

др Стеван Врачар,
редовни професор Правног факултета у Београду

ДЕМОКРАТИЗАМ УСТАВНИХ ПРОМЕНА

Полазећи од претпоставке о основаности битног разликовања демократијазма као својеврсног испољавања доктрине и праксе у јавном де-лању, за које је карактеристично претежно ангажовање *народа* (у ства-ри, његове већине, разних делова који му припадају, па и обичних људи), с једне стране, и аутократијазма као доктринарног и практичног делова-ња *политичког вођства* (дакле, једне мањине, моћника и властодржаца), с друге стране — намећу се разна питања у вези са њиховим учешћем у *уставним променама*. А такве промене се разликују по степену, деј-ству и домаћацима: најпре, стварање или доношење новог Устава; затим, мењање, реформа и допуњавање постојећег Устава; најзад, укидање ра-нијег Устава и његово замењивање новим Уставом. При томе, међутим, ваља мати у виду и потребу извесног прецизирања самог *појма устава*. Пошто постоје разна схватања, па и дефиниције, сматрам изузетно важ-ним да упозорим на следеће сопствено схватање: као што схватам *право* као сложену друштвену структуру, састављену од својеврсног „доњег построја“ који називам „*реалитетно природно право*“ и једног дограђе-ног слоја који се уобичајено назива „*позитивно право*“ — тако исто раз-ликујем у *Уставу* његова два „слоја“ или „сегмента“. Први и важнији чини *реалитетни устав* који се налази у друштвеној стварности, у фак-тицијетету или реалитетету, у одређеним друштвеним односима и констела-цијама. Други, пак, и сразмерно спореднији сачињава један или више *уставних докумената* који предочава, некако симболизује уставни идеа-литет, нормативну конструкцију и пројекте, укључујући оног што се обеле-жава и изразима „уставни прописи“ и „уставне норме“. Наравно, све се то налази у одговарајућем поретку датог *глобалног друштва*, у склопу постојећег *политичког система*, унутар сложених *политичких процеса*, а понајвише и непосредно као средишњи део, као само „језгро“ *државно-правног поретка* (као називам јединство државе и права у целисти схва-ћених). Кад на ово упозоравам истовремено подсећам на једну не тако безначајну традицију сличних разликовања, додуше, и с веома различитим приступима и извођењима, какви су, рецимо, онај познатог соција-листе Фердинанда Ласала у прошлом веку (1), као и оно што налазимо код познатог савременог конституционалисте Карла Левенштајна (2).

(1) Ferdinand Lassalle, *Über Verfassungswesen*, 360pp. Reden und Schriften, Hrsgb. von Friedrich Jenaczek, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1970, S. 61—86.

(2) Karl Loewenstein, *Beiträge zur Staatssoziologie*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1961, S. 430—480.

Желим, такође, одмах да истакнем и другу своју претпоставку, важну ради избегавања неспоразума око карактера овога прилога разматрањима уставне проблематике. Наиме, покушаћу да осветлим *наше актуелне уставне промене* са становишта *светско-историјских искустава*, дакле оних основних резултата и поука *модерне уставности* која је инаугурисана доношењем Устава САД 1787. године, а обогатила двовековно развијање *конституционализма*, теоријског и практичног подједнако. Далеко сам и од помисли да се придружим на било који начин и у било којој мери сада већ рецидивима наше домаће уставно-правне апологетике која је својевремено настојала, сасвим наивно оптерећена идеолошким романтизмом, да прогласи Устав из 1974. године епохалним и највећим достигнућем, малтене, светског конституционализма уопште.

Најзад, и без своје жеље, мораћу се повиновати неизбежности да захваљујући притисцима и изазовима наше *најдубље кризе* и свакидашњице само наговестим извесне алузивне опаске, примерене постојећим теоријским анализама.

1. Поред поменутих двојстава у уставу и поводом устава, што само по себи означава и постојање одговарајућих напетости, противречности и сукоба између назначених структурних компоненти устава и уставности, могућно је и разликовање двеју сфера у једној целовитој уставној структури: ужа и изразитија је *устав државе* или, ближе мом начину изражавања, *устав државно-правног поретка*; шира и мање изразита је *устав друштва*. Иако је то блиско познатом разликовању на „*грађанско друштво*” и „*политичку државу*” — што се сусреће у политичко-филозофској мисли хегеловске и марксовске провенијенције (3) — те има своје особено значење. Таквом диференцијацијом и назнаком предочавају се две структурално, функционално, садржински и формално, суштински и појавно *спецификоване уставне сфере*. Оно што сачињава устав државе налази се у размерама саме државне организације, државе као засебног ентитета, односно државно-правног поретка као организационо-институционалне творевине: то је уграђено у само језгро те творевине, па представља основу и „костур” дотичне творевине. Због тога се одликује релативно највишим степеном изграђености, приметном кондензованошћу, чврстином и кохезијом, заснованошћу и прожетошћу извесним нужним принципима који се само модификују у конкретним примерцима државе. Поред тога, пак, и заједно с тим, налази се и устав друштва као она сфера која се налази непосредније у друштвеном простору, која је изграђена само сразмерно уобличености самог друштвеног поретка, с приметном растреситишћу, сложеност артикулацијом на разне састојке, чак и са својеврсном прозирношћу и дифузношћу. Ова два устава, две уставне сфере су релативно спецификоване, налазе се у међузависности, па једна утиче на другу у мањој или већој мери, чак и као детерминације. Свака има свој значај и улогу, па и домаћаје.

