

Академик Мијат ШУКОВИЋ

КОНЦЕПЦИЈА ФЕДЕРАЦИЈЕ У УСТАВУ СФРЈ 1974, ЧИНИЛАЦ ОЧУВАЊА А НЕ РАЗБИЈАЊА ДРЖАВЕ

У бројним јавним наступима и публикацијама, укључујући и публикације с ознакама научних, истакнути академици, професори, новинари, политичари и други пропагатори у градовима и селима, неизбројиво пута понављају и проносе кроз простор и вријеме тврдњу: „Устав СФРЈ од 1974. године разбио је Социјалистичку Федеративну Југославију”. У једном дневном листу објављени дио једне књиге има и наслов: *Устав из 74 – круна разбијања*.¹

Тврдња се исказује у категоричном облику и са интонацијом непоречивости. Са интонацијом да је довољна сама за себе и без доказа или било каквог објашњења. Када се рјеђе конкретизује, казује се да је Устав СФРЈ од 1974. године то учинио дјеловима своје садржине којим су:

а) утврђени и уређени: надлежност југословенске федерације, начин доношења одлука у њеним органима на основу сагласности скупштина република и аутономних покрајина, при чему се наглашава – опстанак СФРЈ био би обезбијеђен да је тим Уставом федерација уређена као „чврста”, „јака”, с већим обимом надлежности и мањим правима њених федералних јединица;

б) „аутономне покрајине издигнуте на ниво конституената федерације, Скупштини Србије одузето право да одлучује о промје-

¹ Подсјећам и на следеће тврдње, супротне неизбројивом низу чињеница: „Југославија коју је компоновала Комунистичка партија, није држава у којој је српски народ остварио свој национални интерес” (Лист *Политика*, 20. јануар 1991); стварање авнојевске Југославије је „разисторија”; „авнојевска Југославија (је) гробница из које нема васкрса” (*Нин*, 12. март 1993); „авнојевска Југославија (је) страшна гробница српског народа”, „тројански је коњ” (*Свештеник*, 1-2, 1993), и сличне.

ни Устава Србије без сагласности скупштина аутономних покрајина Космета и Војводине, утврђено да мањи дио закона Србије важи на читавој њеној територији, а већи дио само на њеној територији изван територија аутономних покрајина у њеном саставу, чиме је Србију, као интегралну цјелину, разбио на три дијела” и „ставио је под патронат аутономних покрајина”!

Тврди се да су та одређења *наметнута Србији*.²

У појединим друштвеним срединама и појединим дјеловима социјалне структуре доминира усвајање цитираних тврдњи као истина.

² На научном скупу о теми: „*Теоријске претпоставке разумијевања распада Југославије*”, одржаном 1994. године, у Београду, у Студентском културном центру, у организацији Института за филозофију и друштвену теорију, ове тврдње исказали су и академици и универзитетски професори учесници тог научног скупа. У њиховим исказима, који су те године и објављени, нема ниједне чињенице која би потврдила те тврдње. Њихова садржина очигледно је казивала да тврдње нијесу резултат објективне научне или стручне анализе садржине Устава СФРЈ од 1974. и токова стварности прије и након његовог доношења. Вријеме у коме је скуп одржан и укупни контекст казивања у оквиру којег су исказане цитиране тврдње, казивали су да су политички интереси мотивисали њихово обликовање и изношење. Укључујући интерес да се издејствује покретање дјеловања да се избришу из тек донесеног (1992) Устава СРЈ одређења слична одређењима из Устава СФРЈ од 1974. и обезбиједи централистичко и унитаристичко уређење тадашње Југославије.

У току скупа исказао сам низ аргумента који побијају истинитост цитираних тврдњи и оцјена на њих ослоњених. Како тврдњи које се односе на СФРЈ као цјелину, тако и на сва три сегмента тврдњи који се односе на Србију. Формулисао сам осам сетова питања на која је потребно дати чињенично фундиране одговоре да би се могла утврдити истина о кључним чиниоцима разбијања СФРЈ. Питања и аргументе изнио сам на начин који изазива потребу дијалога и дијалогску провјеру чињеница и становништва које сам изнио и тврдњи које су они исказали. Нико од академика, универзитетских професора и других учесника означеног научног скупа није реаговао на моје казивање.

Иако су полазиште, смјер и садржина мог излагања одударали од апсолутно доминирајуће садржине казивања на том научном скупу, благодарем тадашњој научној честитости и храбрости Божидара Јакшића, директора Института и уредника његовог веома угледног и значајног часописа, моје излагање објављено је, заједно са исказима других учесника на скупу, у часопису *Филозофија и друштво VI*, Београд 1994. Ни тада, ни до сада, нико није у било којој публикацији оспорио аргументе које сам тада исказао и који су објављени у означеном часопису. Његово тадашње објављивање одузима интелектуалцима подлогу за оправдавање да нијесу биле познате чињенице које доказују неистинитост цитираних тврдњи. У садашњости обавјештава да сам и прије 10 година, у времену највећег налета на федеративну концепцију у Уставу од 1974, казивао ово што данас казујем.

Неупућени, а они су бројни, цитиране тврдње олако прихватају као пуне истине. Већ су испуњени услови да се и ове тврдње уврсте у арсенал доказа за познату изреку: сто пута поновљена лаж постаје истина.

Цитиране тврдње већ су унесене у дио школских уџбеника из којих се оне као непорецива истина убризгавају у свијест младе генерације. Намеће се њиховој свијести тврдња *да су способне за опсатанак само унитарне државе и централистичке федерације, са чврстим јединством, са „јаком” силом центра,³ а да су шира права и томе одговарајућа одговорност чланица федерације или заједнице држава, њихова самосталност у заједништву, неотклоњив пут, начин, средство дестабилизације и разбијања заједнице*. Тиме се обезбјеђује двоје: опстојање неистине и скривање одговорности за чињења којима је у процесима 1988-1992. године разбијена Федеративна Република Југославија.

Усмјереност да се тврдњама са таквом садржином формира свијест генерација које долазе, увећава значај цитираних тврдњи. Чини да разматрање цитираних тврдњи није окретање прошлости или једном акту чија је важност престала, него је *окретање и будућности*.

То тражи и обавезује да се истинитост цитираних тврдњи подвргне провјери.

Тим прије што савремени токови у Европи и усмјереност њихове матице казују да су принципи равноправности, споразумног и

³ Бројни су докази који утврђују сасвим супротно. Бројни су мислиоци који су то и теоријски доказали. Овом приликом само цитирам дио излагања посланика Настасе Петровића (Српска радикална странка) у Уставном одбору Краљевине СХС, у фебруару 1921. године. Одабирам његов исказ из два разлога. Прво зато што се односи управо на нашу средину, и друго, зато што његов исказ казује да је још прије 80 година сазнато да унитаризам и централизам у вишенационалним државама воде њиховом разбијању. Он је тада рекао: „Непрестано се тврди, господо, да снажне могу бити само апсолутистичке државе, док су демократске државе слабе и вазда губе битке у великим сукобима... Дочекали смо страховит банкрот те мисли... Апсолутистичке државе су пропале, а демократске тријумфирале... Посебно у нас, господо, кад би и били један народ који се не дели на посебне гране које имају посебне повијести, у нас би, због нас самих, какви јесмо, централизам био увек туђ и несносан. Кад би овде били само ми, Срби, без Хрвата, без Словенаца, сви би ми као демократи захтевали децентралистичко уређење наше државе... Никкви ме друго обзира нису водили да то кажем, доли настојање за слогом, јер само на темељу слоге можемо створити снажну државу, као и због моје уверености да је централистичким тежњама већ одзвонило”.

добровољног удруживања и други федеративни принципи на којима је створена југословенка федерација и стратешки правац еволутивног развоја тих принципа у развијању југословенског федеративног модела, федеративног обрасца, укључујући етапу исказану Уставом СФРЈ од 1974. – изузимајући принцип једнопартизма – принципи повезивања држава са којима свијет корача на почетку 21. вијека. Принципи су који се, у разним варијантама и нијансама, са називима одговарајућим садашњем изражајном корпусу, у садашњости узимају у обзир за налажење облика и начина демократског повезивања држава на просторима југоисточне Европе.

Још један разлог то тражи. Састоји се у чињеници да је концепција федерације у Уставу СФРЈ од 1974. године изведена из два темељна принципа одлука Другог засједања АВНОЈ-а – принципа равноправности народа и федералних јединица тим одлукама установљене Демократске Федеративне Југославије (ДФЈ) и принципа споразумног и добровољног удруживања у њу на демократским федеративним начелима. Принципа историјски и цивилизацијски адекватних социјалном и националном материјалу на југословенском тлу,⁴ демократским по суштини и циљевима. И из дотадашњих резултата еволутивног остваривања тих принципа на југословенском тлу и свих тековина Народноослободилачке борбе. Том концепцијом, на тадашњој етапи њеног еволутивног развоја, уставно је демократизована и учвршћена југословенска федеративна држава, чије је установљене одлукама Другог засједања АВНОЈ-а историјски најкрупнија побједа Народноослободилачке борбе 1941-1945, заједно са резултатима њене борбе у сламању фашистичке агресије. До тада и до сада то је и највећи државотворни успјех и домет југословенских народа и народности и југословенског демократског покре-

⁴ Уставно-правна наука и историја верификовале су научни став енглеског теоретичара Томаса Хобса, фундиран на резултатима научних истраживања, а исказан још прије два вијека, који гласи: „Вјештина стварања и очувања државне заједнице почива на одређеним правилима, као што почивају аритметика и геометрија, а не на увјежбавању, као што је случај са тенисом”. На правилима која се, као правила економије и технике не могу, без штетних посљедица, примјењивати онако како одговара само појединим социјалним групацијама са парцијалним интересима. Међу тим правилима кључно је правило: држава се ствара и гради од социјалног и националног материјала који стварно постоји на територији на којој се држава ствара, а не од жељеног, замишљеног, измишљеног. И сагласно природи, захтјевима и императивима његовим.

та. Зато је исказивање оцјена о концепцији федерације, федеративног модела, федеративног обрасца, у Уставу СФРЈ од 1974. године, у суштини, оцјењивање Народноослободилачке борбе и њених тековина. Није ријеч, дакле, само о једном правно-политичком акту, него о еволутивном развојном остварењу једне од најкрупнијих тековина Народноослободилачке борбе.

Тражи то и чињеница да је федеративни образац у Уставу СФРЈ од 1974. тадашњи симбол СФРЈ. Симбол са историјски вриједним квалитетом. Историјским, културолошким, демократским и политичким. Квалитетом сазданим од његових полазишта и скупа и склопа демократских идеја и вриједности, чија је уставно-правна, друштвена и културолошка садржина на путевима који воде демократском организовању вишенационалних држава и заједница држава. Квалитетом створеним и развојно изграђиваним споразумима свих конституената југословенске федерације.

