

*Др Јелена Вучковић, редовни професор
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
члан Високог савета судства Републике Србије
jvuckovic@jura.kg.ac.rs
ORCID: 0000-0003-0598-7599*

*Изворни научни рад
УДК: 347.129:001.12]:342.4(497.1)"1974"
DOI: 10.46793/Ustav74.049V*

НОМИНАЛНОСТ УСТАВА СФРЈ ИЗ 1974. ГОДИНЕ Норме и стварност*

Апстракт

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године представљао је кључни документ у обликовању политичког и правног система федерације. Формално утемељен на принципима децентрализације, аутономије, права на самоопредељење и социјалистичког самоуправљања, овај устав био је замисљен као гарант равноправности свих југословенских народа, република и покрајина. Међутим, пракса је указала на значајне раскораци између декларисаних норми и њихове примене, чиме је Устав постао номиналан у кључним аспектима. Самоуправљање, као темељ социјалистичког поретка, формално је промовисано као механизам за јачање улоге радника и грађана у одлучивању. Ипак, политичка доминација Савеза комуниста Југославије ограничила је његову стварну примену, чинећи га декларативним и правно неефикасним. Слично томе, право на самоопредељење, децентрализација власти и аутономија покрајина формално су осмишљени да обезбеде стабилност федерације, али су, у контексту политичке реалности, често изазивали правне и политичке конфликте. Рад се бави кључним питањем: да ли је уставни текст могао бити повод за дестабилизацију и распад Југославије, или су несагласности произилазиле из (не)примене и различитих тумачења уставних норми? Кроз анализу кључних одредби о децентрализацији власти, аутономији покрајина, праву на самоопредељење и самоуправљању, као и кроз приказ ставова истакнутих правних теоретичара, рад испитује узроке правне несигурности и политичких тензија које су довеле до дестабилизације федерације.

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

Кључне речи: Устав СФРЈ 1974, номиналност, право на самоопредељење, децентрализација, аутономија, самоуправљање, федерација.

I УВОД

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године представљао је највиши правни акт и темељ политичког и правног система федерације. Донет у специфичним историјским околностима, када је Југославија настојала да одговори на растуће захтеве за националном и територијалном аутономијом, Устав је прокламовао бројне напредне принципе, укључујући децентрализацију власти, право на самоопредељење, аутономију покрајина и социјалистичко самоуправљање.¹ Формално замишљен као гарант равноправности свих народа и република, Устав из 1974. године често је описиван као израз највиших вредности социјалистичког федерализма.²

Ипак, уставна теорија и пракса указују на дубок раскорак између норми прокламованих Уставом и њихове примене у стварности. Тај феномен, познат као номиналност у уставном праву, односи се на ситуацију у којој уставне одредбе формално постоје, али не производе жељени правни и политички ефекат.³ Номинални уставни документи често служе као симболични документи који легитимизују политичке структуре, док им недостаје капацитет за функционално спровођење прокламованих права и обавеза.⁴

Доношење Устава из 1974. године представљало је врхунац процеса децентрализације који је започео 1960-их година, након Резолуције о уставним променама из 1971. године.⁵ Ове реформе су имале за циљ да одговоре на растуће захтеве из Словеније и Хрватске за већом територијалном аутономијом, али и да учврсте позицију покрајина Косово и Војводина унутар Србије.⁶ Устав је представљао компромис између потребе за територијалном целокупношћу и националних амбиција које су све више оптерећивале федерални систем.⁷

Теоријски посматрано, номиналност устава подразумева неспособност уставног текста да се функционално спроводи у пракси. Номинални уставни су

¹ Устав СФРЈ, Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974 (чл. 1 и 2).

² Ј. Ђорђевић, *Југословенски федерализам*, Београд, 1985, 15.

³ К. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957, 149.

⁴ *Ibid.*

⁵ Ј. Ђорђевић, *Уводна реч о неким основним политичким и уставноправним питањима уставних промена*, „Дискусија о уставним променама“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3/1971, 208.

⁶ П. Николић, *Правна држава и друштвени односи*, Београд, 1983, 22.

⁷ И. Крбек, *О уставном развоју Југославије*, Загреб, 1979, 45.

„устави по имену, али не и по суштини,“ јер не успевају да створе институционалне и правне механизме неопходне за остварење прокламованих принципа.⁸ Номинални устави често постоје у ауторитарним или слабо институционализованим системима, где је правни поредак подређен политичким структурама.⁹ Номиналност Устава из 1974. године „није била само питање непотпуне примене, већ је била структурна карактеристика његових одредби, које су остављале простор за различита тумачења и политичке манипулације.“¹⁰

У контексту Устава СФРЈ из 1974. године, номиналност се испољава у неколико кључних аспеката: децентрализације власти, аутономије покрајина, права на самоопредељење и самоуправљања. Централно питање на који ће овај рад покушати да одговори је, да ли је сам текст Устава СФРЈ из 1974. године могао бити повод за дестабилизацију и распад Југославије, или су правни и политички конфликти произишавали из (не)примене и различитих тумачења његових норми? Полазећи од концепта номиналности, анализирају се одредбе о децентрализацији, аутономији покрајина, праву на самоопредељење и самоуправљању.