Следствено оваквој диференцијацији, у развоју светске уставности, па и уставности појединих земаља, у *уставноправним документима* је различито назначена свака од поменутих две сфере уставности. Но, без икакве сумње и упечатљиво у свима преовлађује устав државе, а устав

(3) G.W.F. Hegel, *Основне црте филозофије права*, Превео Данко Грлић, „Веселин Маслеша”, Сарајево, 1964, стр. 164—168, 204—208; Karl Marx—Friedrich Engels, *Рани радови*, Напријед—Слобода, Загреб—Београд, 1973, стр. 52, 59, 61—67, 74.

друштва је далеко мање изразит, а често се налази само у наговештајима. Таква сразмера и испољавање, наравно, назначени су у уставним документима као својеврсним политичко-правним актима, нормативним творевинама у којима се изражавају, логички и језички конструишу одређени принципи, норме и одредбе. На тај начин се, такође, испољавају и одговарајући облици друштвене свести, својеврсна програмска одређења, начини потврђивања постојећег стања ствари, али и изванредно наглашени облици *политичке и правне идеологије*. Зато у тим документима постоје и одговарајуће епохалне или актуелне филозофеме, владајуће митологеме, па и декларативне утопијске замисли (4). Све то, наравно, носи одговарајући печат *цивилизацијско-културне реалности* у датом времену и простору, у дотичним земљама.

Постоје дубоки разлози што се у свим земљама огледа снажна тенденција да се створи што потпунији и адекватнији устав државе, али истовремено и тенденција минималног изражавања устава друштва. Тако политика показује у овим документима своју *надмоћност* над економиком, а то значи и државност над друштвеношћу. Наравно, оваква документарна, пројекциона, нормативна и идеолошка надмоћност никако не значи и стварну подређеност друштвености, онога што је базично и одлучујуће у организовању друштвеног поретка и живота људи. То потврђују искуства свих капиталистичких земаља, а нарочито тзв. социјалистичких земаља. У овим последњим, чак, устав државе је предочен у свим својим аспектима издвојености и отуђености. У том погледу ни наша земља, развојем сопствене уставности, није некакав изузетак. Упркос извесним и чак значајним специфичностима, југословенска уставност је превасходно уставност државе, а тек пропратно и уставност друштва. Моћна тенденција *етатизације* непрекидно и упечатљиво је потискивала и подређивала тенденцију *социјализације* документарног устава. То чак нису могли оповргнути ни апологетски глорификатори Устава из 1974. године.

2. С таквом сложеностију устава и уставности уопште, па и југословенског Устава и уставности као једног конкретног примерка, неминовно је и одговарајуће предочавање показатеља *динамичности* и *статичности* момената уставне реалности, уставног живота, а нарочито прикладних уставно-правних форми. На основу реченог намеће се констатација да устав и уставност представљају подручје и творевине у којима се сустичу дејства *објективних закономерности*, реалних чинилаца друштвеног живота, али и учинци *рационалног делања* одређених људи. Зато, ту никад није било, нема и не може бити само неког „*трансперсоналног објективитета*“ који би фатално одређивао све што се у реалности налази. Али, исто тако, никад није било, нема и не може бити некаквог „*персонализованог субјективитета*“ који би попут свемоћног демијурга кројио и прекрајао уставну материју. У ствари, та два чиниоца, односно све оно што их сачињава, својим непредвидљивим и сложеним комбиновањем утичу на успостављање, мењање, трајање и рушење извесне уставности.

(4) Ernst Bloch, *Природно право и људско достојанство*, Предговор и превод др Анте Пажанин, Издавачки центар Комунист, Београд, 1977, стр. 145—170; Ernst Bloch, *Принцип нада*, трећи свезак, превео Хрвоје Шаринић, Напријед, Загреб, 1981, стр. 1610—1637.

Најопштијим назначењем (на почетку овог текста) *политичког вођства и народа* истакнути су они главни персонализовани и субјективни чиниоци уставног живота. Иако су им својствена баш одговарајућа *политичка делања*, првенствено праћена рационалним поступцима, одлучивањем и мишљењем, вољом и извесном целисходношћу, ипак се и ту некако пробија својеврсни објективитет, а поготово разни моменти ирационалности играју често и претежну улогу. Не треба се предавати олакшаним и наивним илузијама и (само)обманама да су све политичке акције сушта рационалност и ништа више, поред тога или испод тога. Јер, кад би тако било, онда би сви уставодавци и законодавци одавно и за свагда својим „прописима“ успешно решили све друштвене проблеме, сходно својим потребама и мерилима. Ова два главна чиниоца имају своје место у уставном животу, па је и њихово место у друштвеним збивањима на неки начин одређено.

Како год било и уз све различитости друштвених околности, ова два чиниоца играју одлучујућу улогу у уставној статистици и динамици. Од карактера свакога од њих, од посебне изграђености и оспособљености и једног и другог за специфично дејство у уставном животу, зависно од њихове структуралне и функционалне подешености, итд. — услеђују и њихови учинци како у објективитету тако и у субјективитету који се, тако рећи, уграђују у реалну и формалну уставност дотичне земље. Ако је политичко вођство изразито политички спремно, па располаже и мудрошћу и специфичним умећем да води успешну политику, то се и те како разликује од случајева постојања неког насилничког и тупоглавог вођства које своју политику претвара у пук и сурову борбу за моћ и власт. Исто тако, народ може бити довољно цивилизацијски и културно уздигнут да може с успехом да учествује у сложенијим облицима политичког живота, да заиста буде политичко-правни субјект у збивањима, али може бити и на нивоу аморфне масе, просте гомиле, пука или светине и као такав подобан за пасивно присуство или, пак, некакав опасан ентитет подложен разним манипулацијама, опасним страстима и неконтролисаним дејствима.

