

dr. sc. Mato ARLOVIĆ*

Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK 342.4(497.1) "1963"

DOI: 10.5937/adpn2404013A

Originalni naučni rad

NAČELO USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI I MEĐUSOBNI ODNOS REPUBLIČKOG I SAVEZNOG USTANOPRAVNOG SUSTAVA PO USTAVU SFRJ IZ 1963. GODINE

Sažetak

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine prihvatio je i normirao značajni broj novih rješenja radi ostvarivanja ideja, vrednota i ciljeva samoupravnog socijalističkog društva. Jedan od tih novuma je izražen i kroz sadržaj načela ustavnosti i zakonitosti pravnih akata, osobito u normiranju njihovog međuodnosa kao dijela republičkih i saveznog ustavnopravnog sustava. Radi se o potpuno novom pristupu u normiranju ustavnosti i zakonitosti u međuodnosu između republičkih i saveznih zakona, a napose u međuodnosu njihovih ustava. Njihovom analizom neupitno se dolazi do zaključka da je ustavotvorac takvim pristupom normiranja načela ustavnosti i zakonitosti jasno htio izraziti s jedne strane ustavnopravnu autonomiju socijalističkih republika, a s druge strane, istovremeno njihovu povezanost u okviru i putem saveznog ustavnopravnog sustava. Zapravo je i kroz tako institucionalizirano načelo ustavnosti i zakonitosti ustavotvorac neupitno htio iskazati ustavnopravnu autonomnost, državnost i suverenost socijalističkih republika unutar savezne države, s jedne strane i s druge strane, njihovu povezanost i uzajamnost putem saveznog ustavnopravnog sustava koji je trebao i morao biti pravni izraz uređenih društvenih odnosa utemeljenih na vrednotama, potrebama i interesima kako radničke klase na cijelom prostoru

* Autor je sudija i zamenik predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske. Elektronska adresa autora: mato_arlovic@usud.hr. ORCID: 0000-0001-8937-1753.

SFRJ, tako i njezinih konstitutivnih socijalističkih republika i njihovih naroda i narodnosti. Novo ustavno uređenje načela ustavnosti i zakonitosti, zatim institucionaliziranje ustavnog sudovanja, jamstvo ljudskih prava i sloboda te njihove zaštite pred ustavnim sudom, svrstava Ustav SFRJ iz 1963. godine u moderne ustave trećeg tipa (u Sweetovom smislu) koji uređuju modernu ustavnu državu. Kako je normativno pravno uređeno načelo ustavnosti i zakonitosti? Koje je sve ustavnopravne odnose i međudnose između pravnih akata (uključiv i ustava) republika i savezne države uspostavio? Zatim na koje se njegove nedostatke može kritički ukazati, pokušat ću dati moguće odgovore u ovom radu. Dakako, bez pretenzija da oni budu potpuni i općeprihvatljivi. Zapravo, u ovom radu želim otvoriti ovo pitanje jer ono to zaslužuje, ne samo zbog znanstvene radoznalosti, već i zbog aktualnih političko-pravnih potreba koje nameću nove europske integracije.

Gljučne riječi: ustav, ustavnost i zakonitost, ustavna i zakonodavna autonomija, institucionalizam, državnost, republika, federacija, SFRJ.

1. UVOD

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) iz 1963. godine, sam po sebi, bio je novitet među tada važećim ustavno-pravnim aktima. On je po prvi puta u svjetskoj ustavno-pravnoj regulativi uređivao društveno-politički, društveno-ekonomski, pravni i sveukupni društveni i državni poredak, polazeći od marksističke ideologije i njezinih temeljnih vrednota, ideala, načela i sloboda. Među njima su ponajprije ona koja treba-ju uspostaviti takve društvene odnose u cijeloj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji koji će omogućiti zasnivanje odnosa „među ljudima kao slobodnim i ravnopravnim proizvođačima i stvaraocima, čiji rad slu-ži isključivo zadovoljavanju njihovih ličnih i zajedničkih potreba“ (Ustav SFRJ iz 1963, osnovno načelo II, st. 1).

Tako normiran legitimni ustavni cilj i ideal treba se zasnivati i ostva-rivati na sustavu društvenih odnosa koji počivaju na: a) društvenom vlasništvu sredstava za proizvodnju, koja isključuju povratak „bilo kog sistema eksploatacije čovjeka od strane čovjeka i koja, ukidanjem otuđenosti čovjeka od sredstava za proizvodnju i drugih uslova rada, obezbeđuje uslove za samoupravljanje...“; b) „oslobođenje rada kao prevazilaženje istorijskih

uslovljenih društveno-ekonomskih nejednakosti i zavisnosti ljudi u radu, koja se obezbeđuje ukidanjem najamnih odnosa, samoupravljanjem radnih ljudi...“; c) pravu čovjeka „kao pojedinca i člana radne zajednice, da uživa plodove svoga rada i materijalnog napretka društvene zajednice prema načelu: Svatko prema sposobnostima – svakom prema njegovom radu...“; d) „samoupravljanju radnih ljudi u radnoj organizaciji; slobodno udruživanje radnih ljudi, radnih i drugih organizacija i društveno-političkih zajednica radi zadovoljavanja zajedničkih potreba i interesa...“; e) „demokratski politički odnosi, koji omogućavaju čoveku da ostvaruje svoje interese, pravo samoupravljanja i druga prava i uzajamne odnose...“; f) „jednakost prava, dužnosti i odgovornosti ljudi, u skladu s jedinstvenom ustavnošću i zakonitošću...“; g) „solidarnost i saradnja radnih ljudi...“; h) „ekonomska i socijalna sigurnost čoveka“ (Ustav SFRJ iz 1963, osnovno načelo II, st. 1). Ove vrednote, ideali i načela su osnova za društveno-ekonomski i politički sistem koji „proizlazi iz ovakvog položaja čovjeka i služi njemu i njegovoj ulozi u društvu“, istaknuto je u Osnovnom načelu II Ustava iz 1963.

2. USTAV SFRJ IZ 1963. GODINE, NOVITET U SUVREMENOM KONSTITUCIONALIZMU

Navedene vrednote, ideali, načela i slobode na kojima, u supstancijalnom smislu, počiva i iz kojih proizlazi sadržaj Ustava iz 1963. godine, time nisu iscrpljena. Dapače, koliko god ona bila važna, njih se ne može i ne smije razmatrati bez svih ostalih vrednota, ideala, načela i sloboda sadržanih u Osnovnim načelima od I do IX Ustava iz 1963. godine. Tek sva ona uzeta kao cjelina čine potpunu i validnu osnovu za tumačenje i sagledavanje cjeline Ustava iz 1963. godine, te njegove uloge, značaja i moguće (dosljedne) ostvarivosti u realnim društvenim odnosima. Ili u konkretnom smislu za njegovo proučavanje i spoznavanje kao konkretnog i funkcionalnog¹ ustavnog teksta. Da je tome tako, upućuju nas i načela koja se odnose na prava i slobode konstitutivnih naroda te narodnosti koji s njima zajedno žive i njihovih socijalističkih republika kao konstitutivnih dijelova SFRJ kao federativne države. Zatim, prava i slobode naroda i narodnosti koji žive u socijalističkim autonomnim pokrajinama u okviru Socijalističke Republike

¹ Pristup ustavu kao formalnom i funkcionalnom pravnom aktu prihvaćam u sadržajnom poimanju kako to čini McCormick u svojoj knjizi: „Institucije prava“ (2014,78), gdje piše „ustave treba shvatiti u funkcionalnom smislu, iako oni obično imaju i formalni te precizno definirani tekst usvojen nekim ustavnopravnim činom. Da bi država stekla ili održala obilježje pravne države u kojoj se vladavina prava u izvršavanju njezine vlasti u znatnoj mjeri ostvaruje, formalni ustav treba biti i funkcionalan – te djelujući – ustav.“

Srbije kao jedne od federalnih jedinica. Počevši od prava „svakog naroda na samoopredjeljenje uključujući i pravo na odcjepljenje“, pa nadalje, sve do načela na kojima počivaju međusobni odnosi između socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina, te njih prema SFRJ kao zajedničkoj federalnoj državi. Ne ulazeći u raspravu svih tih načela, vrednota, sloboda i ideala, ponajprije iz svrhe i namjene ovog rada te njome određenog njegovog opsega, odlučio sam se da o ovom problemu govorim na temelju analize načela ustavnosti i zakonitosti. I to polazeći od njegovog ustavnog reguliranja, te njegovog utjecaja, opsega i dosega na ustavnopravni položaj socijalističkih republika prema federaciji. Ali i na decentralizaciju zakonodavne vlasti, odnosno na ustavnu i zakonodavnu autonomiju socijalističkih republika u odnosu na Federaciju s jedne strane, a s druge strane kako je tako ustavno inaugurirano i propisano načelo ustavnosti i zakonitosti moglo utjecati na ostvarivanje vladavine prava u SFRJ.

Ustav SFRJ iz 1963. godine sam po sebi je, polazeći od njegovog formalno pravnog i supstancijalnog izričaja, novitet u ustavnopravnoj konstitucionalizaciji države koji do njegova pojavljivanja nije poznavala ni praksa ustavne regulacije ni teorijska spoznaja. Njegova originalnost proizlazila je upravo iz njegovog legitimnog cilja koji je bio usmjeren k ustavnopravnom ustroju društvene i državne zajednice koja počiva u društveno-ekonomskom i društveno-političkom smislu na novim socijalističkim samoupravnim odnosima među ljudima koji nisu u takvom obliku i sadržaju do tada egzistirali nigdje u svijetu, pa ni na prostoru same SFRJ.² Naime, i u SFRJ je on bio jedan od instrumenata nositelja ideološko-političke volje kakvo društvo treba izgraditi, a ne kako ono u realnosti egzistira. U tom smislu, radi se o revolucionarnom ustavotvorstvu³ zasnovanom na ideološkim pretpostavkama s velikim upitnikom koliko su one u realnom životu utemeljene i/ili su kao ideja, neovisno koliko je ona dobra ili loša utopija. Istovremeno nastojao je sadržajno obuhvatiti i sva nova dostignuća suvremenog konstitucionalizma kao što su: jamstvo i zaštita ljudskih prava i sloboda, ustavno sudovanje,⁴ elemente demokratskih načela u izboru i ustroju

² Sustav društvenih odnosa uređen ustavnim tekstom koji počiva na sredstvima u društvenom vlasništvu, samoupravljanju i vlasti radničke klase i svih radnih ljudi povijesni je pokušaj stvaranja novog slobodnog društva koji je pokušao samo na prostoru bivše SFRJ. Trajao je do disolucije SFRJ koja je nastupila početkom devedesetih godina.

