

## СУШТИНА И ЗНАЧАЈ УСТАВНИХ ПРОМЕНА

Већ дуже времена су се у разним форумима — скупштинским телима, друштвено-политичким организацијама, научним и другим установама — покретала питања у вези са променама неких одредаба Устава.

Сама чињеница да се четири године после доношења Устава приступило изменама неких његових одредаба указује, између осталог, и на две битне ствари: на динамичност нашег система, и друго, на тенденцију да се уставне норме прилагоде променама које су настале у самом друштву на бази даљег развитка друштвене својине и система самоуправљања.

У току рада око предложених измена Устава покренута су многа питања, али су издвојена само она за чију промену су већ сазрели услови и чије се решавање наметало не само као приоритетно већ и као неопходно за даљи развој система у целини. Требало је, према томе, изменама неких одредаба Устава које су друштвеним развитком већ превазиђене, омогућити адекватнија решења у правцу демократизације политичког и уставног система, даљу разраду и даљу примену принципа постављених у основним начелима Устава, Осмог конгреса, Брионског пленума и низа других.

Услед тога, измене учињене уставним амандманима нису бројне, али су веома значајне јер задиру у централна питања нашег система — у проблем равноправности народа, односно међунационалних односа, у механизам скупштинског система, као и у нека питања међусобних односа федерације и република (1).

Рад на промени неких одредаба Устава текао је по поступку предвиђеном Уставом СФРЈ (чл. 210—215). Према том поступку један од иницијатора промена Устава може бити и Веће народа. Сагласно том овлашћењу Веће народа је почетком године формирало радну групу са задатком да проучи питања у вези са променама уставних одредаба. Пошто је размотрило и прихватило предлоге радне групе, Веће народа је одлучило да поднесе Савезном већу предлог за промену и да истовремено предложи и формирање комисије за израду текста предлога.

Поступак за промену Устава предвиђа и обавезно учешће већа радних заједница. Сагласно томе претресала су и сва већа радних заједница предлог за промену и доставила своје мишљење Савезном већу. После врло исцрпних дискусија и у Савезном већу и у Већу народа у току ко-

(1) Поред ових питања која су регулисана уставним амандманима, и у Комисији као и у већима Савезне скупштине расправљано је и о неким другим питањима, на пример: о продужавању трајања мандата члановима скупштине; о положају аутономних покрајина; о структури Савезне скупштине; о односу општих и основних закона; о самоуправљању радних организација итд. Ова питања ће бити предмет даљег проучавања и разматрања у смислу њиховог укључивања у евентуалну опсежнију ревизију Устава.

јих су изношена различита мишљења и схватања у погледу извесних решења, текст уставних амандмана је једногласно прихваћен и у Савезном већу и у Већу народа (2).

И Савезно веће и Веће народа су одлучили да се измене учине у облику уставних амандмана, што представља нов начин формулисања уставних промена у нашој пракси. Оваква техника формулисања уставних промена није, међутим, непозната у историји уставности. Преимућство овакве технике мењања лежи у могућности да се сачува интегритет постојећег Устава јер се амандмани не укључују у уставни текст, већ представљају његову допуну која, међутим, у одређеној мери и замењује неке раније одредбе Устава (3).

Три су основне групе проблема које су обухваћене у шест уставних амандмана. Проблеми у вези са функцијом и делокругом Већа народа као и са избором његових чланова (Амандман I); са саставом СИВ и положајем савезних органа управе (Амандман II); неки аспекти међусобних односа федерације и република (Амандмани III и IV). Амандмани V и VI регулишу питање замењивања Председника Републике у случају његове спречености у вршењу појединих функција.

Међу променама које су учињене уставним амандманима несумњиво да највећи значај имају оне које се односе на Веће народа и Савезно извршно веће.

1. — Промене у погледу Већа народа задиру у најбитнија питања нашег политичког система, у проблем међунационалних односа и положаја и улоге социјалистичких република. Тенденција је била да се сходно све већем значају који добијају републике у нашем систему омогући не само даље учвршћивање положаја република већ и проширивање тог положаја. Са тог аспекта, Веће народа је изванредно погодан инструмент преко кога се може остварити непосредније укључивање република у рад Савезне скупштине, односно у решавање свих питања из надлежности Савезне скупштине која су од интереса за равноправност народа, република и народности или се односе на Уставом утврђена права република.

То је захтевало, с једне стране, јачање позиција Већа народа, односно активирање његове улоге у односу на досадашњу, а с друге стране, већу самосталност република у формирању републичке делегације за Савезно веће.