Чињеница која казује да није нелогично што противници федеративне концепције, федеративног модела, федеративног образаца у Уставу СФРЈ од 1974. године приписују тој концепцији разбијачку улогу. Рушитељи било које тековине, било које заједнице или система вриједности, увијек се усредсређују да се што више деструира, сруши и оцрни њен симбол. Њен особени квалитет.

Скуп и склоп чињеница које исказујем о овој тематици, резултат је мојих оновремених и садашњих научних изучавања обављених са строго научним циљем. Исказујем овај скуп и склоп чињеница зато што је не само значајан него и пресудан за утврђење истине о садржини и друштвено-историјској улози концепције федерације, федеративног модела, федеративног обрасца, у Уставу СФРЈ од 1974. године.⁵

⁵ Предмет овог рада је *искључиво* концепција федерације, федеративни модел, федеративни образац, у Уставу СФРЈ од 1974. године. Не Устав као цјелина. Не ни свако појединачно рјешење изведбеног карактера федеративног модела. У другим дјеловима садржине Устава СФРЈ од 1974, нарочито у дијелу о друштвено-економским односима, има дјелова који дају довољно основа и разлога за веома критичне оцјене. Није за позитивну оцјену ни то што је заснован на вјеровању да се идеолошком индоктринацијом и политичко-партијским дисциплиновањем може брзо промијенити природа људског бића, да се узбовано може створити „човјек новог кова”, који ће заједничким интересима увијек и без изузетка давати предност пред парцијалним и личним интересима и опредјељењима. И у скупу и склопу рјеше-

I

Доказе да су *неистините* цитиране тврдње групишем у доказе општег карактера и у конкретне.

А) Два су доказа *општег карактера* да Устав СФРЈ од 1974. године – без обзира да ли се његова садржина оцјењује добром или лошом – није могао бити ни круна, ни чинилац разбијања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.⁶ То су: (1) друштвена природа и улога устава као врсте правно-политичког акта и (2) чињенице утврђене у историји о унутрешњим чиниоцима разбијања појединих држава.

(1а) Устав је, наиме, врста политичко-правног акта који утврђује државно устројство државе чији је акт. Уставно-правно успоставља односе и утврђује императивну обавезу поштовања његових одређења. Обавезу на одређена понашања, на поштовање поретка њиме прописаног. Обавезу написану на папиру иза које стоји само ауторитет својствен уставу као правно-политичким акту. Само тиме, као правно-политички акт, правно осигурава државу и њено устројство. Ничим друго. Сам по себи, макар био најквалитетнији, врхунац свјетске вриједности, не може обезбиједити очување и опстанак државе чији је акт. Сам по себи не може спријечити дјеловања која разарају његова утврђења, нити заштитити вриједности које афирмише и уставно-правно штити. Укључујући и дјеловања којим се разбија држава. Не може зато што му његова констатована природа одузима снагу и моћ непорецивог и неотклоњивог

☞

ња изведбеног карактера федеративног модела има појединости чија садржина, нарочито када се узму у обзир њихове импликације, није изведено досљедно суштини и круцијалној садржини у Уставу усвојеног федеративног модела. Рјешења о компетенцијама Предсједништва СФРЈ и рјешења којима је прописан начин избора чланова Предсједништва СФРЈ, на примјер, нијесу усклађена. Ваљаност тих рјешења, као појединачних рјешења, не оцјењује се у овом раду. Њихову критичку анализу и оцјену о одступању њиховом од круцијалне садржине модела видјети у мом раду *Уставне функције Предсједништва СФРЈ предјељују да његове чланове бира Скупштина СФРЈ*, часопис *Гледишта*, Београд, 1987. број 9-10, стр. 133-152, и часопис *Погледи*, Скопље, 1987, број 5, стр. 151-179; касније је рад објављен и у мојој књизи: *Вријеме промјена*, Научна књига, Београд 1988, стр. 46-65.

⁶ Разбијања, а не „распада” њеног. „Распад” је појам чија суштина на прави начин не исказује начин нестанка Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.

приморавања носилаца кључних државних функција на испуњење налога у њему садржаних. Не даје му моћ и снагу чиниоца непосредног обезбјеђивања фактичког понашања у пракси сагласних са његовим одређењима. Једна протестантска мисао, која је резултат искристалисаног историјског искуства, каже: *ни добар устав, ни добри закони не гарантују опстанак државе. Њен опстанак гарантује једино организовано спречавање самовоље властодржаца, што може учинити само добар народ!*

Оживотворење утврђења, усмјерења и испуњење налога садржаних у уставу увијек и свуда у свијету зависе од политичких и културних елита које у држави имају пресудну улогу у процесима усмјеравања друштвених кретања. *Од њихове савјести и поштења. Од њиховог интелектуалног, политичког, културног и свеукупног људског поштења у вршењу државних дужности и остваривању права државе. Од тога да ли својим ангажовањем уставно прописану императивну уставно-правну принуду претварају у моралну самопринуду или је игноришу. Од тога да ли својим чињењима уставу дају или одузимају ауторитет. Од тога да ли се равњају према гласу цивилизацијских вриједности или према парцијалним и егоистичким интересима. Од чврстине поштовања самообавезивања и обавеза. И од тога да ли и у којој мјери народ организовано дјелује да ускрати легитимитет властодршцима који поткопавају и руше државу.*

Другачије речено: снага спречавања разбијања интегритета државе није у уставним и свеукупним правним одређењима, независно од њиховог квалитета. Она је у центрима индивидуалне и колективне савјести и карактера оних који имају пресудну улогу у животном усмјеравању токова у држави у цјелини или у њеним релевантним дјеловима.

(2а) Наука је и утврдила да су државе које су разбили унутрашњи чиниоци разбијене *животним чињењима* којима су кршена уставна одређења, а не уставним одређењима написаним на папиру, и да се никада у историји и нигдје није догодило другачије. Кључни чиниоци њиховог разбијања увијек и без изузетка били су сукоби ривалских политичких интереса, циљева и односа, и њихове идеолошке и политичке профилације. Сукоби са циљем преотимања државних компетенција и прерасподјеле територијалног простирања моћи и власти појединих носилаца тих интереса и циљева. У којима су, ради остваривања циљева, кршена или злоупотре-

требљавана и уставна одређења. Тиме је истовремено утврђено да ниједан устав у свијету, у историји и савремености, без обзира на квалитет, није био и објективно није могао бити, сам по себи, инструмент, средство, налог, ослонац, заштитник, у том смислу чинилац, нелегалног и насилног разбијања државе чији је он акт.

Б) *Конкретне доказе, конкретне чињенице*, да федеративни модел у Уставу СФРЈ од 1974. није био, нити је објективно могао бити чинилац разбијања СФРЈ, које се збило у процесима од 1988-1992. године, групишем у шест међусобно повезаних и узајамно прожимајућих цјелина.

Први доказ је садржина концепције федерације, федеративног модела у Уставу СФРЈ од 1974. године. Концепције чије су одлике: (1) заснованост на два цивилизацијски вриједна и демократска принципа: а) уважавање разноликости федералних јединица и њихова пуна равноправност – што су и услови и путеви обезбјеђивања узајамног повјерења и слоге, одлике и вриједности демократије, а тиме обезбјеђивања да федерација, поготову вишенационална, буде стабилна и способна за трајније опстојање, и б) рјешавање националног питања на територијално-државном начелу – чија предност пред етничким начелом рјешавања националног питања је верификована у друштвеним наукама и искуствено потврђена као вриједност широм свијета. На југословенском тлу веома очигледно. И (2) скуп и склоп рјешења изведених из демократске и дјелотворне суштине, дејства и циљева два означена принципа, која доминатно саздавају укупну суштину комплексног федеративног модела, федеративног обрасца у њему. Скуп и склоп рјешења којима се утврђују: јединство и недјелљивост територије југословенске федерације; јединствени југословенски системи: царински, монетарни, девизни, спољно-трговински, одбранбени и безбједносни; јединствене основе политичког система у цијелој федерацији; равноправно учешће федералних јединица у одлучивању о питањима о којима се одлуке доносе у органима федерације са институционално-правним обезбјеђењем; доношење одлука из надлежности федерације примјеном принципа већинског одлучивања и у таксативно одређеним областима „на основу сагласности скупштина република и аутономних покрајина” – промјена Устава и доношење одлука о другим питањима од егзистенцијалног и сличног значаја за републике и аутономне покрајине; широка листа људских права и слобода; принципи правне државе, владавине права, уставности и законитости. Скуп и склоп рјешења ко-

јима се истовремено утврђују обавезе, са снагом уставно-правног императивизма, република и аутономних покрајина у њеном саставу да своје функције врше у оквирима уставно утврђеног јединства, да њихови уставни „не могу бити у супротности са Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије” и да „сви закони и други прописи и општи акти (...) морају бити сагласни са Уставом СФРЈ”. Уставно обавезивање које није „благо”, како се тврди. Уставни императивизам чини га строгим, веома строгим.

Цитиране обавезе утврђене у Уставу СФРЈ од 1974. године резултат су дуготрајног усаглашавања опредељења република и аутономних покрајина. Утврђене су и усвојене „у сагласности са скупштинама република и скупштинама аутономних покрајина” (Преамбула Устава). То тим обавезама даје карактер и самообавеза. Чини их и *морално*-правним обавезама. Обавезама чије испуњење није ствар само политичке воље и поковања правним императивима, него прије свега људске суштине и људског морала.

Свако од ових утврђења и сва она скупа институционално-правно су обезбијеђена и заштићена. Укључујући и заштиту путем Уставног суда Југославије, овлашћеног да из правног система одстрањује сваки правни акт супротан Уставу СФРЈ. Сваки правни акт донесен од примарних ћелија друштва и сваки правни акт донесен од било којег сегмента државне структуре, укључујући и скупштине и владе република и аутономних покрајина.

Констатоване одреднице суштине федеративног модела у Уставу СФРЈ од 1974. године казују да је њиме утврђено јединство југословенске федерације у свим кључним државним областима и обавеза очувања њене цјеловитости и њеног демократског јединства. Установљене су и судске, безбједносне и друге институције за њихову заштиту. Прописани су основи и обавезе да се законима регулишу поступци, начини, инструменти, средства да судске, безбједносне и друге институције могу спречавати и отклањати радње којима се крше констатоване обавезе.

Уставно је утврђена и обавеза Југословенске народне армије да обезбјеђује територијалну цјелокупност СФР Југославије. Неизвршење те обавезе квалификовано је као издаја земље. Утврђено је и државно-организационо и функционално јединство Службе државне безбједности.

Њиме је истовремено установљена и снажна уставно-правна брана: унитаризацији државе и поништавању тиме разноликости у

њој; успостављању доминације једних над другим чланицама, било које федералне јединице над свим другима; федеративном централизму, државном и политичком.

Тиме су уставно-правно гарантовани и заштићени и демократски федеративни поредак и цјелокупност Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Уставно је изричито забрањено свакоме – забрана се суштински односи прије свега на републике и аутономне покрајине – предузимање радњи супротних одређењима у Уставу СФРЈ.