II НОМИНАЛНОСТ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ ВЛАСТИ

Иако је Устав СФРЈ из 1974. године прокламовао децентрализацију као кључан принцип федералног система, њена примена у пракси открила је дубоке неусклађености између формалних норми и стварности. Принцип децентрализације¹¹ представљао је један од централних принципа који је требало да осигура равноправност између федералних јединица и омогући суверенитет република и аутономних покрајина унутар југословенског федералног система.¹² Међутим, иако је децентрализација била теоријски замишљена као начин за уравнотежење односа моћи између центара и његових јединица, њена примена у пракси открила је бројне слабости које су уставне одредбе учиниле декларативним. Формално прокламована, децентрализација је била подређена политичкој доминацији Савеза комуниста.

Устав је прокламовао широка овлашћења република и покрајина, укључујући и право на доношење сопствених устава, самосталну законодавну власт и управљање локалним ресурсима.¹³ Аутономне покрајине добиле су значајан степен самосталности, укључујући и директно представљање у

⁸ К. Loewenstein, *op.cit.*, 150.

⁹ *Ibid.*, 107.

¹⁰ М. Димитријевић, *Уставни развој Југославије*, Београд, 1984, 52.

¹¹ Устав СФРЈ, Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974 (чл. 2).

¹² *Ibid.*, чл. 3.

¹³ Ј. Ђорђевић, *Југословенски федерализам*, Београд, 1985, 15.

савезним органима.¹⁴ Оваква уставна решења требало је да омогуће праведну расподелу власти и смање тензију међу републикама.¹⁵ Ипак, овај институционални оквир у пракси није пратио уставне прокламације. Уставни текст је у неким деловима остављао недовољно разрађене механизме за координацију између федерације и република, што је у пракси довело до конфликта око надлежности.¹⁶

Примена децентрализације у пракси била је обележена политичким и институционалним ограничењима. Док су федерални органи задржавали контролу над стратешким областима, као што су одбрана и спољна политика, републике су користиле своја овлашћења за јачање сопствених позиција, често на штету федералног јединства.¹⁷ Аутономне покрајине Војводина и Косово имале су широка овлашћења чија конституционализација је у пракси стварала низ структурних проблема. Република Србија је, за разлику од других република, била у ситуацији да нема пуну контролну надлежност над институцијама унутар своје територије, с обзиром да су аутономне покрајине једино биле основане на територији ове републике. Ова чињеница изазивала је дубоке политичке тензије.¹⁸ Дисбаланс је нарочито био присутан у области доношења закона, где је често долазило до неслагања између републичких и покрајинских институција.¹⁹

Иако је децентрализација формално имала за циљ да омогући праведну расподелу власти, њена примена, односно тумачење уставних одредби које су је прокламовале, у пракси је довела до још дубљих подела. Уместо да смањи тензије, она је подстакла политичке и економске сукобе, посебно између богатијих и сиромашнијих федералних јединица.²⁰ Тако је нпр. Словенија искористила широко прокламовану аутономију за креирање сопствене економске политике, што је укључивало задржавање значајног дела прихода од извоза.²¹ Републичке власти у Словенији су током 1980-их година често одбијале да преносе средства у федерални буџет, што је изазивало озбиљне економске тензије унутар СФРЈ.²² Аутономна покрајина Косово је своја уставна овлашћења користила за развој сопственог образовног система и културне политике, па је тако албански језик постао доминантан у школама и

¹⁴ Устав СФРЈ, Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974 (чл. 243).

¹⁵ Р. Марковић, *Уставни систем Југославије*, Београд, 1991, 42.

¹⁶ И. Крбек, *О уставном развоју Југославије*, Загреб, 1979, 45.

¹⁷ П. Николић, *op.cit.*, 28.

¹⁸ М. Димитријевић, *op.cit.*, 50.

¹⁹ В. Ђоровић, *Федерализам и његови изазови*, Љубљана: Нова Горица, 1984, 123.

²⁰ И. Шибер, *Политичка моћ у Југославији*, Загреб, 1989, 55.

²¹ *Ibid.*

²² М. Бабић, *Федерализам у кризи*, Институт за друштвена истраживања, Загреб, 1988, 78.

јавним установама.²³ То јесте било у складу са уставним одредбама, али је ширина њиховог тумачења створила политичке тензије између Косова и Србије. Оне су постале неизбежне, посебно након студентских демонстрација 1981. године, које су прерасле у захтеве за републичким статусом.

Номиналност уставних одредаба о децентрализацији дошла је до изражаја и у Босни и Херцеговини, у којој су односи између три конститутивна народа - Срба, Хрвата и Муслимана (Бошњака) додатно закомпликовани честим блокадама у одлучивању локалних органа власти, због неслагања између етничких група.²⁴ Ове ситуације указивале су на недостатак јасних механизма за решавање конфликта унутар мултиетничких република. Није било ни институционалне координације између федералног центра и република, а што је битно допринело политичкој нестабилности федералне Југославије.²⁵

III АУТОНОМИЈА ПОКРАЈИНА

Аутономна покрајина, један од кључних аспеката Устава СФРЈ из 1974. године, представљала је уставни иновациони модел који је имао за циљ да унутрашњу структуру федерације учини флексибилнијом и осетљивијом на потребе националних мањина.²⁶ Косово и Војводина као аутономне покрајине, добиле су знатно већа овлашћења у поређењу са претходним уставним моделима, што је ову уставну реформу учинило јединственом у тадашњим социјалистичким федерацијама.²⁷ Ипак, практичне импликације оваког модела нису пратиле намеру уставотворца. Док је уставна теорија наглашавала важност аутономије као средства за очување стабилности, уставна стварност је открила дубоке тензије које су произашле из њене имплементације која је створила дубоке политичке и правне проблеме, како унутар Србије, тако и у ширем контексту Југословенске федерације.