1) Решавању првог питања се могло приступити на више начина. Конституисањем Већа народа као самосталног дома, чиме би се мењала и структура Савезне скупштине; повећањем обавезног делокруга Већа народа, чиме се суштина проблема не би решила у потпуности, или, проширивањем постојећих функција Већа народа и успостављањем нових.

(2) ОДЛУКА о проглашењу уставних амандмана гласи: Проглашују се Уставни амандмани које је усвојила Савезна скупштина на седници Савезног већа од 7. априла 1967. г. и на седници Већа народа од 6. априла 1967. г. а са којима се сагласило: Привредно веће на седници од 14. априла, Просветно-културно веће на седници од 17. априла, Социјално-здравствено веће на седници од 14. априла и Организационо-политичко веће на седници од 14. априла 1967. године. — „Службени лист СФРЈ“, бр. 18/67.

(3) Све републике су измене својих устава извршиле уставним амандманом осим СР Хрватске, која је ове измене извршила Уставним законом о промени Устава СР Хрватске.

Ова трећа алтернатива је нашла своје одговарајуће решење у уставним амандманима. Сагласно томе, измене у погледу функција Већа народа су тројаког карактера. Проширени су досадашњи факултативни и обавезни делокруг Већа народа, и успостављен нов, равноправни делокруг.

По Уставу од 1963. године Веће народа се могло састати кад год је на дневном реду Савезног већа био предлог неког закона или другог акта или било које питање од интереса за равноправност народа и република, односно Уставом утврђених права република. Иницијатива за овакво издавање Већа народа могла је да потекне од већине делегата једне републике, десет чланова Већа народа или председника Скупштине.

Уставни амандман проширује овај факултативни делокруг Већа народа на два начина. Веће народа се више не мора ограничавати на разматрање само оних питања која су стављена на дневни ред Савезног већа. Напротив, оно има право да стави на дневни ред свако питање из делокруга Скупштине ако се то питање односи на равноправност народа, народности и република, односно Уставом утврђених права републике.

У случају повреде ових права, Веће народа задржава сагласно члану 191. ст. 1. Устава СФРЈ право вета на поднети законски предлог или други акт. У случају неспоразума отвара се поступак за решавање сукоба предвиђен истим чланом Устава.

Даље проширивање факултативног делокруга Већа народа лежи у измењеним условима за покретање поступка. Довољно је, према Уставном амандману, да иницијатива потекне од председника Скупштине или пет чланова Већа народа. То практично значи да сада може и делегација само једне покрајине да буде иницијатор за факултативно издавање Већа народа што досада није било могуће (4).

Друго битно проширење функција Већа народа обухвата досадашњи обавезни делокруг. Према Уставу од 1963, Веће народа се обавезно издавајало само када је на дневном реду била промена Устава.

Према Уставном амандману, Веће народа се обавезно састаје не само ради разматрања предлога за промену Устава, већ и ради прегресања друштвеног плана Југославије, предлога општег или основног закона, као и предлога закона о установљењу извора и врста прихода друштвено-политичких заједница. Веће народа и ова питања разматра са гледишта равноправности народа и република и остваривања Уставом утврђених права република. Ако Веће народа сматра да ови закони садрже повреду наведених права народа и република, оно може предложити да се закони или други акти измене, односно не донесу (5).

Несумњиво је најзначајнија промена извршена увођењем равноправног делокруга у надлежност Већа народа. Сагласно тој промени, Веће народа равноправно учествује са Савезним већем у вршењу свих послова који су према Уставу СФРЈ били у искључивој надлежности Савезног

(4) Веће народа разматра са правима утврђеним у члану 191. Устава свако питање од интереса за равноправност република, народа и народности, као и питања која се односе на Уставом утврђена права република, ако то захтева пет његових чланова или председник Скупштине. — АМАНДМАН I, т. 2, ст. 1, „Службени лист СФРЈ”, бр. 18/67.

(5) Са истим правима Веће народа се састаје ради разматрања са становишта равноправности република, народа и народности и заштите Уставом утврђених права републике, предлога друштвеног плана Југославије, предлога закона о установљењу извора и врста прихода друштвено-политичких заједница, као и предлога општег или основног закона. — АМАНДМАН, I, т. 2, ст. 3.

већа. То су, углавном, општа питања и законодавство из области спољне политике, народне одбране и државне безбедности, питања опште унутрашње политике, затим избор и разрешење СДВ и судова федерације, именовање највиших функционера, ратификација међународних уговора и сл. У оквиру овог делокруга Веће народа иступа као самосталан дом, потпуно равноправан са Савезним већем и издвојен из Савезног већа у свим фазама поступка (уколико не одлучи супротно) <sup>(6)</sup>.