³ Revolucionarno ustavotvorstvo poimam u sadržajnom smislu kako ga definira Isensee Josef, profesor ustavnog prava iz Njemačke u svojoj knjizi „Država, ustav, demokracija“ (Isensee 2004, 99).

⁴ „Jedna moderna zapadna demokracija (a smatram i bilo koja druga, pa tako i socijalistička, makar ona bila i samoupravna – primjedba M.A.) ne može se zamisliti bez ustavnog sudstva. Posebno, ostvarenje ideje ljudskih prava jedva da se može zamisliti bez djelovanja ustavnog sudstva. Najplemenitiji zadatak imaju pravni poredak i organi koji ga provode, tj. zaštitu slabijeg, zaštitu

tijela državne vlasti u okvirima jednopartijskog sustava, što je *contradictio in adjecto* s jedne strane, a s druge strane, ipak relativizira totalitarni oblik vlasti i stvara osnovu za njezinu transformaciju u autokratsku vlast, u okviru jednopartijskog političkog sustava.⁵ Zapravo je u svoj sadržaj kooptirao sve bitnije elemente ustava trećeg tipa u *Sweetovom* smislu, iako nije poživao na građanskom tržišnom i višestranačkom demokratskom sustavu.⁶

Na temelju tih činjenica s pravom možemo reći da se Ustav iz 1963. godine uvrstio u teorijsku koncepciju suvremenog modernog konstitucionalizma.⁷ Dakako, u svom formalno-pravnom izričaju, dok ocjena o tome koliko je on i funkcionalan ustav, moguće je dati tek nakon procjene u kojoj ga mjeri društveni poredak ostvaruje, odnosno „priznaje, štiti i razvija“ polazeći od „temeljnih načela“ suvremenog ili modernog konstitucionalizma (Bačić 2010, 78). No, potonje ne isključuje ocjenu da je po svom formalnom sadržaju i izričaju Ustav iz 1963. godine kao ustavno-pravni akt novitet koji se, upravo, po njemu izdvaja kao novi ustavni akt u odnosu na

manjina, u posebnoj je mjeri i zadatak ustavnog sudstva. To se ne može dovoljno naglasiti.“ Ovo ističe Ludvig Adamović (Ludwig Adamovich), ex predsjednik Ustavnog suda Austrije, na predavanju u Osijeku 1996. godine na temu: „Ustavni sud Austrije – prošlost, sadašnjost, vizija“.

- ⁵ Ustav SFRJ iz 1963. godine, uveo je niz novina u ustavnom uređenju Jugoslavije. Uz navedene u tekstu ovog rada možda nije nevažno reći da je njime promijenjeno ime savezne države i to iz Federativna Narodna Republika Jugoslavija (FNRJ) u SFRJ. No, veliki i značajan novitet koji je ustavotvorac donio Ustavom SFRJ iz 1963. godine jeste institucionaliziranje ustavnog sudovanja i Ustavnog suda SFRJ. Tako je SFRJ postala prva socijalistička zemlja u svijetu s ustavnim sudom i ustavnim sudovanjem. Potrebno je naglasiti da su i sve socijalističke republike, konstitutive članice SFRJ, svojim ustavima propisale ustavno sudovanje i utvrdile svoje ustavne sudove.
- ⁶ Sweet Alec Slone, pišući o ustavu trećeg tipa u svom radu „Ustavi i sudska vlast“ (2013, 165) ističe: „Jedan od najvažnijih razvoja u globalnoj politici posljednjih pedeset godina bila je konsolidacija ustava trećeg tipa kao standarda bez suparnika. Poanta nije u tome da su svi ustavi trećeg tipa jednaki. No, važna je široka globalna konvergencija u vjerovanjima da se samo ustavi trećeg tipa smatraju „dobrim“ ustavima. Ta se konvergencija naziva novim konstitucionalizmom [...] Nauk novog konstitucionalizma uključuje sljedeće: državne institucije uspostavljaju se pisanim ustavom i svoje ovlasti izvode isključivo iz njega; taj ustav propisuje konačnu vlast narodnu posredstvom izbora ili referendumu: prakticiranje javne vlasti, uključujući zakonodavnu vlast, zakonito je samo ako je u skladu s ustavnim pravom: ustav jamči katalog prava i sustav ustavnog sudstva za obranu tih prava; sam ustav specificira kako se može revidirati; ustavi uspostavljaju postupke koje treba slijediti u stvaranju različitih oblika prava. To su proceduralna ograničenja. Ako se postupak ne slijedi, stvorena pravna norma (zakon, administrativna odluka sudska presuda) ustavno nije valjana; prava su različiti tip metanorme po tome što nameću supstantivna ograničenja obavljanju javne vlasti.“

- ⁷ Kad se određuje naspram pojma suvremenog ili modernog konstitucionalizma, profesor Petar Bačić piše da tada „mislimo na skup pravnih i političkih ideja koje su se u zapadnom svijetu razvijale od pojave prosvjetiteljstva sve do današnjih dana. To su koncepti koji čine osnovu ustavno-demokratske političke i pravne misli i dioba i ograničenje državne vlasti, priznavanje i zaštita određenih osobnih prava (npr. zaštita privatnog vlasništva), te predstavnička vladavina. Te pojmove možemo promatrati i kao pokazatelje ustavnog razvoja svake suvremene države i društva“ (Vidjeti Bačić 2010, 78).

sve druge ustavne akte tadašnjeg demokratskog kapitalističkog i/ili nedemokratskog socijalističkog svijeta.

3. KLJUČNE ODREDBE USTAVA SFRJ IZ 1963. GODINE I AMANDMANA XVIII NA NJEGA O USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

Posebni novitet uveo je Ustav SFRJ iz 1963. godine u konstitucionalizaciji savezne države, i međuodnosa s njom, njezinih konstitutivnih jedinica, tj. socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina,⁸ koji, također, do tada nije bio poznat u ustavnopravnoj teoriji i u ustavnoj regulativi federativnih država. Taj novitet je sadržan u specifičnom, njemu (Ustavu SFRJ iz 1963. godine i kasnije Ustavu SFRJ iz 1974. godine) imanentnom načinu ustavnog kreiranja i reguliranja načela ustavnosti i zakonitosti. Ponajprije u njegovom području ispoljavanja koji se odnosi na ustavno reguliranje međuodnosa ustavnih i zakonskih akata konstitutivnih jedinica i federacije u okviru jedinstvenog ustavno-pravnog poretka federalne države, konkretno SFRJ.

Ključne odredbe koje se odnose na ovo područje i bitne su za njegovo proučavanje sadržane su u „Glavi VII. Ustavnost i zakonitost“, zatim u Amandmanu XVIII na Ustav iz 1963. godine, te u „Glavi XIII. Ustavni sud Jugoslavije“.

Najbitnije među njima su:

a) Glava VII, Ustavnost i zakonitost

Član 147.

Svi propisi i drugi opšti akti moraju biti u suglasnosti sa Ustavom Jugoslavije.

Svi propisi i drugi opšti akti koji se donose u republici moraju biti u suglasnosti i sa republičkim ustavom.

Član 148.

Republički ustav ne može biti u suprotnosti sa Ustavom Jugoslavije.
Republički zakon mora biti u suglasnosti sa saveznim zakonom.

⁸ Socijalističke autonomne pokrajine Vojvodina i Kosovo i Metohija u sastavu Socijalističke Republike Srbije pravno su dobile prve elemente konstitutivnih jedinica SFRJ tek Amandmanom XVIII na Ustav SFRJ iz 1963. godine, koji je donesen 1968. godine. Ovim Amandmanom „se u federativnom sistemu Jugoslavije pojavio još jedan, treći zakonodavac, tj. pokrajinski...“ vidjeti kod: Ivančević 1983, 37.

Svi ostali propisi i drugi opšti akti koje donose državni organi moraju biti u suglasnosti sa zakonom.

Statuti društveno-političkih zajednica, kao i statuti i drugi opšti akti radnih i drugih samoupravnih organizacija, moraju biti u suglasnosti sa ustavom i zakonom.

Član 149.

Ako je republički ustav u suprotnosti sa Ustavom Jugoslavije, primenice se Ustav Jugoslavije.

Ako republički zakon nije u suglasnosti sa saveznim zakonom, primenice se do odluke Ustavnog suda Jugoslavije savezni zakon.

Kad sud smatra da zakon koji treba primeniti nije u suglasnosti s ustavom, predložiće nadležnom vrhovnom sudu da pokrene postupak za ocenjivanje suglasnosti tog zakona s ustavom.

Član 150.

Ustavni sudovi odlučuju o suglasnosti zakona sa ustavom i o suglasnosti drugih propisa i opštih akata s ustavom i zakonom.

Ustavni sudovi, suglasno zakonu, pružaju i zaštitu prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava utvrđenih ustavom, kad su ove slobode i prava povređeni pojedinačnim aktom ili radnjom, a nije obezbeđena druga sudska zaštita.

b) Amandman XVIII

(konkretno njegovi stavci 3, 4, 5. i 6, toč. 2)

Prava i dužnosti autonomne pokrajine utvrđuju se pokrajinskim ustavnim zakonom u skladu sa načelima Ustava Jugoslavije i sa republičkim ustavom.

Za vršenje zadataka i poslova iz oblasti Ustavom utvrđenih isključivih prava i dužnosti federacije, na teritorijima autonomnih pokrajina odgovorne su i autonomne pokrajine u okviru svojih prava i dužnosti utvrđenih u skladu sa ustavom.*

Federacija štiti Ustavom utvrđena prava i dužnosti autonomnih pokrajina.

U slučaju nesuglasnosti saveznog zakona i zakona pokrajine, do odluke Ustavnog suda Jugoslavije primjenjuje se savezni zakon.

