

УСТАВ СФРЈ КАО НАЈВИШИ ОПШТИ ПРАВНИ АКТ**

1. Југославија је недавно, фебруара 1974, добила нов устав којим је замењен претходни, од 1963 (са амандманима од 1967, 1968. и 1971). Несумњиви интерес који овај документ изазива навео нас је да у овом чланку покушамо да скицирамо извесна својства и карактеристике новог устава као основног закона југословенске самоуправне социјалистичке федеративне заједнице и као највишег општег правног акта у читавом систему тих аката. С обзиром на овакву сврху чланка, ми у њему нећемо излагати решења устава, описујући државно и друштвено уређење које он инаугурише – сем уколико та решења нису везана за предмет чланка – већ ћемо се усредсредити на теоријско-компаративно излагање својстава и карактеристика устава као општег правног акта.

Приликом сваког оваквог приступа обради новог устава, у очи падају најпре три основна момента која се тичу, прво, чињенице да је овај устав донет после једва десет година важења претходног устава од 1963; друго, да је по својој концепцији и садржини то у знатној мери оригиналан документ; и, треће, да се Устав од 1974. одликује неуобичајеном дужином. У оквиру излагања у овом чланку, покушаћемо – расправљајући о овим и другим моментима – да изнесемо најважнија својства и карактеристике Устава од 1974. у горе означеном смислу и обиму.

2. Устав од 1974. је трећи комплетни устав социјалистичке Југославије; претходна два су онај од 1946. и онај од 1963. Међутим, осим њих, 1953. је донет Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења СФРЈ и савезним органима власти који је највећим делом заменио Устав од 1946. и имао готово сва својства устава, тако да се с

* Академик Миодраг Јовичић (Јагодина, 1925 – Београд, 1999).

** Рад је изворно објављен у Архиву за правне и друштвене науке, бр. 3-4/1974, стр. 385-400.

пуно основа може рачунати да је Устав од 1974. у ствари већ четврти по реду југословенски устав.

Југославија је тако међу социјалистичким земљама она која најчешће врши уставне промене. Совјетски савез је за више од пола века свог постојања донео свега три устава (од 1918, 1924. и 1936), док је у осталим европским социјалистичким земљама за скоро тридесет година њиховог живота донето или по два устава (у Бугарској 1947. и 1971; у ДР Немачкој 1949. и 1968; у Чехословачкој 1948. и 1960)² или чак свега по један (у Албанији 1946, у Мађарској 1949. и у Пољској 1952). Једино су у Румунији у овом периоду донета три устава (1948, 1952. и 1965). – И када су у питању европске земље уопште, Југославија опет води по броју донетих устава, односно, другим речима, по њиховом кратком трајању. Ова констатација би, најзад, могла углавном да важи као тачна и онда када је у питању огромна већина свих земаља света, с малим бројем изузетака у односу на неке новије афричке и азијске земље (нпр. Нигерију, Ирак, Сирију, Непал и сл.), у којима је ритам уставних промена био још убрзанији но у Југославији.

Несумњиво да би у једном кратком чланку као што је овај било врло тешко изнети све разлоге овако честих промена устава у нас. Они су и бројни и – сваки од њих за себе и поготову сви заједно – комплексни. Међутим, ипак ће бити учињен покушај у том смислу.

Неки од тих разлога стоје у вези с карактером социјалистичке уставности уопште. Мада је тачна констатација да и уставе социјалистичких земаља у доброј мери одликује традиционализам у приступу и стереотипност у формулама као најопштија карактеристика огромне већине устава света, ипак се они – неки мање, неки више – разликују од устава буржоаских земаља и по свом карактеру, и по свом домаћају, и по свом дејству на основне токове друштвеног развоја. Устави социјалистичких земаља представљају основне законе земаља које изграђују нове, социјалистичке друштвено-економске односе и, у складу с тим, садрже основна начела државног и друштвеног уређења у датој фази развоја тих односа. Иако уставни уопште нису искључиво правни него и правно-политички документи, уставни социјалистичких земаља одликују се тиме што постављају основе не само политичког и правног система – што је својство и устава буржоаских земаља – него и основе економског уређења, односа у социјално-културној сфери и сл. – што уопште није одлика класичних устава буржоаских земаља,

² У овој последњој, и уставни закони од 1968, којима је знатно измењен Устав од 1960.

а само донекле представља својство новијих устава ових земаља. Самим тим, уставни социјалистички земаља – с обзиром на овакву своју већу ширину у регулисању – морају непосредније и с краће временске дистанце да прате развој друштвених односа у различитим сферама живота – политичкој, економској, социјалној, културној и сл. – и да брже одговарајуће реагују, усмеравајући односно регулишући ове односе. – Исто тако, уставни социјалистички земаља су основни закон земаља у којима је основни облик својине државна (друштвена) својина, чије коришћење и намену треба планирати односно усмеравати, тако да и то захтева да буде уставом за дати период у развоју социјалистичког друштва адекватно регулисано. – Најзад, за разлику од устава буржоаских земаља који су пре свега астатички приказ државног уређења, уставе социјалистички земаља одликује то што су они често у доброј мери истовремено и документи програмског значаја, тако да се у њима преплићу и допуњују реалност и визија ближе или даље будућности.