Анализа ових одредаба Уставног амандмана отвара интересантно питање карактера Већа народа у условима проширивања његових функција. Тачније, питање положаја Већа народа у структури Савезне скупштине и његовог односа према Савезном већу и већима радних заједница. Другим речима, да ли уставни амандман уноси какву промену у принцип дводомости у одлучивању и да ли постоје елементи за конституисање Већа народа у трећи дом?

Анализа прва два делокруга показује да се положај и карактер Већа народа нису изменили у односу на уставну ситуацију пре доношења амандмана. Веће народа се и код факултативног и код обавезног делокруга издваја из Савезног већа, заузима одговарајући став, доноси одлуке, али је ипак његова активност у овом случају двојачко ограничена. С једне стране, овлашћењем да о одговарајућим питањима расправља само са једног одређеног аспекта — равноправности република, народа и народности и Уставом утврђених права република, а с друге стране, карактером одлука Већа народа. Коначну одлуку Веће народа доноси у заједници са осталим члановима Савезног већа као јединствен дом, што је суштинска карактеристика овог начина одлучивања, при чему се његова санкција састоји у праву вета, као и досад.

Ово показује да се Веће народа ни у једном од ова два делокруга не може појавити као самосталан дом. То значи да се Веће народа не појављује као трећи дом уз Савезно веће и једно од већа радних заједница у случају расправљања о друштвеном плану Југославије, односно општем или основном закону, јер му недостају битни елементи који би га конституисали као трећи дом. Наиме, Веће народа не одлучује о закону или другом акту и формално и садржински, и начелно и у појединостима, већ само са одређеног аспекта (националне равноправности и права република). Што је још битније, закони се не изгласавају одвојено, што значи да се не испуњава најважнији услов законодавног процеса да закон мора бити изгласан у истоветном тексту у сваком дому.

Према томе, улога и карактер Већа народа у овом случају нису измењени, па самим тим није измењена ни суштина дводомог одлучивања. То, међутим, не значи да проширивање ових делокруга, нарочито обавезног, нема далекосежне последице које произиласе из карактера самих аката о којима је реч. Обавезно расправљање о друштвеном плану Југославије значи и обавезно учешће у расподели националног дохотка, што

(6) Веће народа равноправно са Савезним већем врши све послове, који су по Уставу у самосталном делокругу Савезног већа. Код веће народа одлучује равноправно са Савезним већем, чланови Већа народа не учествују у одлучивању на седници Савезног већа. На односе тих већа, ако се између њих не постигне сагласност о тексту закона или другог акта, осим акта о избору и именовању, примењују се одребе Устава о односима између Савезног већа и другог дома Скупштине са којим оно равноправно учествује у њиховом доношењу. — АМАНДМАН I, т. 3.

је од посебног значаја за републике. Исти је случај и са општим и основним законима чија материја у највећој мери спада у надлежност република, па је самим тим и учешће република у расправљању о тим законима — и ван конфликтних ситуација — више него оправдано.

Друга је ситуација када је реч о равноправном делокругу Савезног већа и Већа народа. У овом случају Веће народа има све атрибуте посебног дома. Оно се издава из Савезног већа и ради по истој процедури по којој ради и свако друго веће, а текст закона или другог акта сматра се прихваћеним под условом да је изгласан у истоветном тексту и у Савезном већу и у Већу народа. За разлику од прва два делокруга, у равноправном делокругу чланови Већа народа по повратку у Савезно веће не учествују у одлучивању по овим питањима са члановима Савезног већа, што потврђује положај Већа народа као посебног дома.

Даља потврда самосталног положаја Већа народа произилази и из процедуре прихваћене у случају сукоба између Савезног већа и Већа народа у оквиру равноправног делокруга. Уколико се између Савезног већа и Већа народа не постигне сагласност у погледу закона или другог акта (изузев акта о избору и именовању), примењују се одредбе Устава о решавању сукоба између појединих већа Савезне скупштине.

Међутим, ни чињеница да се Веће народа у равноправном делокругу појављује као самосталан дом не мења суштину дводомог одлучивања у нашем скупштинском систему. Напротив, оно чак значи његову даљу и доследнију примену, јер се проширује на сва питања о којима Савезна скупштина одлучује, чиме престаје могућност одлучивања и доношења закона од стране једног дома, Савезног већа, што је досада предвиђао Устав СФРЈ. С друге стране, не отвара се ни могућност тродомог одлучивања, јер су у питању само послови из досадашњег самосталног делокруга Савезног већа.

2) Проширивање функција Већа народа поставило је одмах и питање његовог састава, односно проширивања његове политичке основе као и начина делегирања. Међутим, ова питања отварају и низ проблема. Пре свега, до које мере се политичка основа може проширивати, односно ко може представљати делегацију једне републике. Да ли само члан политичког већа, као досад, што би значило остајање при класичном делегатском систему, или су већ сазрели услови да република постане носилац конституисања Већа народа, што би тражило проширивање постојећих уставних овлашћења како у погледу пасивног, тако и у погледу активног бирачког права.