(*Odredbe toč. 2, st. 3. ovog amandmana, zamijenjena je Amandmanom XXXI, a odredba toč. 4, st. 3, ukinuta je Amandmanom XX)

c) Glava XIII. Ustavni sud Jugoslavije,
(čl. 241, st. 1, toč. 1, 2. i 3)

Ustavni sud Jugoslavije:

1. odlučuje o suglasnosti zakona sa Ustavom Jugoslavije;
2. odlučuje o suglasnosti republičkih zakona sa saveznim zakonom;
3. odlučuje o suglasnosti drugih propisa i drugih opštih akata organa i organizacija sa Ustavom Jugoslavije, saveznim zakonima i drugim saveznim propisima:

Član 244.

Ustavni sud Jugoslavije daje saveznoj skupštini mišljenje o tome da li je republički ustav u suprotnosti sa Ustavom Jugoslavije.

4. KRITIČKA OPAŽANJA GLEDE USTAVNE
I ZAKONSKE AUTONOMIJE U ODNOSU NA
SFRJ PO USTAVU IZ 1963. GODINE

Analizom citiranih odredbi Ustava iz 1963. godine, zatim citiranih dijelova Amandmana XVIII na njega, možemo utvrditi nekoliko stajališta koja su važna za razumijevanje jedinstva i konzistentnosti ustavnopravnog sustava SFRJ, posebice u odnosu na njegovu hijerarhijsku dimenziju. Zatim, kako se iz načela ustavnosti i zakonitosti može iščitati zakonodavno-pravna autonomija socijalističkih republika i autonomnih pokrajina, te u konačnici pitanje decentralizacije i dekoncentracije državne vlasti s federacije i njezinih organa prema socijalističkim republikama i autonomnim pokrajinama i njihovim tijelima.

Pravni sustav⁹ kao sveukupnost pravnih propisa koji pravno uređuju društvene odnose da bi bio primjenjiv i efikasan kao pravni poredak, zahtijeva svoju homogenost odnosno međusobnu nomotehničku usklađenost, jasnoću i preciznost upotrijebljenih pojmova i akata, dostupnost i njihovu razumljivost svim svojim adresatima. U kojoj mjeri je stipulacija formalnog teksta Ustava iz 1963. godine koji se odnosi na načela ustavnosti i zakonitosti,

⁹ U ovom radu se pod pravnim sistemom razumijevaju isključivo pravni propisi u njihovom hijerarhijskom poretku i to tako da su niži pravni akti u hijerarhijskom poretku pravnog sistema podređeni višim i *vice versa* da su viši pravni propisi (akti) u toj hijerarhijskoj strukturi nadređeni nižim pravnim propisima (aktima). Za razliku od njega, koji je, zapravo, jednodimenzionalan, pravni poredak ima svoju dvodimenzionalnost, sadržanu u normativnoj i stvarnoj komponenti. Drugim riječima, pravni poredak je po svom opsegu širi pojam od pravnog sistema, jer obuhvaća sve pravne propise konkretnog pravnog sistema, ali i stvarno djelovanje (činjenje, nečinjenje i propuštanje) svih adresata na koje se odnosi i to u konkretnom vremenu i prostoru.

utjecala i doprinosila navedenim zahtjevima kojima bi trebao udovoljavati cijeli ustavnopravni sustav na čijem je vrhu upravo on kao njegov najviši akt i najviše pravo, važno je sagledati kako radi njega samog tako osobito i zbog ciljeva koji su se takvim njegovim sadržajem htjeli postići. Naprosto zbog toga što njihova prihvatljivost za sve adresate, sama operabilnost i implementiranost ovisi o njihovoj (ne)razumljivosti, jasnoći, međusobnoj usklađenosti i konzistentnosti.

4.1. O ustavnoj autonomiji republika prema federaciji

Nije potrebno ulaziti u detaljnu analizu sadržaja citiranih odredbi da bi se moglo zauzeti stajalište da većini izloženih zahtjeva svojim normiranjem načela ustavnosti pa makar se radilo o novitetu ustavotvorac Ustava iz 1963. godine nije udovoljio. Nekoliko je pitanja koja me ovlašćuju da zauzmem ovakvo stajalište. Prvo, nepobitna je činjenica da je već stavkom 1. člankom 147. propisano da „svi propisi ...“ itd. moraju biti u suglasnosti s Ustavom Jugoslavije. Isti pristup u odnosu na načelo ustavnosti odnosi se i na sve propise koji se donose u republici glede njihove suglasnosti s ustavom republike. S druge strane, stavkom 1. članka 148. propisano je da republički ustav ne može biti u suprotnosti s Ustavom „Jugoslavije“. Kako je i Ustav propis, očigledno je da je odredba stavka 1. članka 148. terminološki neusklađena s odredbom stavka 1. članka 147. Ustava SFRJ. To potpuno jasno proizlazi iz upotrebe pojmova u suglasnosti (stavak 1. članak 147.) i ne može biti u suprotnosti (stavak 1. članak 148). Sama upotreba ovih pojmova, a bez ustavnog utvrđenja minimuma elemenata koji se moraju ustavno-pravno ispuniti da bi se definirao pojam „suprotnost“ i mogla povući njegova diferencija u odnosu na pojam „suglasnost“, otvara pitanje što se pod njima u sadržajnom smislu valja razumijevati s jedne strane, a s druge strane dok se taj sadržaj ne odredi u općeprihvaćenom poimanju oni mogu i izazivaju različito poimanje i tumačenja ne samo kod laika, već i kod pravnih eksperata.

Na ovaj problem je već, u svojoj skripti „Nomotehnika“ upozoravao prof. dr. sc. Vladimir Horvat, uz iznošenje svojih teorijskih stavova što se pod njima ima razumijevati. On o tome piše: „Tome bismo dodali da u pravnoj teoriji i njezinoj interpretaciji normi sadržanih u općim pravnim aktima valja terminološki, pojmovno i pravno precizirati izraze suprotnost i usklađenost odnosno u pravnim propisima sadržane formulacije u suprotnosti i protivno te u skladu ili u suglasnosti“ (Horvat 1980). „Po našem mišljenju dvije su pravne norme (odnosno dva opća pravna akta) „u

suprotnosti“ – kad se jednom normom ili aktom, priznato subjektivno pravo ne bi moglo realizirati primjenom druge norme. Stoga je razumljivo da moraju biti ništavne odredbe samoupravnih općih akata kojima se sadržaj nekog subjektivnog prava utvrđuje suprotno sadržaju tog prava utvrđenog u zakonu. Naprotiv, dvije pravne norme ili dva opća pravna akta nalaze se u „suglasnosti“ ili u „skladu“ kada jedna iz druge sadržajno proizlaze. Iz toga slijedi da pravni akti koji moraju biti u skladu ili u suglasnosti, stoje u hijerarhijskom odnosu pa postoji ustavom i zakonom utvrđeni postupak kojim se hijerarhijski niži akt ukida, odnosno poništava“ (Horvat 1980, 37).

Drugo, ponuđenim odgovorima na postavljena pitanja, iako su oni u svom sadržaju točni, samo smo na njih dobili djelomičan odgovor. Naime, ostaje i dalje pitanje radi li se u hijerarhijskom smislu o usklađenosti pravnog sustava kada niži pravni akt (ustav republike) ne mora biti u suprotnosti s višim pravnim aktom (Ustavom SFRJ) ili ne. To tim prije kada republički zakon mora biti u suglasnosti s republičkim ustavom (čl. 147, st. 2), ali i sa saveznom zakonom (čl. 148, st. 2). Takva regulacija otvara sama po sebi drugo pitanje, a to je u kojem su međuodnosu republički ustav i savezni zakon u hijerarhijskoj strukturi ustavno-pravnog sustava SFRJ.

Na postavljena pitanja nije lako dati odgovor niti on može biti jednostavan. Ponajprije zbog činjenice da hijerarhijska struktura pravnog sustava, po prirodi stvari podrazumijeva, da pravni akti unutar njega čine jedinstveni pravni predek uspostavljen na temelju podređenosti nižeg pravnog akta višem, odnosno nadređenosti višeg pravnog akta nižem. Stoga na postavljena pitanja nije moguće dati odgovor, a da se prije ne sagleda koji je legitiman cilj imao ustavotvorac kada je takvom regulacijom načela ustavnosti i zakonitosti postavio međuodnose između republičkog i federalnog ustava, na jednoj strani i republičkog ustava prema federalnom (saveznom) zakonu na drugoj. Zapravo se nužno otvara pitanje ustavne i zakonodavne autonomije republika na jednoj strani i na drugoj strani pitanje vladavine prava prilikom provede ustavno-pravnog poretka.

Propisujući da republički ustav ne može biti u suprotnosti s Ustavom Jugoslavije, ustavotvorac je 1963. godine normom ustavne snage (federalnog ustava) uz zakonodavnu uveo i ustavnu autonomiju socijalističkim republikama kao konstitutivnim članicama federacije. Svojim ustavnim utvrđenjem on je istovremeno potvrdio državno-pravni status svakoj od socijalističkih republika s pravom da ima svoj ustav koji ne može biti u suprotnosti s Ustavom SFRJ. Istovremeno, takvo ustavno utvrđenje međuodnosa između republičkog i federalnog ustava bio je izraz legitimne (moguće) namjere i cilja saveznog ustavotvorca da republikama otvori prostor

ustavno-pravne autonomije, ali u okviru ustavnog okvira utvrđenog u Ustavu SFRJ. Sama po sebi ustavno-pravna autonomija je sadržajno obuhvaćala a) djelomičnu decentralizaciju i b) dekoncentraciju državne, u prvom redu zakonodavne vlasti. Decentralizacija i dekoncentracija zakonodavne vlasti očitovala se u ustavno-pravnoj činjenici da je Ustav iz 1963. godine u SFRJ inaugurirao u početku dva zakonodavca – federalnog i republičkog. Kako sam rekao u početku, vrlo brzo, pod pritiskom (ne)opravdanih zahtijevanja od strane socijalističkih autonomnih pokrajina, Amandmanom XVIII na Ustav iz 1963. godine, inaugurirat će i trećeg zakonodavca, ali ne i ustavotvorca. To su tim Amandmanom postale socijalističke autonomne pokrajine. Međutim, Amandmanom XVIII socijalističke autonomne pokrajine nisu dobile pravo da donesu svoje ustave, već su dobile samo pravo da se njihova prava i dužnosti utvrđuju ustavnim zakonom u skladu s načelima Ustava „Jugoslavije i s republičkim ustavom“ (Amandman XVIII na Ustav iz 1963. godine, toč. 2, st. 2). Uzgred budi rečeno, vrlo brzo, donošenjem novog Ustava SFRJ 1974. godine socijalističke autonomne pokrajine su uz status zakonodavca, dobile i status ustavotvorca, jer su dobile ustavno pravo da svoja prava i dužnosti uređuju vlastitim ustavima. Takav ustavni status im je potvrđen i Ustavom Socijalističke Republike Srbije iz 1974. godine. Međutim, po Ustavu iz 1974. godine pokrajinski ustavi nisu mogli biti kao i republički u suprotnosti s Ustavom SFRJ (Ustav SFRJ iz 1974. godine, čl. 206, stavak 1), ali uz to oni nisu mogli biti u suprotnosti ni s Ustavom Socijalističke Republike Srbije (Ustav Socijalističke Republike Srbije iz 1974. godine, čl. 226).