Уопштено говорећи, *југословенско политичко вођство* формирано је у основи током политичке револуције, с печатом лењинистичког авангардизма, па и утицајима стаљинистичко-коминтерновских девијација. Системом селекције по критеријумима оданости „ствари револуције“, припадности јединој Партији, присутности и промоцијама на „кадровским листама“ које су далеко од очију јавности, покривањем свих утицајних места у Партији, држави и друштву „људима од поверења“, са формираном „врхушком“ око једне харизматске личности, са репродуковањем тог модела у републикама, са дисциплинованим припадницима партијског и државног апарата, са повезаношћу сходно принципу демократског централизма, са концептима монолитизма, високе индоктринације, с одговорношћу једино иницираним и релевантном ако се покреће од врха, али без јавно верификованих мерила, а све то у духу једног историјски дубоког „модела социјализма“ — створена је подлога и оквир једног крутог и неоптималног политичког вођства. Током деценија оно се саморепродуковало по утврђеним схемама, па је као такво успело да изврши крупне и револуционарне промене, чак избори сопствени пут у социјализам, изведе низ крупних заокрета, итд. Међутим, током каснијег раз-

воја исто вођство је, с позивањем на самоуправљање, усмеравало реконструкцију друштвено-политичког система правцем неодмерене децентрализације, дезинтеграције, партикуларизације, демонтаже федерације увођењем снажних елемената конфедерализма, снабдевања федералних јединица елементима државне суверености, моделирањем привреде на основу импресионистичких и прагматичких формула, без уважавања неумитних историјских поука и искустава о елементарним предусловима економског напредовања. А све то је отворило широм врата историјским атавизмима, инхибицијама, неравномерностима, разбуктавању национал-шовинистичких комплекса, свакојаким затварања, ривалства, супротности, безумних ревандикација, аутархизмима сваке врсте, итд. — што је све створило упоришта за устоличавање олигархијских гарнитуре од општина, преко покрајина и република до Федерације. На сав глас се констатује да је уз „рефеудализацију“ друштва дошла и „федерализација“ Партије, њена распарчаност на девет делова. Тако је од партијског монополизма створен чудан партијски плурализам.

На другој страни, уопштено говорећи, *народ* југословенске заједнице као политичка категорија првобитно је опстајао сразмерно постреволуционарним оквирима хомогености, држећи се племените и револуционарне пароле „братство — јединство“, без националистичких подвајања и супротности, с осећањем и надањем да су извучене праве поуке из сурове прошлости која је кулминирала братоубилачким обрачунима у тек завршеном рату. Али, без историјских искустава и традиције демократског живљења, с комплексима угњетености или од стране страних сила чији су поданици били, или од стране домаћих деспотско-жандарских режима, с ниском општом културом, са страховима од разних насила власти, са непрекидним осећањем egzистенцијалне угрожености, с недостајањем елементарних услова сигурности појединаца као слободних бића, са недостајањем *етоса грађанина*, итд. — није се могао оформити политичко-правни ентитет народа на неком вишем нивоу. Као негативан допринос томе деловао је партијски монополизам, стално и застрашјујуће дисквалификовање свега што би личило на некакав „партијски плурализам“, крајње формализовање ССРНЈ, синдиката, омладинске организације итд. Особито је поразно деловала „политика“ трајног, упорног и депласираног одржавања напетости званичне политике с интелигенцијом, особито њеним најкреативнијим делом. Сваки облик самоделатности културних и научних удружења праћен је подозрењима, па и егземпларним репресијама. Упркос обилним декларацијама, слобода као културно-интелектуална ознака одмеравана је ризицима и дометима часних и храбрих појединаца и груписа, а не интелектуалства као целине.

3. Ма како то изгледало чудно, па донекле и необјашњиво, у само праскозорје појаве модерног друштва, с првенцима светске и европске документарне уставности остварена су занста епохална и спектакуларна достигнућа. Први такав устав, Устав САД из 1787. године, проистекао је у светски значајном ослободилачком подухвату дванаестак колонијалних провинција моћне британске империје на тлу Северне Америке. Те провинције, с малобројним становништвом, састављеним од европских емиграната, који су напуштали европске земље, бежали од феудалног ropства и најсуровије капиталистичке експлоатације у један „нови свет“, свет у којем слобода, радиност, борба за бољи живот, смисао за органи-

зованост, рационалност, демократизам, одлучујући значај радних и стваралачких способности на свим пољима, итд. — постају аксиоми изграђивања тога света. Већ након издате *Декларације о независности* 1776, провинције су се повезале у конфедеративну заједницу, али због њене лабилности и очигледне неприкладности за било какав виши облик заједничког политичког живота напуштена је, поменути Уставом је створена федерација САД, која је у каснијем периоду и пре коју деценију нашег века попуњавана да би сада имала свих педесет чланица — федералних јединица. Али, федерација није створена на тлу етничких или националних разлика, већ због низа чинилаца, реалних потреба и врхунске рационалности. То је истинска парадигма модерног државног уређења (5).

