

Selim Hasović

**ZNAČAJ I OPŠTE KARAKTERISTIKE USTAVNOG  
ZAKONA IZ 1953. GODINE**

O Ustavnom zakonu i osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ

**SIGNIFICANCE AND GENERAL CHARACTERISTICS OF  
THE CONSTITUTIONAL LAW FROM 1953**

On the Constitutional Law and Basics of the Social and Political  
Structure of FNRY

***Sažetak***

*Ustavni zakon iz 1953. godine potvrdio je da su narodni odbori osnovni organi vlasti radnog naroda i najviši organi opštine, grada i sreza, a da je «samoupravljanje radnog naroda u opštini, gradu i srezu osnova društvenog i političkog uređenja zemlje». Ustavni zakon ipak nije samo kabinetski rad ni obična pravna regulacija. On je sadržavao osnovne principe i postavke koje omogućavaju i olakšavaju brži razvoj novih principa i ustanova koje je on iz prakse preuzeo, uopštio i ozakonio. Ustavni zakon je lišen svakog deklamatorstva i verbalnih deklaracija. Ustavni zakon je bio načelan i realistički pravni akt.*

*Ustavnim zakonom su se, dakle, jasno određivala prava Federacije i republika u odnosu na narodne odbore. U Saveznom ustavnom zakonu je detaljno bila određena nadležnost saveznih organa, a u republičkom ustavnom zakonu prava i dužnosti republičkih organa. Savezni ustavni zakon utvrdio je samoupravna prava narodnih odbora. Na taj način su ova prava dobila ustavnopravni značaj, tako da se nisu mogla mijenjati ni saveznim ni republičkim zakonom. Samoupravna prava narodnog odbora utvrđena Saveznim ustavnim zakonom sastojala su se naročito u pravu građana da biraju i opozivaju svoje predstavnike u narodnom odboru opštine i sreskim i gradskim vijećima, kao i u pravu proizvođača da biraju i opozivaju svoje predstavnike u vijeću proizvođača narodnog*

*odbora sreza i grada, u pravu građana i proizvođača da budu birani u narodni odbor; u pravu građana da direktno učestvuju u vlasti putem referendumu, zborova birača, savjeta građana, njihovog učešća u upravi i pravosuđu, te putem drugih oblika neposrednog upravljanja, u pravu narodnog odbora da samostalno uređuje poslove od opšteg interesa za zajednicu u oblasti privrednog, komunalnog, socijalnog i kulturnog života i razvitka opština, grada i sreza, da se oslanjaju na privredne organizacije, samoupravne ustanove, udruženja i inicijativu građana, u pravu narodnog odbora da samostalno raspolaže dijelom dohotka koji privredne organizacije obavljaju za opštinu, grad i srez, ali opet saglasno republickom društvenom planu, u pravu narodnog odbora da samostalno donosi društveni plan, u vršenju zakonom određenih prava narodnog odbora prema privrednim organizacijama na njegovom području, u nadzoru narodnog odbora da upravlja narodnom imovinom. Zatim pravu upravljanja opštine i grada svim zemljištima i zgradama, koje su opštenarodna imovina, ukoliko je to pravo pripadalo drugim državnim organima, privrednim organizacijama, ustanovama i zajednicama. U pravu narodnog odbora da obrazuje i bira svoje organe i da postavlja službenike odbora, te u pravu narodnog odbora da statutom propisuje svoju organizaciju i poslovanje, u održavanju reda i mira na području opštine, grada i sreza.*

**Ključne riječi:** *Ustavni zakon, zakon o radnim odnosima, samoupravljanje*

### **Summary**

*The Constitutional Law from 1953 confirmed the National Boards as the basic structures of authority of the working people and senior structures of the municipality, city and circuit, and that “workers’ self-management in the municipality, city and circuit is the basis of the social and political structure of the country”. The Constitutional Law is not merely a cabinet work or a simple legal regulation. It included basic principles and provisions (adopted from practice, then generalized and legalized), which allowed and facilitated the rapid development of new principles and institutions. The Constitutional Law is divested of declamatory statements and verbal declarations. The Constitutional Law was a principled and realistic legal act.*