Odgovor na pitanje što u sadržajnom smislu znači da republički ustavi ne mogu biti u odnosu na Ustav federacije, u suprotnosti, zapravo istovremeno daje i odgovor na pitanje kakva je kvaliteta ustavnopravne i zakonodavne autonomije te na temelju nje izvršene decentralizacije zakonodavne vlasti.¹⁰

Prvo što smatram potrebnim reći jeste ustavnopravna činjenica da Ustav SFRJ i ustavi socijalističkih republika nisu u istom rangu na ljestvici hijerarhijske strukture pravnih propisa (akata) koji čine pravni sustav SFRJ. Neovisno o istom nazivu, ipak je neupitna stanovita nadređenost Ustava SFRJ ustavima socijalističkih republika, odnosno podređenost potonjih Ustavu SFRJ. Navedena konstatacija proizlazi iz same stipulacije načela

¹⁰ Jedno od obilježja državnosti jest i pravo da tako organizirane zajednice ljudi na određenom teritoriju imaju suverenu vlast da same svojim ustavom uređuju svoje društvene odnose. Kada su one povezane s drugima u neki oblik savezne države, sama činjenica njezine ustavne samostalnosti upućuje na zaključak da se radi o konfederativnom savezu. Ako postoji ustavna povezanost između njih saveznim ustavom, to je prvi pokazatelj da se radi o federaciji. No što je ta povezanost manja i slabija to je veza unutar federacije labavija, odnosno slabija.

ustavnosti u dijelu koji se odnosi na međuodnos (s tog aspekta) između republičkih i federalnog Ustava.¹¹

Drugo je pitanje koliki je prostor ustavne autonomije otvoren socijalističkim republikama ustavnom stipulacijom načela ustavnosti po kojem republički ustavi ne mogu biti u suprotnosti s Ustavom SFRJ. Uz već citirano stajalište profesora Horvata smatram da je moguće prostor tako uspostavljene ustavne autonomije socijalističkih republika interpretirati i na sljedeće načine. Ponajprije ne bi bilo neprihvatljivo, po mom mišljenju, postupanje republičkog ustavotvorca ako bi neko pitanje odnosno društveni odnos koje nije regulirao federalni Ustav samostalno regulirao. Samo i u tom slučaju, u sadržajnom smislu odredba republičkog ustava ne bi smjela biti u suprotnosti sa sadržajem saveznog Ustava, a morala bi, u skladu s člankom 108. stavkom 3. biti u skladu s njegovim načelima.

Treće; u razradi pojedinih ustavnih načela, prava, sloboda i dužnosti koji su sadržani u federalnom ustavu, smatram da republički ustavotvorac ima široko područje vlastite regulative, ali je nesporno dužan voditi računa da u toj regulativi ne stipulira u procesnom i/ili sadržajnom smislu takvu odredbu u republičkom ustavu koja bi bila suprotna sadržaju pojedine odredbe i/ili bila nesuglasna s načelima Ustava SFRJ kao cjeline.

Četvrto; na temelju članka 108. stavka 3. u vezi sa stavkom 1. istog članka Ustava SFRJ iz 1963. godine koji propisuje: „Prava i dužnosti republike utvrđuju se republičkim ustavom u skladu s načelima ovog ustava“ (Ustav SFRJ iz 1963. godine, čl. 108, stavak 3). Kako se, u osnovi, sva prava i dužnosti socijalističke republike kao državne socijalističke demokratske zajednice zasnovanoj na vlasti radnog naroda i samoupravljanju (vidjeti pobliže: Ustav SFRJ iz 1963. godine, čl. 108, st. 1), uređuju u republičkom ustavu, to je člankom 108. stavkom 3. određena linija razgraničenja do kojeg stupnja seže ustavna autonomija socijalističke republike u odnosu na federaciju odnosno ustava socijalističke republike u odnosu na Ustav SFRJ. Krajnji doseg do kojeg republički ustav može imati svoju autonomiju u odnosu na federalni je, zapravo, određen s dva mjerila. Prvim, njegov sadržaj odnosno on sam ne može biti u suprotnosti pojedinim odredbama sadržanim u člancima Ustava SFRJ, i drugo, prava i dužnosti republike koja se uređuju republičkim ustavom moraju biti u skladu s načelima federalnog ustava. Drugim riječima, ustav socijalističke republike u svom sadržajnom smislu koji se odnosi na uređenje prava i dužnosti republike mora biti u

¹¹ Stupanj nadređenosti Ustava SFRJ iz 1963. godine ustavima socijalističkih republika još je razvidnija ako se ima u vidu njegova odredba članka 108. stavka 3. koji propisuje „Prava i dužnosti republike uređuje se republičkim ustavom u skladu s načelima ovog ustava.“

skladu s načelima federativnog ustava, odnosno odredbe republičkog ustava kojima se uređuje ovo područje moraju biti u skladu s načelima višeg pravnog akta (Ustava SFRJ). Zapravo, ustav republike u odnosu na načela federalnog ustava se nalazi u čistom i čvrstom hijerarhijskom odnosu, odnosu podređenosti nižeg pravnog akta prema načelima na kojima počiva viši pravni akt, tj. federalni ustav. U svim drugim područjima on ne može u materijalno-pravnom, dakle sadržajnom smislu, biti u suprotnosti s federalnim Ustavom, odnosno Ustavom SFRJ.

Peto; savezni ustavotvorac je *expressis verbis* propisao i koje su posljedice u slučaju kada je republički ustav u suprotnosti s Ustavom SFRJ. Tako Ustav SFRJ iz 1963. godine izričito propisuje u članku 149. stavku 1. „Ako je republički ustav u suprotnosti s Ustavom Jugoslavije, primjenice se Ustav Jugoslavije“ (Ustav SFRJ iz 1963. godine, čl. 149, st. 1).

Međutim, za poštivanje i ostvarivanje vladavine prava iznimno je važno znati koje je tijelo nadležno utvrditi je li republički ustav suprotan Ustavu Jugoslavije i ako to utvrdi tko će donijeti odluku po sili samog Ustava SFRJ da se tada primjenjuje on, a ne republički ustav. Postupak koji se provodi u ovakvom slučaju, kao i u konačnici nadležno tijelo koje donosi konačnu odluku, ne samo da ne daju nužna, potrebna i u demokratskom društvu opravdana jamstva da će to učiniti u skladu s vladavinom prava, već se s pravom može zaključiti da će to učiniti u skladu s voljom političke vlasti te njezinih interesa i potreba. Naime, u konačnici, odluku je li ili nije republički ustav u suprotnosti s Ustavom Jugoslavije donosi Savezna skupština na temelju mišljenja o tom pitanju koje joj daje Ustavni sud Jugoslavije (Ustav SFRJ iz 1963. godine, čl. 244).

Prilikom zauzimanja stajališta na osnovu kojih će donijeti svoje mišljenje, Ustavni sud SFRJ ocjenjuje je li republički ustav u suprotnosti s federalnim polazeći od cjeline ustavnih tekstova.¹² Dakle, počevši od načela

¹² Kod provođenja apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti (u ovom slučaju ocjene ustavnosti jednog ustavnog akta prema drugom ustavnom aktu), ustavnim aktima se pristupa u njihovoj cjelini (sveukupnosti), naprosto stoga što je ustavni akt sam po sebi cjelina. O potrebi uzimanja ustava kao cjeline kad se u odnosu na njega provodi postupak apstraktne kontrole ocjene ustavnosti i zakonitosti, u svojoj praksi ustavnog sudovanja zauzeo je stajalište Ustavni sud Republike Hrvatske riječima: „Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupati na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se jedinstveno Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedine odredbe. Stoga se ni jedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati. Drugim riječima, svaka pojedina ustavna odredba uvijek se mora tumačiti u skladu s najvišim vrijednostima ustavnog poretka koji su temelj

pa sve do konkretnih sadržajnih odredbi koje su na izravan i/ili neizravan način važne je li utječu i/ili mogu utjecati na ocjenu ustavnosti republičkog ustava u odnosu prema federalnom ustavu. Takva situacija nužno dovodi do toga da Ustavni sud SFRJ ocjenjuje, uz ostalo, u kojem se odnosu s aspekta ustavnosti nalazi republički ustav prema načelima federalnog ustava. Zapravo se svaka ustavna odredba uvijek, kako onog ustava koji se osporava, tako i one sadržane u Ustavu u odnosu na koje se ustavnost prethodne dovodi u pitanje mora tumačiti polazeći od pitanja njihove usklađenosti s načelima na kojima počiva ustav, ali i s njegovim sadržajem kao cjelinom. Upravo ta činjenica otvara kafkijansko pitanje s kojim se moraju suočiti suci Ustavnog suda SFRJ prilikom zauzimanja i davanja mišljenja Saveznoj skupštini je li ili nije osporavani republički ustav u cjelini ili u pojedinom svom dijelu u suprotnosti s federalnim ustavom. Naime, oni su stavljeni u dvostruku poziciju samim normama Ustava SFRJ. Prvo, ocjenjujući osporeni republički ustav moraju ocijeniti je li u skladu s načelima na kojima počiva savezni sustav, barem u pitanjima koje republički ustav uređuje kao prava i dužnosti republike. Drugo, nakon što donese takvu ocjenu tada mora donijeti mišljenje je li osporena odredba ili cijeli ustavni akt republike u suprotnosti s federalnim ustavom. Pođimo od pretpostavke da se radi o pitanju, odnosno odredbi kojom republički ustav uređuje prava i dužnosti republike i da je ta odredba republičkog ustava osporena s aspekta povrede načela ustavnosti pred Ustavnim sudom SFRJ. Ako Ustavni sud utvrdi da ta odredba republičkog ustava nije u skladu s načelima saveznog ustava, unaprijed znamo kakvo će mišljenje, u supstancijalnom smislu glede suprotnosti republičkog ustava s federalnim, donijeti Ustavni sud SFRJ. On nema druge mogućnosti i mora donijeti mišljenje da je osporena odredba republičkog ustava (ili on u cjelini) suprotna saveznom ustavu. Naprosto stoga što ta njegova odredba nije u skladu s načelima saveznog ustava.