Могућа су, према томе, била два решења. Остајање при истом начину избора или проширивање бирачког права. Прво решење не би одговарало ни тенденцији јачања самосталности република ни тенденцији доследније примене принципа делегирања у условима самоуправне демократије која у први план поставља човека и грађанина.

Код другог решења се поставља, пре свега, питање основе пасивног бирачког права. Ко може бити носилац пасивног бирачког права поред чланова републичког односно покрајинског већа? Где регрутовати чланове за Веће народа у условима проширивања његових функција и измењеног карактера и улоге?

У тражењу решења за ова питања, Уставни амандман је конституисао један сасвим нов систем делегирања, до данас непознат не само у пракси већ и у политичкој теорији. Проширено је и активно и пасивно бирачко право у односу на досадашњу уставну ситуацију. Бирачко тело више није само политичко веће (републичко односно покрајинско), већ сва већа републичке односно покрајинске скупштине. Тиме су и већа радних заједница укључена у избор делегације за Савезно веће што далеко више одговара не само проширеним функцијама Већа народа већ и изборном систему у целини, а посебно процесу подруштвљавања представничких тела.

Још су битније промене у односу на пасивно бирачко право. Оно је двојако проширено. Прво, на све посланике републичке односно покрајинске скупштине, што уставни амандман поставља као општи принцип, и друго, на грађане који нису посланици, што препушта републикама као њихово факултативно право да одлуче о проширивању бирачког права и на грађане (7).

Тиме се уводе два нова елемента у републичку делегацију — радни човек и грађанин, али се тиме покрећу и нека нова питања. Питање демократичности избора грађана који нису кандидовани од стране зборовца бирача, односно делегирања чланова већа радних заједница за чланове политичких већа.

Од момента када је на Веће народа пренето право одлучивања о најважнијим питањима федерације и република, Веће народа постаје тело у перманентном заседању са знатном одговорношћу и оптерећеношћу својих чланова. Отуда и потреба да република и мимо посланика, из ширег круга људи, из редова истакнутих политичких и јавних радника и произвођача, према својим потребама и специфичностима конституише своју делегацију, са пуним правом да сама одалучи из чијих ће редова бирати људе за делегацију у Савезну скупштину и да тај избор препусти једном изузетно квалификованом телу као што је републичка скупштина.

Овакво проширивање политичке основе представља варијацију постојећег система делегирања преко општинске скупштине, а прихватиле су га све републике осим СР Хрватске и СР Црне Горе. Изменом својих устава републике су истовремено утврдиле и статус посланика који се бирају из реда грађана. Овај статус није, међутим, прецизно дефинисан (вероватно ће то учинити пословник Већа народа), јер из формулације да посланици Већа народа који нису и републички посланици имају право да учествују у раду републичке скупштине не произилази и ширина тог овлашћења. Изузетак чини СР Македонија, која је ово право ограничила могућношћу одлучивања у републичкој скупштини и тиме конкретизовала ова права (8).

(7) Скупштина сваке републике на заједничкој седници свих већа бира у Савезно веће по десет посланика. У републици која у свом саставу има аутономне покрајине скупштина сваке аутономне покрајине бира за републичку делегацију у Савезно веће још по пет посланика. Републичка односно покрајинска скупштина бира посланике у Савезно веће из реда својих чланова, а може их бирати и из реда грађана који нису чланови скупштине ако то одреди републички устав и под условима утврђеним уставом. — АМАНДМАН I, т. 1.

(8) Измене републичких устава које се односе на питања избора и статуса делегата Већа народа гласе:

а) Републичка скупштина на заједничкој седници свих вијећа бира посланике у Вијеће народа Савезне скупштине.

Посланици Вијећа народа бирају се из реда републичких посланика и грађана.

Пажњу изазива уставни амандман СР Босне и Херцеговине који се односи на поновни избор посланика у Веће народа. Према том амандману посланик Већа народа може бити поново биран у Веће народа и за наредни период. По Уставу СФРЈ забрана поновног избора је апсолутног карактера у односу на представничка тела. Устав формулише да „нико не може два пута узастопно бити члан истог већа исте скупштине“... и „члан Већа народа може бити биран и за наредни период од четири године за републичког или савезног посланика али у овом периоду не може бити делегиран у Веће народа (чл. 82, ст. 1. и 3. Устава СФРЈ). Ово отвара питање сагласности ове одредбе уставног амандмана са принципом израженим у цитираој одредби Устава СФРЈ.

