

*др Златија Букић-Веловић,  
ван. проф. Правног факултета  
у Београду*

UDK — 342.4(497.1)„1981”

## УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ У СФРЈ ОД 1981. ГОДИНЕ — Основни узроци и смисао промена —

1. У досадашњем развоју социјалистичке уставности у Југославији испољене су и потврђене, поред осталих, две, на први поглед, противречне карактеристике, односно тенденције. Прва се огледа у њеној изузетној динамичности, а друга у релативној стабилности основних уставних институција и решења која означавају суштину континуитета уставноправног развоја.<sup>1)</sup>

Наиме, за нешто више од три деценије, Југославија је донела три нова устава, као и две значајне уставне ревизије. Иако обим и дубина уставних промена нису били увек исти (као ни техника којом су оствариване), ипак се може закључити да ни једна земља у истом раздобљу није имала тако интензивну и интересантну уставну еволуцију.

Истовремено, опредељење за посебну варијанту тзв. чврсте уставности трајно је присутно као тенденција, односно темељна одлика друштвене реалности протеклог периода уставноправног развоја наше заједнице. Његова суштина подразумевала је одређену стабилност уставних принципа и институција, којима се обезбеђује историјски континуитет система.

Наведене тенденције, односно карактеристике, долазиле су до изражаја у свакој етапи развоја наше уставности. Делујући паралелно и манифестујући, притом, привидну међусобну противречност, у појединим

---

<sup>1)</sup> О узроцима уставних промена у нашем досадашњем развоју види: Е. Кардељ: „Основни узроци и правци уставних промена”, Београд, 1973; Ј. Борђевић: Уставно право, Београд, 1976., стр. 110. и даље; А. Фира: Уставно право, Београд, 1981., стр. 506 и даље.

тренуцима ове тенденције су условљавале одређене застоје, дилеме, чак и кризе у развоју уставности, као и у функционисању система у ширем смислу. Њихово благовремено уочавање и превазилажење битна је одлика протеклог периода развитака нашег друштва.

Наиме, интензиван друштвено-економски и друштвено-политички развитака условљавао је неопходност да се уставне норме стално прилагођавају, односно праве, омогућавају, па и подстичу развој реалних друштвених односа. Усклађивање уставних норми са друштвеном реалношћу зато је схватано у досадашњем развитуку као константа уставности друштва прелазног периода. И не само то. Склад између нормативног и стварног, схваћен је много шире, у том смислу што устав треба да, колико год је могуће више, прераста из „копије стварности“ у програм, односно пројекцију будућег развитака друштвено-политичког система. Како професор Ј. Борђевић каже, устав мора бити „акт развијања успостављеног, али не затвореног система“, односно „акт стварања променљивог и „недефинитивног“ друштвено-политичког система”<sup>2)</sup>

Овакво поимање места и улоге устава и уставности, у условима интензивне социјалне динамике, као и плурализма самоуправних интереса, претпостављало је, разуме се, релативно честе уставне промене, каткад и веома радикалне по дубини и домашјима.

Истовремено, као што је истакнуто, опредељење за чврсту уставност, трајно је присутна компонента уставности као принципа који је у уставном праву Југославије од самог почетка заузимао посебно значајно место, како у теоријском, тако и позитивно уставноправном и политичком смислу. Постојање ове друге тенденције, на изглед, противречи оној првој. Чврста уставност, наиме, сама по себи претпоставља одређени степен стабилности друштвених односа, и на њој гради и институционализује релативну стабилност уставних принципа и институција. Динамичност развитака друштвених односа који чине суштину и унутрашњу садржину уставних норми, пак, не трпи затварање, окоштавање и укалупљивање у „дефинитивне“ моделе.

Разрешавање, односно превазилажење релативне противречности између наведених карактеристика, односно тенденција у развоју уставности, са сигурношћу се може констатовати, означава, према томе, трајну компоненту друштвеног бића уставног и друштвено-политичког система социјалистичке Југославије.

У ствари, динамичност друштвене реалности, на једној страни, и релативна стабилност уставних категорија и решења, на другој страни, јављале су се у свакој етапи нашег развитака, испољавајући међусобну неусклађеност, која се морала превазилазити, да би се увек поново јављала, и тако наизменично од првог устава, па до данашњег дана.

Релативно лако усклађивање наведених тенденција омогућено је и обезбеђено низом претпоставки. Прво, „противречност“ о којој је реч и

<sup>2)</sup> Ј. Борђевић: Наведено дело, стр. 113.

није стварна и апсолутна. Наиме, модерно схватање чврсте уставности не искључује, већ претпоставља одређену динамику друштвеног, а тиме и уставног развоја.<sup>3)</sup> Опредељивање за чврсту уставност има смисла само ако се, поред одређеног степена друштвене стабилности, на којој почива релативна сталност уставних решења, — обезбеди и усклађеност између уставне пројекције и праксе, ако уставне норме одогаврају друштвени односима.