Сва ова својства социјалистички устава уопште представљају, у још јакој мери, и својства југословенског устава. И Устав од 1963. и овај нови од 1974. су уставни који несумњиво обухватају ширу материју него било који други устав на свету (касније ћемо изложити у чему се то огледа). Само по себи, очигледно је да оваква ширина устава која значи регулисање великог броја материја захтева и чешће промене уставног текста. Исто тако, наш устав је основни закон земље чије се државно и друштвено уређење одликује знатном оригиналношћу многих решења у односу на остале земље; Југославија је заиста „земља експеримената“ у том смислу што смело уводи нове, другде сасвим или углавном непознате установе (најпознатија је, свакако, самоуправаљање) и у пракси проверава њихово функционисање, спремна да на основу искуства коригује и мења првобитне ставове. Отуда и то представља један од разлога чешћем приступању променама устава. – Најзад, и југословенски уставни имају у доброј мери карактер програмског документа, којим се утврђују предстојећи циљеви друштвеног развоја, па и то објашњава нужност повремених ревизија устава.

3. Даљи разлог честог мењања устава представља и његова дужина. Несумњиво је да између дужине примењивања једног устава и дужине његовог текста постоји извесна веза. Мада на век трајања једног устава утичу свакако бројни фактори који, дејствујући у различитим правцима, опредељују његово дуже или краће трајање, ипак се, мислимо, као непобитна законитост може утврдити да дуго може да траје само кратак устав, односно, обрнуто, да дугачак устав нема

много изгледа да се дуже времена примењује без измена. Јер, друштвени развој је тако брз да су међудејства између промена у друштву и уставноправног регулисања друштвених односа неизбежна и да захтевају измене устава чим је он иоле дужи односно чим регулише мало шири круг друштвених односа. Према томе, имајући у виду дужину југословенског устава (и оног од 1963. и новог од 1974) и ширину материје коју регулише, јасно је да су честе промене устава објективно условљене овим фактором.

4. Честе промене устава сведоче и о извесној нестрпљивости једног младог друштва, друштва у пуном развоју, које жели да убрза тај свој развој различитим средствима и начинима, па и путем писаних докумената какав је устав. У том смислу несумњиво је тачна констатација да се у Југославији уставу придаје веома велики значај у развоју друштвених односа и да се од њега изузетно много очекује, понекад можда више но што је он, односно било који други пропис, уопште у стању да пружи. Самим тим се и на његове одредбе гледа с великом пажњом, па се – чим се оне не примењују онако како је замишљено или се у примени уоче њихови недостаци или непотпуности – помишља на њихово мењање, односно релативно брзо и приступа том мењању.³

5. У вези с тим, стоји и једно, у науци иначе контроверзно питање – питање постојања уставног обичаја. Оно се у југословенској пракси углавном не поставља. За то, по нама, постоје два основна разлога. Први представља дужина и свеобухватност југословенских устава, и оног од 1963, и овог новог од 1974. Јер, познато је да могућности за настанак уставног обичаја углавном пружају кратки, лапидарно концептирани уставни, они који не регулишу детаље, препуштајући управо уставном обичају да постави правила за оно што је устав – вољом својих редактора или несвесно – пропустио да учини. Југословенски уставни, дуги и квази-свеобухватни, идући често у разраду појединости, не остављају места за настанак и развијање уставних обичаја. Други разлог представља релативно кратко важење сваког појединог устава. А за настанак уставног, и сваког другог правног обичаја, потребан је по правилу протек дужег времена у току кога се, понављањем, обичај

³ У многим другим системима, познато је, у оваквим ситуацијама се, осим технике парцијалних измена устава, која се најчешће среће, каткад примењују друга средства која имају за последицу да устав траје веома дуго: на пример, Устав САД се одржава на снази већ више од 180 година претежно захваљујући новим тумачењима која увек истом тексту даје Врховни суд; француски устав од 1875 – необично кратак и штур у решењима – одржао се на снази скоро 70 година добрим делом захваљујући уставном обичају којим су попуњаване његове празнине, итд.

фиксира. Очигледно је да за време десетогодишњег важења Устава од 1963 (који је, неизмењен, важио, у ствари, свега четири године – до првих амандмана од 1967) није било могућности за формирање уставног обичаја. Не упуштајући се, разумљиво, ни у какве прогнозе о томе колико ће нови устав од 1974. неизмењен трајати, можемо ипак, имајући у виду њихову дужину и свеобухватност, изнети мишљење да вероватно ни убудуће уставни обичај неће играти неку већу улогу.

6. По броју чланова, нови Устав СФРЈ је, са својих 406 чланова (и 10 одељака Основних начела) избио на прво место у свету које је до сада држао индијски устав од 1949. са 395 чланова.⁴ У погледу пак дужине, независно од броја чланова, он се отприлике равна са овим уставом.⁵

Од 406 чланова устава, њих 126 састоји се од једног става, 132 од два става, 66 од три, 48 од четири, 17 од пет, 15 од шест и чак два члана од седам ставова. Основна начела пак садрже у десет одељака 59, по правилу дугих ставова.⁶

Редактори новог устава углавном су се држали „златног правила“ добре законодавне технике да сваки став садржи само по једну реченицу, односно, друкчије речено, да свака реченица представља посебан став. Изузетно, у свега око 80 случајева, ставови се састоје од по две реченице, а у пет случајева чак и од три. Међутим, оно што представља карактеристику формулација новог устава јесу често дуге и каткад компликоване реченице, чија употреба у уставним текстовима у свету није уобичајена.

7. Дужини устава доприносе извесни објективни фактори. Међу њима, најпре, чињеница да је Југославија федерација и да се у савезном уставу о томе стално мора водити рачуна, и то у два правца: с једне стране, федерално уређење има непосредног утицаја и на организацију федерације, њена права и дужности и функционисање њених органа, па је неизбежно да садржина уставних одредаба посвећених федерацији буде условљена постојањем федералних јединица и односима који владају између две категорије друштвено-политичких заједница; с друге стране, савезни устав мора, бар у извесној мери – неопходној за обезбеђење јединственог друштвено-економског уређења и јединствених основа друштвено-политичког система – да

⁴ Великим бројем чланова одликују се још уставни Никарагве од 1959. са 336 чланова, Уругваја од 1967. са 332 члана и сл.