У најсуровијим условима и борби за живот сваког појединца, сваке породице, сваке насеобине, чак и с немилосрдним обрачунима са свим познатим „европејским“ друштвеним, политичким и културним искуствима, али и са чудесним инстинктом за принципе новог и прогресивног поретка — те придошлице, насељеници, од почетка су брзо и упорно оформили модерне концепте политичког организовања и живљења. Стварана је ефикасна и демократска државна организација, а и корени рационалног двопартијског система, касније формираног. Заиста најугледнији и најспремнији, најдостојнији људи су добијали одговорне јавне функције. Они су окупили у Филаделфији месецима, у максималној атмосфери демократизма и толеранције, с уважавањем свих иницијатива и предлога из провинција и народа, уз уважавање истински најумнијег језгра од неколико „очева оснивача“ конструисали један уставни документ заиста епохалне и више историјске вредности. Својом сажетости, политичком филозофијом инспирисаном тада и касније најнапреднијим принципима слободе, среће, правде, добробити заједнице, без монархијског или каквог другог апсолутизма и тираније; затим, и нарочито, својом адекватношћу и рационалношћу организовања државе, законодавства, управе и судства; затим, зачућујућим сагледавањем потреба и могућности државне интервенције у привредни живот, али и значај неспутане капиталистичке привреде, итд. — тај уставни документ је постао не само узор — модел за каснију уставност широм света, већ је открио и своју непоновљиву животворност и подобност да траје и да прати заиста спектакуларан напредак и просперитет тако створене и развијане заједнице све до наших дана. Већ од времена између два светска рата, САД су заузеле позицију водеће светске силе, испунивши своју историју и суровим уништењем једне домородачке индијанске културе, потиснувши срамно модерно робовласништво у јужним својим државама, грађанским ратом између Севера и Југа, суровим капиталистичким методима, класним поделама, расним разликама, деловањем двеју великих политичких партија, невероватним социјалним и етничким шаренилом становништва, које се брзо стапало у „америчком лонцу“ итд. и сл. И све се то одвијало под окриљем *једног и истог Устава* који је током два века допуњен са свега неких двадесетак амандмана, од којих је највећи део сасвим кратак и прецизан. Све је то знак у историји незабележеног поли-

(5) Frederic A. Ogg and P. Orman Ray, *Introduction to American Government*, Eighth Edition, R. Appleton—Century Comp. New York, London, 1945, p. 59—115, 248—716; W. F. Willoughby, *The Government of Modern States*, rev. ed. 1936, ch XVII.

тичког ума и формуле историјски прогресивног и бурног просперитетног кретања.

Парадоксалном игром историје, достигнућа тог емигрантског света постала су узор, подстицај и надахнуће за најпрогресивније снаге на европском тлу, пре свега у Француској у којој је наговештавана револуционарна бура. Већ на почетку велике револуције 1789. после пада Бастиле, донета је славна *Декларација о правима човека и грађанина* 26. августа 1789 (6). Тај политичко-правни акт је постао парадигма свих потоњих сличних докумената, а показао се и као један од најзначајнијих цивилизацијско-културних достигнућа човечанства. Тај акт је постао пролог и саставни део свих каснијих уставних докумената Француске. У динамици револуционарних преображаја најпрогресивнији делови друштва, његове најумније снаге, чак и најфанатичнији приврженици револуционарних идеала су непосредно, отворено, у непосредном сучељавању идеја, ватрено брањених становишта на јавној сцени, показивали како се снажно и продорно израђало из средњовековног мрака и страшних феудално-апсолутистичких, великашких и племениташких окова и стега. Чак и вођи и протагонисти револуције, па и застрањивања у облику крвавог терора, привремено безмерно слављени и фанатично следовани од стране острашћених маса, недуго затим су добили скромније место у историји (7).

Но, најзначајније је у оба та историјска збивања, којим је ударен темељ модерног друштва и модерне тзв. буржоаске демократије, што је тако спектакуларно и делотворно откривена *историјска и идејна платформа демократизма*, пре свега наслоном на идејне претпоставке великих декларација и уставних докумената (8). А затим и далекосежним изграђивањем *политичко-правних институција* модерног друштва и државе. Поручени су митови о светости, јединој оправданости, божански благословеној монархијској власти, апсолутизму једног владара, неприкосновених привилегија уских котерија највишег племства, итд. Обичан човек и грађанин је постао она *градитељска јединица политичко-правног ентитета народа*. Политички свет се заиста преокренуо! То су стварне и заиста револуционарне промене, с вечним каснијим вредностима, никад историјски застарелим и излишним. Чак и нереални, идеолошки и романтични постулати величанствене тријаде *слобода — једнакост — братство* задобили су снагу *великих идеја* које надахњују све људске и еманципаторске подухвате (9).

4. Развој и промене модерне уставности уопште, а нарочито оне која се назива социјалистичком, обухватају оба слоја, дела или сегмента целовите уставности, то јест и њен реалитет, ону „природну уставност“, али и њен нормативитет, онај њен документарни израз. При томе, свакако би се морало темељно расправити питање да ли успостављање путем револуције једног новог друштвеног система, као и његово стварно ста-

(6) Вид.: Ј. Борђевић, предговор, *Људске слободе и права*, Декларације и основни документи, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968, стр. 28—32.

(7) Слободан Јовановић, *Вођи француске револуције* (Мирабо — Димурије — Дантон — Робеспјер), Београд, 1920, стр. 350.