Чврста уставност у нашим условима подразумева, дакле, како стабилност уставних категорија, тако и сталне напоре за доградњом, усавршавањем и усклађивањем нормативног и реалног. У том светлу, досадашње уставне промене означавају одблесак стварног стања у превазилажењу дуализма између онога што је у датом историјском тренутку уставом учвршћено и обезбеђено, и онога што у друштвеној пракси манифестује захтеве за даљим отварањем, деблокирањем и променама у уставноправном испољавању и учвршћивању за одређени временски период.

Посматрајући на овај начин суштину и улогу устава и уставности у досадашњем динамичном развоју друштвено-политичког система социјалистичке Југославије, лако ће се превазићи могућа дилема о томе да ли су релативно честе уставне промене представљале историјску нужност.

Уколико се свему што је истакнуто дода и позната чињеница да се наша земља определила за самосталан, по много чему оригиналан, пут изградње социјалистичког друштвеног система, дакле, без историјског узора и искуства, — уставне промене морају се схватити као резултати трагања за адекватним облицима институционализовања друштва које непрекидно критички пренспитује постојеће стање и превазиђене облике замењује новим. Дакле, уставне промене, без обзира на технику којом су оствариване, означавале су акте доградње и усавршавања система. Оне су вршене у моментима када је сукоб уставне пројекције и реалних друштвених односа достигао критичну тачку, када су уставом успостављени оквири постајали тесни и блокирајући чиниоци неизбежним друштвеним кретањима ка остварењу крајњих циљева.

Наведеним узроцима уставних промена у Југославији треба додати још један веома значајан са гледишта оцене неопходности релативно честих ревизија основног закона. Наиме, већ код доношења Устава од 1963. године, испољена је тежња да уставни текст обухвати што шири круг друштвених односа и на тај начин што последније изрази и учврсти све основне елементе новог положаја радног човека у процесу рада и управљања друштвеним пословима. Ова тежња још више је изражена у Уставу од 1974. године. Као последица настојања да устав што подробније уреди све битније друштвено-економске и политичке односе, и на тај начин онемогући стихију и одређене социјалне поремећаје до којих долази у системима са декларативним и оквирним уставима, — јавила се и посеб-

<sup>3)</sup> А. Фира: Наведено дело, стр. 133. и даље.

на обимност и опширност нашег новог Устава. Таква ситуација, у којој су конституционализовани бројни односи, веома динамични и специфични, подразумева сама по себи честе уставне промене у циљу прилагођавања норми реалним променама у друштвеним односима.

Најбитнија је, при свему томе, чињеница да су без обзира на релативно честе промене, у уставном и друштвено-политичком систему постојале одређене константе које су афирмисане и учвршћене у свакој фази уставног развитка. То су: федерализам заснован на самоопредељењу народа и пуној равноправности, друштвена својина, социјалистичка демократија, самоуправљање и низ других принципа којима се обезбеђује доминантна улога радног човека, што је трајни циљ система који је означен као систем социјалистичког самоуправљања.<sup>4)</sup> Све досадашње уставне промене биле су усмерене превасходно на даље учвршћивање и усавршавање тих основних вредности система. Ова констатација највише се потврдила у уставним променама које су претходиле Уставу од 1974. године, а потом и у решењима која је донео овај Устав. Она се у целини потврђује и у најновијим уставним амандманима од 1981. године, односно у суштини њихових решења и опредељења. Истовремено, то значи да се промене могу очекивати и у будућности.

2. Уставни амандмани од 1981. године представљају значајан тренутак у развоју наше уставности. Као што се за Устав од 1974. године може рећи да је отворио једну фазу уставног развоја која значи нови квалитет, и која се може назвати уставношћу социјалистичког самоуправљања, тако се за најновије амандмане може са разлогом констатовати да означавају посебан допринос афирмацији таквог облика уставности. Њихово усвајање потврдило је опредељење да се очува континуитет у остваривању темељних опредељења о односу устава и основних вредности друштвено-политичког система.

Најновији амандмани представљају по свему акт усавршавања и доградње уставом успостављеног система. Овакав закључак може се извести, најпре, из односа промена које су амандманима извршене, према основним категоријама и институцијама друштвено-политичког система успостављеним уставима од 1974. године. Наиме, амандмани не мењају у том погледу ништа, већ управо усавршавају и развијају оне најзначајније елементе самоуправног друштвеног система за које је процес остваривања устава показао да се могу и морају даље развијати стварањем нових услова и претпоставки, па и отклањањем одређених сметњи у самим уставним решењима. Однос амандмана, према целини устава потпуно потврђује констатацију о њиховој функцији усавршавања, а не дубље ревизије уставног система.

Основни циљ и суштина нових амандмана формулисао је, најпре, друг Тито у својој завршној речи на VIII конгресу Савеза синдиката Југославије, 1978. године. Иницијативу за уставне промене друг Тито је за-

<sup>4)</sup> Е. Кардељ: Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања, Београд, 1977.