Аутономне покрајине Косово и Војводина биле су уставно дефинисане као део републике Србије, али су их овлашћења значајно приближила положају република.²⁸ Њихова права су најпре обухватала право на сопствени устав. То је тачно значило да имају широк спектар овлашћења у правцу нормативне активности, која је могла бити потпуно самостална. Област образовања, културе, језика и безбедности на локалном нивоу (локална полиција) биле су

²³ С. Селинић, *Иван Стамболић у архивским документима у првој половини осамдесетих година 20. века*, Архивска грађа у теорији и пракси, бр. 5/2022, 288.

²⁴ М. Ковачевић, *Мултиетичност и федерализам*, Нови Сад, 1985, 89.

²⁵ Д. Јовић, *Југославија: држава која је одумрла*, Загреб, 2003, 137.

²⁶ Устав СФРЈ, Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974 (чл. 243).

²⁷ *Ibid.*, чл. 244.

²⁸ П. Ристановић, *Српска интелектуална елита и косовско питање 1974-1989*, докторска дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, 2018, 195.

уређиване законима аутономних покрајина. Покрајине су добиле и право заступања у федералним структурама власти, као што су Савезна скупштина и Председништво СФРЈ, што им је дало могућност да имају утицај на доношење најважнијих федералних одлука. Аутономија је подразумевала и економска питања, а што је значило самостално управљање локалним ресурсима и доношење одлука о буџетским питањима од регионалног значаја. Иако су формално биле део Србије, ове одредбе су Косову и Војводини деле висок степен самосталности, који је у пракси често био извор конфликта између покрајинских и републичких власти.

Уставним одредбама Аутономна покрајина Косово имала је могућност да донесе сопствени устав и тиме, попут сваке државе, регулише кључне области свог политичког и друштвеног живота. Гледајући из перспективе тадашњег уставотворца, ове одредбе требало је да албанском народу створе довољно могућности да слободно развија свој језик, културу и националну особеност у оквирима федерације. Покрајинске власти су тако на Косову користиле своју аутономију за јачање албанског националног идентитета. Реформе у школству, где је албански језик постао доминантан, као и увођење културних политика које су наглашавале националну самобитност, изазвале су, међутим, незадовољство у Србији.²⁹ Албански језик постао је доминантан у школама и јавним институцијама, што је изазвало осећај маргинализације српског народа у покрајини и притужбе на дискриминацију.³⁰ Осим тога, покрајинске власти на Косову често су доносиле одлуке које су биле у супротности са интересима централних институција у Београду, а које су се односиле на питања фискалне политике, управљања локалним ресурсима и економског планирања.³¹ На пример, средства економског развоја усмеравана су претежно у корист албанске већине, што је додатно повећавало незадовољство српског становништва. Као врхунац оваквог понашања покрајинског руководства на Косову, јавиле су се политичке тензије, настале студентским протестом 1981. године, у којима је истакнут захтев за добијањем статуса републике, а што је представљало преломну тачку у односима између покрајине и Србије.

Захтеви за већом самосталношћу били су праћени инцидентима, што је довело до све већег осећаја нестабилности и несигурности. Тако су уставна решења која су аутономним покрајинама давала широк степен аутономије у пракси довела до озбиљних политичких и социјалних последица, пре свега кроз фрагментацију Србије, која је била једина република у којој централне власти нису имале потпуну контролу над територијом, а што је створило осећај правне и политичке неравноправности у односу на друге републике.

²⁹ Д. Јовић, *op.cit.*, 139.

³⁰ М. Димитријевић, *op.cit.*, 61.

³¹ И. Крбек, *op.cit.*, 59.

Етничке тензије су непрекидно расле, а овакав модел аутономије Косова инспирисао је захтеве са сличним решењима у другим деловима Југославије, што је додатно оптеретило федералне односе.³² Тако су и у Македонији постојали захтеви албанске мањине за већом аутономијом, док су у Хрватској и Босни и Херцеговини постојале тензије између различитих етничких група које су тражиле већа права, па и аутономију. Тачно је да су ови процеси били комплексни по себи, и резултат специфичних локалних околности и историјских фактора, али је чињеница и да је модел аутономије Косова итекако имао утицај на политичке динамике у другим деловима Југославије. Слично као и Косово, Војводина је уставна решења тумачила у пракси кроз економску децентрализацију без координације са Србијом. Она је своја овлашћења користила за задржавање значајног дела прихода од пољопривреде и индустрије, што је такође стварало конфликте у односима са републичким властима у Београду. Економска политика Војводине често је била у супротности са републичким приоритетима, што је додатно слабило координацију између покрајине и Србије.³³