Ниједна одредба Устава СФРЈ од 1974. не садржи ни најмањи основ, ни ослонац – ни имплицитно – за било који облик разарања југословенске федерације.

Обим функција југословенске федерације утврђен Уставом СФРЈ од 1974. године није мањи од обима функција већег броја федерација у свијету. Тадашњих и раније постојећих.⁷

Садржина модела југословенског федерализма у уставним одређењима 1974. извајана је, дакле, са квалитетима федерализма који се у теорији квалификује као демократски и именује – „кооперативни” или „партиципативни” федерализам. Тиме је поставио чврсту и дјелотворну подлогу за узајамно повјерење република и аутономних покрајина, као незамјењиве претпоставке за стабилност, просперитет, перспективу и опстанак федерације. Вишенационалне по структури.

Скуп и склоп констатованих уставних одређења сагласан је и са теоријским утврђењем да је федерација у свакој њеној федералној јединици, као што је свака од њих у интегралној федерацији.

Други конкретни доказ казаног су историјски вриједни и значајни резултати примјене и дејства федеративног модела у Уставу СФРЈ у периоду док је оствариван и поштован у пракси. Резултати

⁷ Проф. др Војислав Становчић, члан САНУ, у својој књизи *Федерализам/конфедерализам*, богатој емпиријским чињеницама и њиховим сагледавањем са видика теорије о федерализму, на основу упоређивања конкретних података о надлежности појединих федерација, закључује: „Надлежност (југословенске) федерације релативно (је) широка (у односу, на примјер, на Аустрију и САД). По овом критеријуму Југославија би могла да се уврсти у федерације са широким надлежностима” (стр. 90. Исто и на страни 24). У пракси, међутим, југословенска федерација није вршила све своје функције уставно јој одређене. Али, то није продукт Устава него његовог непоштовања. Зато та чињеница не говори о квалитету Устава него праксе.

који се састоје у у битном доприносу, у много чему и пресудном, стабилизовању и развојном успону СФРЈ у деценији започетој 1974. године. Осигурању продужетка опстанка југословенске федерације дуже од деценије ипо.

Доношење и почетак оживотворења Устава СФРЈ од 1974. године, наиме, временски се подудара са *заустављањем и отклањањем организованих* идеолошко-политичких и акционо-политичких дјеловања, вербално усмјерених на „поправљање” СФРЈ, укључујући њено „поправљање” промјенама граница република, а циљно стварно уперених да се она разбије. Дјеловања која су, у четири републике (Хрватска, Србија, Словенија, Босна и Херцеговина) и у једној аутономној покрајини (Косово) континуирано чињена у другој половини шесдесетих година, а у 1971. и 1972. години снажно захуктана, мање или више и разјарена. Дјеловања која су изњедрили национализми који продукују сљепило које надвладава стварне националне интересе. Национализми засновани на лажи као фундаменту – на тврдњи да је жртва нација у чије име је национализам испољаван. На лажи са којом почиње и на којој почива и сваки освајачки национализам.

Дјеловања која јесу разнородна и разносмјерна, али која су се узајамно хранила њиховим националистичким циљевима и искључивостима – ово што се тражи или федерације неће бити – а међусобним сукобима водила разбијању југословенске федерације. Која су, као и свако организовано националистичко дјеловање, имала дубину и снагу за ширење и јачање.

У Републици Хрватској тадашње националистичко дјеловање имало је ширину и снагу покрета, са функционишућом разгранатом акционо-политичком инфраструктуром и разноврсним инструментаријом.

Дјеловања чији је тадашњи „*дух из боце излетио*” крајем осамдесетих и почетком деведесетих година и разбио СФРЈ. То казује да је њихов циљ и тада био усмјерен на њено разбијање.

Познати су облици, карактер и смјер тих дјеловања. Али, прећуткују се и свјесно се потискују приликом давања оцјена о квалитету Устава СФРЈ од 1974. Зато је корисно идентификовати их. Подсјећам да су то дјеловања:

1) Организовано писање и објављивање језичким национализмом испуњена два по иницијалном дејству експлозивна документа. То су: „Декларација о називу и положају хрватског књижевног

језика” (1967), коју је потписало 140 врхунских хрватских интелектуалаца и 18 најутицајнијих културних институција у Хрватској, и „Предлог за размишљање” који је, као одговор на њу, продуковала културна елита Србије;

2) Демонстрације националистички усмјерених припадника албанске народности на Косову (1968), циљно усмјерених на прекомпозицију односа у тадашњој југословенској федерацији;

3) „Маспокрет” у Хрватској, који је поставио као циљ да се „сламањем централизма и унитаризма југословенска заједница преуреди као заједница суверених националних држава”;⁸ да се, дакле, разори и укине југословенска федерација;

4) Дјеловање у Словенији познато под називом „Цестна афера”;

5) Организовано илегално писање (1970) и растурање „Исламске декларације”, којом су исказани захтјеви за другачији политичко-државни положај Муслимана у Босни и Херцеговини и у другим републикама оновремене Југославије, што је била организована акција за државно прекомпоновање југословенске федерације, бременита опасностима за њен опстанак;⁹

6) Захтјеви и залагања *правне* елите Србије, исказани на научном скупу одржаном 18, 19. и 22. марта 1971. на Правном факултету у Београду, одржаном у оквиру организованих расправа о уставним промјенама. Скупу чији су резултати крајем осамдесетих и у току деведесетих година без мјере хваљени као врхунац интелектуалне савјести и храбрости. Часопис *Анали* број 3/1971, у којему су објављена излагања на том скупу, чије је растурање забрањено 1971. године, у том времену објављен је као репринт издање, у тиражу знатно већем од тиража из 1971. Срж тих захтјева и залагања је: границе Србије не одговарају српском националном програму и да границе територије Србије треба прошири „преко Дрине”, да Срби престану да „иживљавају некакву своју регионалну државност (црногорску и босанско-херцеговачку)”; народ у Црној Гори „нема право на црногорско национално име”. Захтјеви и залагања који су у бити националистичко-експанзионитички. Националистичко-империјални према федералним државама Црној Гори, Македонији и Босни и

⁸ „Хрватски тједник” број 3, 1971. Текст са потписом Дражена Будише, једног од младих челника тог покрета.

⁹ Садржина *Исламске декларације* и низа других радова са означеним политичким захтјевима исцрпно је приказана у књизи: *Од Исламске декларације до верског рата у БИХ*, аутора Мирољуба Јевтића, Београд 1993.

Херцеговини и према црногорској нацији. Са таквом суштином, без сумње, усмјерени на разбијање ондашње југословенске федерације.

Садржина излагања на скупу у цјелини објављена у часопису *Анали* казује да се на скупу нико није – па ни у наставку послје дводневног прекида тока скупа који је омогућавао продубљено проучавање смисла, дејства и значења цитираних захтјева и залагања – супротставио цитираним захтјевима и залагањима, нити је довео у питање њихову утемељеност и оправданост. Напротив, смисао и дух великог дијела казаног на том скупу, у већој или мањој мјери циљно и садржински кореспондира са цитираним захтјевима и залагањима. Нијесу цитирани захтјеви и залагања, дакле, девијација у односу на матицу духовне мисли која је доминирала на скупу. То чини да цитирани захтјеви и залагања немају карактер изолованих појединачних ставова њихових непосредних аутора већ су израз усмјерења духовне средине у којој су изговорени.¹⁰ То казује и чињеница да ни након завршетка скупа, до објављивања његових резултата, а то је период који се мјери мјесецима, ни на Правном факултету, ни у уредништву часописа, ни у Удружењу правника, ни било у којем дијелу правне елите у Београду, није организована научна и стручна расправа о значењу и експанзионистичком и разбијачком усмјерењу цитираних захтјева и залагања.

Административном забраном растурања часописа *Анали* број 3/71 у којем су објављени резултати скупа и другим предузетим административним мјерама, нијесу отклоњени дејство и ширење цитираних захтјева и залагања. О њиховом искорењивању да се и не говори. Напротив, те мјере су подстакле нејавно „шапутање” о „Србији као жртви”, о „борби једног (Србије) против свих” (Р. Марковић), нејавно ширење и учвршћење у духовности увјерења о исправности и оправданости цитираних захтјева и залагања. У резултату то је у Србији и српском народу произвело осјећаје фрустрације и бујање и ширење, а не затирање, усмјерења исказаних цитираним захтјевима и залагањима. То потврђују експлозивни „излазак тог духа из боце” и његов широки и организовани замах, у облику снажног акционог дјеловања, крајем осамдесетих и деведесетих година. Дјеловања управо на линији цитираних захтјева и залагања.

Доношење Устава СФРЈ од 1974. такође се временски подударара са престанком до тада испољеног нејединства у партијско-држав-

¹⁰ *Анали Правног факултета*, 1971, број 3, издање 1971. и његово репринт издање..

ном вођству Југославије око карактера и правца развоја југословенске федерације. Нејединства које је снажно испољено 1962. године на знаменитој сједници Предсједништва ЦКСКЈ, на којој су учествовали сви носиоци најважнијих партијских и државних функција у федерацији, у свим републикама и у обје аутономне покрајине. Од тада све до 1974. године више пута снажно манифестованог. Веома снажно и у расправама, вођеним од 1968. до 1971, о полазиштима, концепцији и конкретним измјенама Устава СФРЈ од 1963. Измјенама које су 1968. извршене Амандманима VIII до XIX, и 1971. године Амандманима XX до XLII на Устав СФРЈ од 1963. године.

Нема сумње да су означена разарачка дјеловања и означено нејединство заустављени резултатима свеукупног прогресивног дјеловања свих чинилаца, институција, организација и појединих креативаца, на тадашњем југословенском простору. Али, такође нема сумње да су напријед приказани квалитет федеративног модела у Уставу СФРЈ од 1974. године, његова уставна императивност и потенцијална снага, били кључни чинилац обнове узајамног повјерења и наде – који су у великој мјери били урушени напријед означеним дјеловањима – да ће федерација бити демократска, да у њој неће бити неравноправности, да свака федерална јединица има механизме заштите заједничких интереса и своје равноправности, на којој основи је утемељено и конституисано увјерење да је опстајање тада уставно конституисане федерације добробит за све њене чланице и сваку појединачно. Узајамно повјерење и нада без којих напријед приказана дотадашња разарачка дјеловања није било могуће трајније ни зауставити, ни отклонити. У то нема сумње и зато што тада није настао ниједан други нови чинилац који би произвео обнову узајамног повјерења.