сновао на критици дотадашњег функционисања нашег друштвено-политичког система. Указујући посебно на слабости у остваривању делегатског система, он је, између осталог истакао: „Преко својих делегација и делегата у друштвено-политичким и самоуправним интересним заједницама, радници и сви радни људи треба да одлучују о цјелокупној политици нашег друштва, а посебно о политици репродукције. Делегатски систем и даљи развој социјалистичке самоуправне демократије императивно налажу да се у свим самоуправним и државним органима, у делегатским скупштинама, форумима и органима друштвено-политичких организација примијени и негује колективни рад.

У том циљу, а на основу већ стечених позитивних искустава, треба даље унапређивати методе и облике организације рада форума и органа. Познато је да се у Председништву СФРЈ, као највишем државном органу, већ низ година бира потпредседник на годину дана. Тај принцип недавно је примијењен и у Председништву ЦК СКЈ, избором предједавајућег, такође на годину дана. Већ стечена искуства упућују на закључак да је такву праксу могућно и потребно примјенити и у другим органима и организацијама, почев од комуне до федерације. Изузетак би могли чинити само неки извршни и стручни органи и институције. Али, и у њима би било неопходно развијати и примијењивати колективни рад и заједничку орговорност.

Сматрам да нас на такав начин рада обавезује, својом суштином, наш самоуправни систем. Такав метод и облици организације проистичу посебно из потребе несметаног функционисања и даљег развоја делегатског система. Зато их већ сада треба почети разрађивати и постепено прећи на њихову најширу примјену.”

Друштвени смисао иницираних промена, друг Тито је изразио на следећи начин: „Ја сам о овим питањима много размишљао. И дубоко сам увјерен да би такав начин дјеловања још више афирмисао колективни рад и одговорност, да би допринео даљој демократизацији рада свих самоуправних и политичких органа и онемогућио испуњавање лидерских и других нездравих амбиција појединаца. Укратко, рад би учинио ефикаснијим, а односе међу људима бољим и хуманијим. Све би то допринијело да се Југославија и даље успјешно развија као социјалистичка, самоуправна и федеративна заједница у стабилним условима”.

Као израз потребе отклањања уочених слабости у функционисању друштвено-политичког система и као претпоставка даљег развоја и јачања самоуправних односа, а посебно делегатског система, путем борбе за доследније остваривање принципа колективног рада, одлучивања и одговорности, — иницијатива је добила општу друштвену подршку. Она је подстакла, пре свега, критичко преиспитивање друштвене праксе, као и самих уставних решења. Потврђујући полазни став по коме су наведени принципи *conditio sine qua non* социјалистичке самоуправне демократије у анализи искустава периода примене устава од 1974. године, сазрело је

и уверење да су за доследније остваривање опредељења у овој области неопходне и одговарајуће уставне промене.

При томе, пошто је потврђен став по коме се елементи које је садржала иницијатива иманентни систему који је већ успостављен уставом, закључено је, сасвим логично, да уставним променама не треба подвргавати ни један од конститутивних елемената друштвено-економског и политичког система. Рестриктивни приступ уставним променама определио је и уставно-правну технику којом су оне извршене. Наиме, од могућих облика, амандмани су се наметнули као најадекватнији.

После дуготрајних припрема, пролазећи све фазе већ познате демократске процедуре, половином 1981. године усвојени су и проглашени, најпре, амандмани на Устав СФРЈ, а потом и на уставе социјалистичких република и аутономних покрајина.<sup>5)</sup> Анализа садржине амандмана потврђује у целини полазни став да се ради о усавршавању и доградњи система.

3. У складу са чињеницом да су у иницијативи за уставне промене садржане већ конституисане фундаменталне карактеристике и трајна опредељења у изградњи самоуправног социјалистичког система, као логична консеквенца уследио је став да нема основа, нити потребе да се Основ на начела Устава СФРЈ мењају. На тај начин, расправа о уставним променама потврдила је историјски континуитет уставног развоја Југославије, јер је управо циљ Основних начела био у томе да изразе и обезбеде принципе и категорије које чине суштину тог континуитета.

Наведени закључак односио се у пуној мери и на основна начела устава република и аутономних покрајина.

У ствари, колективни рад, одлучивање и одговорност уграђени су у основе друштвено-политичког система социјалистичког самоуправљања, који претпоставља не само лично право радног човека да одлучује о свом положају у раду и управљању, већ и колективну акцију за остваривање како појединачних, тако и заједничких интереса и општих друштвених стремљења и циљева. Колективност у акцији схваћена је и прихваћена као нова димензија појединачног интереса. Уосталом, идеја и целовити концепт делегатског система стављени су од самог почетка у функцију остварења таквог основног друштвеног опредељења.