У пракси је била евидентна и политичка инструментализација аутономије, на тај начин што су политички лидери Војводине користили аутономију за јачање сопствених позиција унутар Савеза комуниста Југославије, али без додатног фокуса на унапређење живота грађана. То је створило дисбаланс између прокламованих циљева аутономије и њене примене.³⁴ Иако је мултиетничност била један од главних принципа аутономије, уставни механизми за решавање конфликтних ситуација нису били довољно развијени.³⁵ Постојале су замерке да без обзира на прокламовану равноправност народа и народности, у пракси долази до фаворизовања појединих националних заједница, што је, као и на Косову, представљало извор сталних тензија.

Из Београда је најчешћа критика долазила управо због овако прешироко постављене аутономије, која је и за Војводину и за Косово значила велики број овлашћења. То је значило да је Србија била једина република која није могла да има пуну контролу над својом територијом. То је довело до асиметричног федерализма, у коме је Србија постала „република другог реда“ са ограниченом могућношћу да утиче на политике својих покрајина.³⁶ Он је истицао да је Војводина, захваљујући својој економској снази и мултиетничком карактеру, успела да се политички позиционира на начин који је често био у супротности са интересима Србије као целине. Јован Ђорђевић, један од креатора овог

³² Д. Јовић, *op.cit.*, 140.

³³ М. Павковић, *Децентрализација и економска политика Војводине*, Нови Сад, 1990, 89.

³⁴ С. Јовановић, *Политички процеси СФРЈ*, Београд, 1985, 121.

³⁵ Ђ. Павловић, *Мултиетничност и уставно право*, Суботица, 1983, 67.

³⁶ Р. Марковић, *Уставни систем Југославије*, Београд, 1991, 45.

устава, касније је „признао“ да су аутономне покрајине добиле широка права која су суштински поткопавала јединство Србије, односно „овај концепт је био политички компромис, али је довео до системских проблема у функционисању републике“.³⁷

Критике су углавном ишле у правцу наглашавања политичке изолације републичких институција,³⁸ недостатка правних механизма за координацију,³⁹ као и фаворизовања регионалних интереса на уштрб централног ауторитета, што је за последицу имало ревизионизам и захтев за сличним правима унутар Хрватске, како су сматрали неки хрватски теоретичари.⁴⁰

Било је међутим и другачијих становишта, попут македонског или словеначког, која су била обликована политичким и друштвеним контекстом њихових средина. Тако је македонско становиште ишло у правцу истицања да је децентрализација била неопходна за очување равнотеже међу народима Југославије, уз уочавање потенцијалних проблема који могу настати уколико прокламована аутономија буде прешироко схваћена, док је словеначко становиште претежно било усмерено ка критици централизма и ишло је у правцу захтева за већим овлашћењима република унутар Југославије.⁴¹ У Босни и Херцеговини је, с обзиром на њену сложену етничку структуру, питање аутономије покрајина у контексту федерализма посматрано са забринутости због могућег подстицања сепаратистичких тенденција, а слично се на ово питање гледало и у Црној Гори у којој се сматрало да превелика аутономија може довести до фрагментације политичког система.⁴²

Сумирајући све напред наведено, можемо закључити да је аутономија покрајина, замишљена као механизам за јачање равноправности и стабилности, у пракси открила дубоке противречности. Устав је формално омогућио

³⁷ Ј. Ђорђевић, *Југословенски федерализам*, Београд, 1985, 29.

³⁸ П. Николић, *Правна држава и друштвени односи*, Београд, 1983, 112.

³⁹ Уставни модел није предвидео ефикасне механизме за решавање спорова између републичких и покрајинских власти, што је резултирало паралелним функционисањем институција које су често биле у сукобу. Ј. Стефановић, *Федерализам и уставна политика*, Нови Сад, 1984, 78.

⁴⁰ У литературу се истиче да је модел аутономије преседан који је отворио врата за захтеве за децентрализацијом и у другим републикама, и да су овлашћења покрајина у Србији била показатељ слабости центра, што је подстицало сличне захтеве у Хрватској. М. Бабић, *Федерализам у кризи*, Загреб, 1988, 64. Аутономија Војводине створила правну асиметрију не само у Србији, већ унутар федерације као целине, што је изазвало ревизионистичке тенденције у Хрватској у којој је српска мањина захтевала слична права као она која су дата Војводини. Ж. Пуховски, *Право и политика у СФРЈ*, Загреб, 1988, 138.

⁴¹ К. Глигоров, *Мекедонија е се што имаме*, Скопје, 2001; Ф. Вуџар, *Razvoj jugoslovenskega federalizma*, Ljubljana, 1983.

⁴² М. Филиповић, *Југословенска идеја и државна заједница Југославија*, Сарајево, 1987; В. Стругар, *Федерализам и југословенска држава*, Титоград, 1986.