Посебно питање представља избор делегата Већа народа из реда посланика већа радних заједница. Несумњиво је да проширивање функција Већа народа и укључивање у његов обавезни делокруг поред друштвеног плана Југославије и свих општих и основних закона претпоставља и одговарајућу специјализованост његових чланова. Али се ипак поставља питање не значи ли регрутовање чланова републичке делегације и из већа радних заједница напуштање уставне концепције о суштини и карактеру већа радних заједница као делегација радних људи са радног места ради заштите интереса радних организација. То је и разлог што је мандат у већу радних заједница условљен активним радним односом и искључује истовремено учешће у политичком већу, односно намеће обавезу оптирања за једно од два већа.

Можда би се исти принцип могао применити и на делегате из већа радних заједница, утолико пре што истовремено ангажовање и у Већу

Посланици Вијећа народа који нису републички посланици, имају право и дужност да учествују у раду Републичке скупштине. — АМАНДАМАН I, ст. 1, 2, 3.

Посланик Вијећа народа може бити биран у Вијеће народа и за наредни период. — АМАНДАМАН II, ст. 2. „Службени лист СР БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ“, бр. 13/67.

б) Посланике за Савезно веће (Веће народа) бира Сабрање на заједничкој седници свих већа из реда посланика. За посланика у Савезно веће (Веће народа) Сабрање може да изабере грађанина који има бирачко право.

Посланици за Савезно веће (Веће народа) изабрани из грађана имају право и дужност да учествују у раду Републичког већа са правима члана тог Већа, осим права да учествују у одлучивању и да буду бирани у тела Већа и на сталне функције Сабрања. — АМАНДАМАН I, ст. 1, 6. „Службени весник СР МАКЕДОНИЈЕ“, бр. 18/67.

в) Скупштина СР Словеније бира на заједничкој седници свих већа десет чланова делегације СР Словеније за Савезну скупштину (Веће народа).

За члана делегације може бити биран сваки грађанин који има опште бирачко право.

Чланови делегације у Савезном већу (Веће народа) који нису посланици, имају право да учествују у раду Републичког већа СР Словеније. — АМАНДАМАН I, ст. 1, 3, 4. „Урадни лист СР СЛОВЕНИЈЕ“, бр. 16/67.

г) Републичка, односно покрајинска скупштина на заједничкој седници свих већа, бира и опозива посланике у Већу народа Савезне скупштине из редова својих чланова. За посланике у Веће народа Савезне скупштине могу се бирати и грађани који нису републички, односно покрајински посланици, а који уживају бирачко право.

Посланици Већа народа изабрани у Републичкој скупштини а који нису републички посланици, имају право да учествују у раду Републичке скупштине. — АМАНДАМАН I, ст. 1, 2, 3. „Службени гласник СР СРБИЈЕ“, бр. 16/67.

д) Сабор на заједничкој сједници свих вијећа бира и опозива заступнике у Вијеће народа Савезне скупштине.

Заступници у Вијеће народа бирају се између заступника Сабора. — УСТАВНИ ЗАКОН о промјени Устава СР Хрватске, чл. 1. ст. 1, 2. „Народне новине“, Службени лист СР ХРВАТСКЕ, бр. 17/67.

в) Скупштина Социјалистичке Републике Црне Горе на заједничкој сједници свих вијећа бира и опозива из реда својих чланова посланике у Савезно вијеће. — АМАНДАМАН I, „Службени лист СР ЦРНЕ ГОРЕ“, бр. 11/67.

народа и у већу радних заједница и на радном месту доводи у питање могућност ефикасног обављања свих тих функција.

Анализа састава Већа народа на основу прихваћених измена показује да је од 70 посланика Већа народа 47 изабрано из реда посланика републичких односно покрајинских скупштина, а 23 из реда грађана. Од тих 47 посланика из реда републичких односно покрајинских скупштина, 38 их је из политичких већа, 5 из организационо-политичких, а 4 из привредних већа (9).

2. — Друга битна измена учињена уставним амандманима односи се на састав Савезног извршног већа и међусобне односе Савезног извршног већа и савезних органа управе, с једне стране, и Савезне скупштине, с друге стране.

Ове измене су условљене процесом даљег јачања скупштинског система који захтева стално учвршћивање и јачање улоге и положаја Савезне скупштине. Да би се то омогућило, уставним амандманом је учињен корак даље у одвајању политичко-извршне од управне функције. То је процес који је започет још 1953. године Уставним законом и успостављањем скупштинског система и који еволуира у правцу активирања Савезног извршног већа на спровођењу политике Скупштине, јачања самосталности и одговорности савезних органа управе и успостављања непосреднијег односа са Савезном скупштином.