Чињеница што се у тексту Основних начела не помињу изричито термини колективни рад, одлучивање и одговорност, не доводи у питање наведени закључак о стабилности садржине Основних начела Устава. Напротив, ова чињеница потврђује да се ови принципи подразумевају као

<sup>5)</sup> Јула месеца проглашени су и одмах ступили на снагу, најпре, амандмани I—VIII на Устав СФРЈ, а потом и амандмани на уставе социјалистичких република и аутономних покрајина и то: амандмани V—VIII на Устав СР Босне и Херцеговине, VI—XII на Устав СР Црне Горе, I—X на Устав СР Хрватске, I—IX на Устав СР Македоније, I—VIII на Устав СР Словеније, I—VIII на Устав СР Србије, I—X на Устав СРП Војводине и I—IX на Устав СРП Косово. Истовремено су проглашавани и ступали на снагу уставни закони за спровођење амандмана. Овде треба истаћи да је до разлике у нумерацији амандмана на Уставе СР Босне и Херцеговине и Црне Горе дошло услед тога што су ове републике већ раније донеле амандмане на своје уставе. (БиХ 1976., а Ц. Гора 1978. године).

константе и унутрашњи елементи бића самоуправног система, у коме је потребна посебна афирмација личне одговорности, као неопходне компоненте колективне.

Иначе, с обзиром на садржину, амандмани на Устав СФРЈ из 1981. године могу се груписати у три целине. Прву целину обухватају амандмани I и II којима се врши измена и допуна Дела другог Устава — Друштвено уређење, и то главе II посвећене Основама друштвено-политичког система. Другу целину чине амандмани III, IV, V, VI и VII, којима се мењају, односно допуњују одредбе Дела четвртог — Организација федерације, односно главе I, II, IV, V и VII посвећене Скупштини СФРЈ, Председништву СФРЈ, Савезном извршном већу, Савезним органима управе и Уставном суду Југославије. Амандман VIII представља издвојену целину у односу на претходне. Њеме се прописује обавеза доношења Уставног закона за спровођење амандмана, као и поступак за његово доношење.

Амандмани на уставе република и аутономних покрајина следе у овом погледу логику амандмана на савезни устав, и, у основи, имају исту систематику. Они, притом, показују и извесна карактеристична одступања, која заслужују пажњу, јер означавају нови квалитет у развоју сложене уставности наше федерације. О њима ће бити касније речи.

4. Амандман I на Устав СФРЈ по својој суштини представља допуну јединствених основа система социјалистичког самоуправљања, утврбених Уставом СФРЈ. То је, уосталом, наглашено и у самом тексту амандмана, истицањем да се њиме допуњавају одредбе Дела другог, главе II, одељка 1. Устава СФРЈ. Смисао овог наглашавања састоји се не само у олакшавању практичне примене амандмана, већ и у непосредној потврди да се ради о допуни нормативног дела у односу на јединствене основе друштвено-политичког система. Није дакле, реч о новој материји, већ о опредељењима која су већ садржана у Уставу, али која су, с обзиром на праксу примене у претходном периоду, захтевала одређену реафирмацију и доследније обезбеђивање. По својој садржини овај амандман има општи значај, пошто се његове одредбе односе на самоуправне и државне органе, као и све носиоце самоуправних, јавних и других друштвених функција. У њему је, пре свега, истакнута обавеза свих наведених субјеката да у оквиру својих права и дужности „обезбеђују услове за остваривање интереса радничке класе и свих радних људи у друштвено-економским и политичким односима социјалистичког самоуправљања, а посебно у делегатском систему, и за остваривање права, обавеза и одговорности радних људи и грађана у самоуправним и другим организацијама и заједницама и у друштвено-политичким заједницама” (Став 1. тачке 1. амандмана I.)

Ставом 2. тачке 1. амандмана I у текст нашег Устава уводи се појам колективног органа и по први пут се непосредно институционализују категорије колективни рад, одлучивање и одговорност. Разуме се, ни овде се не би могло закључити да су ове категорије до сада биле непознате

у нашем уставном систему. Новина је у томе што се оне амандманом непосредније формулишу и што се изричито наглашава и инсистира на колективности у целокупном процесу одлучивања. У томе је смисао захтева да се организација, састав и начин рада колективних органа власти и самоуправљања уреде тако да обезбеде потпуну колективност у раду, одлучивању и одговорности, истакнутог у овом делу амандмана I. Његовом применом треба да се оствари превазилажење негативних појава као што су одлучивање у уским круговима „у име органа“, „лидерство“ и друге, које доводе до „недефинисане“, опште, па тиме неостварене одговорности, у смислу у коме говори иницијатива за уставне промене.

У ставу 3. тачке 1. амандмана I на нови начин је изражена идеја о колективној одговорности за рад колективног органа. Овде се, пре свега, потврђује лична одговорност сваког члана колективног органа за свој рад у њему, у складу са правима и дужностима, а затим се лична одговорност допуњује колективном одговорношћу свих чланова за рад и одлуке колективног органа. Непосредно формулисање колективне на бази личне одговорности на начин остварен овом одредбом амандмана, треба схватити у првом реду као реакцију на праксу остваривања устава, у којој је неретко долазило до мешања одговорности (индивидуалне и колективне), заклањања појединаца иза органа и других појава недоследног примењивања већ утврђених начела о одговорности. Није реч, дакле, о новим принципима, већ о вишем ступњу конкретизације и доследности.