аутономију Косова и Војводине, али је истовремено створио правну асиметрију која је изазвала политичке тензије.⁴³ Док су Косову и Војводини формално дата овлашћења блиска републикама, недостатак координације са републичким властима и злоупотреба аутономије за политичке циљеве довели су до правне несигурности и тензија. Перспективе из Београда, али и других република, указују на то да је овакав модел створио асиметричан федерализам, који је и *de jure* и *de facto*, Србију ставио у позицију да буде једина република која нема исту позицију унутар ове федерације, што јој је и дало епитет асиметричности. Ово је временом додатно ослабило унутрашњу кохезију Југославије и сигурно утицало на убрзавање процеса дезинтеграције федерације. На тај начин су уставне одредбе о аутономији покрајина показале номиналност у свом пуном капацитету, и то тако што је једна теоријски напредна идеја трансформисана у извор политичких и правних криза.

IV ПРАВО НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ

Право на самоопредељење у Уставу СФРЈ из 1974. године није било само декларативни принцип, већ је постављено као још један темељни елемент на коме је засновано постојање федерације (поред децентрализације и аутономије покрајина). Формулација да су се народи „на основу права на самоопредељење, укључујући и право на отцепљење, изразили вољу да живе у федеративној држави“ представљала је покушај синтезе између идеолошког наслеђа социјалистичке револуције и специфичности југословенског друштва.⁴⁴

Међутим, уставни текст је изоставио кључне механизме за примену овог права, чиме је створио правни парадокс. Наиме, право које је формално омогућавало дезинтеграцију државе постало је теоријски антагонистичко у односу на циљ очувања државног јединства. Уместо да ово право послужи као механизам заштите равноправности, оно је постало средство политичке манипулације, често коришћено за остваривање републичких и етничких интереса.

Порекло права на самоопредељење могу се пратити још од Резолуције Коминтерне, која је 1920-их година поставила право народа на самоопредељење, укључујући право на отцепљење, као један од основних принципа борбе против империјализма.⁴⁵ Југословенски комунисти су овај принцип усвојили као средство за легитимизацију борбе против краљевине Југославије, али и као инструмент за придобијање мањих народа унутар будуће социјалистичке федерације. Након Другог светског рата, право на

⁴³ Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974 (чл. 243 и 282).

⁴⁴ Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974 (чл. 1).

⁴⁵ Ј. М. Влајнић, *Право народа на самоопредељење у међународном праву*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2022, 13.

самоопредељење трансформисано је у основни принцип федерације. Формално, народи су имали једнака права, али су практично одлуке о државном уређењу биле централизоване у рукама Савеза комуниста. Устав из 1974. године кодификовао је овај принцип, али у контексту слабљења централизоване власти и јачања републичких структура.

Иако је право на самоопредељење формално дефинисано, уставни текст није обухватио следеће аспекте: а) Устав није предвидео јасне процедуре за спровођење права на самоопредељење. Да ли је било потребно референдумско изјашњавање на нивоу целе федерације или само на нивоу републике? Ова правна неодређеност постала је извор спорова током 1990-их; б) Према уставу, право на самоопредељење припадало је народима (концепт народа), али није било јасно дефинисано да ли су то републички народи или сви национални колективитети. На пример, да ли су Срби у Хрватској и БиХ имали право на самоопредељење у односу на републике у којима су живели; в) Републике су у пракси почеле да тумаче право на самоопредељење као право на суверенитет, чиме су игнорисале федерални оквир.

Проглашавајући независност 1991. године, Словенија се позвала на уставну одредбу о праву на самоопредељење. Иако је формално поступала у складу са уставом, њен једностранни акт није био усаглашен са савезним правним оквиром, што је изазвало оружани сукоб. У Хрватској је право на самоопредељење тумачено као искључиво републичко право, што је довело до конфронтације са српском мањином која је захтевала исто право унутар нове државе. У БиХ референдум о независности 1992. године одржан је без учешћа српског народа, што је отворило питање легитимности одлуке о отцепљењу и допринело избијању рата. Србија је право на самоопредељење интерпретирала као право целокупног српског народа, чиме је настојала да спречи дезинтеграцију федерације.⁴⁶

Уставни модел права на самоопредељење допринео је не само правној несигурности, већ и политичким тензијама које су на крају довеле до распада Југославије. Формалност права без јасног оквира за његову примену оставила је простор за политичке манипулације. Овај принцип постао је инструмент за остварење различитих циљева: а) републике су га користиле за легитимизацију отцепљења; б) националне мањине су захтевале исто право унутар новоформираних држава; в) федералне институције су губиле контролу, чиме је државно јединство постало неодрживо.

Међународно право признаје право на самоопредељење углавном у контексту деколонизације, али не и унутар постојећих суверених држава. Југословенски модел био је изузетак, али је његова интерпретација током кризе довела до интернационализације конфликта. Међународна заједница је деловала реактивно, признајући нове државе без покушаја да се очува

⁴⁶ М. Поповић, *Федерализам у Југославији*, Подгорица, 1995, 78.