⁵ Краћи, али ипак веома дугачки уставни су још, редом, уставни Малезије од 1957, Кипра од 1969, Уругваја од 1967, Малте од 1964, Нигерије од 1963. итд. – као што видимо, све уставни новијег датума.

⁶ Значи да цео текст устава има 1.028 ставова.

предвиди решења која ће, у потпуности или у одређеној мери, бити општа односно заједничка за читаву федерацију. Самим тим, устав из ових разлога неизбежно постаје дужи. – Други објективан фактор који доприноси дужини устава јесте развијен систем самоуправљања у многим областима друштвених делатности, услед чега се јавља потреба да у уставу буду бар у извесној мери регулисани статус, организација и функционисање бројних учесника у процесу самоуправљања, почев од основне организације удруженог рада до различитих облика повезивања и удруживања у привреди, друштвеним службама и сл.

8. Једну од одлика устава у односу на законе чини то што уставни морају да представљају логичне, заокружене, кохерентне целине. Пожељно је свакако да ово буде одлика и закона, али је могућно, и дешава се и у пракси, с једне стране, да се законом парцијално регулише само један део материје у питању (а остали оставе евентуално још нерегулисани или регулисани старим законима), односно, с друге стране, да се законско регулисање изведе недовољно систематски, с евентуалним противречностима у оквиру самог закона (ређе) или с другим законима (чешће). Међутим, приликом израде устава, као највишег закона земље, којим се постављају основи читавог државног и друштвеног уређења и из кога произлази целокупан политички и правни систем, мора се сагледавати тај систем у целини и уставне одредбе редиговати тако да омогућавају изградњу система као логичне, кохерентне и међусобно усклађене целине. Према томе, устав не трпи недоследности и противречности; он не може да буде обичан збир чланова, механички повезаних између себе. Неопходно је да сваки поједини члан одражава концепцију устава и дух који треба да прожима цео уставни текст; самим тим, и сваки поједини одељак и глава устава (или како се већ називају јединице које сачињавају основну структуру устава) мора да представља уобличену целину. – Имамо утисак да је нови устав у великој мери успео у овоме и да решења која он садржи неоспорно произлазе из јединствене концепције и духа на којима почива целокупна уставна зграда Југославије. Међутим, само је по себи јасно да ова тежња за доследношћу и међусобном усклађеношћу свих делова устава има као корелатив жељу да се све предвиди и прецизира, што онда, разумљиво, доводи до опширности и детаљног регулисања.

9. Већ за Устав од 1963. било је речено да је он не само основни закон земље, већ и основна друштвена повелја, у којој је појединац, грађанин и радни човек, нашао посебно место. Чињеница је да низ новијих устава, доношених у току последњих деценија не само у

социјалистичким земљама, него и у земљама у настајању и развоју, па у извесној мери и у буржоаским земљама, показује разлике у односу на класичне уставе у том смислу што у уставу налазе место и одредбе о улози и обавезама државе према појединцима и друштву у целини, о функцији и домаћају различитих облика својине, затим одредбе које регулишу економску, социјалну и културну сферу и сл. Изричито или прећутно, сваки устав за себе својим одредбама све више говори о основној социјалној филозофији која влада у датом друштву. У том контексту, већ је устав од 1963, и својом садржином и својом дикцијом, био знатно искорачио испред осталих устава. За нови пак устав од 1974. мора се као његова основна општа карактеристика истаћи да он јесте основни закон и највиши општи правни акт Југославије као државне заједнице, али његово исходиште и полазна основа су човек и друштвена заједница, а не држава као у осталим уставима. При томе углавном не мислимо на одредбе о слободама, правима и дужностима човека и грађанина, јер такве одредбе, у основи сличне по карактеру и домаћају, садржи већина устава света. Мислимо превасходно на низ уставних начела и одредби који у највећој мери опредељују место и улогу човека, пре свега радног човека, а затим и грађанина, у оквиру ужих и ширих заједница којима он по разним основама, а пре свега по основу удруживања рада, припада. Неоспорном сматрамо констатацију да Устав од 1974 – упоређен са свим другим уставима – далеко више говори о човеку и друштву него било који други устав. За друге уставе грађанин је углавном само *zoon politikon* и евентуално носилац појединих економских и социјалних права, док Устав од 1974. чини први озбиљнији покушај у читавој историји уставности (можда – управо зато што је први – недовољно успео покушај) да тежиште своје пажње недвосмислено помери са државе на човека и друштво.

10. Нови устав је документ који показује тежњу да иде у корак са достигнућима савремене науке и уопште новим схватањима у друштву. Он то доказује на низу места, а посебно тамо где, често као први и за сада једини устав на свету, регулише извесне институте. Тако, на пример, у глави о друштвено-економском уређењу он утврђује право и дужност свих грађана, организација и заједница да „обезбеђују услове за очување и развој природних и радом створених вредности човекове средине, као и да спречавају и отклањају штетне последице које загађивањем ваздуха, тла, воде, водотока и мора, буком или на други начин угрожавају те вредности или доводе у опасност живот и здравље људи“ (чл. 87), док у глави посвећеној слободама, правима

и дужностима човека и грађанина нормира право човека „на здраву животну средину“ и обавезу друштвене заједнице да обезбеђује услове за остваривање тог права (чл. 192). Нова, оригинална, је и уставна одредба чл. 191. о праву човека да „слободно одлучује о рађању деце“, које право може да буде ограничено само ради заштите здравља. И, као последњи пример идења у корак устава са савременим друштвеним кретањима, наведимо гарантовање права „грађанина да буде обавештен о догађајима у земљи и свету, који су од интереса за његов живот и рад, као и питањима од интереса за заједницу“ (чл. 168, ст. 1).