Prilikom raspravljanja i odlučivanja o tome je li osporena odredba republičkog ustava u skladu s načelima saveznog ustava nije nevažno upozoriti pred kojim se problemom u donošenju takve ocjene nalaze suci Ustavnog suda SFRJ. Naime, načela na kojima počiva savezni sustav (i/ili bilo koji drugi pravni akt) su u pravilu: a) u odnosu na svoj sadržaj određiva, ali nisu u cijelosti određena; b) ona su kao takva podložna interpretaciji ne samo kao pravne norme već i kao realni sadržaj društvenih odnosa na koje se odnose. Stoga su kod njihovog tumačenja suci izloženi (objektivnim

za tumačenje samog Ustava“ (Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-3789/2003 od 8. prosinca 2010. godine).

razlozima prisutnim u realnoj društvenoj stvarnosti) subjektivnim stavovima o tome što u sadržajnom smislu razumijevaju pod konkretnim načelom i/ili svim načelima u odnosu prema kojima ocjenjuju je li usklađena osporena norma republičkog ustava. Drugim riječima, hoćeš nećeš, na stajalište ustavnih sudaca o usklađenosti osporene norme republičkog ustava s načelima saveznog ustava, utjecat će uz ustavnopravni i drugi, npr. ekonomski, politički, kulturni razlozi.¹³

Kad se tome doda činjenica da je Savezna skupština u postupku raspravljanja i donošenja odluke o tome je li ili nije osporena odredba (ili cijeli akt) republičkog ustava u suprotnosti s federalnim ustavom, dužna se upoznati s mišljenjem Ustavnog suda SFRJ, ali nije kod donošenja konačne odluke njime vezana, onda ipak pretežu razlozi da se s pravom može zaključiti da je njezina konačna odluka primarno politička, a tek onda i ustavno-pravna. Iz izloženog je sasvim razvidno da sveukupna ustavnopravna situacija utvrđena u Ustavu SFRJ glede odlučivanja o mogućoj suprotnosti republičkog ustava (ili njegove pojedine odredbe) prema federalnom Ustavu nije osobito pogodna za ostvarivanje i jačanje vladavine prava i ustava. I to kako u odnosu na subjekte odlučivanja, tako i u odnosu na propisani postupak za odlučivanje te u odnosu na materijalni aspekt osnova za ocjenjivanje ovog oblika ustavnosti.

Sve navedeno upućuje na zaključak da je formalna ustavna autonomija republika u stvarnim ustavno-pravnim odnosima, vrlo relativizirana s aspekta njezine djelotvorne ostvarivosti. Nadalje, propisujući nadležnost Saveznoj skupštini da je ona ovlaštena ocijeniti je li ili nije republički ustav suprotan saveznom, doduše na osnovu mišljenja Ustavnog suda SFRJ, Ustav SFRJ je otvorio još najmanje dva pitanje. Prvo, glede relativiziranja vladavine prava kao jednog od važnog načela ustavnog sustava. Naime, konačnu odluku u ovom pitanju kao i odluku ako je republički ustav u suprotnosti sa saveznom, ona kao najviše političko tijelo vlasti u SFRJ, a ne neovisno i neutralno u odnosu na svaku vlast, državno tijelo koje je vezano u donošenju takvih odluka samo ustavom i vladavinom prava. Drugo, sam Ustavni sud SFRJ se u odnosu na ovo pitanje pojavljuje u ulozi servisnog tijela Saveznoj skupštini, vrlo slično onoj koju u odnosu na nju imaju njezina radna tijela. Takva njegova situacija negira njegovu ulogu kao ključnog tumača ustava, njegovog zaštitnika i čuvara u Haberleovom smislu (Häberle 2009, 353). Naprosto stoga jer takva njegova ustavna situacija u

¹³ Naime, ovdje je prilika za istaknuti „da ideali i vrednote demokratskog društva nisu neutralni. To su kategorije koje imaju moralni sadržaj i čine dijelove određene filozofije“, ističe profesor Petar Bačić (2010, 280).

odnosu na Saveznu skupštinu neupitno potvrđuje njegovu podređenost Saveznoj skupštini kao političkom tijelu, a ne samom Ustavu i njime propisanoj ustavnosti i zakonitosti.

4.2. O zakonskoj autonomiji republika prema federaciji

Prostor zakonodavne autonomije republika je, po mom mišljenju, savezni ustavotvorac propisujući načelo ustavnosti i zakonitosti za republičke zakone u odnosu prema federalnom ustavu i federalnom zakonu značajno suzio s jedne strane, a s druge strane kriterij ocjene pooštrio u odnosu na ocjenu ustavnosti republičkog ustava prema saveznom ustavu.

Ustav SFRJ iz 1963. godine je izrijekom propisao da „Republički zakon mora biti u suglasnosti sa saveznim zakonom.“ (Ustav SFRJ iz 1963. godine, čl. 148, st. 2). Drugo; njime je, također izrijekom propisano: „Svi propisi i drugi opšti akti moraju biti u suglasnosti s Ustavom Jugoslavije“ (Ustav SFRJ iz 1963. godine, čl. 147, st. 1). „Svi propisi i drugi opšti akti koji se donose u republici moraju biti u suglasnosti i sa republičkim ustavom“ (Ustav SFRJ iz 1963. godine, čl. 147, st. 2).

Kako je iz zbirne imenice „svi propisi“ izdvojen stavkom 1. člankom 148. samo republički ustav i određena mu drugačija kvaliteta odnosa prema Ustavu SFRJ po načelu ustavnosti, to valja zaključiti da se pod zbirnom imenicom „svi propisi“ nalaze i republički zakoni. Ispravnost ovog zaključka potvrđuje i sam Ustav SFRJ npr. u svojem članku 246. stavku 1. kad propisuje: „Kad Ustavni sud Jugoslavije utvrdi da republički zakon nije u suglasnosti s Ustavom Jugoslavije ili sa saveznim zakonom ...“. Iz citirane stipulacije primjenom metode zaključivanja *argumentum a contrario* proizlazi, nesporno da po Ustavu SFRJ u pojam svi propisi: a) ulaze kako republički, tako i savezni zakoni, drugi propisi i samoupravni opći akti samoupravnih organizacija i zajednica, ali je upitno ulaze li u njega i republički ustavi; b) da i republički i savezni zakoni moraju biti u skladu s njim i c) da republički zakon osim što mora biti u suglasnosti s federalnim i republičkim ustavom, mora biti u suglasnosti i sa saveznim zakonom. Tako propisano načelo ustavnosti i zakonitosti koje se odnosilo na republičke zakone, iznad njih je postavilo tri viša pravna akta (savezni zakon, republički ustav i Ustav SFRJ) s kojim su oni morali biti u skladu. Drugim riječima, navedena tri pravna akta su po svom hijerarhijskom položaju bili nadređeni pravni akti republičkim zakonima. Oni su, slijedom takvog svog hijerarhijskog položaja, u sadržajnom smislu proizlazili iz sadržaja im nadređenih akata.

Kako je vidljivo iz izloženog, Ustav SFRJ je svojom normom odredio ustavni okvir zakonodavne autonomije republikama. Krucijalni kriteriji koji se moraju poštovati za utvrđivanje tih granica propisani su u načelu ustavnosti i zakonitosti kojih se republički zakonodavac mora držati krećući se u svom autonomnom zakonodavnom prostoru prilikom donošenja republičkih zakona. Ti kriteriji su: a) republički zakon mora biti u suglasnosti kako s Ustavom SFRJ, tako i s ustavom republike; b) republički zakon mora biti u suglasnosti sa saveznim zakonom.¹⁴ Uspoređujući položaj republičkog zakona prema saveznom zakonu s takvim položajem republičkog ustava prema Ustavu SFRJ, očigledno je da je kriterij vezanosti, odnosno usklađenosti republičkog zakona prema saveznom zakonu, znatno stroži no što je u međudnosu između republičkog i saveznog ustava. Navedena ustavna situacija je pomalo neočekivana. Naime, bilo bi, po meni normalnije da je stupanj vezanosti republičkog ustava sa saveznim ustavom jači odnosno čvršći no što je to propisano za zakone. Ponajprije zbog same činjenice da se radi o ustavima koji u hijerarhijskom sustavu zauzimaju važniji položaj. Osim toga, nije logično rješenje da republički zakon ima isti stupanj usklađenosti s aspekta ustavnosti i zakonitosti prema saveznom zakonu koji ima prema Ustavu SFRJ i ustavu republike. Naime, takvim pristupom se, po osnovu načela ustavnosti i zakonitosti, savezni zakon *voleus nolens* nepotrebno i neopravdano izdiže na rang sličan ustavu. Zapravo bi bilo najlogičnije da je kod načela zakonitosti zadržan isti kriterij u međudnosu između republičkog i saveznog zakona kakav je propisujući načelo ustavnosti utvrdio savezni ustavotvorac za međudnos između republičkog i saveznog ustava, tj. da republički zakon ne može biti u suprotnosti sa saveznim zakonom.¹⁵

Polazeći od izložene ustavno-pravne situacije moglo bi se zaključiti da oni u odnosu na više pravne akte nemaju niti mogu imati nikakav autonomni karakter, što bi nas u konačnici moglo ponukati na zaključak da ne postoji nikakav stvarni, već samo formalni, prostor za zakonodavnu autonomiju republika u odnosu na Federaciju. Međutim, takav zaključak bio bi nepotpun, preuranjen i, zapravo, netočan. Naime, moguće je izložiti konkretne primjere koji pokazuju da je prostor zakonodavne autonomije republika u odnosu na Federaciju postojao i kao takvi je potvrđuju,

¹⁴ U supstancijalnom smislu načelo ustavnosti i zakonitosti za republičke zakone u odnosu prema Ustavu SFRJ, Ustavu SRH i saveznom zakonu utvrdio je i propisao i Ustav SRH iz 1963. godine u svom čl. 239, st. 1.