јединство федерације. Она је заправо била неутрална према уставној формулацији права, али је у пракси признала нове државе без узимања у обзир правних недоречености.⁴⁷

Право на самоопредељење, дефинисано Уставом СФРЈ из 1974. године, представља јединствен пример номиналне уставне одредбе која је, уместо да допринесе стабилности, постала извор политичке и правне несигурности. Његова примена открива дубоку противречност између прокламованих принципа и практичних последица, што је у крајњој линији допринело распаду Југославије.⁴⁸ Ово право се посматрало као политичко средство за очување равноправности народа, а не као јасан правни инструмент, док је са друге стране оно морало бити номинално због недостатка јасног институционалног оквира (јасне процедуре) за његово спровођење, а што је и оставило простора за дезинтеграцију федерације.⁴⁹ Према томе, иако је право на самоопредељење прокламовано као право свих народа, оно је остало противречно, јер није било праћено јасним правним механизмима за његову примену.

V САМОУПРАВЉАЊЕ

Једна од најзначајнијих одредница Устава СФРЈ из 1974. године била концепција самоуправљања, која је постављена као основа друштвено-економског система. Формално, овај модел је био заснован на друштвеној својини и непосредном учешћу радника у процесу одлучивања. У теорији, самоуправљање је представљало револуционарну идеју која је требало да демократизује друштво и створи јединствен социјалистички модел. Међутим, у пракси, јаз између нормативног оквира и стварности открива дубоке противречности овог концепта.

Концепт самоуправљања представљао је срж југословенског социјалистичког система и био идеолошка основа која је требало да помири социјалистичке принципе и демократију.⁵⁰ Као својеврсни експеримент, самоуправљање је представљало покушај да се у пракси имплементира „економска демократија“.⁵¹ Овај концепт, који је развијен у делима Едварда

⁴⁷ Д. Јовић, *op.cit.*, 145.

⁴⁸ Карл Левенштајн анализира „номиналне“ уставе као уставе који формално постоје, али у пракси нису у стању да ускладе политичку реалност са декларисаним нормама. К. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957, 147-150. Ова класификација даје разумевање како формални уставни оквири, попут Устава СФРЈ из 1974. године, могу бити номинални јер нема механизма за примену кључних одредаба, као што је право на самоопредељење.

⁴⁹ Д. Јовић, *op.cit.*, 145-149.

⁵⁰ Е. Кардељ, *Самоуправљање и социјализам*, Љубљана, 1978, 45-50.

⁵¹ *Ibid.*

Кардеља, требао је да створи социјалистичку алтернативу централизованим моделима Источног блока. Едвард Кардељ, као један од водећих теоретичара социјалистичког система у СФРЈ, дефинисао је самоуправљање као највиши степен социјалистичке демократије јер самоуправљање „превазилази класичне хијерархијске односе, омогућавајући радницима да преузму контролу над средствима за производњу и сопственим радом“.⁵² Он је сматрао да је друштвена својина основа политичког и економског система која ће омогућити децентрализацију власти и равноправно учешће радника у доношењу одлука.

Нормативни оквир Устава СФРЈ из 1974. године ослањао се на овај концепт, успостављајући институције попут основних организација удруженог рада (ОУР), радничких савета и самоуправних интересних заједница (СИЗ). Раднички савети имали су задатак да одлучују о свим кључним питањима, укључујући расподелу прихода, инвестиције и производне планове.⁵³

Иако је теоријски постављен као механизам за демократизацију друштва, овај модел је врло брзо постао предмет бројних критика. Кардељев оптимизам у погледу друштвене својине често је оцењиван као идеалистички, јер није у потпуности предвидео конфликте између децентрализације и потребе за централистичком контролом, који ће касније изазвати озбиљне проблеме у примени.

У пракси, самоуправљање је наишло на бројна ограничења. Раднички савети, иако формално независни, често су били под утицајем руководства предузећа и политичких структура, што је нарушавало њихову аутономију.⁵⁴

⁵² Е. Кардељ, *Самоуправна демократија - основа социјалистичког друштва*, Љубљана, 1977, 25-32.

⁵³ Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974 (чл. 3-5).

⁵⁴ Текстилна индустрија СФРЈ представљала је један од кључних сектора привреде који је запошљавао велики број радника и представљао основу локалне економије у многим срединама. Ове фабрике биле су организоване као ОУР-и у којима су раднички савети имали формално кључну улогу у процесу производње (планирање производње, расподелу прихода, инвестиције у нову опрему и запошљавање нових радника). У пракси, овај систем наилазио је на бројне препреке. Руководства ових фабрика биле су блиско повезане са политичким структурама (комунистичком партијом), што је доводило до тога да се стратешке одлуке доносе „одозго“, а не кроз колективни консензус радника. Тако су раднички савети били сведени на формална, административна тела која и када би донела одређену одлуку, на пример о набавци текстилне опреме, која би допринела повећању продуктивности, ова одлука би била промењена договором руководства фабрике и републичких органа због економске неисплативости. То је код радника стварало осећај фрустрације и маргинализације. Слична ограничења могла су се наћи и у другим индустријским гранама. Недостатак стварне децентрализације, економске и регионалне разлике, као и утицај политичких структура, представљали су кључне изазове за примену самоуправљачког модела.