11. Читаоцу југословенског устава од 1974. намеће се запажање да уставни текст у значајној мери карактерише извештајно местимично претерано стручан и интелектуалистички приступ. Писан претежно од стране правника и економиста, он је – стиче се на први поглед утисак – у доброј мери и писан за правнике и економисте. Поред низа јасних и лако разумљивих одредаба приступачних свакоме, устав садржи и такве одредбе које се по тежини и компликованости могу готово равнати са ставовима из научних трактата. За правилно схватање и коришћење устава у целини потребан је не само висок степен концентрације и удубљивања, него су – посебно када су у питању поједини његови одељци, пре свега глава о друштвено-економском уређењу, па и глава о основама друштвено-политичког система – неопходна и извесна предзнања.⁷

Овакав карактер уставног текста је, мислимо, неизбежна последица општег концепта устава и жеље његових редактора да буде нормирано што више материје, и то што потпуније. Самим тим, морало се ићи не само у детаљно разрађивање, него и у све више стручан приступ. Јер, познато је да су начела и опште декларације и кратки, и опште разумљиви, и лако прихватљиви. Напротив, што је разрада тих начела дубља и потпунија, неопходна је све стручнија и све минуциознија законодавна обрада, а то истовремено за собом повлачи и већу дужину текста. У врло грубој скици онога што би могло много више да се развије, рекли бисмо да, сходно упоредноправном искуству, између устава и закона постоји начелан однос сходно коме идејна начела првог други детаљно и стручно разрађује. Нови устав пак, у складу са својом тежњом за свеобухватношћу, садржи истовремено и начела и веома често и њихову разраду. Разумљиво, он се у тој разради не

⁷ Устав употребљава на пример и такве термине као што су „друштвена репродукција“, „проширена репродукција“, и сл., с којима обичан читалац свакако није фамилијаризован.

упушта у све појединости, већ оставља по правилу места и за законодавну обраду (то не чини, како ћемо видети, само изузетно). Но, независно од тога, он је ипак дужи и са више детаљних одредби но остали устави. С друге стране, очигледно је да се текст какав пружа Устав од 1974. теже прати и схвата, па ће отуда и мере овладавања њиме свакако стајати у зависности од нивоа опште и стручне културе појединаца.

12. Једно од својстава Устава од 1974, које стоји у вези с раније реченим, представља и неубичајено улажење у детаље и регулисање и извесних минорних питања. Ову тврдњу ће у довољној мери поткрепити два примера. Тако, чл. 67, који у ст. 1. регулише право радних људи који обављају делатност личним радом средствима у својини грађана да се удружују, у осталим ставовима утврђује права и обавезе пословође овакве уговорне организације удруженог рада! Или, чл. 54, ст. 2. регулише да се „савезним законом може предвидети оснивање посебних интересних заједница за стамбену изградњу и управљање становима“ за потребе војних лица и радника и функционера савезних органа!

Уставне одредбе ове врсте нису сасвим непознате у упоредном уставном праву. Тако на пример швајцарски устав садржи велики број одредби које су, у виду измена и допуна првобитног текста од 1874, усвојене током сто година његовог важења и које регулишу и тако минорна питања као што су на пример забрана клања стоке која претходно није онесвешћена (чл. 25*bis*), или забрана производње, увоза и продаје апсинта – врсте алкохолног пића (чл. 32*ter*). Објашњење за уношење у устав оваквих одредби које очигледно нису *materia constitutionis* лежи у чињеници да у овој земљи грађани на федералном плану не располажу правом народне иницијативе за доношење закона, тако да своју жељу да одређена материја буде регулисана могу да изразе само доношењем предлога народне иницијативе за делимичну ревизију устава конфедерације, па макар то било уношењем у њега и одредби какве су горенаведене. Тако је устав од 1874. који је у свом првобитном тексту представљао релативно уобличен и кохерентан документ, са одредбама уставног карактера, у великој мери изменио своју физиономију.

И Устав САД, упркос своје краткоће и изузетно ретке примене уставних амандмана, пружао је, у периоду 1919-1933, пример устава који регулише питања којима, по неким апстрактним мерилима, не би било места у основном закону земље. Наиме, 1919. је XVIII амандманом била забрањена производња, продаја или преношење опојних пића на територији САД; као и увоз у ту територију и извоз и ње (познато

као завођење прохибиције), а 1933. је тај амандман, амандманом XXI био укинут. – Познато је, исто тако, да уставу појединих држава САД, који спадају међу најдуже на свету, садрже одредбе чисто законског карактера, којима се као на пример у Уставу Оклахоме регулише максимална интересна стопа или одређује како се проверава степен чиствоће петролеума за осветљење! Објашњење за ово лежи, сматра се, у томе што грађани ових држава немају много поверења у своје законодавце и отуда се приликом доношења устава, који се у свим држава САД осим једне (Делавер) износе на референдум, обезбеђују да ће извесне материје бити регулисане, и то у складу с њиховим схватањима.

С друге стране, уставу социјалистичких земаља (сем Југославије), одликују се краткоћом и концизношћу, не пружају примере регулисања питања која би излазила из круга основних, начелних и за државно и друштвено уређење најважнијих питања. То важи чак и за нови устав ДР Немачке од 1968, који се по своме карактеру и жељи да буде не само устав државе, него и „повеља слобода и човечности“ донекле разликује од осталих устава социјалистичких земаља.