Став 4. тачке 1. амандмана I означава један од битних елемената разраде делегатског система. У њему је утврђен принцип по коме је сваки члан колективног органа, који је одређен да учествује у раду других органа и тела, дужан да у складу са начелима делегатског система, поступа по смерницама и ставовима тога органа. Наравно, овај принцип подразумева одговарајуће обавезе самог колективног органа, који у овом случају има улогу конституисане делегације. Консеквенца остваривања наведеног принципа треба да значи доследну демократизацију односа у „делегирајућем“ органу, а и шире.

Начело друштвене контроле уграђено је у основе нашег уставног система као услов и претпоставка социјалистичке самоуправне демократије већ далеко раније, а посебно Уставом од 1974. године. У циљу поновног указивања на велики и дугорочан политички значај и улогу овог начела, као и обезбеђивања стварних претпоставки за његово остваривање у пракси, у ставу 5. тачке 1. амандмана I установљавала се трајна обавеза свих органа власти и самоуправљања и других носилаца јавних, самоуправних и других друштвених функција да своја права и дужности врше тако да се омогући остваривање друштвене контроле над њиховим радом. Демократски смисао оваквог опредељења није потребно доказивати, као што не треба доказивати чињеницу да је овакав однос амандмана према начелу друштвене контроле израз и реакција на недовољну доследност у остваривању уставних поставки у овом домену.



Амандман II се разликује од претходног амандмана I по томе што он уноси извесну промену једног од елемената основа друштвено-политичког система успостављеног Уставом на јединствен начин. У ствари њиме су замењене одредбе члана 151. Устава СФРЈ, који је тако престао да важи.

Обим и значај извршене промене може се сагледати анализом наведене уставне одредбе као и преиспитивањем и оценом праксе њене примене. Наиме, одредбом члана 151. савезног Устава, било је утврђено као опште правило да се изабрани и именовани функционери бирају, односно именују, на време од четири године. Од овог општег правила, одступања је могао предвидети само устав. Као општи принцип предвиђено је и ограничење реизборности за чланове председништва друштвено-политичких заједница и председника извршних већа на највише два узастопна избора, а за чланове извршних већа, функционере који руководе органима управе, као и друге уставом или законом одређене носиоце јавних функција, предвиђена је изузетна могућност и трећег узастопног избора, односно именовања.

Критичко преиспитивање праксе примене члана 151. Устава показало је да се његова решења морају мењати у циљу консеквентнијег остваривања значајних демократских принципа, као што су ограничење реизборности, депрофесионализација политичких функција, подруштвљавање процеса политичког одлучивања и други, који су иманентни систему социјалистичке демократије.

У амандману II је, пре свега, прокламован општи принцип да се изабрани и именовани функционери и други носиоци самоуправних, јавних и других друштвених функција одређених уставом, статутом и законом бирају, односно именују на период до четири године, ако за њих уставом није друкције одређено. Друга новина је у томе да се наведени субјекти могу бирати, односно именовати само два пута узастопно, ако уставом није друкције одређено.

Имајући у виду посебан друштвени значај ограничавања трајања мандата, овим амандманом предвиђено је, исто тако, да се ова материја може уређивати само уставом, законом и статутом. Тиме се уноси више сигурности и јединствености у овој области.

Ставовима 4. и 5. тачке 1. амандмана II регулисани су наведени односи у правосудном систему. Притом, за носиоце правосудних функција утврђено је да се, трајање њиховог мандата и поновни избор односно именовање уређују законом, а за друштвеног правобраниоца самоуправљања, за законско регулисање резервисано је трајање мандата и ограничење поновног именовања. Дакле, амандман разликује трајање мандата, односно могућност органичавања поновног избора када су у питању наведене категорије носилаца јавних функција. Док се код носилаца правосудних функција могућност ограничавања поновног избора, односно име-

новања не предвиђа, код друштвеног правобраниоца таква могућност је остављена закону.<sup>9)</sup>

Тачком 2. амандмана II Уставом се превазилази дилема у специфичној ситуацији у којој изабрани или именовани функционер на једној функцији није провео читав мандатни период, а подлеже ограничењу реизборности. Наиме, сматра се да су ови функционери провели на функцији цео мандатни период, ако је од њиховог избора, односно именовања прошло више од половине мандатног периода.

У иницијативи за уставне промене истакнут је захтев за увођење једногодишњег мандата председника колективних органа на свим нивоима, са изузетком одређених извршних и стручних органа. Остваривању овог елемента иницијативе углавном су посвећени амандмани III—VII, који се искључиво односе на организацију федерације.

Амандманом III утврђен је једногодишњи мандат за председника и потпредседника Скупштине СФРЈ и председника већа Скупштине. Новину представља и принцип по коме се, у складу са односима у нашој федерацији, председник Скупштине и председник већа бирају сваке године из друге републике односно покрајине, а потпредседник Скупштине не може у току трајања мандата делегата у Скупштини бити поново биран на исту функцију.