Сагласно томе је учињено неколико измена. Укинута су, пре свега, чланови по положају у Савезном извршном већу. Постојање две групе чланова у Савезном извршном већу, изборних и по положају, доводило је до персоналне, а делимично и функционалне симбиозе, између Савезног извршног већа и органа савезне управе, а тиме и до спречавања последнијег остварења процеса о којима је било речи. Ово одвајање се, међутим, не може ни круто ни механички примењивати. Мора се имати у виду да су то, пре свега, две димензије исте функције, извршне функције, и друго, да је функција савезних органа управе управо извршавање савезних закона и политике Савезне скупштине, као и ставова Савезног извршног већа који се односе на спровођење те политике. Стога је у Савезном извршном већу неопходна извесна координација и заједничко одлучивање о пословима из делокруга појединих органа савезне управе, а посебно државног секретара за иностране послове. Отуда, мада нема више чланова Савезног извршног већа по положају, ни савезним секретарима, а поготово

(9) Састав делегације за Веће народа по републикама је следећи:

а) СР Србија: 1 посланик из Републичког већа, 1 из Привредног и 8 из реда грађана;

б) СР Хрватска: 8 посланика из Републичког већа, 1 из Привредног и 1 из Организационо-политичког;

в) СР Словенија: 7 посланика из Републичког већа, 1 из Организационо-политичког и 2 из реда грађана;

г) СР Босна и Херцеговина: 2 посланика из Републичког већа, 2 из Организационо-политичког, 1 из Привредног и 5 из реда грађана.

д) СР Македонија: 7 посланика из Републичког већа, 1 из Организационо-политичког и 2 из реда грађана;

е) СР Црна Гора: 9 посланика из Републичког већа и 1 из Привредног;

ж) Аутономна покрајина Војводина: 2 посланика из Покрајинског већа и 3 из реда грађана;

з) Аутономна покрајина Косово и Метохија: 2 посланика Покрајинског већа и 3 из реда грађана.



државним секретарима, није онемогућено учешће у раду Савезног извршног већа. Тако је уставним амандманом предвиђено учешће државних секретара у раду Савезног извршног већа са правима члана Већа, а савезним секретарима кад год се расправља и одлучује о пословима из њиховог делокруга <sup>(10)</sup>.

Укидањем чланова по положају остварује се, с једне стране, тешње повезивање Савезне скупштине и Савезног извршног већа оријентацијом Савезног извршног већа првенствено на Савезну скупштину, а с друге стране, јача се политичко-извршна функција Савезног извршног већа укидањем његове улоге посредника између Савезне скупштине и савезних органа управе. То, међутим, не значи слабљење учешћа република у формирању политике Скупштине, јер је та могућност чак и појачана проширивањем функција Већа народа. Не значи, с друге стране, ни слабљење позиција секретара, јер се они пред Скупштином не појављују више као представници Савезног извршног већа, већ као руководиоци органа савезне управе.

Тенденција јачања улоге Савезне скупштине захтевала је и решење неких других питања, међу којима и преношење досадашњих овлашћења Савезног извршног већа да предлаже избор и разрешење председника и судија врховних судова федерације, као и именовање и разрешење функционера савезне управе, на скупштинску Комисију за именовање. Ово, међутим, не искључује право Савезног извршног већа да даје Скупштини своје мишљење о именовању функционера савезне управе, као и да покреће поступак за разрешење одговарајућих функционера <sup>(11)</sup>.

3. — Поред изложених амандмана, чији је значај несумњив за сам систем, уставне измене су обухватиле и неке аспекте међусобних односа федерације и република. Измене учињене амандманима III и IV конституишу једну већ успостављену и у пракси прихваћену политику у области инвестиција, односно у области државне безбедности.

Први од ова два амандмана утврђује обим учешћа федерације у финансирању инвестиција ограничавајући их само на случајеве утврђене савезним законом, за разлику од одредаба Устава СФРЈ по којима је федерација у овом погледу имала скоро неограничена права <sup>(12)</sup>.

(10) Престају да важе одребе Устава које се односе на чланове Савезног извршног већа по положају. Државни секретари учествују у раду Савезног извршног већа са правима и дужностима члана Већа. Савезни секретари и други савезни функционери за које то одреди Савезна скупштина имају у раду Савезног извршног већа, у пословима који се односе на њихов делокруг, иста права као и члан Већа и могу на основу овлашћења Већа представљати Веће. — АМАНДМАН II, т. 1, „Службени лист СФРЈ”, бр. 18/67.