Основани на принципима колективног одлучивања, раднички савети је требало да осигурају да радници непосредно управљају средствима за производњу и доносе одлуке о свим важним питањима пословања.⁵⁵ Кључни проблем била је недовољна економска аутономија предузећа, што је утицало на одлуке радничких савета које су биле условљене спољним факторима, попут републичких економских планова.⁵⁶ Слично томе, и самоуправне интересне заједнице (СИЗ), биле су осмишљене као средство за демократизацију јавних услуга (нпр. у здравству, образовању и становању), али су такође служиле као продужена рука политичких органа јер су одлуке доносилиле управе у сарадњи са републичким или локалним властима, односно њиховим партијским руководством.⁵⁷

Примена самоуправљања значајно је варирала у различитим републикама, што је додатно истицали његову номиналну природу. У Србији је самоуправљање често критиковано због свог доприноса економској дезинтеграцији, јер је децентрализација довела до слабије координације међу републикама. Слично, у Босни и Херцеговини, самоуправљање је било ограничено на градске средине, док су рурални региони остали искључени из ових процеса.⁵⁸ У Словенији је систем боље функционисао у развијенијим регионима, али је критикован због своје нефлексибилности у условима глобалних економских промена. У Хрватској је посебно истакнут проблем корупције у оквиру СИЗ-ова и регионалне неравнотеже, где је самоуправљање често било сведено на формалност.⁵⁹

Према томе, иако је самоуправљање у југословенском социјалистичком систему било замишљено као иновативни модел друштвене демократије, у пракси је остало оптерећено ограничењима и контрадикцијама. Формално представљено као механизам за јачање утицаја радника, самоуправљање је у пракси било ограничено политичким структурама.⁶⁰ Овај јаз између прокламованих принципа и стварности самоуправљања илуструје номиналност Устава СФРЈ из 1974. године, који је теоријски обећавао демократизацију, али је у пракси осигуравао континуитет централизоване моћи.

Раднички савет-основна полука самоуправљања, www.dnevnik.rs, датум приступа 01.11.2024. године.

⁵⁵ Е. Кардељ, *Самоуправљање у социјализму*, Београд, 1979, 45-50.

⁵⁶ Б. Хорват, *Политичка економија социјализма*, Загреб, 1977, 88-92.

⁵⁷ Р. Супек, *Самоуправљање и друштвена моћ*, Загреб, 1977, 88-92.

⁵⁸ Е. Омеровић, *Руралне области и самоуправљање: Примена у Босни и Херцеговини*, Друштвени преглед, 1982, 78-79.

⁵⁹ Р. Супек, *op.cit.*, 95.

⁶⁰ Ј. Стефановић, *Социјалистичко самоуправљање у теорији и пракси*, Правни факултет Универзитета у Београду, 1982, 34.

VI ЗАКЉУЧАК

Устав СФРЈ из 1974. године, као кључни документ југословенског уставног уређења, покушао је да помири сложене етничке, економске и политичке реалности федерације. Декларисане норме о децентрализацији, аутономији, праву на самоопредељење и самоуправљању биле су осмишљене да обезбеде равноправност и демократски карактер државе. Међутим, анализа показује да су ове одредбе остале у великој мери номиналне, јер су у пракси често биле у супротности са стварним политичким и економским процесима.

Прво, принцип децентрализације власти, иако формално прокламован као средство јачања федералног система, у пракси је довео до слабљења федералног центра. Републике су стекле широка овлашћења, али без адекватних механизма за координацију, што је често резултирало конфликтима. Положај Србије, нарочито у односу на њене аутономне покрајине Косово и Војводину, посебно је осветлио противречности овог модела.

Друго, одредбе о праву на самоопредељење, укључујући и право на отцепљење, представљале су једну од највећих контрадикторности Устава. Уместо да обезбеде државно јединство, ове норме су постале инструмент за распад федерације. Недостатак јасних процедура за примену овог права и различита тумачења у републикама довели су до дубоких политичких сукоба током 1990-их година.

Треће, систем самоуправљања, као један од најамбициознијих елемената југословенског социјализма, у пракси је постао номиналан. Раднички савети су били под сталном контролом партијских структура, док су економска неефикасност и регионалне неједнакости додатно ослабиле овај систем. Међутим, кључни узрок номиналности Устава лежи у дубљој вредносној кризи југословенског друштва. Када не постоји сагласност између најважнијих друштвених чинилаца око тога које су вредности које их повезују, чак и највештија рука уставотворца не може написати уставни текст који ће важити за дужи временски период. Устав СФРЈ из 1974. године није био само правни документ, већ и огледало дубоких политичких, економских и културних подела које су обележиле југословенску стварност.

Суштинско питање којим смо се бавили било је да ли су одредбе Устава из 1974. године могле бити повод за дестабилизацију и распад државе или је то последица њихове (не)примене и тумачења. На основу анализе, може се закључити да су обе компоненте играле значајну улогу. Устав је, са једне стране, формално обезбедио оквир који је остављао простора за различита тумачења, док је, са друге стране, његова примена била у супротности са прокламованим принципима. Позната је идеја да Право није само скуп норми, већ путоказ за изградњу заједничког живота, и он има вредност само када успе да одговори на стварне потребе оних на које се примењује и који

га поштују (*Лон Фулер*). У том смислу, Устав СФРЈ из 1974. године остаје лекција коју нам пружа историја, о ограничењима нормативних пројеката који игноришу стварност. Он није само документ који је регулисао права и обавезе, већ и сведочанство једне друштвене и политичке епохе, подсетник да хармонија између норми и стварности не долази само из добрих устава или закона, већ из њихове доследне и искрене примене. Југословенски пример нас учи да је сваки правни систем успешан само онда када постане одраз дубоких и трајних тежњи друштва које жели да уобличи.