У погледу организације рада као и избора председника и потпредседника Председништва СФРЈ, принципи колективног рада и одлучивања, и једногодишњег мандата већ раније су утврђени и њих амандмани претпостављају. Новина је само у томе што се предвиђа да је по положају члан Председништва СФРЈ председник органа Савеза комуниста Југославије утврђеног Статутом СКЈ.

У јавној расправи о уставним променама највише дилема испољено је у односу на амандманска решења везана за Савезно извршно веће и извршне органе уопште. У овој области дошле су до изражаја и највеће разлике у усвојеним решењима у амандманима на савезни устав и на републичке и покрајинске уставе.

У амандману V конституисана је, најпре, обавеза спровођења претходног поступка предлагања за избор председника и чланова Савезног извршног већа у ССРНЈ. Овако опредељење израз је опште тежње за подруштљавањем кадровске политике.

Истим амандманом пооштрени су услови примене начела ограничења поновног избора у односу на решења Устава. Наиме, за председника СИВ-а исто лице не може бити бирано два пута узастопно, а за чланове СИВ-а нико више од два пута узастопно.

Посебно интересантну новину у односима СИВ-а са Скупштином СФРЈ доноси тачка 2. Амандмана V. Њоме се предвиђа обавеза СИВ-а

<sup>9)</sup> Одредба члана 230. става 3. Устава, којом се предвиђа могућност поновног избора судија и грађана који учествују у суђењу без ограничења, остаје и даље на снази.

да по протеку две године од избора поднесе извештај Скупштини о свом раду, као и свему ономе за шта је одговорно пред Скупштином према члану 346. Устава. Овакво извештавање означава један од елемената остваривања одговорности. Прецизирање садржине извештаја треба да онемогући рестриктиван приступ одговорности овог органа.

Двогодишњи извештај СИБ-а представља повод и основу за расправу и оцењивање његовог рада, па и за одлучивање да ли ће се поставити питање поверења или не. Нема сумње да је ово значајна новина, чији је смисао у даљем јачању скупштинског система, у коме једну од основних полуга представља обезбеђивање што већег утицаја делегатске скупштине на функцију извршења.

Амандман VI представља непосредну примену начела ограничења поновног избора, предвиђених амандманом II на функционере који руководе савезним органима управе и савезним организацијама и друге функционере које именује Скупштина СФРЈ. Они могу бити именовани највише два пута узастопно на исту функцију.<sup>7)</sup>

Принципи који се односе на трајање мандата и начин избора судија, односно председника Уставног суда Југославије утврђени су амандманом VII. Ту је после поновног истицања апсолутне забране за избор судија по истеку мандата од осам година, уведен једногодишњи мандат за председника тога Суда. Као и код председника Скупштине СФРЈ и председника њених већа, уведен је принцип да се председник Уставног суда бира из реда судија, сваке године из друге републике односно покрајине. Разлози за то су исти.

Најзад, амандман VIII предвиђа обавезу доношења уставног закона за спровођење амандмана. Њега доноси Савезно веће Скупштине СФРЈ двотрећинском већином делегата. Уставни закон сматра се донетим ако се са текстом усвојеним у Савезном већу сагласе скупштине свих република и аутономних покрајина.

5. Уставност Југославије карактерише одређена унутрашња сложеност већ од самог настанка нове државе. Наиме, већ први савезни устав предвиђао је постојање самосталне републичке уставности и специфичне уставности аутономних јединица, поред јединствене савезне уставности.

Не упуштајући се у детаљнију анализу, можемо констатовати да је сложености уставности у нас доста дуго била формална. Самосталност и оригинерност аката којима се испољава републичка и покрајинска уставност, нарочито у првим фазама развитка наше уставности нису долазиле до изражаја у мери у којој је то било омогућено и претпостављено.

Ипак, упоредо са преображајима односа у области федерализма, а посебно у процесу амандманског усавршавања система, стварано је све више услова за афирмацију републичке и стварања покрајинске уставности у оквиру јединствене југословенске уставности.

<sup>7)</sup> Чланом 366. став 2. Устава СФРЈ била је предвиђена изузетна могућност трећег узастопног именовања ових функционера.

Анализа најновијих амандмана на уставе република и покрајина потврђује општу тенденцију да се савезним уставом обезбеди неопходно јединство друштвено-економског и политичког система, а да републички и покрајински уставни на бази јединствених општих начела, што више израде специфичне потребе и интересе радних људи, народа и народности који живе у овим заједницама.<sup>8)</sup> У складу са овим, потребно је указати на различитости у појединим решењима која се јављају у амандманима на уставе република и покрајина.

У току расправе о уставним променама посебна пажња посвећена је обиму и карактеру уставног регулационог јединствених основа друштвено-политичког система савезним уставом. Најсложеније питање око кога се концентрисала ова расправа везано је за утврђивање могућности прецизнијег разграничења између онога што представља суштину „јединствених основа“ система, и онога што не би требало сматрати унутрашњом садржином те категорије. Такво разграничење потребно је јер оно представља основу за успостављање границе између савезног и републичких и покрајинских устава, односно у конкретној ситуацији одговарајућих амандмана на уставе. Сложеност овог проблема не треба посебно доказивати, а сигурно је да се у овом погледу чврста мерила не могу једноставно утврдити. Проблем је уставноправне и политичке природе, и он се мора постепено и даље анализирати и решавати у складу са развојем унутрашњих односа и процеса у федерацији.