Ако сада покушамо да оценимо уношење у устав одредби мањег значаја, мораћемо да констатујемо да – мада неуобичајено и одуцарајући од „доброг тона“ уставних докумената као основних закона земље – ово уношење има свој резон, разуме се, различит када су у питању земље као Швајцарска и САД, с једне, и Југославија, с друге стране. У свим овим земљама су уставотворци (били то државни органи или грађани) очигледно имали посебне, значајне разлоге да уставом регулишу и таква питања као што су напред наведена или слична. Међутим, мада по свом „рангу“ то могу да буду и питања сличног, у основи објективно малог значаја, њихово уношење у уставе треба посматрати с донекле различитог становишта. У Уставу Швајцарске или рецимо Уставу САД оваква питања „штрче“ и испадају на један очигледан начин из оквира уставне материје која се регулише како у уставу у целини, тако и у одговарајућим одељцима устава и у односу на суседне по месту уставне одредбе. Када је пак у питању нови југословенски устав, он је тако поступио у складу са претензијама да до краја изгради један нови систем и утврди његове елементе, постављајући не само правила него и нужне изузетке од њих (иако је можда, у свом захватању материје у појединим случајевима, за које смо горе навели примере, отишао корак даље но што је било неопходно).

13. Своје претензије за свеобухватним регулисањем нови устав показује и тиме што поједине, и то веома важне материје, регулише

тако исцрпно да искључује потребу за њиховим законским регулисањем. Пример таквог регулисања пружа регулисање институције Уставног суда Југославије. За разлику од претходног устава од 1963, који је Уставном суду Југославије посвећивао свега 11 чланова и изричито предвиђао да се „савезним законом ближе одређују надлежности и поступак Уставног суда Југославије и правно дејство његових одлука“, Устав од 1974. у свом делу четвртном који се односи на организацију федерације Уставном суду Југославије посвећује 22 члана и ту материју сматра регулисаном у толикој мери да уопште не предвиђа доношење посебног савезног закона о Уставном суду Југославије, већ одредбом чл. 396. једино препушта самом суду да уреди поступак и сопствену организацију.

14. Структуру новог југословенског устава, као и претходног од 1963, карактерише постојање три посебна дела: преамбуле, уводног дела (који у десет одељака садржи Основна начела) и самог нормативног текста (који обухвата шест делова: Социјалистичка Федеративна Република Југославија (чл. 1–9); Друштвено уређење (чл. 10–243); Односи у федерацији и права и дужности федерације (чл. 244–281); Организација федерације (чл. 282–397); Промена устава СФРЈ (чл. 398–403) и Прелазне и завршне одредбе (чл. 404–406).

Постојање преамбуле представља карактеристику не само Устава од 1974, него и оног претходног од 1963. Први устав социјалистичке Југославије од 1946. није имао преамбулу, док је Уставном закону од 1953. претходила веома кратка преамбула од једне реченице. Упоредноправно посматрано, број устава који имају преамбулу нешто претеже над бројем оних који преамбулу немају. И у социјалистичком свету пракса у овом погледу није уједначена: обраћајући се само европским социјалистичким земљама, констатоваћемо да преамбула претходи уставима Мађарске, Пољске, Чехословачке, ДР Немачке и Бугарске, а да преамбулу немају устави СССР-а, Албаније и Румуније.⁸ Анализа устава са преамбулом показала би да се међу појединим преамбулама појављују значајне разлике како у погледу њихове дужине, тако још више у погледу њихове садржине. Повезано с тим стоји и питање правне природе преамбуле, у ком погледу се, познато је, у теорији појављују различита схватања. Мада би се веома тешко могла бранити теза да преамбула садржи норме као општеобавезна правила понашања

⁸ За разлику од Устава од 1936, претходна два совјетска устава, од 1918. и 1924. имала су преамбуле. То исто био је случај и са Уставом Румуније од 1952.

попут оних какве обухвата сам устав, значај преамбуле не би требало видети само у изношењу историјата и основних разлога за доношење овог устава. Јер, несумњиво је да нарочито у случају оних устава који не садрже посебна програмска начела, преамбула може да говори не само о општем концепту устава и његовом карактеру, него и о идејним основама на које је читаво уређење постављено. Када је у питању нови југословенски устав, мислимо да управо постојање Уводног дела са Основним начелима, о чијем карактеру и значају ће одмах бити речи, говори о релативно малом значају и ужем домашају преамбуле.

За разлику од преамбуле која претходи Уставу, Устав на свом почетку, у посебном Уводном делу, обухвата Основна начела. Она су, дакле, недвосмислено, део Устава. Основна начела, у десет релативно дугих одељака, представљају излагање темеља на којима почива читав друштвено-политички и друштвено-економски систем земље, као и основних праваца развоја. Изражена претежно у синтетичком односно уопштеном виду, Основна начела углавном немају нормативан карактер. Међутим, између њих и норми које садржи нормативни део устава постоји уска повезаност, тако да те норме у добром делу представљају разраду и правно-техничко уобличавање основних начела. Значај који у том смислу сам устав придаје Основним начелима јасно произлази из формулације последњег, X одељка Основних начела, по коме је Уводни део Устава са Основним начелима „основа и правац за тумачење устава и закона, као и за деловање свих и свакога“.

Чињеница да је у питању устав једне федерално уређене државе условила је да се у нормативном делу устава разликују два јасно одвојена скупа норми. Један, садржан у делу другом устава, који сам обухвата половину уставног текста, односи се на друштвено уређење читаве југословенске заједнице, регулишући друштвено-економско уређење (гл. I), основе друштвено-политичког система (гл. II), слободу, права и дужности човека и грађанина (гл. III), уставност и законитост (гл. IV), судство и јавно тужилаштво (гл. V) и народну одбрану (гл. VI). Остали делови устава, који сви заједно обухватају другу половину уставног текста, садрже норме које се тичу федерације, односа у њој, њених права и дужности и њене организације.

15. Карактер и домашај уставних одредби, односно њихов однос према осталим општим актима у систему, а пре свега према закону, могу у новом уставу да буду веома различити.