То потврђују и двије конкретне и провјерљиве чињенице. Прва, приликом утврђивања Предлога Устава СФРЈ на сједници Вијећа народа Савезне скупштине одржаној 22. јануара 1974, давања сагласности на Предлог Устава СФРЈ на сједницама скупштина свих шест република, одржаним од 7. до 15. фебруара 1974, и на сједници Вијећа народа и Савезног вијећа Савезне скупштине одржаној 21. фебруара 1974, на којој је донесен и проглашен Устав СФРЈ, не само да није поновљено до тада више година исказивано нејединство, него су исказани и ријечима и гласањима међурепубличко узајамно повјерење, сигурност за равноправан положај сваке федералне јединице, увјерење у прогресивност демократског федеративног заједништва, нада да ће се демократска федерација остваривати у

пракси. То потврђује документација о доношењу Устава.¹¹ Друга чињеница је: административно-репресивна обузданост означених разарачких дјеловања крајем 1972. и у 1973. години није имала за резултат ни отклањање тензија, ни обнову узајамног повјерења, ни сигурност за успостављање равноправности и демократског карактера федерације. Нити су резултати тих мјера осигуравали њихово трајније отклањање. Напротив, остало је и након тих мјера прикривено дјеловање културно-националних елита које је сијало узајамна неповјерења, одржавало тензије и неизвјесност да ће федерација бити гарант заштите интереса свих у њој. Тим више што је то дјеловање имало ослонац у одређењима национално-културних образаца која су дубља и трајнија од сваке политике. Остало је и остваривање садејства, у већој или мањој мјери, културних елита са врховима државно-политичких и партијских елита. Или бар са истакнутим појединцима из тих врхова. Остало је коришћење од партијско-државних вођстава дјеловања културних елита за своје политичке циљеве, иако у различитој мјери.¹² Једни су их користили са

¹¹ Истовремено са другим сегментима те документације видјети: *Експозе* председника Савезне скупштине и председника *заједничке* Комисије свих вијећа Савезне скупштине за уставна питања Мијалка Тодоровића о Предлогу Устава Социјалистичке Федеративне Југославије, поднијет на сједници Вијећа народа Савезне скупштине 22. јануара 1974. Објављен је у званичном издању Устава Социјалистичке Републике Југославије, издатом од Савезне скупштине, 1974, коло XI, свеска 2-3, стр. 12. до 29. И у издању Устава СФРЈ од издавачке институције *Савремена администрација*, Београд 1974, стр. 5. до 33.

¹² Тадашњи политичко-државни врх Србије интервенисао је да се забрани растурање часописа *Анали*, у којем су објављени захтјеви и залагања за проширење граница Србије „преко Дрине”, за укидање федералних држава – Македоније, Црне Горе и Босне и Херцеговине и да се са Факултета одстране аутори тих захтјева и залагања. Историјска ситуација, садржина, значење, дејство цитираних захтјева и залагања казују, међутим, да то реаговање није најдјелотворније и довољно. Бројне чињенице казују да је умјесто административне забране растурања часописа *Анали* било дјелотворније отворити расправу о захтјевима и залагањима објављених у њему – научну, стручну, политичку, културну – чињеницама и другом аргументацијом, квалитетно и увјерљиво доказати њихову чињеничну и историјску неутемељеност и погрешност, разарачку штетност. Тиме дјеловати на промјену духовности и дијела садржине српског национално-културног обрасца на коме су засновани констатовани захтјеви и залагања, на отклањање изворишта тих захтјева и залагања. Њихово склањање од јавности административно-репресивним мјерама не само да није отклонило њихове изворе него је у српској духовности продуковало нове и учврстило старе фрустрације и ојачало њихово дејство.

циљем да се реализује захтјев за јачање центра федерације, а тиме и своје моћи, а други управо обратно.

Констатована временска подударност обликовања и усвајања Устава СФРЈ од 1974. и отклона неколико година бујалих и разјарених дјеловања, са коријеном који је имао снагу њиховог ширења и јачања, усмјерених на деструкцију југословенске федерације, доказују да је Устав СФРЈ од 1974. године скупом и склопом приказаних одређења у њему и снагом императивности својственом уставу као врсти правно-политичког акта битно утицао да се конституише и учврсти сазнање у свим њеним федералним јединицама да је тим Уставом успостављена југословенска федерација у којој, у односима равноправности, узајамне подршке и одговорности, све републике и свака појединачно, могу осигурати узбранији развојни успон. Да одговара интересима сваке федералне јединице и да има историјско оправдање и перспективу. Све је то потврђено стабилношћу и развојним успоном југословенске федерације и њеним опстајањем до новог налета разбијачког дјеловања у периоду 1988-1992, концепцијски, смјером и садржином противним садржини Устава СФРЈ од 1974. Дјеловања који су резултирали разбијањем СФРЈ.

Тиме и на тај начин доказано је да је Устав СФРЈ од 1974. године био чинилац заустављања процеса који су водили разбијању СФРЈ, који су бујали неколико година прије 1974. и кулминирали 1971/1972. године. Обновно је до његовог доношења знатно рунирану наду у опстанак и демократски успон шесточлане југословенске федерације, стабилизовао је једну деценију, продужио њено трајање и одложио њен нестанак дужије од деценије и по. Резултат је то који такође потврђује вриједност федеративног обрасца, у Уставу СФРЈ од 1974.

Трећи конкретни доказ да федеративна концепција у Уставу СФРЈ од 1974. године није чинилац разбијања СФРЈ је чињеница да она није произвела у посљедној трећини седамдесетих и осамдесетих година испољене: неефикасност у вршењу функција федерације, снижење државничког квалитета одлука доносених од органа федерације, извршење одлука са разноврсним девијацијама – што је ослабило југословенско јединство, учинило федерацију неспособном да успјешно врши своје функције, да у њој надвлада самовоља партијско-државних врхова република, и произвело више других проблема. То је резултат укупности испреплетеног дејства четири друга чиниоца. (1) Жалосног нејединства, државничке неспособности, неодлучности и неодважности, професионалног неумијећа или некоришће-

ња умјећа, укупности носилаца функција у савезним институцијама, државним и партијским, крајем осамдесетих и почетком деведесетих година. У цјелини тог естаблишмента, иако је неколико појединаца у њему исказало и државнички мудро дјеловање. (2) Доношење и примјена више законских, пословничких и других рјешења, усвојених сагласношћу представника свих шест република и обје аутономне покрајине, концепцијски и садржински обликованих противнио императивном налогу одређења садржаних у Уставу СФРЈ од 1974. године (3) Невршење од органа федерације дијела функција њој уставно повјерених. (4) Проширење принципа паритетног састава органа федерације на сву или готово сву федеративну структуру, умјесто стриктног уважавања уставног одређења да се на том принципу утврђује састав само два федеративна органа – Председништва СФРЈ и Вијећа република и покрајина Скупштине СФРЈ.

Неколико чињеница које ово потврђују.

Уставом СФРЈ од 1974. године одређено је: „на основу сагласности скупштина република и аутономних покрајина” Скупштина СФРЈ одлучује о промјени Устава, а Вијеће република и покрајина Скупштине СФРЈ доноси – законе којима се уређују односи битни за положај република и аутономних покрајина, положај народа и грађана – што је мањи дио закона из његове надлежности – утврђује и доноси друштвени план, одлуке о оснивању фондова, укупан обим прихода буџета федерације, и уређује односе у још неколико по значају сличних области.

Доношење одлука у федеративним државама на основу „сагласности чланица федерације” познато је у богатом фонду рјешења савремених федерација. *Теоријски и искуствено потврђено је као демократско и дјелотворно.* Бундестаг (скупштина која се бира непосредно и тајним гласањем од грађана) Савезне Републике Њемачке, на примјер, доноси законе у одређеним областима и друге уставно одређене правне акте „уз сагласност Бундестрата” (вијеће земаља, што је назив федералних чланица, савезних покрајина), путем кога савезне покрајине дају или ускраћују сагласност на њих. (Видјети чланове 23, 50, 53 итд. Основног закона – устава Савезне Републике Њемачке. У члану 53. изричито се утврђује: „Преко Бундестрата земље учествују у законодавној и извршној власти савезне државе као и у пословима Европске уније”). О давању или ускраћивању означене сагласности, стварно се пресудно одлучује у покрајинским парламентарима. То није умањило ефикасност Њемачке као државе, а увећало је одговорност покрајина за досљедно извршавање савезних закона.

Означена идеја преузета је, дакле, из животних рјешења у свијету, а није измишљена.

Њено преузимање сагласно је теоријским знањима и искуствима да је издизање ове идеје на ниво уставних одређења дјелотворно за слогу, стабилизацију, просперитет и опстанак федерације, под условом њеног уставног ограничавања на егзистенцијална питања положаја федералних чланица.

И принцип паритета у скупштинском вијећу које је представништво федералних јединица, такође је преузето из фонда других федерација.

Усвајање у Уставу оба овдје идентификована рјешења пут је и задовољавање потребе да се путем укључивања федералних јединица у процесе рјешавања кључних државних питања постиже укључивање знања и стваралачке енергије цјелокупног потенцијала из свих југословенских република и обје аутономне покрајине.

Уградња у Устав принципа да се у Скупштини СФРЈ доносе правни акти у фиксно одређеним и не бројним областима на основу сагласности скупштина република и обје аутономне покрајине и одређење да су паритетног састава Вијеће република и покрајина Скупштине СФРЈ и Предсједништво СФРЈ, досљедно отваривани, нијесу могли, објективно, угрозити ефикасност функционисања тих органа и проузроковати нестабилност и разарање југословенске федерације. То је доказало и остваривање тих рјешења првих година примјене Устава, док су рјешења у њему досљедно поштована.

Проблеми су настали када су уставно утврђеном доношењу савезних закона на основу сагласности¹³ скупштина република и скупштина и аутономних покрајина у ужем кругу области прецизно ограничених, Пословником Вијећа република и покрајина, очигледно мимо уставних одређења, додате још три једногласности представника република и аутономних покрајина у том вијећу. Њихово једногласно: (1) усвајање одлуке да се приступи изради закона или измјени постојећег, (2) усвајање нацрта закона и (3) утврђивање предлога закона, иза којих је, у посљедној фази, слиједило доношење закона на основу сагласности скупштина република и ауто-

¹³ Сагласност/једногласност као принцип доношења одлука ставља њихове доносиоце у једнак положај. Како у правима тако и у обавезама. Као принцип никоме не признаје, иако без иструмената да забрани, право да самостално спријечи доношење одлуке или њено извршење. У томе се разликује од вета, које признаје право сваком или одређеном учеснику доношења одлуке да спријечи њено доношење.

номних покрајина. И када је потом у пракси такав начин доношења закона у Вијећу република и покрајина проширен и на процесе доношења свих или готово свих закона из његове надлежности.

Доношење одлука на основу сагласности представника република и аутономних покрајина, противно Уставу, проширено је и Законом о Народној банци Југославије. Њиме је прописано да Савјет Народне банке Југославије, састављен од представника република и аутономних покрајина, одлуке доноси њиховом једногласношћу.