(11) Предлог за именовање и разрешење државних секретара, савезних секретара, савезног јавног тужиоца и других савезних функционера и чланова органа управљања које средом закон, подноси Савезној скупштини Комисија за избор и именовање по прибављеном мишљењу Савезног извршног већа. Савезно извршно веће може покренути поступак за разрешење појединих од ових функционера и чланова органа управљања. Предлог за избор и разрешење председника и судија Врховног суда Југославије и Врховног привредног суда подноси Скупштини Комисија за изборе и именовања. — АМАНДМАН II, т. 2.

(12) Ради остваривања својих Уставом утврђених задатака и обавеза федерација може својим средствима учествовати само у финансирању инвестиција за посебне намене одређене савезним законом. Овим се замењује одредаба члана 122. став 2. тачка 4. Устава. — АМАНДМАН III.

1. За заштиту Уставом утврђеног поретка (Државна безбедност) одговорне су федерација и република, у складу са савезним законом.

2. Републичког јавног тужиоца именује и разрешава републичка скупштина, а остали јавни тужиоци именују се и разрешавају у складу са законом. — АМАНДМАН IV.

У циљу јачања самосталности и одговорности република, амандманом IV пренета је одговорност за заштиту поретка и на републике, чиме је државна безбедност престала да буде у искључивој надлежности федерације.

Истим амандманом је предвиђена и промена у погледу именовања и разрешења републичког јавног тужиоца. Промена којом је досадашње право савезног јавног тужиоца на именовање републичког тужиоца пренето на републичку скупштину, последица је исте тенденције јачања самосталности републике и на плану обезбеђења републичког правног поретка.

Последња два амандмана односе се на питање замењивања и заступања Председника Републике. Ови амандмани су резултат четворогодишње праксе и искуства, које је показало да нема потребе за посебном и сталном функцијом заступања Председника Републике и да скупштинском систему више одговара преношење те функције на председника Савезне скупштине.

Исти разлози су условили и укидање функције заменика Врховног команданта. Сагласно томе, уставним амандманом је предвиђено на које функционере се преноси вршење одговарајућих послова (13).

4. — Промене које су извршене уставним амандманима представљају даљи корак у демократизацији друштвених односа. Отуда су оне и усмерене на два суштинска проблема. На даље усавршавање скупштинског система и на јачање положаја република, односно на активирање досадашње улоге Већа народа.

Оба су ова процеса тесно повезана. Усавршавање скупштинског система претпоставља јачање улоге Савезне скупштине које је у уставним амандманима знатно изражено, али не само измењеним саставом Савезног извршног већа, новим положајем и односом Савезног извршног већа и органа савезне управе према Скупштини, већ и новом улогом Већа народа.

С друге стране, нова улога и карактер Већа народа доводе до одређенијег утицаја република на остваривање друштвеног и политичког система, а тиме и на дубље усаглашавање међунационалних односа. То смањује доминантни утицај Савезног већа и отвара пут ка даљој еволуцији како Већа народа тако и Савезног већа. Због тога на уставне амандмане не треба гледати као на завршену фазу у трансформисању Већа народа, већ као на једну етапу у преображају Већа народа из симбола националне равноправности у инструмент интегрисања заједничких интереса и укључивања република у процес остваривања политике у свим областима друштвеног живота.

*Др Иванка Срњић*

(13) Председника Републике у случају одсутности или дуже спречености замењује у вршењу његових функција председник Савезне скупштине. Даном утврђеним за новини избор потпредседника Републике престају да важе одредбе Устава о потпредседнику Републике. — АМАНДМАН V. На предлог Председника Републике Савет народне одбране бира једног члана који замењује Председника Републике у пословима председника Савета и коме Председник Републике, сагласно савезном закону, може поверити вршење одређених послова из делокруга врховног команданта. Овим престају да важе одредбе Устава о заменику врховног команданта. — АМАНДМАН VI.

## РЕЗЮМЕ

*Сущность и значение конституционных перемен*

Союзная скупщина недавно внесла ряд изменений в положения Конституции, приняв шесть дополнений к Конституции. Эти изменения являются дальнейшим шагом вперед в деле демократизации общественных отношений и в первую очередь касаются двух существенных проблем: повышения роли и значения республик, т.е. расширения сферы компетенции Веча народов, и усовершенствования парламентской системы.

Изменения, касающиеся Веча народов, имеют двойной характер. Они в значительной степени расширяют его функции и изменяют порядок выборов. С расширением функции Веча народов республики непосредственно включаются в работу Союзной скупщины, т.е. участвуют в обсуждении и принятии решений по важнейшим вопросам системы в целом. Несмотря на коренные изменения роли и характера Веча народов, существующая двухпалатная система обсуждения и решения вопросов в парламентской системе Югославии остается и в дальнейшем. Расширение функции Веча народов обусловило и расширение основ для выборов членов Веча народов. Согласно принятым изменениям они избираются из числа депутатов Веча народов, а могут быть избираемы и из числа граждан. Тенденция принятой системы заключается в демократизации принципа делегирования и открывает путь к дальнейшей эволюции Веча народов.