Литература

- Бабић, М., *Федерализам у кризи*, Загреб, 1988.
- Виџар, Ф., *Razvoj jugoslovenskega federalizma*, Ljubljana, 1983.
- Влајнић, Ј. М., *Право народа на самоопредељење у међународном праву*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2022.
- Глигоров, К., *Мекедонија е се што имаме*, Скопје, 2001.
- Димитријевић, М., *Уставни развој Југославије*, Београд, 1984.
- Ђорђевић, Ј., *Југословенски федерализам*, Београд, 1985.
- Ђорђевић, Ј., *Уводна реч о неким основним политичким и уставноправним питањима уставних промена*, „Дискусија о уставним променама“, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3/1971.
- Јовановић, С., *Политички процеси СФРЈ*, Београд, 1985.
- Јовић, Д., *Југославија: држава која је одумрла*, Загреб, 2003.
- Кардељ, Е., *Самоуправљање у социјализму*, Београд, 1979.
- Кардељ, Е., *Самоуправљање и социјализам*, Љубљана, 1978.
- Кардељ, Е., *Самоуправна демократија - основа социјалистичког друштва*, Љубљана, 1977.
- Ковачевић, М., *Мултиетичност и федерализам*, Нови Сад, 1985.
- Крбек, И., *О уставном развоју Југославије*, Загреб, 1979.
- Loewenstein, К., *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957.
- Марковић, Р., *Уставни систем Југославије*, Београд, 1991.
- Николић, П., *Право и политички системи*, Београд, 1988.
- Николић, П., *Правна држава и друштвени односи*, Београд, 1983.
- Омеровић, Е., *Руралне области и самоуправљање: Примена у Босни и Херцеговини*, Друштвени преглед, 1982.
- Павковић, М., *Децентрализација и економска политика Војводине*, Нови Сад, 1990.
- Павловић, Ђ., *Мултиетичност и уставно право*, Суботица, 1983.
- Поповић, М., *Федерализам у Југославији*, Подгорица, 1995.
- Пуховски, Ж., *Право и политика у СФРЈ*, Загреб, 1988.

- Ристановић, П. Р., *Српска интелектуална елита и косовско питање 1974-1989*, докторска дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, 2018.
- Селинић, С., *Иван Стамболић у архивским документима у првој половини осамдесетих година 20. века*, Архивска грађа у теорији и пракси, бр. 5/2022.
- Стефановић, Ј., *Федерализам и уставна политика*, Нови Сад, 1984.
- Стефановић, Ј., *Социјалистичко самоуправљање у теорији и пракси*, Правни факултет Универзитета у Београду, 1982.
- Стругар, В., *Федерализам и југословенска држава*, Титоград, 1986.
- Супек, Р., *Самоуправљање и друштвена моћ*, Загреб, 1977.
- Ђоровић, В., *Федерализам и његови изазови*, Љубљана: Нова Горица, 1984.
- Устав СФРЈ, Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974.
- Филиповић, М., *Југословенска идеја и државна заједница Југославија*, Сарајево, 1987.
- Хорват, Б., *Политичка економија социјализма*, Загреб, 1977.
- Шибер, И., *Политичка моћ у Југославији*, Загреб, 1989.

*Jelena Vučković, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac
jvuckovic@jura.kg.ac.rs
ORCID: 0000-0003-0598-7599*

NOMINALITY OF THE CONSTITUTION OF THE SOCIALIST FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA OF 1974 - NORMS AND REALITY

Abstract

The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia of 1974 was a key document in shaping the political and legal system of the Federation. Formally based on the principles of decentralization, autonomy, the right to self-determination, and socialist self-management, this constitution was conceived as a guarantor of the equality of all Yugoslav peoples, republics, and provinces. However, practice has pointed out significant discrepancies between the declared norms and their implementation, making the Constitution nominal in key aspects. Self-management, as the foundation of the socialist order, was formally promoted as a mechanism for strengthening the role of workers and citizens in decision-making. However, the political dominance of the League of Communists of Yugoslavia limited its actual application, making it declarative and legally ineffective. Similarly, the right to self-determination, the

decentralization of power, and the autonomy of the provinces were formally designed to ensure the stability of the federation, but, in the context of political realities, they often provoked legal and political conflicts. The paper deals with the key question: could the constitutional text have been the reason for the destabilization and disintegration of Yugoslavia, or did the inconsistencies arise from the (non)application and different interpretations of constitutional norms? Through the analysis of key provisions on the decentralization of power, autonomy of the provinces, the right to self-determination and self-management, as well as through the presentation of the views of prominent legal theorists, the paper examines the causes of legal uncertainty and political tensions that led to the destabilization of the federation.

Keywords: *Constitution of the SFRY 1974, nominality, right to self-determination, decentralization, autonomy, self-management, federation.*