dozvoljeno, a time i tadašnje političke elite Jugoslavije. Koncentrisani na ispunjenje cilja očuvanja partijskog monopola, autori ovog dokumenta propustili su da proizvedu bilo kakav trajni pozitivni efekat na uporednu ustavnost. Možda se ovakav „ishod“ u pojedinim domaćim pravničkim krugovima toga doba mogao očekivati, ali ostaje utisak da je poslednji ustav socijalističke Jugoslavije „ružno ostario“. Veliki broj instituta sadržanih u njemu (tek primera radi: samoupravljanje, jednostranačje, državna ideologija i doživotni predsednik) nije bio dorastao da ostvari interakciju sa tendencijama razvoja ustavnosti u svetu. Ustavom iz 1974. nisu ponuđena istinski kreativna, održiva,

među naroda koji u njoj žive, uspostavlja nekoliko samostalnih, nezavisnih, čak međusobno suprotstavljenih nacionalnih država.“ (Đurić, M., 1971)

51 Dimitrijević, V., 1994, p. 12.

52 Marković, R., 2012, str. 137.

53 Dimitrijević, V., 1994, p. 31.

praktična, konstruktivna ili komparativno upotrebljiva rešenja. Upoznavanjem sa sadržinom njegovih odredaba savremeni naučni istraživač, osim u svrhu proučavanja istorijskog ustavnog konteksta koji je prethodio kraju socijalističke Jugoslavije, nema mnogo toga korisnog da nauči.

LITERATURA

1. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 6/1988 – Naučno savetovanje „Promene Ustava SR Srbije“, str. 742–768.
2. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. XXXVIII, br. 1–2, januar–april 1990, Materijali (sudske odluke, pravni lekovi, podnesci) o zabranjenom broju 3 „Anala“ za 1971. godinu, str. 202–220.
3. Bagwell, B., 1991, Yugoslavian Constitutional Questions: Self-Determination and Secession of Member Republics, *Georgia Journal of International & Comparative Law*, Vol. 21, pp. 489–523.
4. Bataković, D. T., 2011, Les Albanais du Kosovo en Yougoslavie 1945–1995: Minorité en Serbie, majorité dans la province autonome, u: Bataković, D. T., (ed.), 2011, *Minorities in the Balkans*, Institut des études balkaniques & Academie serbe des sciences et des arts, pp. 153–204.
5. Dimitrijević, V., 1994, *The 1974 Constitution as a Factor in the Collapse of Yugoslavia or as a Sign of Decaying Totalitarianism*, Florence, European University Institute.
6. Đorđević, J., 1976, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija.
7. Đurić, M., 1971, Smišljene smutnje, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu* (zabranjeni broj), tekst dostupan na: <http://www.nspm.rs/dokumenti/smisljene-smutnje-%E2%80%93tekst-izlaganja-povodom-rasprave-o-ustavnim-amandmanima-iz-1971.-godine.html?alphabet=1>, 30. 11. 2023).
8. Fira, A., 1981, *Ustavno pravo*, Beograd, NIGRO „Prosvetni pregled“.
9. Guzina, D., 2000, The Self-Destruction of Yugoslavia, *Canadian Review of Studies in Nationalism*, Vol. 27, No. 1/2, pp. 21–32.
10. Hayden, R. M., 1992, The Beginning of the End of Federal Yugoslavia: The Slovenian Amendment Crisis of 1989, *The Carl Beck Papers in Russian & East European Studies*, No. 1001.
11. Iglar, R. F., 1992, The Constitutional Crisis in Yugoslavia and the International Law of Self-Determination: Slovenia's and Croatia's Right to Secede, *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. XV, No. I, pp. 213–239.
12. Kreptul, A., 2003, The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History, *The Journal of Libertarian Studies*, Vol. 17, No. 4, pp. 39–100.
13. Kulić, D., 1977, Promene u ustavnom sistemu Jugoslavije od Ustava SFRJ 1963. do Ustava SFRJ 1974. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, str. 73–94.
14. Marković, R., 2012, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje.
15. Mikić, V., 2022, *Pojmovnik evropske ustavnosti*, Beograd, Službeni glasnik.
16. Petrov, V., 2022, *Ustavno pravo*, Beograd, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo.
17. Popovych, T., Topolnytska, M., Telep, Y., 2023, The 1974 Constitution of SFR Yugoslavia: Certain Content Aspects, *Visegrad Journal on Human Rights*, 3, 2023, pp. 103–107.

18. Simović, D. 2017, Ustavna rigidnost u Republici Srbiji – uzroci i posledice, *Pravni život*, 12, str. 615–630.
19. Trkulja, J., 2016, *Otvorena pitanja ustavnih promena u Srbiji, Nemoć prava: Pravno-političke rasprave*, Beograd, Službeni glasnik, Dosije studio, str. 132–139.

PROPISI

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.

HALF A CENTURY OF “BAD AGING”: WHY DID THE YUGOSLAVIA CONSTITUTION OF 1974 NOT ACQUIRE “CITIZENSHIP STATUS” IN MODERN COMPARATIVE CONSTITUTIONALISM?

Vladimir Mikić

ABSTRACT

The research is based on textual comparisons of the Constitution of Yugoslavia of 1974 with actual constitutions. Normative, comparative and historical methods were used in the preparation of the paper, in order to determine the impact the Constitution had on the constitutions that were adopted in the following fifty years, from the global perspective. The Constitution represents a comparative and historical anomaly because it did not contribute to comparative constitutional science and practice. This conclusion is based on the assessment of the atypical organization of the federal state, the single-party model of government, the narrow framework of personal rights and freedoms, and the constitutionalization of peripheral and ideologically-based institutions which are entirely below the scope of the constitutional sphere of interest. Burdened with redundant formulations, and harmfully revolutionary in the field of federalism and regulation of social circumstances, this document lacks many elements necessary for it to be regarded as a proper and effective constitution.

Key words: the Yugoslav Constitution of 1974, socialist constitutionalism, comparative constitutionalism, constitutional history of Yugoslavia, constitutional history of Serbia.