У припреми уставних амандмана оцењено је да се амандман I на Устав СФРЈ односи у целини на јединствене основе друштвено-политичког система. Полазећи од ове чињенице у свим републикама и покрајинама у амандманима на уставе су у непромењеном тексту уграђени сви ставови тачке 1. наведеног амандмана I. То је, дакле, потврђени елемент јединствене уставности.

Разлике се, међутим, појављују у уређивању других питања. Већ код материје која је обухваћена амандманом II на савезни Устав, долази до изражаја чињеница да уставни република и покрајина регулишу целину система, а не само основе, као што то чини савезни устав, што је довело и до одређених разлика у прихватању, односно конкретизацији одредаба амандмана II.

Тако је у амандману VI на Устав СР Босне и Херцеговине предвиђена оштрија примена начела ограничења поновног избора. Наиме, председници скупштина свих друштвено-политичких заједница бирају се на једну годину, а председници њихових извршних органа на две године, с тим да је у оба случаја искључена могућност узастопне реизборности. Пооштрени су у односу на савезни амандман и критеријум за ограничење реизборности тако што је, као начело, забрањен поновни узастопни избор за чланове извршних органа, функционере који руководе органима управе, као и друге носиоце самоуправних, јавних и других друштвених функци-

<sup>8)</sup> О овоме опширније види у наведеном уџбенику А. Фире, стр. 130.

ја. Само изузетно и по посебном поступку, допушта се још један узастопни поновни избор односно именоване ових функционера.

Амандман VII на Устав СР Црне Горе предвиђа слично решење. Принцип забране узастопног понављања мандата утврђен је за исте категорије носилаца јавних функција. Дата је и могућност изузетног понављања мандата, али без посебног поступка.

Истовремено у наведеном амандману на Устав Црне Горе постоји још једна разлика. Она се односи на мандат председника и потпредседника скупштина општина, као и председника њихових извршних органа, у том смислу што они, после једногодишњег, односно двогодишњег мандата, изузетно и по поступку утврђеном статутном општине, могу бити поново узастопно бирани на те функције.

Амандман III на Устав СР Хрватске за председнике скупштина друштвено-политичких заједница предвиђа једногодишњи мандат без могућности узастопног реизбора, а за председнике извршних већа двогодишњи, са могућим реизбором уз образложени предлог.

Према амандману II на Устав СР Македоније председници скупштина друштвено-политичких заједница бирају се на време до две године, а председници извршних органа до четири године. У погледу ограничења примењен је принцип по коме је наведени временски период, две односно четири године, граница која се мора поштовати и изнад које се мандат не може поновити узастопно.

Амандмани на Устав СР Словеније не регулишу ову материју посебно, што значи да важи општи режим по коме се наведени функционери могу бирати на време до четири године, уз могућност још једног реизбора.

У СР Србији амандманом II је предвиђено да председници и потпредседници скупштина општина, града Београда и градских заједница општина, председници њихових већа, као и председници и потпредседници њихових извршних органа, не могу бити бирани поново ако је трајање њиховог мандата статутном утврђено на дуже од две године.

САП Војводина је амандманом II увела једногодишњи мандат за председнике скупштина друштвено-политичких заједница, без могућности узастопног реизбора, а двогодишњи за председнике извршних већа, уз могуће једно узастопно понављање мандата.

Најзад, амандман II на Устав САП Косова предвиђа, најпре, једногодишњи мандат без могућности узастопног реизбора за председника Председништва, председника и потпредседника Скупштине и њених већа, а двогодишњи за председника и потпредседника Извршног већа, такође са забраном поновног избора узастопно. Председници скупштина општина и председници већа бирају се на једну годину, највише двапут узастопно, а председници извршних већа на две године, без могућности поновног избора.

Разлика у амандманском уређивању има и у погледу других питања. По обиму и карактеру заслужују да се посебно истакну следеће разлике, односно специфичности.

Најпре, амандмани различито уређују дужину трајања мандата функционера републике, односно покрајине. Тако постоје варијанте код председника и потпредседника скупштина република: једногодишњи мандат без могућности узастопног реизбора (амандмани на уставе СР Босне и Херцеговине, СР Хрватске, СР Црне Горе, САП Војводине и САП Косова), једногодишњи мандат уз могућност једног реизбора (амандмани СР Македоније и СР Србије), и двогодишњи мандат уз могућност једног реизбора (амандман СР Словеније).

Разлике се срећу и код председника председништва када је реч о трајању мандата. Тако се за ове функционере предвиђа једногодишњи мандат без могућности понављања (Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Војводина и Косово), двогодишњи мандат уз могућност још једног избора (Словенија) и једногодишњи мандат са могућим једним реизбором (Србија).