(8) Вид. мој реферат, *Идејне претпоставке великих декларација и уставних докумената*, стр. 35, на симпозијуму одржаном у Српској академији наука и уметности, септембра 1987, поводом двестогодишњице америчког устава (у штампи).

(9) Ernst Bloch, *Природно право и људско достојанство*, Београд, 1977, стр. 145—170.

билизовање после извесног времена, повлачи за собом и успостављање *одговарајућег устава* који као такав траје све дотле док се одржава дотични друштвени систем. По мом мишљењу, управо то се дешава, што значи да се задржава један у основи и суштински посматрано исти устав који се само донекле модификује и еволуира. При томе, међутим, могу уследити мање или веће, спорије или чешће промене *уставних докумената*, па и такве које се сматрају и доношењем „новог устава”. С формално-правне тачке гледишта, тако се ствари и могу посматрати, али тиме се никако не оповргавају чињенице о трајању у основи истог уставног реалитета. У сваком случају морају се разликовати те ствари, ако се жели разумети карактер уставних промена.

Имајући у виду пре свега или само промене *документарног устава*, може се рећи да су оне различите по обележјима и домашajима. *Нормалне или редовне* су оне које се повремено врше у нормалним приликама земље, по унапред предвиђеној процедури. У таквим променама најпре, што се тиче степена промена, могу бити донети *нови уставно-правни акти*, што значи да се укидају раније важећи; могу бити извршене одређене установе *реформе* и измене у појединим деловима постојећег уставног документа; могу бити извршене мање или веће допуне у виду *амандмана*. Не улазећи у разлоге и мотивације таквих промена, обично званична доктрина наглашава да су то већ извршене друштвене промене, по њеном схватању то су увек знаци великог напретка, а никад и назадовања, или се тако настоје унети велике напредне промене у друштвени живот. Такве промене су увек обележене редовном *иницијативом* да им се приступи. Оваква или онаква, та иницијатива доводи до презентације некавог иницијалног политичко-правног документа који се предочава чиниоцима на које се рачуна у њиховом разматрању. То је, пре свега, низ стручних, политичких, државних тела и комисија, који преузимају задатке у вези са припремањем одговарајућих пројеката и сл. Затим, ако се процени да за то има разлога у фази припремања или каснијег завршног уобличавања односних докумената, организују се *јавне расправе у народу*. После свега тога, наравно, као и евентуалних дорада на основу резултата јавног разматрања, подноси се пројекат уставотворном телу које га, после уобичајене дебате, изгласава, даје правну форму ступања на снагу, објављивања и сл. Међутим, у *нередовним приликама* могу уследити и *нередовне форме* мењања уставних докумената. Ако због оштрих друштвених сукоба, политичких немира, дубоких криза и сл. настану ситуације у којима једне групе претендената на власт успевају да оборе постојеће властодршце, заједно с тим или се укида постојећи уставни документ, у целини или делимично, па се уз срачунату брзину и ефикасност доносе нови документи, а по могућности и прибавља некакво учешће народа у њиховом доношењу.

Како год било, у свим овим променама се огледа некаква повезаност *политичког вођства и народа* као главних политичких субјеката и актера таквих промена. Иако су стварни друштвени разлози веома значајни, често видљиви али неретко и невидљиви, свакако да *политички услови и мотиви* играју битну улогу у таквим подухватима. Они имају далекосежан значај за живот земље. У таквим променама се појављују у несагледивим сплетовима и међузависностима утицаја друштвено-политичких чинилаца и правних форми.

5. Када се једно *политичко вођство* у датој земљи инсталира као *слој властодржаца*, који заузима све командне позиције у друштвено-политичком животу, а нарочито у партијско-државном комплексу, тада по социјалним закономерностима приграбљивања што више моћи и власти, тај слој настоји да по сваку цену учврсти свој доминантни положај, да то претвори у неприкосновени систем привилегија, с тежњом да го стање учини што трајнијим и „вечнијим”. Управо због тога, по свему судећи, систем модерне демократије је помоћу вишепартијског система и путем избора створио сасвим ефикасан механизам спречавања таквог *самоодржања истог слоја властодржаца*. На жалост, управо супротно се дешава у „социјалистичким земљама”. Политички монополизам и партијско-државни комплекс обезбеђује регрутовање и устоличење истог саморепродукованог властодржачког слоја.

У таквој ситуацији, на жалост, не само доношење првобитног уставног документа, већ и све касније промене у тој равни, представљају превасходно изражавање и потврђивање присутности *устава државе* којим се првенствено организује, уобличава нормативно и институционално конструише *владавинска структура* оног слоја који има моћ и власт. И целокупно функционисање устава је тиме обележено. Зато тај слој од почетка сматра себе историјски позваним да заузме и задржава у основи исту владавинску позицију. При томе, позивање на одређену класу, пролетаријат или радништво, на неки шири класни савез или цео народ само треба да пружи снажнију потпору таквој позицији. Сходно томе, овај слој је хијерархијски уобличен, па од широке базе до врха на којем се налази малобројна котирија са вођом на челу, налазе се ступњевито постављени ужи слојеви различитог значаја и улоге. Моћ и власт су сконцентрисане у врху, али целокупни слој својом интересном, организационом и идеолошком повезаношћу, посебно стриктним провођењем принципа бирократизма, задобија снагу циновског механизма, у којем сваки сегмент, свака група и сваки припадник учествује у систему моћи и власти, постојећих привилегија, сходно свом положају, својим доприносима структурисању и функционисању створеног циновског механизма.