Законом су крајем седамдесетих година установљени и савезни комитети као колегијални органи у структури савезне управе, са надлежношћу да утврђују нацрте закона и предлоге извршних прописа и достављају Савезном извршном вијећу на даљи поступак. Прописано је да њихов састав чине представници република и аутономних покрајина. У раду тих комитета у пракси примијењен је принцип једногласности. То је, последице исцрпљујућих и дуже трајућих исказивања и аргумендовања посебних интереса и залагања да се они прихвате као заједнички, готово без изузетка, резултирало узајамним уступцима и компромисима који нијесу били друштвено оптимални у могућој мјери. У процесе израде извршних прописа, супротно њиховој улози и уставном налогу, унесени су парцијални интереси. Усталила се пракса да Савезно извршно вијеће прихвата ставове савезних комитета као усаглашене ставове република и аутономних покрајина. Усталили су се и пракса да се предлози закона и у Скупштини прихватају као усаглашени од република и аутономних покрајина и становиште да је њихова сагласност пресуднија од тога да ли је садржина предлога строго сагласна са Уставом. То је умањивало њену критичност према њиховом квалитету, према њиховој садржинској сагласности са Уставом.

Дуготрајно усаглашавање ставова у савезним комитетима успорило је доношење правних прописа и смањило ефикасност федерације. Начин њихове израде у савезним комитетима, већ на самом почетку њиховог рада, доказао је да у процесима израде закона и других прописа пресудну улогу имају ставови представника република и аутономних покрајина, а не стручна и научна знања. То је сузило и мотивацију и могућности судјеловања струке и науке у процесима припремења предлога закона и других прописа и умањило одлучност струке и науке да критички анализира и пројекте и донесене законе и друге правне прописе. Укупност тога резултирало је и снижењем квалитета југословенског правног система. Ви-

ше је угрожавало равноправност него што је обезбјеђивало. Више је јачало моћ партијско-државних врхушки, извршних и управних органа, прије свега републичких и покрајинских, али и савезних, него што је потврђивало демократски карактер и федерације и република и аутономних покрајина. У коначном то је угрозило или и извитоперило демократску суштину института (принципа) доношења одлука „на основу сагласности чланица федерације” како је она утврђена у Уставу СФРЈ од 1974. године.

Тако је поступано све до 1982, када је тада изабрани састав Савезног извршног вијећа прво праксом отклонио описани начин припремања закона и извршних прописа путем тих комитета и сваки облик једногласности у управно-извршној сфери, а потом иницирао укидање законских рјешења која су установила означене комитете и увела једногласност у извршно-управној сфери, што је и учињено.

Све ово и још много другог о девијацијама изван уставних одређења, не исказујем први пут сада. Све битно чињенично и суштинско о овом исказивао сам више пута током периода од 1983. до 1988. године, на сједницама у Савезном извршном вијећу, Комисији Савезног савјета за друштвено уређење за критичку анализу политичког система, Скупштини СФРЈ и њеним тијелима. Дио тих мојих казивања објављен је у мојим стручним и научним радовима и другим публикацијама од 1986. до 1988. године¹⁴ и у мојој књизи *Вријеме промјена*, објављеној почетком 1988. године у издању *Научне књиге*. Замах тадашњег одступања од Устава био је јачи.

Извршена изван уставна проширења подручја примјене принципа доношења одлука у савезним органима на основу сагласности представника република и аутономних покрајина толиког су обима, такве садржине и са таквим импликацијама да је принцип сагласности, као демократски инструмент гаранције равноправно-

¹⁴ Видјети: Мијат Шуковић, књига *Вријеме промјена*, Научна књига, Београд 1988, нарочито дјелове под насловима: *Друштвено-историјска ситуација, обавезе и основни правци дјеловања, О приступу критичкој анализи политичког система, За тачно тумачење садржаја Устава, У тежиште анализе – кризу функционисања система органа федерације, Смјелије у промјене*, стр. 228-309, као и радове под насловима: *Доношење одлука у органима федерације на основу сагласности (консенсузом)*, у књизи: *Промјене Устава СФРЈ и Устава СР Србије*, Правни факултет, Београд, 1988, стр. 227. до 302; *Теоријске и практичне козеквенце принципа једногласности*, у часопису *Социјализам*, 1986, број 7-8, стр. 67-80, и *Како усаглашавати посебне и заједничке интересе*, у часопису *Социјализам*, 1988, број 5, стр. 73-109.

сти и његове заштите, прерастао у недјелотворно вето.¹⁵ У инструмент који разграђује, а не гради.¹⁶ То је изван садржине Устава од 1974. и граница које је он поставио за примјену начела сагласности како је у њему обликован.

Приказано проширење и преображавање принципа сагласности нијесу у битнијој мјери отклонили у пракси ни Амандмани IX до XLVIII на Устав СФРЈ, донесени 22. октобра 1988. иако су њихова одређења: изричито искључивала 3 описане једногласности у процесима доношења закона из надлежности Вијећа република и покрајина Скупштине СФРЈ, које претходе чину доношења закона; налагала да се сагласност у доношењу прописа из надлежности Савезног извршног вијећа сведе искључиво на прописе којима се „утврђују материјалне обавезе за републике и аутономне покрајине“; сузила круг закона који се доносе на основу сагласности укидањем раније уставне одредбе да се на тај начин доносе закони о удруживању привредних субјеката у асоцијације, а ради јачања јединства земље, налагала да на основу сагласности Вијеће република и покрајина доноси „стратегију технолошког развоја Југославије“ и законе којима се уређују „основе организовања и функционисања технолошких система, кад је то од интереса за цијелу земљу“, и још неке новине из ове области (Амандман XL). Императив уставни, дакле, није помогао, иако су Амандмани на Устав донесени на основу сагласности скупштина свих 6 република и обје аутономне покрајине. Сагласности која у себи изражава самообавезивање на поштовање. И морално-правно обавезивање.

Стварању друштвеног амбијента у коме се све констатовано могло чинити супротно императивним одређењима у Уставу СФРЈ погодвали су и допринијели констатована државничка неспособност, државничка неодлучност и неодважност, професионално неумијеће или некоришћење умијећа од средине осамдесетих година цјелине државног и партијског вођства федерације. Јер, то је у периоду од 1987. до 1992. резултирало маргинализацијом савезних институција и одлучивању изван њих. Три кључне институције федерације

¹⁵ Вето је спречавање једног или више субјеката да други остваре своја одређења, да донесу пројектовану одлуку или да донесена одлука ступи на снагу. Било да то спречава члан органа или тијела надлежног да доноси одлуку, било од другог овлашћеног органа постојећег паралелно са органом надлежним за доношење одлуке.

¹⁶ Видјети: Мијат Шуковић, *Право вета које разграђује – а не гради*, часопис *Пракса*, Титоград 1986, број 2, стр. 35-69.

– Предсједништво СФРЈ, Скупштина СФРЈ и Савезно извршно вијеће, од тада дјелују неусклађено. Неријетко и међусобно супротстављено. Ниједна од те три институције није била довољно јединствена унутар себе. Све то их је онеспособљавало да успјешније врше одређене им државне функције. Чинило их „несрећницима”, у ситуацији када је југословенска несрећа могла бити успјешније усмјерана и рјешавана да су државне функције савезне државе вршили државнички мудри, способни, одважни, храбри, одлучни државници. Укупност свега тога омогућило је, у датим условима, да се већ од 1990. све институције федерације ставе под фактичку контролу државно-партијског врха Србије. Да тај врх фактички преузме најважније ингеренције федерације и осигура да институције федерације функционишу само онолико колико користе остваривању његове политике. Да тај врх, ослономцем и на институције федерације, укључујући и војску, своју политику и своје стратешко усмјерење искаже паролем: „Југославија ће бити или јака модерна федерација или је неће бити”. Паролом која је, у тадашњим околностима логично и природно, уништила и докрајчила повјерење 4 републике у институције федерације, у могућност да путем њих остварују и заштите своју равноправност, појачала неслогу и подстицала те републике, као државе и друштво, да се организовано усмјере да функционишу као самосталне заједнице. Свака на свој начин.

То је војном врху створило простор да се од 1988. године не придржава ни основних уставних премиса о његовој улози и улози Југословенске народне армије, да се противуставно издигне у политичког чиниоца, у великој мјери осамостаљеног од Савезног извршног вијећа и Скупштине СФРЈ, да своју војно-професионалну улогу подреди сопственим политичким оцјенама и процјенама. У једној фази, према објављеним текстовима припадника тадашњег војног врха, војни врх је чак отказао не само послушност него и комуникацију са половином чланова уставно утврђене Врховне команде, којима није ни достављао информације, податке, анализе, предлоге и друге релевантне документе, које је достављао другој половини чланова Врховне команде, за које је војни врх сматрао да „воде праву политику” – политику сагласну у претходном пасусу констатованој пароли! Дјеловао је, дакле, подређујући војску и њену снагу искључиво једној од двије супростављене политичке оријентације. Суштински, подређујући их искључиво политици партијско-државног врха једне федералне јединице. У суштини, политици коју је исказивао тадашњи лидер у Србији.

Слабљењу јединства и функционалној неефикасности такође је битно допринијело и проширење, супротно уставних одређењима, принципа паритета на све носиоце функција у Скупштини СФРЈ, Савезном извршном вијећу, на амбасадоре и све функционере у савезним органима управе. Јер, то је резултирало праксом да бројни функционери у савезној структури у вршењу повјерених им функција дјелују по инструкцијама државно-партијских врхушки чијом су „заслугом” и постали функционери, да фаворизују парцијалне интересе републике или аутономне покрајине из које су, а да занемарују заједничке интересе. Уз то, примјена паритетног принципа у управним и другим стручним институцијама снизило је стручну способност тих институција.

Слабљењу федерације и са девијацијама дијела њених функција допринијело је и то што њени органи од 1978. до 1982. нијесу ни вршили функције у сфери економских односа с иностранством. Умјесто да их врше државни извршно-управни органи, под општом контролом Скупштине СФРЈ, федерација је законом установила недржавну институцију – Самоуправну интересну заједницу за економске односе с иностранством, у којој су одлуке доношене сагласношћу делегација привреда у републикама и аутономним покрајинама. Суштински, на резултатима погађања и узјамних уступака, неоптималним компромисима.

Четврти конкретни доказ казаног је: за југословенску заједницу са културним, историјским, националним, државотворним разноликостима и историјски условљеним различитим интересима, био је увијек и тада прогресивнији федеративни модел, федеративни образац. За већину федералних јединица и једино прихватљив. Није тада, нити било када, био прогресивији и прихватљивији за већину централистички или унитаристички образац југословенске државе, кога одликује право њених органа да самостално доносе све одлуке, укључујући и одлуке о измјенама устава заједничке државе, надређеност њених органа федералним јединицама, знатно мања права федералних јединица у заједници и знатно мања њихова улога од одређених им у Уставу СФРЈ од 1974.

Поузданост овог утврђења потврђују и двије непоречиве чињенице.