У погледу избора, односно дужине трајања мандата републичких и покрајинских извршних већа, постоје, такође, одређене разлике. На пример, док се у осталим републикама предвиђа могућност узастопног понављања мандата чланова извршних већа, у СР Босни и Херцеговини то представља изузетак за поједине чланове.

Мандат председника уставних судова различито је уређен, тако што неки амандмани предвиђају једногодишњи мандат без могућности реизбора (Босна и Херцеговина, Хрватска и Косово), једногодишњи са могућношћу реизбора (Србија) и двогодишњи уз могућност једног понављања (Црна Гора, Словенија и Војводина).

У анализи садржине републичких и покрајинских амандмана потребно је указати и на чињеницу да они показују разлике и у томе што поједини од њих регулишу питања у која други нису улазили. Тако, на пример, амандмани на уставе Македоније и Србије допуњују решења устава о уредбама са законском снагом, а амандмани на уставе Србије и Војводине посебну пажњу посвећују градским заједницама општина.<sup>9)</sup>

Посебно је интересантно ново одређивање делокруга већа у оквиру скупштине републике односно покрајине, извршено амандманом VIII на Устав СР Србије, односно амандманом IX на Устав САП Војводине. Амандманско уређивање ове материје уследило је после свестране анализе уставне праксе остваривања надлежности Скупштине Србије, односно Војводине, а посебно улоге Друштвено-политичког већа и његовог односа са другим већима. Овај амандман заслужује засебну научну обраду, као и даљу проверу у уставној пракси.

Наведене разлике, односно специфичности у амандманском усавршавању друштвено-политичког система у републикама и покрајинама, представљају значајан, нови квалитет у развоју наше уставности. Разуме се, уставна пракса ће показати колико су поједине разлике биле неоп-

<sup>9)</sup> О уредбама са законском снагом види амандман VIII на Устав СР Македоније и амандман VI на Устав СР Србије, а о градским заједницама општина амандман VII на Устав СР Србије и амандман VIII на Устав САП Војводине.

ходне и до краја адекватне захтевима за даљим развијањем оригинерне и самосталне републичке и покрајинске уставности, односно да ли се у овом погледу могло отићи и даље.

6. На крају уставноправне анализе амандмана на савезни и на републичке уставе, усвојене 1981. године, чини се да би требало истаћи, као логичан резултат, следеће закључке.

Најновији уставни амандмани означавају нови корак у учвршћивању и даљем обликовању социјалистичке уставности нашег самоуправног друштва. Они су резултат значајних преображаја у друштвеној реалности која се развијала са посебном динамиком на темељима решења утврђених уставима од 1974. године.

Уставни амандмани потврђују историјски континуитет развитка уставног и друштвено-политичког система Југославије. Јединство принципа утврђених амандманима на Устав СФРЈ стварни је израз стабилности трајних циљева и опредељења уграђених у основе самоуправног политичког система.

Вредност уставних амандмана потврђује се посебно у знатно израженијим разликама у погледу низа решења у амандманима на уставе република и покрајина. У њима је афирмисана већ од самог почетка прихваћена оријентација на стално јачање републичке и покрајинске уставности, као битна компонента федерализма који се у нашој сложеној заједници остварује.

## SUMMARY

### CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE S.F.R.Y. IN 1981

In the development of socialist constitutionality in Yugoslavia so far, there can be distinguished and also asserted, among others, two at first glance contradictory characteristics or tendencies. The first is reflected in its exceptional dynamism and the second in the relative stability of the fundamental constitutional institutions and solutions expressing the essence of the continuity of constitutional and legal order. The bringing into accord or transition of the relative contradiction between the mentioned tendencies in the development of constitutionality represents a lasting component of the social being of the constitutional and political system in socialist Yugoslavia.

In the main, the mentioned characteristics of our constitutionality are not in contradiction among themselves, if we bear in mind the nature of „hard” constitutionality which is being developed in our country, meaning the place and role of the Constitution in the system of socialist self-management. Namely, the relatively frequent changes or amendments of the Constitution in the recent period of development of our country were the result of a very dynamic development of the social, economic and political system, on the one hand, and the aspiration to make the Constitution not only the reflection of real social relations (in the base of society) but also the

generating force of their further development, on the other hand. In that context, it is very significant that all constitutional amendments (changes) made so far have been directed at the further strengthening and improvement of the fundamental values of the system of socialist self-management democracy. This statement has been particularly asserted in the most recent constitutional amendments of 1981. They mark a unique confirmation of the continuity of constitutionality in Yugoslavia.

The most recent constitutional amendments represent an act of additional improvement of the body of the constitutionally established system. Their aim and essence were formulated by President Tito at the VIII Congress of the Trade Union Confederation of Yugoslavia. The initiative for these constitutional amendments President Tito founded on the critical review of the realisation or achievement of the constitutional determinations of 1974, especially in respect of the principles of collective working activities, decision-making and calling to account—that is—responsibilities. Therefore, the amendments devote their utmost and particular attention to these very principals.

Besides that, these constitutional amendments (changes) are also an extraordinary assertion of the constitutionality of the constituent republics and provinces.