¹⁵ Uočenu nelogičnost je savezni ustavotvorac otklonio u novom ustavnom tekstu, tj. u Ustavu iz 1974. godine, gdje je u članku 307. stavku 2. propisao: „Republički i pokrajinski zakon i drugi propisi i opći akti ne mogu biti u suprotnosti sa saveznim zakonom ...“ (Ustav SFRJ iz 1974. godine).

unatoč tako utvrđenom načelu zakonitosti u odnosu između republičkog i saveznog zakona.

Navedenu tezu potvrđuje neupitna pravna situacija u slučaju kada zakonodavac nije (neovisno o njegovim razlozima) pojedino pitanje u okviru društvenih odnosa uopće pravno uredio, a republički zakonodavac iz svojih razloga to je pitanje zakonom uredio. U takvoj situaciji, republički zakonodavac mora voditi samo računa o tome da njegov zakon mora biti u skladu, kako s republičkim, tako i sa saveznim ustavom. Briga za njegovo usklađenje sa saveznim zakonom je tada potpuno suvišna. Naprosto zbog toga što saveznog zakona nema. Problem zakonitosti tog republičkog zakona može se (i otvara se) eventualno tek *ex post*, konkretno kada to pitanje zakonom naknadno uredi savezni zakonodavac. Ako bi u odnosu na pojedine odredbe i/ili prema cijelom saveznom zakonu, republički zakon bio neusklađen, to bi po Ustavu SFRJ iz 1963. godine rezultiralo (snagom njegovih odredbi) poništenjem tih odredbi, odnosno cijelog republičkog zakona ako je on kao cjelina neustavan i nužnim zahtjevom da se on uskladi sa saveznim zakonom. Sve do njegovog usklađenja u takvoj situaciji primjenjivao bi se savezni zakon, neovisno o tome što je republički zakon donesen, stupio na snagu i primjenjivao se prije donošenja saveznog zakona.¹⁶

Međutim, treba imati u vidu ustavnu činjenicu da je Ustavni sud Jugoslavije nadležan za provođenje postupka ocjene ustavnosti saveznog zakona. Nastaje vrlo interesantna ustavnopravna situacija kad Ustavni sud Jugoslavije, u postupku ocjene nesuglasnosti republičkog zakona sa saveznim zakonom, utvrdi da savezni zakon nije u skladu s Ustavom Jugoslavije. Tada će po Ustavu (vid. čl. 245, st. 3.) Jugoslavije, Ustavni sud Jugoslavije do donošenja svoje konačne odluke odlučiti da se ne primjenjuju odredbe saveznog zakona koje nisu u suglasnosti sa saveznim Ustavom. *Argumentum a contrario*, sam republički zakon bi se mogao i trebao u tom vremenu i dalje primjenjivati. I to je, nesporno neizravna potvrda zakonodavne autonomije republika.

U prethodnim pravnim situacijama, hipotetski gledano, moglo bi se otvoriti vrlo interesantno ustavno-pravno pitanje od iznimnog značaja za ocjenu stvarne kvalitete, kako ustavne, tako i zakonske autonomije,

¹⁶ Glede ocjene zakonitosti takvog republičkog zakona u odnosu na savezni zakon, Ustavni sud Jugoslavije postupat će u skladu s člankom 246. Istovremeno ovaj članak propisuje kakve posljedice po republički zakon ima odluka Ustavnog suda Jugoslavije kojom je utvrdio njegovu nesuglasnost s Ustavom Jugoslavije ili sa saveznim zakonom, kao i nadležnost tijela i rokove za njegovo postupanje da se otkloni utvrđena neustavnost i/ili nezakonitost republičkog zakona, prije no što on donese odluku o prestanku njegova važenja kao cjeline ili pojedine njegove osporene odredbe.

republika u odnosu na Federaciju, odnosno na stvarno implementiranje vladavine prava u SFRJ. Ta hipotetska situacija mogla bi nastati npr. u slučaju da je republički ustavni sud ocjenjivao ustavnost republičkog zakona prije donošenja saveznog zakona koji uređuje isto pitanje. Nadalje, da je republički ustavni sud nakon provedenog propisanog postupka utvrdio da je republički zakon u skladu s republičkim ustavom. Ako bi se nakon donošenja saveznog zakona (*post festum*) otvorilo pitanje ocjene zakonitosti prema njemu pred Ustavnim sudom SFRJ, Ustavni sud SFRJ bi se našao *volens nolens* u situaciji ne samo da ocjenjuje zakonitost republičkog zakona u odnosu prema saveznom zakonu, već podredno da ocjenjuje kako odluku ustavnog suda republike, tako i republičkog ustava. Dakako, također se otvara pitanje što u odnosu na njih ispituje Ustavni sud SFRJ, obzirom da mu je u konkretnom slučaju zadatak utvrditi je li ili nije republički zakon usklađen sa saveznim zakonom, a savezni zakon je u skladu sa saveznim Ustavom. Kako u kratkom vremenu važenja Ustava iz 1963. godine takvih hipotetskih situacija, koliko mi je znano nije bilo, neću davati moguće odgovore na nju. Ostavljam čitatelju da sam za sebe izvuče moguće zaključke. Dakako, osim jedne konstatacije. Ona se odnosi na ozbiljan prigovor nomotehničkoj kvaliteti Ustava iz 1963. godine. Naime, i ovaj slučaj pokazuje kako je on bio nedorečen, nejasan i otvarao mogućnosti za različite oblike voluntarističkog političkog postupanja, što je u državi vladavine prava jednostavno neprihvatljivo.

Poteškoće u razumijevanju republičke zakonodavne autonomije prema federalnom zakonodavstvu proizlazile su, iz Ustavom SFRJ iz 1963. godine utvrđene, zakonodavne nadležnosti Federacije. Naime, člankom 161. utvrđeno je da u oblasti zakonodavstvo federacija je nadležna da donosi: a) potpune zakone, b) osnovne i c) opšte zakone. S druge strane, republički ustavi su sadržavali odredbu da njihovo zakonodavno tijelo „kao osnovni nosilac prava i dužnosti Republike, neposredno i isključivo: (...) 2) donosi zakone, daje autentično tumačenje republičkih zakona; (...)“(Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1963. godine, čl. 170, st. 1, toč. 2). Polazeći od takve ustavne utvrđenosti zakonodavne nadležnosti između federacije i republika, postavlja se pitanje u kojem se okviru kreće zakonodavna autonomija republika.

Polazeći od propisanog načela ustavnosti i zakonitosti koje je važilo za republičke zakone, mogli bi zaključiti da se zakonodavna autonomija republika u odnosu na federaciju, mogla odvijati u sljedeća tri pravca. Prvo; u odnosu na potpune zakone koje je donosila federacija, republika je mogla donositi samo zakone koji su u funkciji provođenja saveznog zakona. U

tom smislu, ovi republički zakoni su, neovisno o svom imenu, imali status provedbenog propisa, odnosno onog koji imaju podzakonski akti. Samim time, u tom slučaju je zakonodavna autonomija republika bila samo formalna. Nikako i funkcionalna. U odnosu na osnovne zakone koje je donosila federacija, republički zakoni su u okviru svoje zakonodavne autonomije imali i/ili mogli imati dvostruku funkciju: a) provedbenu ulogu u odnosu na savezni zakon, ali i mogućnost da nedostatno regulirani odnos saveznim zakonom dodatno svojim zakonom razrade, odnosno propišu razradu prava i obaveza koje je već uredio savezni zakon i to isključivo u skladu sa saveznim zakonom; i b) pravno da uredi i razrade onaj dio društvenog odnosa koji federalni zakon kao osnovni nije obuhvatio. Dakle, da uređuju posebni dio društvenog odnosa kojeg savezni zakonodavac nije uređivao jer, po njemu nije ulazio u njegov osnovni sadržaj. No, i taj dio republičkog zakona je morao biti u skladu sa saveznim zakonom u onom dijelu koji je on uredio. Ali uvijek u skladu i s republičkim i saveznim ustavom.

Treći dio odnosi se na onaj ustavni okvir zakonodavne autonomije koji je savezni zakonodavac ostavljao u skladu s ustavom uređujući pojedini društveni odnos zakonom koji je imao opći karakter. Drugim riječima, ovdje je u zakonodavnu autonomiju republika ulazilo pravo da svojim zakonom urede sva ona pitanja koja nije uredio opći zakon, dakako u skladu s republičkim i saveznim ustavom, te u skladu sa saveznim zakonom.¹⁷

Veoma brzo je savezni ustavotvorac uočio sve moguće probleme koji proizlaze iz ovakvog ustavnog uređenja zakonodavne autonomije republika u odnosu prema federalnoj zakonodavnoj nadležnosti. Ne samo zbog svoje složenosti, pa samim time i otežanog razumijevanja, već i zbog stvarne praktične provedivosti. S druge strane, kako se zakonodavna autonomija republika zasnivala na njihovom ustavnom pravu utvrđenom u Ustavu SFRJ to je sve više jačala tendencija u republikama da u ovom ustavnom okviru reguliraju društvene odnose kod sebe polazeći od svojih interesa i potreba, a ne vodeći dovoljno računa o zajedničkim interesima na nivou federacije. Savezni ustavotvorac je na takvu situaciju reagirao donošenjem Amandmana XXX na Ustav SFRJ iz 1963. godine. Tim Amandmanom je trodioba zakona na: posebne, osnovne i opće, zamijenjena je zakonima federacije kojim je ona uređivala „osnove prava“, „osnove sistema“, „osnove pravnog položaja i poslovanja“ itd. u društvenim odnosima koji su predmet zakonske regulacije. Dakako, uz one koji su u isključivo njezinoj nadležnosti. Ovaj Amandman je kasnije bio, uz Amandman XVIII, i druge osnova

¹⁷ Slično o tome piše kod: Ivančević 1983, 37–39.

za ustavno uređenje zakonodavne autonomije, pa i jačanju državnosti¹⁸ republika u odnosu na federaciju u Ustavu SFRJ iz 1974. godine. Kako je u formalnom i sadržajnom smislu Ustav SFRJ iz 1974. godine uredio ustavnu i zakonodavnu autonomiju socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina u sastavu SR Srbije, te koje je takvo uređenje imalo utjecaje na funkcioniranje i održivost federacije, napose u turbulentnim vremenima velikih promjena u svijetu krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina krajem prošlog stoljeća. Možda bi bilo potrebno raspraviti na znanstveno-stručnoj konferenciji koja bi bila posvećena samo tom pitanju.