Прва је покушај деведесетих година реализације обрасца централизације југословенске федерације тада исказан познатом и већ цитираном паролом и ултимативним захтјевом: Југославија ће бити јака федерација или је неће бити, дао је резултат који је разбијао, а

не учвршћивао, југословенску федерацију. То поуздано упућује на закључак да би тај образац, да је усвојен 1974, већ тада појачао бујајуће процесе разбијања СФРЈ.

Друга чињеница је: од 1945. до 1963. године југословенска федерација била је централистички уређена, надређена федералним јединицама, са релативно малим обимом њихових права. Тај облик федерације довео је до осамостаљивања и бирократизације савезних органа, мајоризације већих у доношењу одлука. То је узроковало конфликте у Југославији, довело до њеног дестабилизовања, до нејединства, исказаног на више поља и на више начина, што одсликава и нејединство исказано 1962. године на напријед означеној сједници Предсједништва ЦКСКЈ у проширеном саставу. Крајем шездесетих и у прве двије године седамдесетих година то је добило израз у напријед приказаној оријентацији прекомпоновања југословенске федерације, усмјереног и ка њеном разбијању. То је доказало да је централистички концепт федерације уништавајући а не дјелотворни.

Пети конкретни доказ је чињеница да је Социјалистичка Федеративна Република Југославија разбијена сукобима свјесно произведених националиста широм Југославије који су се међусобно подупирали. Који су потврдили да је сваки национализам опасан. И доказали да је врх листе њиховог разарања промјенљив у сваком времену и на сваком мјесту. Али, и да је разбијању СФРЈ највише допринио национализам који се први укрцао у тенкове и агресивно освајачки се упутио на територије других федералних чланица.

Громада чињеница којима се то доказује исказана је у бројним прилозима поднесеним на округлом столу о теми *Ратови у Југославији 1991-1999*, одржаном 7-9 новембра 2001. у организацији Друштва за истину о антифашистичкој Народноослободилачкој борби у Југославији 1941-1945.¹⁷ Доказују то и утврђења у бројним другим публикацијама.¹⁸

¹⁷ Видјети: Зборник саопштења и дискусије за тог округлог стола, са насловом *Ратови у Југославији 1991-1999*, у издању Друштва, Београд 2002, стр. 582.

¹⁸ Видјети, на примјер: Најдан Пашић, *Историјски фијаско система моноорганизације хијерархије, године распада 1987-1992*, Београд-Подгорица 1996, стр 176; Богдан Богдановић, *Глиб и крв*, Београд 2001, стр 220, (Издање Хелсиншког одбора за људска права у Србији) *Стварање и разарање Југославије*, Зборник реферата и излагања учесника округлог стола, одржаног 6. и 7. децембра 1995. у организацији Друштва за истину...; Др Бошко Ковачевић, *Распад и рађање*, Суботица 1992, стр. 96; „Слободанка Ковачевић – Путник Дајић, *Хронологија југословенске кризе*, Београд 1994, стр. 284;

Шести конкретни доказ је уставно-правно судски. Непоречив. Састоји се од више десетина одлука Уставног суда Југославије донесених након спроведеног уставно-судског поступка, доказивања и утврђивања. Прије свега то је утврђење Уставног суда Југославије да садржина одредби амандмана на уставе пет република (изузев Републике Црне Горе) и обје аутономне покрајине, донесених у току 1989. и 1990. године, крши Устав СФРЈ од 1974. Утврђење које је аналитички исцрпно уставно-правно аргументовао Уставни суд Југославије у уставно одређеној врсти свог акта са називом *Мишљење*,¹⁹ сагласно својим правима и обавезама утврђеним у чл. 396. Устава СФРЈ. Утврђење које није поштовала ниједна република и ниједна аутономна покрајина, чиме је одузета правна снага Уставу СФРЈ, Уставном суду Југославије и његовим одлукама. И исказано гажење одређења федеративног обрасца у њему. То је, затим, више десетина одлука и рјешења ондашњег Уставног суда Југославије, којима је, након спроведеног уставно-судског поступка, егзактно утврђено да су супротни одређењима у Уставу СФРЈ и начин донешења и садржина сваког оцјењиваног правног акта којим је разбијано јединство тадашње југословенске федерације. Одлука и рјешења донесених од 1989. до 27. априла 1992. године. Којима су ти разбијачки правни акти поништени, укинута или је утврђено да су несагласни са Уставом СФРЈ. Којима су сви ти акти одстрањени из југословенског правног система. И забрањена њихова примјена изрицањем привремених мјера у току поступка њиховог уставно-судског оцјењивања.

У овом раду констатујем само чињенице релевантне за тему – да је Уставни суд Југославије у регуларном уставно-судском поступку утврдио њихову супротност Уставу СФРЈ од 1974. Не оцјењујем, дакле, да ли су њихово доношење и њихова садржина условљени присилом чињења других и да ли су њихови доносиоци имали основа и оправдања за њихово доношење. То је изван тематике овог рада.

Поништени су: Основна уставна повеља о самосталности и независности Републике Словеније; одредбе тач. 2, 3. и 4. Декларације о суверенитету државе Словеније; одредбе Одјелка III Резолуције за споразумно раздруживање СФРЈ, и тако даље. Укинута су: Уставна одлука о суверености и независности Републике Хрватске, Одлука Сабора Хрватске о раскидању државно-правне везе са

¹⁹ Видјети: „Службени лист СФРЈ” број 10/91, одлуке Уставног суда Југославије под бројевима 12/91, 39/91, 40/91.

СФРЈ; одредбе чл. 2. и 5. Декларације о суверенитету Републике Македоније, и тако даље. Утврђена је несагласност с Уставом СФРЈ читавог корпуса закона и других правних аката донесених од органа свих шест република и обје аутономне покрајине, којима је разбијано јединство југословенског тржишта, платног промета, царинског и девизног система, система безбједности и одбране, или којима је одбијана примјена појединих савезних прописа или појединих одредаба садржаних у њима. Знатан дио тих закона и других прописа именично је идентификован у цитираном мом раду (види фусноту број 1) под насловом: *Чињенице за освјетљавање и разумијевање концепције федерације у Уставу СФРЈ*. Овдје наводим само неке од њих: *Закон о надзору над државном границом Републике Словеније; Закон о царинској служби Републике Словеније; Закон о путним исправама Републике Словеније; Закон о хрватском држављанству; Одлука о непримјењивању Закона о општенародној одбрани на територији Републике Хрватске; Одлука о непримјењивању одредаба Закона о војној обавези на територији Републике Хрватске; Закон о мјерама које се могу предузети ради спречавања производње, промета и развоја у Републици Србији, Закон о Служби друштвеног књиговодства у Републици Србији и у Србији донесеног Закона о посебном порезу на промет роба и услуга одређеног поријекла и посебним таксама*”, којима је, у суштини, озакоњено одбијање поштовања јединства југословенског привредног простора и тржишта, и тако даље.²⁰ Највише таквих аката донијеле су три републике: Словенија, Хрватска и Србија.²¹ Њихови акти су доношени са утркивањем. Имају и карактеристике „утука” на „утук”.

²⁰ Све одлуке којима су поништени и укинута оцјењивани правни акти или је утврђена неуставност оцјењиваних аката објављене су у тадашњем „Службеном листу СФРЈ”. Видјети бројеве листова: 31/91, 37/92, 59/91, 61/91, 62/91, 63/91, 77/91, 83/91, 86/91, 88/91, 89/91, 91/91, 94/91, 95/91, 1/92, 4/92, 5/92, 9/92, 12/92, 14/92, 16/92, 24/92, 25/92, 26/92,

²¹ Одлуке Уставног суда Југославије којима је поништен или укинут било који правни акт Словеније и Хрватске, тадашњи председник тог суда уврстио је у своју књигу *Сецесија бивших југословенских република у свјетлости одлука Уставног суда Југославије*, Београд 1994. Међутим, изоставио је да у књигу уврсти одлуке којим су поништени или укинута правни акти Србије и правни акти Црне Горе, мада је Уставни суд Југославије у истом времену донио више одлука којим је поништио или прогласио противуставним више правних аката и те двије федералне јединице. Та селек-

Упркос томе, сви ти правни акти ефикасно су оживотворени, без иједног изузетка. Ни Устав, ни уставно-судско одстрањивање из правних система њему супротних правних аката, дакле, нијесу могли зауставити њихово извршење, нити је устав са било каквом садржином, па и да је имао централистичку или унитаристичку концепцију и садржину, могао зауставити, објективно, набујале, помахнитале национализме и шовинизме и њихову разарачку злоупотребу од оних који су у ондашњем времену изазвали и највише продуковали сукобе на тлу ондашње југословенске федерације. Доследно Његошевој поруци исказаној у *Горском вијенцу* стихом: „*Ко потоке може уставити / да к сињему мору не хитају*”²²

Констатујем и слједеће: доношењем означених и других одлука Уставни суд Југославије извршио је своју уставну дужност и потврдио да Устав СФРЈ од 1974. није ни основа, ни ослонац, ни покриће одлукама којима је разарано уставно ткиво СФРЈ, да он није био чинилац разбијања СФРЈ. Међутим, Уставни суд Југославије није оцјењивао, а био је дужан то учинити и на сопствену иницијативу, по „службеној дужности”, она рјешења у Уставу Републике Србије од 28. септембра 1990. године која су очигледно супротна тада важећем Уставу СФРЈ. То су нарочито: рјешење у његовом члану 135. ставу 2, који се налази у VIII дијелу са насловом *Однос према*

↪

ција одлука, тај редукционизам, учињени са препознатљивим мотивом и циљем, има за резултат: аутентичне су све одлуке у књизи објављене, али казују само дио истине. Не ни пуну, ни *праву* истину о разбијању СФРЈ „у свјетлости одлука Уставног суда Југославије”. Није пуна и права истина ни о резултатима рада Уставног суда Југославије у процесима отклањања неуставних правних аката из правног система. Изостављањем одлука којима се утврђује неуставност правних аката Србије и Црне Горе, онемогућено је да се разумију све околности и сви разлози који су условили или бар утицали да се донесу објављене одлуке о правним актима Словеније и других република. Ту селекцију не може оправдати констатација у „Уводној расправи”, да је селекцију определијелила „основна сврха збирке” (стр. 19) коју исказује наслов њен. Јер, аутор књиге је одредио наслов и свху. То јест, он се определијелио да по субјективном критерију врши селекцију одлука које је Уставни суд Југославије донио „у времену од 1889. до 27. априла 1992”. Он је определијелио да се у књизи не изнесу сви резултати Суда, нити пуна истина о доприносу појединих актера разбијању СФРЈ. У науци се зна квалификација за селекцију докумената са сличним циљем и импликацијама, па и када се селекција правда насловима или сврхом.

²² Стихови 1109/110.

Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Назову који казује смисао и циљ одредбе. Њиме се утврђују и право и дужност органа Србије да *не* примјењују савезни закон и други акат ако они оцијене, по својим критеријумима, да „угрожавају интересе Србије”; рјешења којим се утврђује да предсједник Републике Србије „руководи оружаним снагама у миру и рату, наређује општу и дјелимичну мобилизацију”, (...) „проглашава ванредно стање и доноси акте за предузимање мера које такве околности изискују”, „проглашава ратно стање” (чл. 83, тач. 5, 6. и 8), и томе комплементарна рјешења. Дакле, рјешења којима је директно и очигледно разбијен уставни систем СФРЈ више и дубље него било којим другим правним актом *до тада* донесеним на тлу ондашње СФРЈ. Ако се на тај Устав примијени критеријум чијом примјеном је Уставни суд квалификовао сецесионистичким правне акте које је оцјењивао, Устав Републике Србије од 28. септембра 1990. године први је сецесионистички уставно-правни акт на тлу ондашње СФРЈ! Тим ћутањем Уставни суд Југославије погазио је своју уставну обавезу и улогу. Тиме и умањио снагу и моћ и Устава СФРЈ од 1974. и одлука које је донио послвије тог датума. Велико и вишесмјерно фактичко дејство на разбијање СФРЈ цитираног дијела садржине Устава Републике Србије од 28. септембра 1990. године, иде на његову адресу и адресу Уставног суда Југославије, а нема основа да се то приписује Уставу СФРЈ од 1974.

Укупност напријед казаног поуздан је основ да се констатује: *судбина оновремене Савезне Републике Југославије од средине осамдесетих година рјешавана је и гажењем њеног тада важећег Устава, а не ни његовом садржином, ни ослонцем на њега, ни његовом примјеном. Разбијена је чињењима и мимо њених уставно утврђених институција.*

Изнесени аргументи довољни су да тражиоца истине увјере у неистинитост прве тврдње цитиране на почетку овог текста. Знам да ти аргументи неће увјерити у истинитост казаног оне који истини и чињеницама надређују своја мишљења и предубјеђења, који „вичу на чињенице” супротне њиховим мишљењима и предубјеђењима, који хоће да буде онако како њима одговара а не како је „уистину било”. Али знам, такође, да се ништа не би промијенило да се настави низање и нових аргумента комплементарних изнесеним. Зато са овим завршавам доказивање казаног утврђења.

II

Резултат чисто стручне упоредне анализе текстова Устава СФРЈ и Устава Републике Србије од 1974. очигледно и непорециво доказују сваком објективном неистинитост друге, на почетку текста цитиране тврдње – да је Устав СФРЈ од 1974. разбио Србију на три дијела, да је Скупштини Србије одузео право да одлучује о промјени Устава Републике Србије без сагласности скупштина аутономних покрајина и да је одредио у којим областима Скупштина Србије доноси законе који важе на читавој њеној територији, а који на њеној територији изван територија аутономних покрајина.

Резултат исказујем систематизовано у седам тачака.

Прво: Аутономна је творевина Устава Социјалистичке Републике Србије од 25. фебруара 1974, исказана у његовом члану 427, одређење да Скупштина Србије „о промјени Устава СР Србије” која се „односи на питања од интереса за Републику као цјелину (...) одлучује уз сагласност скупштина аутономних покрајина”.

Ни својом суштином, ни било којом појединачном нормом, Устав СФРЈ од 1974. године није обавезивао Републику Србију да цитирану норму у чл. 427. угради у свој Устав. У Уставу СФРЈ од 1974. нема ни одређења који органи у републикама доносе републичке уставе. У Србији и у било којој другој републици. Нити одредаба о поступку њиховог доношења. И једно и друго у њему третира се као суверено право република које федерација ничим не ограничава.

Друго: Устав СФРЈ од 1974. године не садржи одредбу којом се расподјељују надлежности између Скупштине Србије и скупштина аутономних покрајина у саставу Србије. Нити одредбу која би својом садржином предодредила да се расподјела надлежности између њих изврши како је 1974. извршена у Уставу Републике Србије. Не прописује на којој територији ће се примјењивати поједини закони које доноси Скупштина Републике Србије.

Рјешења о томе *аутономно* је прописала Република Србија у свом Уставу од 1974. године, у члановима 299. до 302. То је њена аутономна творевина. Републици Србији Устав СФРЈ није био смећа да у свом Уставу донесеном 1974. године пропише расподјелу надлежности између скупштина исто како је то учињено много хваљеним амандманима од 1989. године.

Треће: Уставотворни органи Републике Србије – Комисија за уставна питања и Скупштина Републике Србије – утврдили су

1989. године да су рјешења у означеним члановима 427. и 299. до 302. аутономна творевина Устава Републике Србије од 1974. Утврђење је исказано у писаном образложењу Амандмана IX-XLIX на Устав Републике Србије од 1974. године констатацијом да „предложени амандмани нијесу супротности са Уставом СФРЈ од 1974”, које је Уставна комисија поднијела Скупштини Србије и које је она усвојила на сједници свих својих вијећа 28. марта 1989. Амандмана којима су из уставног система Србије одстрањена рјешења у чл. 427. и 299-302. Устава од 1974. и замијењена новим. У „уводном излагању председника Скупштине Републике Србије и председника Комисије за уставна питања” на заједничкој сједници свих вијећа Скупштине Републике Србије одржаној 23. фебруара 1989. године, на којој су разматрани Амандмани IX-XLIX на Устав Републике Србије од 1974. године, то утврђење посебно је исказано за рјешење о промјени Устава слједећим ријечима: „Решење о начину промене Устава СР Србије, како је оно утврђено у Уставу Србије од 1974. године, очигледно је супротно основним начелима Устава СФРЈ од 1974. године”²³

Четврто: Када је у Републици Србији констатовано да Устав СФРЈ од 1974. није обавезивао Републику Србију да 1974. у свом Уставу пропише цитирана рјешења у члановима 427. и 299. до 302. свог Устава, њена Скупштина је формирала посебно тијело (званични назив му није објављен у средствима информисања) којему је стављено у задатак да утврди како и зашто су 1974. прописана рјешења у означеним уставним члановима. Извјештај о извршењу добијеног задатка у име тог тијела, према информацији тада објављеној у штампи, Скупштини Републике Србије поднио је Миливоје Драшковећ, тадашњи секретар за законодавство. Срж тог извјештаја, према извјештају објављеном у штампи, исказан је у реченици која у листу „Политика” гласи: није се „могло утврдити који су разлози и аргументи определили да се у чл. 299. до 301. и 427. до 430. Устава Републике Србије из 1974. године расподела надлежности између органа Републике и органа аутономних покрајина изврши како је извршена”.

Не упуштајући се у оцјену да ли се или не то „могло утврдити” из садржине стенографских биљежака континуирано вођених при-

²³ *Устав Социјалистичке Републике Србије од 1974, са Амандманима !-XLIX, Уводно излагање, Службени лист СФРЈ, Београд 1989, страна 14.*

ликом израде Устава Републике Србије од 1974. године и из других извора, констатујем извјесност ове чињенице: да је Устав СФРЈ обавезивао да се у Устав Србије уграде рјешења садржана у означеним члановима, нема сумње, то би се тада у извјештају казало и са најјачим могућим наглашавањем. Јер, тада је у Србији било у замаху усмјерење да се за све што је одбацивано окривљује и Устав СФРЈ од 1974. То је такође, макар посредно, доказ да су рјешења аутономна творевина Републике Србије.

Извјештај није објављен, па немам могућности да прикажем његову садржину. На моје тражење фотокопије тог извјештаја, упућено Скупштини Републике Србије 1992. године у писаном облику, са мојом писаном обавезом да ћу га користити искључиво у научне сврхе, тадашњи Генерални секретар Скупштине Србије одговорио ми је да ранг повјерљивости тог документа не допушта да ми се достави његова фотокопија. Секретар који је тада предусретљиво усвојио мој захтјев и доставио ми фотокопију стенографских билежака са сједнице Народне скупштине Србије одржане 23. априла 1992, обима 237 страница, што је докуменат, вјероватно, бар 20 пута обимнији од траженог извјештаја.

Пето. Изван је оквира теме овог рада разматрање садржине и ефеката Амандманима IX-XLIX и утврђивање да ли је Србија њиховим доношењем 28. марта 1989. године увећала или ослабила своје јединство. Да ли су истините и ако јесу у којој мјери широко распрострањене оцјене да је тим Амандманима IX-XLIX „отклоњено државно-правно нејединство Републике Србије” и успостављено њено „пуно државно-правно јединство”. Изван је теме и да ли се њиховим доношењем са садржином коју имају заиста „правила историја” онаква каквом је 1997. године, на годишњицу њиховог доношења, представио у листу *Политика* један од протагониста укидања цитираних рјешења.

За тему овога рада, међутим, незаобилазно је констатовати:

Резултат строго стручне упоредне анализе цјелокупне садржине Амандмана IX до XLIX на Устав Републике Србије, донесених 28. марта 1989, и цјелокупне садржине Устава СФРЈ од 1974. године, је: Устав СФРЈ од 1974. године није спречавао, апсолутно није спречавао, као што није спречавао ни 1989, да Република Србија и 1974. у свој Устав угради – изузев два парцијална рјешења – сва битна рјешења садржана у тим обимним Амандманима IX до XLIX (више њих саздано је од 20-30 ставова, а њихов текст је 41 страни-

ца у цитираној публикацији). Спречавао је једино уношење рјешења које утврђује право републичког јавног тужиоца да покрајинским тужиоцима даје обавезна упуства, што је прописано Амандманом XLV став 2. (Устав СФРЈ од 1974. прописао је, чл. 373. став 2, право савезног јавног тужиоца да републичким и покрајинским јавним тужиоцима даје обавезна упуства, чиме је наглашено истичано обезбјеђење заштите јединства СФРЈ). И рјешења прописаног у тач. 2. став 2. Амандмана XXXVII, које утврђује да „аутономне покрајине остварују међународну сарадњу у оквиру међународне сарадње Социјалистичке Републике Србије” (Устав СФРЈ од 1974. прописао је, чл. 271. ст. 2, да „аутономне покрајине остварују сарадњу са органима и организацијама других држава у оквиру утврђене спољне политике СФРЈ”, без обавезе да то чине и у оквиру сарадње Републике Србије).

Све друго битно прописано обимним уставним Амандманима IX до XLIX није Устав СФРЈ спречавао да се пропише Уставом Србије и 1974. године.

Шесто: Тачно је да се у Уставу СФРЈ од 1974. године утврђује да су аутономне покрајине, заједно са републикама, конституент органа федерације (не и федерације као државе, која се разлика превиђа) и одлучивања у тим органима.