Једном створени уставни документи намењени су утемељењу политичко-правних оквира за *саморепродуковање* таквог владавинског слоја. Зато су и све касније промене у уставним документима драстично или скривеније намењене *перпетуирању* створеног основног стања и позиција дотичног слоја. Сходно свевлашћу политичког врха, све уставно правне промене су увек инициране у самом врху. Нико изван тога нема ни моћ ни формална овлашћења покретања уставних промена. Иницијатива за промене је искључива и неприкосновена привилегија најмоћнијих појединаца. Они процењују када, зашто, докле, којим путем, каквим формама, ваља приступити извесним уставним променама. Наравно, друштвена кретања објективно увек могу дати повода за такве подухвате, јер живот друштва се неминовно мења, набоље или нагоре. Владавински врх, по свему судећи, првенствено је заокупљен својом позицијом и настоји да је подеси према новонасталим околностима, да изнађе подесне модалитете уставних докумената који највише и најприкладније може потврдити и обезбедити нове персоналне стратификације и распореде снага. Зато се у таквим околностима стварају предло-

ли, пројекти, нацрти који од самог почетка до самог краја морају имати строго одређене границе, намену, домаћаје. Карактер и форма промена морају бити под строгом контролом иницијатора промена. Процес тих промена никако не сме ићи некаквом стихијом, не сме се „отргнути” и кренути непожељним токовима. Зато, и када се у тај процес укључује и *јавна или општенародна дискусија*, томе се поглавито прибегава из демагошких разлога, пре свега зато да би се, ето, и тако формално показао демократизам текућих промена. У условима када оцртана ситуација ствара атмосферу тоталитаристичког притиска, свакојаким облика репресије, све до отвореног и бруталног терора, наравно створена је атмосфера свеопштег страха, обесправљености народа и људи. Тада се може очекивати само пуки формализам одобравања, славопојки руководиличким мудростима, одушевљено пристајање уз све оно што се званично предлаже. Све се претвара у обично *плебисцитарно изјашњавање*, при чему нико ни из владавинског слоја, а поготово из народа не очекује задовољавање стварне слике, стварних мишљења, а о супротстављеним погледима унапред се рачуна само као некаквим „испадима” већ обележених или новооткривених — ни мање ни више већ — самих „*непријатеља*”. У таквој атмосфери страха, егзистенцијалних ризика, реалних претњи најтежим репресалијама, наравно, уставне промене теку по унапред предвиђеном сценарију, платко, уз слављеничке и славодобитне ритуале. Тако се уставне промене користе пре свега зато да би се прилагодио устав државе новој ситуацији, а слој властодржаца продужио задржавање својих владавинских позиција.

Напоредо с тим, у таквој општој ситуацији, услеђује и одговарајуће социјално, а нарочито политичко-правно испољавање *позиције народа*. Пошто се имају у виду досадашња искуства „социјалистичких земаља”, у постреволуционарним годинама разумљиве су оштре диференцијације и настојања да се нагласе класне, политичке, идеолошке, па и остале разлике којима се приступа као одлучујућим чиниоцима унутрашњих деоба у народу, на такве делове који не могу имати ни исти положај ни једнаке шансе у политичком животу. Политичко-идеолошка дискриминација фактички и формално-правно погађа оне делове народа који су из било којих разлога негативно „обележени”. Тиме се, наравно, постижу далекосежни учинци у потискивању свих потенцијалних делова народа за које се претпоставља да могу садржавати некакве противнике новог друштвеног и политичког поретка. Док се на једној страни, рецимо, преузимају пролетерска или радничка класа, а уз пут и сиротиња, сви имућнији бивши слојеви су окружени неповерењем, сумњом и дискриминацијом. Чак се и широки слој интелектуалаца, који је увек хетероген у сваком погледу, трпа у кош „поштене интелигенције” како би се оптеретиле неповерењем, да би се сугерисала потреба унутрашње диференцијације на оне који ће покорно прихватити нови поредак и оне које ће већ време поставити на жељено место. Иначе, народ је и по свом социјалном стању, свом саставу, образовању, култури, политичкој и идејној зрелости на веома ниском ступњу. Пошто је његова маса, иначе, била изложена ужасима економске експлоатације и политичког угњетавања у срушеном поретку, разумљиво је огорчење на све старо, али и страсно пристајање и надање да ће све што обећава нови поредак коренито изменити позицију народа. Тако народне масе фигурирају као