Тако, најпре, устав садржи знатан број одредби којима се, без упућивања на потребу даље разраде, непосредно наређују односно

забрањују одређена чињења или поступци. Пример наређивања односно непосредног наметања обавеза пружа рецимо чл. 131, ст. 4, по коме су „државни органи и органи самоуправних организација и заједница дужни, на захтев друштвеног правобраниоца самоуправљања, пружати му податке и обавештења од интереса за вршење његове функције“, а пример непосредне забране чл. 140, ст. 1: „Нико ко је бираан за делегата на четири године не може више од два пута узастопно бити делегат у истој скупштини“ или чл. 255: „Забрањено је удруживање организација удруженог рада и свака друга делатност и радња организација и државних органа који су управљени на спречавање слободног кретања и удруживања рада и средстава и слободне размене роба и услуга...“ С друге стране, читава глава посвећена слободама, правима и дужностима човека и грађанина (чл. 153-243) пружа бројне примере одредби којима устав непосредно зајемчује поједине слободе и права („Зајемчено је право на рад“ – чл. 159, ст. 1, „Зајемчена је слобода мисли и опредељења“ – чл. 166, „Зајемчено је право на одбрану“ – чл. 182, ст. 1 и сл.), односно забрањује одређене поступке и понашања („Забрањен је принудан рад“ – чл. 160, ст. 4, „Противуставна и кажњива је свака самовоља којом се повређује или ограничава право човека, без обзира на то ко је врши“ – чл. 198, ст. 1). За однос устава према слободама, правима и дужностима уопште карактеристична је одредба ст. 3. чл. 203, по којој се „ове слободе и права остварују, а дужности испуњавају на основу овог устава. Начин остваривања појединих слобода и права може се прописати само законом, и то *једино кад је овим уставом предвиђено или кад је неопходно за њихово остваривање*“ (подвукао М.Ј.).

На неколико места устав упућује на могућност односно потребу да се поједина питања регулишу републичким односно покрајинским уставом (нпр. одредбом чл. 147, којом се прецизира да председништво републике одн. покрајине „врши друга права и дужности утврђене уставом“), односно статутом општине (нпр. одредбом чл. 117, ст. 1, по којој се „права и дужности општине утврђују... статутом општине“), па чак и статутом основне самоуправне организације и заједнице (нпр. одредбом чл. 134, ст. 2, по којој ове организације и заједнице „утврђују својим статутима број чланова и састав своје делегације“).

Иначе, у далеко највећем броју случајева, који се у читавом уставном тексту пење на неколико стотина, устав упућује на закон. То упућивање се најчешће односи на закон уопште, што – зависно од тога у чију надлежност спада законско регулисање материје у питању

– значи и на савезни, и на републички, и на покрајински закон, а ређе, али такође релативно често, искључиво на савезни закон (када су у питању материје чије регулисање представља право и дужност федерације). Независно од дужине новог устава и ширине обухватања многих материја, јасно је да устав ипак, сем сасвим изузетно (као што смо горе видели), није могао имати претензија да поједине материје до краја регулише, већ је, регулишући их у знатној мери, ипак вршио и тзв. енонсијацију законитости, упућујући на законску разраду, и то увек у одређеном смислу. При томе се срећу сва ти облика односа који устав успоставља са законом. По првome, устав *наређује* шта законом има да се регулише (примере пружају рецимо уставне одредбе чл. 108, ст. 6: „Материјална и друге врсте одговорности и услови одговорности уређују се законом...“ или чл. 264, ст. 1: „Систем, извори и врсте пореза, такса и осталих дажбина уређују се законом“). По другome, устав *забрањује* да се законом регулишу одређена питања, односно да се регулишу у одређеном смислу (нпр. по чл. 27, ст. 4: „Права страног лица у погледу средстава која је уложило у организацију удруженог рада у СФРЈ не могу се умањити законом... пошто је уговор којим су та права утврђена постао пуноважан“, или по чл. 93, ст. 2: „Државни органи имају према организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама само права утврђена на основу устава“). Најзад, по трећем облику, устав садржи *овлашћење* да се законом регулишу поједина питања (нпр. по чл. 35, ст. 5: „Законом се може прописати да радни људи и грађанска правна лица не могу оснивати радне организације за вршење одређених делатности“ или по чл. 216, ст. 2: „Само законом може се, изузетно, у одређеним врстама управних ствари, искључити управни спор“).

16. Посебну карактеристику новог устава представља степен његове чврстине. То је данас у читавом свету устав који је – судећи, разуме се, по уставним одредбама – најтеже променити. – Понато је да се ревизиони системи појединих устава веома разликују и да се, зависно од услова које треба испунити за ревизију устава, уставни квалификују као мање или више чврсти (крути).⁹ Карактеристично за развој југословенске уставности је да је почев од првог устава од 1946. до овог најновијег од 1974. сваки нови устав предвиђао све већи степен своје чврстине. А пут који је у том погледу пређен веома је велики. Први устав, онај од 1946, могао је да буде промењен веома лако,

⁹ У случају да се мења по истом поступку као и обичан закон, устав се квалификује меким.

одлуком апсолутне већине чланова два дома Савезне скупштине.¹⁰ Временом је међутим поступак у више махова отежан – 1953, 1963, 1968 (амандманом XII) и 1971 (амандманом XXXII) – тако да се сада по Уставу од 1974. за његову промену захтева одлука двотрећинске већине свих делегата у Савезном већу Скупштине СФРЈ и сагласност скупштина свих република и аутономних покрајина!¹¹ Дакле, за промену устава мора да се изјасни девет посебних тела; у противном, ако се не би сагласило само једно једино – промене устава нема.