5. ZAKLJUČNA STAJALIŠTA

Ustav SFRJ iz 1963. godine bio je potpuno novi ustavno-pravni akt po svom sadržaju i pristupu u konstitucionalizaciji države, neovisno jesu li oni, u tadašnjem bipolarnom svijetu, pripadali zapadno-demokratskom ili socijalističkom komunističkom društvenom poretku. Donesen je na području bivše SFRJ sredinom prošlog (dvadesetog) vijeka. Takav zaključak se može, bez zadrške, izvući i na temelju obrade teme ovoga rada, iako je ona po svom sadržaju i opsegu samo dio cjeline tog ustavnog akta.

Analizom samog ustavnog teksta koji se odnosi na tematski sadržaj ovog rada, kako s teorijskog, tako i s nomotehničkog ustavno-regulatornog aspekta, moguće je, uz gornji opći zaključak, zauzeti još nekoliko zaključnih stajališta o ovom ustavnom tekstu.

Prvo, razvidno je, čak i iz ovog njegovog dijela da je Ustav SFRJ iz 1963. godine bio produkt marksističke ideologije i na njoj zasnovanog političkog svjetonazora o tome kakvo društvo treba biti, a ne kakvo ono jest u konkretnoj državi.

Drugo, analizom sadržaja odredbi njegovih članaka koji se odnose na pitanje načela ustavnosti i zakonitosti uočljiv je napor njegova ustavotvorca u nastojanju: a) da navedena načela stavi u funkciju ostvarivanja ideoloških vrednota, načela, ideala i ciljeva na kojima počiva i iz kojih njegov tekst (u cjelini) u supstancijalnom smislu proizlazi; b) da pronade kompromisno rješenje i pomiri zahtjeve koje pred ova načela u modernim državama postavlja vladavina prava, s jedne strane, a s druge strane političke potrebe i interesi vladajuće jednopartijske strukture na vlasti; c) da je ovo

¹⁸ Možda je ovdje prilika ukazati na ustavnopravnu činjenicu da su donošenjem Ustava SRJ iz 1974. godine socijalističke autonomne pokrajine u Socijalističkoj Republici Srbiji uz ustavnu i zakonodavnu dobile neizravno i teritorijalnu autonomiju, jer su uz to što su konstitutivni element Socijalističke Republike Srbije, postale i konstitutivnim elementom SFRJ (vidi članka 1. Ustava SFRJ iz 1974. godine, broj 8/74.)

načelo tako ustavno uređeno, pored ostalog i zbog toga, da u složenoj do tada vrlo centralistički ustrojenoj državi, otvori prostor njezinoj decentralizaciji i dekoncentraciji prijenosom više normativno-pravnih ovlasti na socijalističke republike - konstitutivne subjekte federacije; d) da je načelo ustavnosti i zakonitosti stavljeno, ne samo u funkciju implementiranja vladavine prava, već i radi povećanja ustavnog okvira utvrđenog u federalnom ustavu koji je namijenjen širenju ustavotvorne i zakonodavne republičke autonomije; e) da je radi ostvarenja načela ustavnosti i zakonitosti po prvi puta u nekoj socijalističkoj zemlji ustavom institucionaliziran ustavni sud kao posebno državno tijelo, koje ne ulazi u zakonodavnu, izvršnu ni sudbenu vlast, iako je, obzirom na utvrđenu mu nadležnost, i državno tijelo vlasti i tijelo koje sudi; f) da je u zaštiti ustavnosti u međuodnosima između ustava republika i saveznog ustava odluku o tome je li ili nije republički ustav u suprotnosti sa saveznim, prepustio u konačnici donijeti političkom tijelu - Saveznoj skupštini, a ne Ustavnom sudu.

Treće, sadržajna i nomotehnička rješenja primijenjena u stipulaciji pojedinih odredaba koja se odnose na ustavno uređenje načela ustavnosti i zakonitosti pokazuju čitav koloplet nekonzistentnosti, nedorečenosti, pa i proturječnosti što za posljedicu ima, ne samo poteškoće u njihovom poimanju i tumačenju, već dovode u pitanje samu mogućnost njihovog, sukladno legitimnom cilju zbog kojeg su unesene u ustav, implementiranja u realnom društvenom životu, odnosno u realnim društvenim odnosima.

Takvo stajalište je nužno zauzeti polazeći od sljedećih ustavnih činjenica sadržanih u pojedinim odredbama ustava kojima je uređeno načelo ustavnosti i zakonitosti. Tako je u njima nesporna i očigledna nekonzistentnost glede utvrđivanja u kojem je odnosu republički ustav prema federalnom ustavu. Prvo se propisuje da republički ustav, kada utvrđuje prava i dužnosti republike mora biti u skladu s načelima saveznog ustava, a onda se kasnije propisuje da republički ustav ne može (kao cjelina – primjedba M. A.) biti u suprotnosti sa saveznim ustavom.¹⁹ Radi se o očiglednoj nekonzistentnosti, pa i ustavno-pravnom nonsensu. Ovo stoga što je teško zamisliti koja bi to pitanja bila koja uređuje republički ustav, a da ona istovremeno ne ulaze u prava i dužnosti republike. Drugo, kako je moguće zahtijevati - propisivati da republički ustav mora biti u skladu s načelima na kojima počiva federalni ustav, a istovremeno prihvatiti rješenje da on kao cjelina ne može u odnosu na njega biti u suprotnosti. Teško se oteti

¹⁹ Usporedi članak 108. stavak 3. s člankom 148. stavkom 1. Ustava SFRJ, *Službeni glasnik SFRJ* 14/63.

dojmu da je ovakva konstrukcija propisana hotimično. Naime, ona otvara mogućnost da se o odnosu republičkog ustava prema saveznom uvijek može i treba, s aspekta načela njegove ustavnosti raspravljati politički, i da o tom pitanju odluku donese političko tijelo, doduše uz prethodno mišljenje o tom pitanju Ustavnog suda Jugoslavije.

Vrlo komplicirano, dakle teško za rješavanje, odnosno implementiranje postavljeno je načelo zakonitosti. Njegova kompliciranost je tim veća što je sam ustavotvorac u tekst saveznog ustava unio tri vrste zakona, a da istovremeno nije propisao dostatne uvjete i kriterije za njihovo međusobno, prije svega u sadržajnom smislu, razlikovanje. Osim toga, ono je postavljeno tako da je propisana obveza da republički zakon mora biti u skladu sa saveznim zakonom, a s aspekta ustavnosti i u skladu, kako sa saveznim, tako i s republičkim ustavom. Kod načela zakonitosti u odnosu republičkog prema saveznom zakonu, ono je propisano ustavnim normom koja ima generalno značenje. Njome je, naime, propisano da republički zakon mora biti u skladu sa saveznim zakonom, neovisno o tome spada li taj savezni zakon u grupu potpunih, osnovnih ili općih zakona.²⁰ Polazeći od načela zakonitosti i njegove propisanosti za ustavom utvrđeni odnos između republičkog i saveznog zakona, savezni ustavotvorac je potpuno izjednačio taj odnos prema bilo kojem saveznom zakonu, iako ih je on po svom sadržajnom biću razvrstao u tri grupe, čime je sam priznao da, po saveznom ustavu u odnosu na njega, nisu i ne mogu biti istovrsni.

Posebno interesantno pitanje, s aspekta kompliciranosti njegova rješenja, proizlazi iz činjenice da je savezni ustavotvorac izjednačio odnos republičkog zakona prema saveznom zakonu u dijelu odnosa koji on mora imati prema republičkom ustavu. Takav pristup je na neizravan način otvorio prostor Ustavnom sudu SFRJ da svaki puta prilikom ocjene zakonitosti republičkog zakona u odnosu prema saveznom zakonu propituje, htio to ili ne htio i pitanje odnosa oba zakona, kako prema saveznom, tako i prema republičkom ustavu. Do kojih komplikacija i poteškoća u raspletljavanju ovog ustavno-pravnog čvora može doći, dostatno je pogledati rješenja koja je ustavotvorac morao propisati u članku 245. stavku 3. i članku 246. Ustava SFRJ iz 1963. godine.

Tako strogo i komplicirano propisano načelo zakonitosti moglo bi na prvi pogled uputiti na zaključak da je ono bitno suzilo ustavni okvir zakonodavne autonomije republikama. Međutim, takav zaključak ne bi bio cjelovit pa ni točan. Zapravo su svoju zakonodavnu autonomiju republike

²⁰ Usporedi s člankom 161. Ustava SFRJ iz 1963. godine.

koristile u onom prostoru koji je bio upražnjen, npr. kad savezni zakonodavac još za njega nije donio savezni zakon, kao prvo, a kao drugo, onaj prostor koji im je preostao, jer ga savezni zakonodavac nije ozakonio osnovnim i/ili općim zakonom. No, takva ustavna situacija je istovremeno bila poticajna da republički zakonodavac kod svoje zakonodavne djelatnosti nastoji ozakoniti one interese i pitanja koja su od primarnog interesa republike, ne vodeći dostatno računa o interesima federacije. Slično postupanje u provođenju zakonodavne djelatnosti bilo je prisutno i na federalnoj razini. Stoga je sam Ustav iz 1963. godine (što je apsurdno samo po sebi) postao jedan od faktora koji je utjecao na povećanje raskoraka između posebnih (republičkih) i općih (federalnih) interesa.