То, међутим, *није његова креација*. То одређење у Уставу СФРЈ од 1974. године *преузето* је из уставног система који је важио шест година прије његовог доношења. Прецизно: преузето је из Амандмана VII на Устав СФРЈ од 1963, који је усвојен 1968. године. Амандмана којим је утврђено: СФРЈ чини, заједно и равноправно са другим тадашњим републикама, и „Социјалистичка Република Србија са Социјалистичком Аутономном Покрајином Војводином и Социјалистичком Аутономном Покрајином Косовом које су у њеном саставу”. И из Амандмана VIII донесеног исто 1968. године којим је утврђено: аутономне покрајине делегирају по 10 посланика у Вијеће народа Савезне скупштине, које бирају покрајинске скупштине; Вијећа које, према датом образложењу, „*изражава карактер наше федерације*” и у којему се „одлучује о свим заједничким друштвеним пословима, непосредно, у демократском договору”; Вијеће које, по одређењима у Амандманима, равноправно са другим вијећима – радних заједница и друштвено-политичким – „*доноси савезне законе и друге акте и ратификује међународне уговоре*” и одлучује о свим другим питањима од заједничког интереса из надле-

жности Савезне скупштине, и које „самостално претреса питања која се односе на равноправност република, народа и народности и Уставом утврђена права република и аутономних покрајина, као и друга питања од заједничког интереса за републике и аутономне покрајине”; Вијећа у којем посланик делегиран од скупштине аутономне покрајине има иста права и дужности као и посланик делегиран од скупштине републике, а 10 посланика из једне или обје аутономне покрајине имају право као и 10 посланика из једне или више република да „захтијевају провођење посебног поступка за разматрање” акта или питања „од интереса за равноправност република, народа и народности или које се односи на Уставом утврђена права република и аутономних покрајина” – Амандман IX тач. 2. и 3.

Амандманом XVIII, усвојеним заједно са амандманима VII и VI-II, којим су замијењене одредбе чл. 111. и 112. тадашњег Устава од 1963, утврђена су, у четири тачке, са 10 ставова, и знатно обимнија права аутономних покрајина у уставном систему. Утврђено је да свака аутономна покрајина има свој „врховни суд и друге правосудне органе”, да покрајинска скупштина има право да „покреће поступак пред Уставним судом Југославије”; да аутономна покрајина својим уставним законом, „у складу с републичким уставом”, може „одредити да покрајински врховни суд врши одређена права у погледу оцењивања сагласности закона и других општих аката донијетих у покрајини са покрајинским уставним законом и покрајинским законима”; да може вршити, дакле, послове уставног суда.

Тадашњи предсједник Савезне скупштине и Уставне комисије свих њених вијећа, Милентије Поповић, у експозеу поднесеном на сједници Савезног вијећа и Вијећа народа 25. новембра 1968, синтетизујући садржину, смисао и домет ових и њима комплементарних рјешења, констатовао је: аутономне покрајине, „као саставни део СР Србије, један (су) од елемената федеративне структуре нашег система у целини. (...) оне имају свој уставни закон, свој врховни суд, право да пред Уставним судом Југославије покрећу поступак за оцењивање уставности и законитости. И, што је можда највећа промена у односу на досадашње одредбе Устава, оне самостално одређују своје изворе прихода и самостално одлучују о својој организацији”.

Утврђења цитираним амандманима оживотворена су и постала стварност од времена њиховог доношења, од 1968. године. И у Републици Србији и у федеративној структури.

Тадашња утврђења дограђена су сљедећом серијом Амандмана XX до XLII, донесеним 1971. Највише у сфери друштвено-економских односа.

Устав СФРЈ од 1974, дакле, *преузео је*, а не први пут креирао, одређења из тих у реалности оживотворених амандмана. Нека од тих одређења у њему су *само* преформулисана сагласно новој концепцији, структури, дикцији и појмовним исказима новог уставног текста и допуњена са неколико појединачних рјешења изведбеног карактера које је диктирала њихова концепцијска и садржинска срж. Ништа битно није измијењано.

Истовремено је у првом члану Устава СФРЈ од 1974, као и у додашњем уставном систему, утврђено да су аутономне покрајине Војводина и Косово и са статусом конституената органа федерације и одлучивања у тим органима у *саставу* Републике Србије. Да су њен интегрални дио. Није их измјестио, ни територијално, ни статусно, ни правно из интегралности државе Србије.

Седмо: Предлог означених уставних амандмана којим је 1968. године утврђено да су аутономне покрајине „елемент федеративне структуре”, да имају своје врховне судове, са могућношћу да врше функције уставних судова, да самостално утврђују своје приходе, Уставној комисији свих вијећа Савезне скупштине поднесен је у име Србије у јулу 1968. године. Не би било далеко од истине казати да је Уставна комисија предлог усвојина под пресијом инсистирања у име Републике Србије.

Предлог тог рјешења, у писаном облику, у оквиру предлога амандмана VII до XIX на Устав СФРЈ од 1963, поднесен је на почетку сједнице Уставне комисије свих вијећа Савезне скупштине једног четвртка у јулу 1968. Сједнице сазване телеграмима. Објашњено је, на почетку сједнице, да је сједница телеграмима сазвана зато што је за наредни понедељак сазвано Вијеће народа Савезне скупштине да утврди нацрт амандмана и да их упути на јавну расправу, па је „потребно данас утврдити текст Нацрта амандмана, да би се у петак доставили посланицима Вијећа народа”. Поднесени предлог амандмана, па ни овог о коме је ријеч, није имао ни слова образложења у писаном облику. Није било објашњења ни зашто се дотадашње име аутономне покрајине Косово и Метохија замјењује са именом Косово. (Почетак сједнице протекао је са „варницама” које доста казују и о суштини ствари, али простор не допушта да се приказују).

Предлогу амандмана о новом положају аутономних покрајина у федерацији, успротивио се Макс Баће, члан Уставне комисије свих вијећа Савезне скупштине из Хрватске и тадашњи потпредсједник Савезне скупштине. Изложио је аргументе против предлога, указујући на шире импликације предложеног рјешења и у Србији и у односима у федерацији. Нагласио је да би се усвајањем предлога реметили односи у федерацији, јер Србија у органима федерације добија три гласа. На његово противљење и аргументацију одмах је реговао предсједник Уставне комисије и Савезне скупштине Миленције Поповић. Константовао је да су аутономне покрајине у саставу Србије, да она има и право и дужност да се брине за положај аутономних покрајина не само унутар Србије него и у федералним односима, да је „на једном састанку” утврђено опредјељење да се положај аутономних покрајина у федералним односима ријеши како је предложено. Није казао ни када, ни гдје је одржан тај састанак, ни ко је на њему учествовао. Није то казао ни пошто је члан Комисије Бошко Глушчевић то констатовао и казао да ће без тих чињеница апстинирати у разматрању амандмана, што је он и учинио. (Неки подаци о томе први пут јавно су објављени у *Дневничким билешкама* Драгослава Марковића, публикованим двије и по деценије касније.) Послије његовог реговања, услиједила је расправа о сљедећем амандману. Схваћено је да предложени амандман изражава политичко-уставно опредјељење Србије, да она инсистира да се усвоји, да се њени ставови имају респектовати будући су аутономне покрајине у њеном саставу. Баће је сљедећег понедељка и на сједници Вијећа народа говорио против предлога. Није био усамљен. Аргументе против предлога исказао је и један посланик из јужног дијела Србије. Послије паузе, која је трајала знатно дуже него што је одредио предсједник Вијећа када ју је објавио, предлог је усвојен без даље расправе.²⁴

Готово једну деценију незадовољство цитираним уставним утврђењима да су аутономне покрајине конституенти органа федерације и одлучивања у њима изражавали су представници других република, а не нико у име Србије. Чинили су то коментаром да је Република Србија представљена са три гласа у тим органима и да јој то

²⁴ Видјети: стенограме расправа на сједницама Уставне комисије свих вијећа Савезне скупштине и Вијећа народа Савезне скупштине на којима су 1968. године утврђивани нацрти Амандмана VII-XIX на Устав СФРЈ од 1963. Стенограми се налазе у архиви Савезне скупштине.

даје више права него што одређују демократски федеративни принципи. Иако су испољавале то незадовољство, друге републике су толерисале успостављено стање. Преокрет је настао средином осамдесетих година, када је дошло до поремећаја складних односа између аутономних покрајина и државно-партијског руководства Србије.

Дакле, по предлогу Србије, а не наметањем Србији од других, не „борбом свих других против Србије”, 1968. године утврђено је у југословенском уставном систему да су аутономне покрајине Војводина и Косово конституенти савезних органа и одлучивања у њима. Устав СФРЈ од 1974. *преузео* је из живота и до тада важећег Устава суштину тог рјешења, насталог на приказани начин.

Academician Mijat ŠUKOVIĆ

THE CONCEPTION OF FEDERATION IN THE CONSTITUTION OF THE SFRY FROM 1974, A FACTOR OF PRESERVING NOT DISMOUNTING OF THE STATE

Summary

The paper argues that the statement „the Constitution of the SFRY from 1974, with federal formula adopted in it, has dismounted the Socialist Federal Republic of Yugoslavia”, that for the first time by this Constitution „the provinces obtained the level of the elements of federation” and that this Constitution „has broken Serbia in three parts” as „it denied to the Parliament of Serbia the right to decide on change of Serbia’s Constitution without consent of the parliaments of the autonomous provinces Kosmet and Vojvodina and set out the laws of Serbia in a smaller part of the area are valid on its entire territory, and most of them only on its territory outside the territories of the autononmous provinces in its structure”.

The arguments have been szytematized into two groups: arguments of „general character” and the specific facts.

It has been established that the autonomous provinces, in 1968, based on the amendments on the Constitution of the SFRY from 1963, according to the proposal and insisting from Serbia, have become „an element of federal relations”, that they had that status from that time until 1974, and that the Constitution from 1974 has taken over the solutions that existed in the constitutional text and in real life from 1968 until then. In the Constitution from 1974 only several solutions are new, which represent deriving of the consequences from the basic solution.

It has also been established that in the SFRY Constitution from 1974, there even is no provision which would direct, let alone order, solution of the way of

adopting or changing the Constitution of the Republic of Serbia, or any other SFRY's member republic, nor on which territory shall the law adopted by the Republic of Serbia or any other member republic be implemented. That is not the subject of the Constitution of the SFRY.

By the analysis of the Constitution of the Republic of Serbia it has been established that it itself sets out the mode of change and in which fields are the laws of Serbia valid on its entire territory, and in which ones only on its territory without the autonomous provinces (art. 299-302 and 427 of the Constitution of the Republic of Serbia from 1974). The Republic of Serbia has autonomously prescribed that. No provision of the Constitution of the SFRY from 1974 did not oblige it, either explicitly or implicitly, to do so.

Numerous evidence presented in this paper are the basis the author used to derive a conclusion: the SFRY Constitution from 1974, with a federal formula adopted in it, has not been the factor of dismantling of the Socialist Republic of Yugoslavia. It could not have been also having in mind the nature of constitution as a legal-political act. On the contrary, exactly with the federal conception it accepted, it has been the power that stopped an organized activity initiated in 1968 directed towards the dismantling of the Federal Republic of Yugoslavia and postponed its dismantling for one and a half decade. The actions of major breach of the SFRY Constitution from 1974 has brought to tearing apart the SFRY, not the Constitution by itself, nor the actions in which it had been observed.