Овакво јачање степена чврстине устава може се, по нама, објаснити дејством два фактора. Један је окружавање устава извесним гаранцијама да се његовом мењању неће олако приступити, што представља израз дужног поштовања према уставу као основном закону земље и један од елемената који доприносе учвршћењу начела уставности. Други, вероватно у последње време значајнији фактор, јесте јачање примене федералног начела. Познато је да се уставу федерација по правилу одликују већим степеном чврстине који се намеће због чињенице да се њима фиксирају положај и надлежности не само федерације него и федералних јединица. Чврстина федералног устава често долази до изражаја захтевом да се са променом устава сагласи не само онај дом савезног парламента у коме заседају представници федералних јединица, него и одређена већина парламената федералних јединица, односно њихових грађана на референдуму. Развој југословенског федерализма довео је у овом тренутку до увођења захтева да се са променом савезног устава обавезно морају сагласити највиши органи свих чланица југословенске федерације и тиме у максималној мери истакао неопходност општег консензуса за будуће промене овог и оваквог устава, јер неслагање скупштине само једне републике или покрајине с предложеном изменом савезног устава имало би карактер вета.

Очигледно је међутим да је и овде, као и другде, неопходно двојити уставне текстове, њихов смисао и значај, с једне, и праксу, с друге стране. Јер, ако у низу случајева „чврстина“ устава представља гаранта

¹⁰ Овако мали степен чврстине устава предвиђао је само још албански устав од 1946; међутим, променом устава од 1953. уведен је захтев за двотрећинском већином чланова. Данас се међу социјалистичким земљама, најмањим степеном чврстине одликују уставу СССР и Пољске, у којима је за промену устава довољна двотрећинска већина гласалих у парламенту; у осталим социјалистичким земљама тражи се двотрећинска већина чланова, с изузетком Чехословачке, у којој је довољна и већина од 3/5 чланова, но с тим што се у једном од два дома Федералне скупштине, Дому народа, овом већином морају да изјасне и чланови изабрани у Чешкој и они изабрани у Словачкој.

¹¹ Односно само република ако се промена тиче уређивања искључиво положаја република и међусобних односа федерације и република.

његове дуготрајности, историја уставности нам пружа и примере да су чврсти уставни трајали веома кратко време, а поједини меки уставни се показали изузетно дугочечним – све зависно од конкретне друштвене условљености. Досадашња пракса промена наших устава показује да се, без обзира на степен чврстине предвиђен самим уставом, тим променама у случају потребе приступало релативно веома често и да су оне спровођене без икаквих тешкоћа како раније, када је поступак промене устава био лакши и једноставнији, тако и касније када су услови промене знатно отежани. Отуда чак и изузетно процедурално отежавање услова за промену устава, предвиђено новим уставом, несумњиво неће представљати обзирљивију сметњу ни за будуће промене увек када се потреба тих промена наметне снагом аргумената. О томе на недвосмислен начин сведочи и чињеница што је и устав од 1974. донет већ по практично истоветном поступку, регулисаном амандманом XXXII од 1971, какав је предвиђен за будуће промене устава.

17. Највиши општи правни акт у читавом систему оваквих аката у Југославији, Устав СФРЈ од 1974. предвиђа постојање различитих категорија општих правних аката који, сви заједно, и сачињавају овај систем, заузимајући у њему одређено место.

Имајући у виду велики број чинилаца који у нашем државном и друштвеном уређењу располажу овлашћењем за регулисање друштвених односа, јасно је да је и број категорија општих правних аката које доносе поједини од тих чинилаца знатан.

а) Устав од 1974. најпре, разумљиво, наводи све категорије општих правних аката који доносе органи федерације.

Тако, Скупштина СФРЈ, осим самог устава, доноси савезне законе, као и „друге прописе и опште акте“.¹² Преузимајући решење унето у устав амандманом XXXI од 1971, устав од 1974. више не дели савезне законе на потпуне, основне и опште. Нова начела на која је постављено федерално уређење захтевала су да се ова категоризација укине и сада постоје само једноставно *савезни закони*. Њима Скупштина СФРЈ регулише она питања чије је регулисање уставом предвиђено као право и дужност федерације. Специфичност новог решења представља то што савезне законе сада доносе већа Скупштине СФРЈ у самосталном делокругу, свако за себе.¹³ При томе је установљена генерална клаузула у корист Савезног већа, док Веће република и покрајина доноси

¹² Устав не специфицира који су то прописи и општи акти.

¹³ Осим закона, већа Скупштине СФРЈ о питањима из свог делокруга доносе одлуке, декларације, резолуције и препоруке.

законе само у уставу набројаним областима (то су претежно област привреде и финансија). За доношење закона у надлежности Већа република и покрајина неопходна је сагласност скупштина република и аутономних покрајина; уколико ова сагласност не би била постигнута, предвиђена је могућност да се, у случају да Савезно извршно веће сматра доношење неког закона неопходним, а Председништво СФРЈ се с тим сагласи, Већу република и покрајина предложи доношење *закона о привременим мерама*. Донет на овакав начин, закон о привременим мерама остаје на снази најдуже годину дана уколико у међувремену Веће република и покрајина о одговарајућем питању не доносе редован закон. – Што се тиче извршења савезних закона, оно је генералном клаузулом чл. 273, ст. 1. Устава дато органима у републикама и аутономним покрајинама, уколико самим уставом није утврђено да поједине законе непосредно извршавају савезни органи.

Попут низа других устава, и нови југословенски устав од 1974 (као и претходни од 1963) утврђује могућност доношења уредби са законском снагом о питањима из надлежности Скупштине СФРЈ, али само за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности. Те уредбе доноси Председник Републике (Председништво СФРЈ) и оне се подносе на потврду Скупштини СФРЈ чим она буде у могућности да се састане.