Četvrto, Ustav SFRJ iz 1963. godine je svojim člankom 2. stavkom 1. potpuno jasno utvrdio da su socijalističke republike konstitutivne sastavnice SFRJ. Istovremeno je tim konstitutivnim jedinicama izrijekom priznao status države, propisujući: „Republika je državna socijalistička demokratska zajednica...” (vidjeti: Ustav SFRJ iz 1963. godine. čl. 108, st. 1) Priznavanjem i utvrđenjem statusa države socijalističkim republikama, te njih kao konstitutivnih jedinica federacije, savezni ustavotvorac je Ustavom iz 1963. godine u federalni ustroj SFRJ unio bitni element za njezinu konfederativnost. To je dodatno ojačavao utvrđenim prostorom ustavne autonomije republika prema federaciji. Novonastala ustavnopravna situacija je stimulirala i poticala republike u prešutnim zahtjevima prema federaciji za širenjem svoje ustavno-pravne autonomije i na osnovu nje jačanja svoje državnosti.

Peto, socijalističke pokrajine Vojvodina, Kosovo i Metohija po Ustavu SFRJ iz 1963. godine nisu bile konstitutivne jedinice SFRJ. Taj status su imale, po njemu, samo republike. Međutim, pokrajine su bile sastavne jedinice SR Srbije. Pozivom i na status republika, kako ga je Ustav iz 1963. godine utvrdio, one su tražile sličan (istovrstan) status pokrajine u odnosu na SR Srbiju i, dakako, nastavno prema federaciji. Prvi iskorak kojim će pokrajine dobiti zakonodavnu, ali ne i ustavnu autonomiju utvrdit će Amandman XVIII na Ustav iz 1963. godine, koji je donesen 1968. godine.

Drugi korak bit će učinjen novim Ustavom iz 1974. godine kada su socijalističke autonomne pokrajine, uz zakonodavnu, dobile i ustavnu autonomiju. Naime, njime će biti propisano da ustavi socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina „ne mogu biti u suprotnosti s Ustavom SFRJ.” (vidjeti: Ustav SFRJ iz 1974. godine. čl. 206, st. 1). Isto tako, po načelu zakonitosti „republički i pokrajinski zakoni i drugi propisi i opći akti ... ne mogu biti u suprotnosti sa saveznim zakonom ...” (vidjeti: Ustav SFRJ iz 1974. godine. čl. 207, st. 2). Ovim (drugim) korakom, odnosno Ustavom

SFRJ iz 1974. godine, ustavno-pravno je dosljedno utvrđena ustavna i zakonska autonomija republika. Njime su istovremeno obje pravne autonomije proširene i na socijalističke autonomne pokrajine, što je svojim ustavom potvrdila i SR Srbija.

Šesto, sama pravna činjenica da je na Ustav iz 1963. godine, počevši od 1967. godine, doneseno XLII amandmana pokazuje kolika je bila potreba njegovog popravljavanja i dograđivanja, odnosno koliko on sam po sebi (izvorno) nije bio cjelovit, dovršen i konzistentan. Amandmanska sudbina koja je pratila Ustav iz 1963. godine kao cjelinu, pratila je i njegov sadržaj koji se odnosio na pitanje ustavnosti i zakonitosti. Još točnije, koja se odnosila na problem ustavne i zakonodavne autonomije republika, te u skladu s njima decentralizacije i dekoncentracija centralne vlasti. Ona je kasnije proširena i na zakonodavnu autonomiju socijalističkih pokrajina Vojvodine, Kosova i Metohije. Prvo kao zakonodavna, a nakon donošenja Ustava iz 1974. godine, i kao ustavna. Paralelno s ovim procesom odvijao se *ex constitutiones* i proces slabljenja povezanosti unutar federacije. Mogli bi, zapravo, s pravom zauzeti stajalište da je Ustavom iz 1963. godine započelo, a amandmanima i Ustavom SFRJ iz 1974. godine u jugoslavensku federaciju uneseno mnogo konfederativnih elemenata koji su, s jedne strane slabili kohezivne veze unutar federacije, a s druge strane širile ustavni prostor za ustavnu i zakonodavnu autonomiju pa i državnost njezinih konstitutivnih jedinica. U tom smislu, bio je u pravu komunistički lider, znanstvenik i državnik Vladimir Bakarić kada je (počesto) znao reći u političkom govoru da u Jugoslaviji ima samo toliko federacije koliko se o tome dogovore njezine socijalističke republike i pokrajine. Ili da, federacija federira na postignutim dogovorima svojih socijalističkih republika i pokrajina.

LITERATURA

Adamovich, Ludwig. 1996. „Ustavni sud Austrije – prošlost, sadašnjost, vizija“, predavanje održano na Pravnom fakultetu u Osijeku, 1996, zabilješke – privatna arhiva autora.

Arlović, Mato. 2014. „Konstitucionalizacija ustavne države i društveni razvitak“. U: Arsen Bači (ur.), *Zbornik radova HAZU-a, knjiga 24* (str. 111–137). Zagreb: HAZU.

Arlović, Mato. 2014. Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. *Pravni vjesnik Pravnog fakulteta u Osijeku*, 3(4), 9–48.

Arlović, Mato. 2021. „Ustav i Ustavni sud Republike Hrvatske u konstitucionalizaciji Hrvatske kao moderne, demokratske ustavne države“. U: Miroslav Đorđević (ur.), *Zbornik radova s beogradskog ustavnopravnog foruma*. Beograd: Institut za uporedno pravo.

Bačić, Arsen i Bačić, Petar. 2009. *Ustavna demokracija i sudovi*. Split: Pravni fakultet.

Bačić, Arsen. 2001. *Hrvatski izazovi konstitucionalizma*. Split: Književni krug.

Bačić, Petar. 2010. *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*. Split: Pravni fakultet.

Crnić, Jadranko. 1994. *Vladavina ustava*. Zagreb: Informator.

Geršković, Leon. 1981. *Suvremeni ustavni problem*. Beograd: Ekonomika.

Häberle, Peter. 2009. „Uloga i utjecaj ustavnih sudova iz komparativne perspektive“. U: Arsen Bačić i Bačić Petar (ur.), *Ustavna demokracija i sudovi*, Split: Pravni fakultet.

Horvat, Vladimir. 1980. *Nomotehnika – skripta*. Osijek: Pravni fakultet Osijek.

Isensee, Josef. 2004. *Država, ustav, demokracija*. Zagreb: Politička kultura.

Ivančević, Velimir. 1983. *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet – Centar za usavršavanje i suradnju s udruženim radom.

Kelsen, Hans. 1951. *Opća teorija prava i države*. Beograd: Arhiv za pravne i društvene nauke.

McCormick, Neil. 2014. *Institucije prava*. Zagreb: Naklada Breza.

Perić, Berislav. 1974. *Struktura prava*. Zagreb: Liber.

Smerdel, Branko i Sokol, Smiljko. 2006. *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet.

Sweet, Alec Stone. 2013. „Ustav i sudska vlast“. U: D. Caramani (ur.), *Komparativna politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Centar za cjeloživotno obrazovanje,

Šarčević, Edin. 1997. *Ustav i politika*: (kritika etničkih ustava i postrepubličkog ustavotvorstva u Bosni i Hercegovini). Sarajevo: Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca.

Trnka, Kasim. 2000. *Ustavno pravo*. Sarajevo: Studentska štamparija Univerziteta.

Vrban, Duško. 2003. *Država i pravo*. Zagreb: Golden marketing.

Vuković, Mihajlo. 1969. *Izrada pravnih propisa*. Zagreb: Nomotecnika.

IZVORI PRAVA

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije s ustavnim amandmanima i ustavnim zakonima 9/74.

Ustav SFRJ, *Službeni list SFRJ* 14/63.

Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine SRH* 15/63.

Ustav SFRJ. Ustavi socijalističkih republika i pokrajina, ustavni zakoni, registar pojmova, Beograd: Prosveta, 1974.

Ustav SFRJ iz 1974. godine, *Službeni list SFRJ* 9/74.

Ustav SR Srbije iz 1974. godine, *Službeni glasnik SR Srbije* 8/74.

SUDSKA PRAKSA

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3789/2003 od 8. prosinca 2010.

dr. sc. Mato Arlović

THE PRINCIPLE OF CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY AND THE INTERRELATIONSHIP BETWEEN THE REPUBLIC AND FEDERAL CONSTITUTIONAL SYSTEMS UNDER THE 1963 CONSTITUTION OF THE SFRY

Resume

The 1963 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (hereinafter: SFRY) accepted and regulated a considerable number of new solutions aimed at implementing ideas, values and goals of a self-governing socialist society. One of these novelties is expressed through the content of the principle of constitutionality and legality of legal acts, in particular by regulating their relationship as part of the republican and federal constitutional legal system. This is a completely new approach to the standardisation of constitutionality and legality in the relationship between republican and federal laws and, in particular, in the relationship between their constitutions. Their analysis undoubtedly leads us to the conclusion that by norming the principle of constitutionality and legality in this way, the legislator intended to express, on the one hand, the constitutional autonomy of the socialist republics and, on the other hand, their interconnectedness within and through the framework of the federal constitutional system. It was precisely with this institutionalised principle of constitutionality and legality that the drafters of the Constitution intended to express, on the one hand, the constitutional autonomy, statehood and sovereignty of the socialist republics within the federal state and, on the other hand, their interconnectedness through the federal constitutional legal system, which was to be the legal expression of social relations based on the values, needs and interests not only of the working class throughout the SFRY but also of its constitutive socialistic republics and their citizens. The new constitutional regulation of the principle of constitutionality and legality, followed by the institutionalisation of constitutional judiciary, the guarantee of human rights and freedoms and their protection before the Constitutional Court, place the 1963 SFRY Constitution in the modern constitutions of the third type (in Sweet's sense) governing a modern constitutional state. How is the principle of constitutionality and legality normatively regulated? What constitutional and other relations did it establish between the legal acts

(including the constitution) of the republics and the federal state? What are its drawbacks? In this paper I will try to provide possible answers to all these questions. Of course, without the intention of making them complete and universally accepted. Rather, in this paper I would like to take up this topic because it deserves this, not only out of academic curiosity, but also because of the current political and legal requirements arising from the new European integrations.

Keywords: constitution, constitutionality and legality, constitutional and legal autonomy, constitutionalism, statehood, republic, federation, SFRY.