Укрепление парламентской системы проведено и в новом составе Союзного исполнительного веча, в который отныне не входят лица по занимаемым ими должностям. В этих же целях упрочены политическо-исполнительные функции Союзного исполнительного веча, отменена его роль посредника между Союзной скупщиной и союзными органами управления и установлена более тесная связь между органами союзного управления и Союзной скупщиной.

Дополнения к Конституции не являются конечной фазой ни в преобразовании Веча народов, ни в усовершенствовании парламентской системы, ни в укреплении взаимоотношений между федерацией и республиками. Они представляют собой лишь этап в приведении норм Конституции в соответствие с переменами, происшедшим в самом обществе.

## SUMMARY

*The Essence and Significance of the Constitutional Amendments*

The Federal Assembly recently changed some provisions of the Constitution by passing six constitutional amendments. These changes mean a further step towards democratization of social relationships, and that is why they point to two essential problems. Strengthening of the position of republics, i.e. activating the role of the Chamber of Nationalities and promoting of the parliamentary system.

The changes with respect to the Chamber of Nationalities are dual. Its functions have been considerably extended and the mode of elections is changed. By extending the function of the Chamber of Nationalities, the republics are directly included in the work of the Federal Assembly, that is, in the decision-making on the most essential questions. In spite of substantial changes as to the role and characteristics of the Chamber of Nationalities specificities of the two-chamber system of deciding in the parliamentary system of Yugoslavia has not been changed. The extension of the function of the Chamber of Nationalities has entailed extension of the basis for electing members of the Chamber of Nationalities. According to these changes they are now elected from among all the deputies of the Republican Assembly, but they can be also elected from among citizens. The tendency of such

a system is democratization of the delegation principle and making way to further evolution of the Chamber of Nationalities.

Strengthening of the parliamentary system has been materialized through the new composition of the Federal Executive Council, i.e. by cancelling members by virtue of their office, by strengthening the politico-executive function of the Federal Executive Council, by abolishing its role of an intermediary between the Federal Assembly and the federal government organs, and by connecting more closely the federal government organs with the Federal Assembly.

## R É S U M É

### *L'essence et l'importance des changements constitutionnels*

L'Assemblée fédérale a effectué dernièrement les changements de certaines dispositions de la Constitution en y adoptant six amendements constitutionnels. Ces changements signifient un nouveau progrès de la démocratisation des rapports sociaux et de ce fait ils sont orientés en premier lieu vers deux problèmes essentiels. D'une part, le renforcement de la position des républiques fédérées, c'est à dire l'impulsion donnée à l'activité qu'exerçait jusqu'à présent le Conseil des nationalités et, d'autre part, le perfectionnement du système d'assemblée.

Les changements concernant le Conseil des nationalités sont d'un caractère double. Ses fonctions sont sensiblement élargies et le mode d'élection est modifié. En élargissant les fonctions du Conseil des nationalités les républiques fédérées sont directement incluses dans les travaux de l'Assemblée fédérale, c'est à dire elles prennent part dans les décisions sur les questions fondamentales du système dans l'ensemble. Malgré les changements substantiels du rôle et du caractère du Conseil des nationalités la spécificité selon laquelle les décisions sont prises par deux chambres dans le système de la Yougoslavie n'a pas été modifiée. L'élargissement des fonctions du Conseil des nationalités a conditionné aussi l'élargissement de la base pour l'élection des membres au Conseil des nationalités qui sont élus, conformément à ces modifications, parmi tous les députés de l'assemblée de la république fédérée, et qui peuvent être élus aussi parmi les citoyens. La tendance de ce système est dirigée vers la démocratisation du principe de la délégation et l'ouverture de la voie à l'évolution ultérieure du Conseil des nationalités.

Le renforcement du système d'assemblée a été réalisé aussi par la nouvelle composition du Conseil exécutif fédéral, c'est à dire en supprimant les membres qui étaient désignés d'office, en renforçant les fonctions politico-exécutives du Conseil exécutif fédéral, en supprimant son rôle d'intermédiaire entre l'Assemblée fédérale et les organes de l'administration fédérale et le rattachement plus étroit des organes de l'administration fédérale à l'Assemblée fédérale.

Les amendements constitutionnels ne représentent pas la phase finale ni dans la transformation du Conseil des nationalités, ni dans le perfectionnement du système d'assemblée, ni dans la consolidation des rapports mutuels de la Fédération et des républiques fédérées. Ces amendements ne sont qu'une étape dans la coordination des normes constitutionnelles avec les changements qui ont pris naissance dans la société même.