Извршни орган Скупштине СФРЈ, Савезно извршно веће доноси као своје опште акте уредбе, одлуке и друге прописе за извршавање савезних закона. За разлику од устава од 1963, који је доношење ових аката условљавао изричитим овлашћењем, Устав од 1974 (прихватајући решење уведено амандманом XXXVIII, т. 4. од 1971) даје Савезном извршном већу генерално овлашћење у овом смислу. Међутим, истовремено с тим, већима Скупштине СФРЈ дато је право да укину или пониште пропис Савезног извршног већа који је у супротности са савезним уставом или законом.

И најзад, функционери који руководе савезним органима управе доносе правилнике, наредбе и упутства за извршавање савезних закона и прописа Савезног извршног већа, али само ако су за то овлашћени тим прописима. Савезном извршном већу је дато право да укида односно поништава прописе савезних органа управе.

б) Устав претежно федерације, Устав СФРЈ од 1974. се не упушта у детаље организације република и аутономних покрајина, па не регулише ни које све опште правне акте доносе њихови органи. Он изричито наводи једино републичке и покрајинске уставе и законе,

док се у погледу осталих општих аката задовољава само навођењем „прописа и других општих аката“. То су, с обзиром на јединствене основе друштвено-политичког система у читавој Југославији, *mutatis mutandis* исте категорије општих аката које се јављају и у федерацији.

в) Када су у питању основне друштвено-политичке заједнице, општине, и месне заједнице, Устав говори изричито само о њиховим статутима, док се на општину, као друштвено-политичку заједницу, односе и одредбе о овлашћењима уопште скупштина ових заједница, њихових извршних органа и органа управе да доносе прописе и друге опште акте.

г) Најзад, Устав у одређеној мери предвиђа и постојање посебне сфере тзв. аутономног права, које се састоји из самоуправних општих аката основних ћелија удруженог рада (организација удруженог рада и основних организација удруженог рада) и њихових заједница. Осим статута, то су и тзв. самоуправни споразуми и други самоуправни општи акти.

18. Питање места устава СФРЈ у односу на све остале прописе и опште акте регулише сам овај устав одредбом чл. 206, ст. 2, по којој сви закони и општи акти морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ. Исто тако, одмах затим, Устав у чл. 207, ст. 1. одређује и место савезног закона у систему савезних општих аката, утврђујући да „сви прописи и други општи акти савезних органа морају бити у сагласности са савезним законом“. У оквиру система заштите уставности и законитости, одлуку о сагласности доноси Уставни суд Југославије који у случају да утврди да сагласност не постоји, има, зависно од тога који је акт у питању, на располагању два овлашћења. Ако су у питању други савезни прописи, осим савезног закона, или општи акти, он их (у целини, или поједине њихове одредбе) ништи или укида. Ако је пак у питању савезни закон, Суд своју одлуку којом утврђује да савезни закон није у складу са Уставом СФРЈ доставља Скупштини СФРЈ и ова је дужна да у року од шест месеци (који се може продужити најдуже још за даљих шест месеци) усклади закон са Уставом. У случају да она то не учини, одредбе закона које нису у сагласности са уставом престају да важе, што Уставни суд утврђује својом одлуком.

Чињеница да је Југославија федерација, и то федерација у којој је федерално начело примењено у врло високом степену, изазива и потребу одређивања места савезног устава у односу на поједине категорије општих аката република и покрајина (које су у овој области готово у потпуности изједначене). При томе је основно и, истовремено,

најделикатније решавање питања односа савезног и републичких (покрајинских) устава. То питање Устав СФРЈ решава, начелно, одредбом чл. 206, ст. 1, по којој „републички устав и покрајински устав не могу бити у супротности са Уставом СФРЈ“. Међутим, уставом није изричито утврђено ни у чију надлежност спада констатовање ове супротности (из одредбе чл. 378, по којој Уставни суд Југославије даје Скупштини СФРЈ мишљење о томе да ли је републички односно покрајински устав у супротности са Уставом СФРЈ, дало би се закључити да би ово била компетенција Скупштине СФРЈ), нити шта бива ако таква супротност буде констатована. Из овога бисмо извукли закључак да је однос савезног и републичких устава, с гледишта доследне примене федералног начела, у Југославији начелно исправније постављен но у другим федерацијама које утврђују постојање хијерархијског односа између две категорије устава, али да је – истовремено с тим – свесно пропуштено да се овај однос правно до краја регулише, полазећи свакако од претпоставке да у пракси оваквих ситуација неће бити односно да ће се, у датом случају, за њихово решавање наћи друга, пре свега политичка решења.

Опет, с обзиром на висок степен примене федералног начела и на постојање релативно посебних правних система република и покрајина, Устав СФРЈ одређује место републичких односно покрајинских закона слично као када су у питању савезни закони. Ти закони морају бити у сагласности с Уставом СФРЈ, односно не могу бити у супротности са савезним законом. Међутим, Уставном суду Југославије ни овде није, у случају да утврди постојање несагласности односно супротности, дато право да ове законе поништи или укине, већ само да своју одлуку достави надлежној републичкој (покрајинској) скупштини. И тек, исто као и кад су у питању савезни закони, ако скупштина не поступи у складу с одлуком суда, закон у питању, односно поједине његове одредбе, престају да важе, што Уставни суд Југославије утврђује својом одлуком.

Најзад, када су у питању остали прописи, осим закона, и општи акти органа република односно покрајина (ово се односи и на опште акте општина и самоуправне опште акте), Уставни суд Југославије је овлашћен да, уколико утврди да ови акти нису у сагласности с Уставом СФРЈ или да су у супротности са савезним законом, исте поништи или укине (у целини или поједине њихове одредбе).