изузетно погодан објект за разне политичко-идеолошке манипулације моћних партијских и државних механизма. Подстичу се одређене страсти и рачуна са заслепљеношћу и поводом најважнијих и најнепосреднијих друштвених ствари. У таквој маси се лако провоцирају фанатизми различите усмерености, који се могу (зло)употребити већ према искрним приликама. У таквом стању једном и почетно конституисан народ, који у ствари и нема своје *аутентично политичко-правно биће* — постаје уместо некаквог субјекта само политички објект манипулације политичког вођства, слоја властодржаца. Зато се такав народ никада не узима озбиљно у подухватима који представљају уставне промене. Чак и када је првобитно доношење уставних докумената праћено макар и неуким искреним одобравањем и одушевљењем, касније промене се изводе с прорачунатим политичко-идеолошким манипулацијама. Рачуна се са чињеницом да су све сложеније уставне промене „езотеријчне“, да их народ уопште не може разумети, да не схвата праве мотиве, правце, последице предузетих мера. Властодршцима и не пада на памет да омогуће народу или групама из народа да оне имају бар некакав утицај у иницијативама за промену устава. Народ се само формално позива на расправу о предложеним променама. Рачуна се да ће маса због своје некомпетентности или незаинтересованости моћи само излити доказе свог одушевљења што се нешто мења, а руководство, како само каже, увек то чини најбоље и за добро народа. Одбија се свака помисао да народ може имати некаквог неповерења у своје вођство, без обзира на све што је дуготрајно искуство показивало. Наравно, ако у народу има делова или „групица“ које располажу некаквом самосвесношћу, евентуално се ту може очекивати неко разумевање ствари, па и моћ прозирања у природу уставних ствари, појединих реформи, последица. Али, за њих постоји проверени низ метода ефикасног елиминисања, наравно и као ноторних „непријатеља“. Какво год мишљење имали и какве год предлоге истицали, све се то унапред дисквалификује и прикључује у већ створени товар „грехова“ таквих појединаца и групица. Сходно томе, народу се ускраћује и право и подобност да квалификовано расправља о уставу као *својој ствари*. Поричу се и права у погледу непосредно демократских форми међу којима и *референдум*, чиме се жели, ваљда, и признати да је народ само обична маса бесловесних бића. Укратко, од народа се само очекују одушевљења одобравања, ритуално учешће и увећавање славодобитног подухвата властодржаца.

Оваква нимало очаравајућа ситуација о односу политичког вођства и народа *парадигматички* је испунила историјско искуство бољшевичког успона на власт извођењем октобарске револуције 1917. године, а нарочито целокупним токовима успостављања новог друштвеног поретка, а особито партијско-државног комплекса. Можда је суровом игром историје под именом „социјализма“ изронило у историјским збивањима нешто што једва да има нешто од оног суштински социјалистичког, а превише оног што је груба девијација. То је драстично продубило стравично *искуство стаљинизма*. Ваља имати у виду да је и стаљинизам настајао да одржи континуитет с претходно донетим уставним документима, а сам чин доношења „*стаљинског Устава*“ 1936. глорификовао као највеће достигнуће конституционализма у свеколикој историји човечанства. Уз све то, и на највећу невољу, баш то искуство је оставило нај-

снажнији печат на обликовање уставности у свим потоњим „социјалистичким земљама”. Наравно, када је већ реч о томе, не могу се игнорисати ни изузетно тешке околности, посебно у СССР-у, у којима је започета и текла „социјалистичка изградња”. Такве околности су свакако битно утицале на деградацију како формалног тако и, нарочито, реалног демократизма уставних промена. Уопште, посматран у историјској перспективи, тај демократизам представља *оштар пад и назадак* у поређењу с одговарајућим демократизмом достигнутим на почетку и током каснијег развоја модерне буржоаске демократије.

6. У склопу таквих историјских искустава, на њиховој подлози и поукама, уследио је и уставноправни развитак СФРЈ, посебно током тзв. *самоуправног развоја земље*. Сразмерно доктринарном и реалном одвајању од стаљинизма, супротстављању таквом моделу, уследило је трагање за једним оригиналним југословенским моделом социјализма, па и одговарајуће уставности. У том развоју уследили су сукцесивне уставне промене сваке деценије (први Устав 1946; уставни закони с далекосежним променама 1954; потпуно нов Устав 1963; опсежни и бројни амандмани 1969, затим 1971; сасвим нов Устав 1974). Све промене је извео исти политички врх, па и у основи исто политичко вођство. Потреба за тако честим променама образлагана је бурним и прогресивним кретањима у земљи. На жалост, од седамдесетих година, укључујући и последњи Устав, та бурна кретања су означавала свестран назадак, а најдубља криза последњих година представља само најочигледнију потврду те основне чињенице. Са минималном дозом критичности и важећи уставни документ, а поготово оно што сам на почетку овог текста назвао „реалитетним уставом” доспели су до фазе своје неодрживости, односно наметнуо се императив нових уставних промена. Тако је и *демократизам* ранијих промена, а поготово предстојећих, стављен на нову и, рекло би се, одсудну пробу. Али, у склопу и оних далеко пресуднијих ствари које се сада морају преиспитивати.

Свима је јасно, људима у нашој земљи, али и оним на Истоку и на Западу, да је Југославија успела сразмерно највише да потисне у основи стаљинистички концепт социјализма и афирмише свој сопствени, с низом предности али и крупних слабости. Уосталом, управо последњих година свестраним преиспитивањем од стране научних, друштвених, руководећих и званичних чинилаца утврђене су готово све битне констатације, налази и дијагнозе створеног стања. Могло би се, чак, рећи да је баш то критичко преиспитивање досад највиши *показатељ завидног степена демократизма* којим је припреман терен за уставне промене. Но, не би се могло рећи да су методи предузетих уставних промена, у виду једног новог свежња амандмана, с инсистирањем да само тако назначене промене могу доћи у обзир, с ауторитативним политичким опоменама да јавна дискусија мора тећи под стриктном контролом политичког вођства и придодатих му механизма, чак с априорним подозрењем од сваког слободнијег и самосталнијег третирања осетљивих питања, предлагања решења, истински критичких запажања о кључним слабостима система и потреби да се и о томе поведе рачуна када се врше текуће уставне промене, с понављањем праксе да се баш о најважнијим питањима врше и очекују нагодбе уских и јавности непознатих кругова, са упорним оглашавањем ауторитативних и већ компромитованих бранилаца и

најапсурднијих концепата и постојећих институција, с готово политички и стручно одавно истрошеним флоскулама неких критичара и најдемократскијих установа какве су народни референдум, заштита основних људских права, одбацивање тзв. деликта мишљења, итд. — никако не наговештавају природан и неопходан наставак демократизма саме уставне расправе. А баш у тој расправи такав демократизам мора бити и много дубљи, стварнији, делотворнији. То је један од битних услова да народ, заједно са довољно одговорним политичким вођством, с максималном трезвеношћу, осећањем самопоштовања, сагледавања судбоносних последица пре свега стратешких праваца опредељивања, али и смисла разних на изглед небитних и техничких решења, итд. — буде први пут и стварни учесник и креатор *сопственог устава*. Наравно, у границама и мери колико је то уопште могућно у постојећим околностима. А те околности, упркос разним олигархијским и бирократским застрашивањима, далеко су повољније, но што су икад раније биле. Никога не треба убеђивати да је народ наше земље, да су обични људи искупили трпели у прошлости, сувише изложени свакидашњим ударима и искушењима тешке кризе — за које су они сами понајмање криви — да би могли са равнодушностју и апатијом препустити и овога пута политичком вођству да му „кроји судбину“ уз обилато успављивање и обмањивање идеолошким реториком. Народ је толико зрео да добро осећа и види разлоге ове тешке кризе, али и да сасвим добро зна да се мора разборито, али одлучно, раскинути и превазићи све оно што је дејствовало као страхотан генератор „југословенских апсурда“.

Dr. Stevan Vračar,
Professor of the Faculty of Law in Belgrade

DEMOCRATISM OF CONSTITUTIONAL CHANGES

Summary

After pointing out at the notion of constitution, namely at the need of distinguishing between constitutional documents and constitutional reality, the author considers the world-wide historical development of constitutionality throughout last two centuries, relating this to some aspects of actual constitutional changes in Yugoslavia. The author states that all constitutions are characteristic due to their duality, since they represent primarily a constitution of a state, and, to a degree, also of a society. That gives ground to Hegel's and Marx' distinguishing between „a political state” and „bourgeois society”.

That duality is present also in the Constitution of the SFR of Yugoslavia, which was enacted in 1974. While emphasizing that a constitution is always a result of effects of objective social factors, too, but also of human creativity, the author considers the position and role of political leadership and people in the process. He also emphasizes that, out of different reasons, a constitution is a creation of political leadership, while the people is able to engage in the enactment of the constitution only to a small degree and first of all by taking part in so-called general discussion.

Although the constitution in modern times has a tendency to express democratism, and more particularly to serve as a confirmation of the legitimacy of the state, and first of all through approval and agreement by the people, all that is made possible only to a limited degree, and is often more

formal than real. The degree of democratism of any constitution depends on specific conditions and situation in society, which applies also to the ways and forms of changing the constitution.

In case of constitutional changes in Yugoslavia, various circumstances influence the insufficient participation of the people in constitutional changes. According to the author, due to proclaimed socialist and democratic principles, it would be beneficial if genuine democratism is expressed in these processes.

Dr Stevan Vračar,
professeur à la Faculté de droit à Belgrade

CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE DES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS

Résumé

Après avoir indiqué la notion de la constitution c'est-à-dire la nécessité de distinguer les documents constitutionnels et la réalité constitutionnelle, l'auteur éclaire le développement mondial et historique de la constitutionnalité pendant les dernières deux siècles et, conformément à cela, certains aspects des changements constitutionnels actuels en Yougoslavie. Il constate que toutes les constitutions sont caractéristiques en raison de leur dualité, à savoir, elles représentent, en premier lieu, la constitution de l'Etat et, jusqu'à un certain point, la constitution de la société. Cela confirme le bien-fondé de la distinction, faite de la part de Hegel et de Marx, entre „l'Etat politique” et „la société bourgeoise”. Cette dualité est présente aussi dans la Constitution de la RSFY de 1974. Soulignant que la constitution est toujours le résultat de l'influence des facteurs sociaux objectifs, mais aussi de la création humaine, l'auteur examine la place et le rôle de la direction politique et du peuple dans ce domaine. Il souligne que, pour de diverses raisons, la constitution est la création de la direction politique et que le peuple n'a qu'une possibilité de participer à la prise de constitution jusqu'à un certain point et de manière sporadique, tout d'abord durant ladite discussion populaire générale. Bien que la constitution elle-même à l'époque moderne ait une tendance d'exprimer le caractère démocratique, et notamment de servir de confirmation de la légitimité de l'Etat, en premier lieu par l'approbation et le consentement du peuple, tout cela n'est possible que dans un cadre très restreint et est souvent plutôt formel que réel. Le degré de caractère démocratique de toute constitution, mais aussi les voies et les formes qui se manifestent lors de leurs changements dépendent des conditions sociales concrètes. En ce qui concerne les changements constitutionnels en Yougoslavie, les diverses circonstances influent sur ce que la participation du peuple aux changements constitutionnels ne se manifeste pas manière suffisante. Selon l'avis de l'auteur, il serait préférable que le vrai caractère démocratique se manifeste dans ces processus, vue les déterminations socialistes et démocratiques qui sont, d'ailleurs, proclamées.