*The Constitutional Law clearly defined the rights of the Federation and the republics in relation to the national boards. The Federal Constitutional Law precisely defined the authorities of all federal structures, while the republic constitutional law defined the rights and responsibilities of republic structures. The Federal Constitutional Law defined the self-management rights of the National Boards. Thus, these rights were given constitutional-legal significance, which ensured that they could not be changed by federal or republic laws. The most important self-management rights of the National Boards defined by the Federal Constitutional Law included: the right of citizens to appoint and withdraw their representatives in the municipal national board and the circuit city councils, as well as the right of producers to appoint and withdraw their representatives in the council of producers in the national board of the circuit or city, the right of citizens and producers to be appointed to the national board, the right of citizens to directly participate in government through referendum, voters' assembly, council of citizens, their participation in the administration and judiciary and through other forms of direct management, in the right of the national board to independently organize affairs of general interest for the community in the field of economic, communal social and cultural life and development of the municipalities, city and circuit, to rely on economic organizations, self-management institutions, associations and initiative of the citizens, the right of the national board to independently control a portion of the revenues provided by economic organizations to the municipality, city and circuit, but in accordance with the republic social plan, the right of the national board to independently adopt the social plan, the right of the national board to perform legal obligations towards economic organizations on its territory, the right of the national board to manage national property. It also included the right of the municipality and city to manage all land and buildings identified as national property if that right belonged to other state structures, economic organizations, institutions and associations, the right of the national board to form and appoint its structures and to appoint board officials, as well as the right of the national board to regulate by statute its organization and affairs, preservation of order and peace in the municipality, city and circuit.*

**Key words:** *Constitutional Law, Law on Labor Relations, self-management*

U kontekstu značaja i uloge razvitka ustavnosti, a posebno u dijelu koji se odnosi na razvoj skupštinskog, kao i razvitak komunalnog sistema, smatrao sam potrebnim i važnim napomenuti značaj Zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ, pa i Bosne i Hercegovine, koji je predstavljao, pored političkog i idejnog značaja, pravnu osnovu savremenog ustavnog sistema. Ovdje se nije radilo samo o intelektualnom i političkom interesiranju, nego i o njegovom stvarnom i potpunom razumijevanju. I zaista, Ustavni zakon tada je predstavljao osnovicu ne samo za rad svojih državnih organa nego i za rad drugih društvenih ustanova i organizacija. On je bio pravni temelj ovlaštenja i obaveza društvenih organa, ustanova i organizacija, i kao izvor prava i dužnosti građana. Smatrao sam značajnim skrenuti pažnju na njega, tim prije što se ovim problemom do sada nisu bavili niti pisali poznavaooci ove problematike.

Poznavanje historijata stvaranja Ustavnog zakona, od njegovih prvih nacrtu do njegovog proglašavanja od Narodne skupštine, predstavljalo je jedan od uslova za potpunije i dublje razumijevanje i proučavanje njegovih principa. Zato su predstavljani podaci o tome kako je stvaran Ustavni zakon i kroz koje je sve faze prolazila njegova priprema i obrada dok nije postao ustavnim tekstom. Predstavljena je uporedna analiza bitnih principa i ustanova Ustava od 1946. godine i novog Ustavnog zakona, uz ukazivanje na bitne razlike među njima. U određenoj mjeri Ustav iz 1946. godine odnosno neki njegovi dijelovi i pojedine odredbe i dalje su bile na snazi. Ukazano je na nekoliko opštih karakteristika Ustavnog zakona koje dopunjuju poznavanje onoga što je on donosio novo i originalno i onog u čemu je on bio ograničen.

### **Priprema i donošenje Ustavnog zakona**

I. Od 31. januara 1946. godine, kada je donesen Savezni ustav, prošlo je punih sedam godina do pojave Ustavnog zakona tadašnje FNRJ, to jest do 13. januara 1953. godine. Za to vrijeme u Jugoslaviji su izvršene značajne promjene u privrednom i političkom uređenju zemlje te u mnogim segmentima društva. Zato Ustav iz 1946. godine sve do 1950. godine nije bio smetnja za provođenje tih promjena. On je faktički predviđao i pravno omogućavao da se nacionalizacija sredstava za proizvodnju i stvaranje zemljoradničkih zadruga izvrše na osnovu i u granicama Ustava.

Međutim, u periodu od 1946. do 1950. godine pojedine odredbe Ustava su mijenjale svoj sadržaj, značaj i tumačenje. Među ozbiljnim promjenama očigledna je promjena ustavnih načela izvršena donošenjem osnovnog zakona o upravljanju privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima. I pored toga što ovaj zakon nije donesen po proceduri koju Ustav predviđa za vršenje ustavnih promjena, on je ipak tada uveo značajne suštinske promjene i niz odredaba iz glave IV Ustava, kao i odredbe koje su regulirale organizaciju države. Donošenjem ovog zakona, kao i razvijanjem principa samoupravljanja proizvođača u privredi i nizom drugih zakona i propisa (Zakon o društvenom doprinosu i porezima od 1951. godine i Zakona o planskom upravljanju narodnom privredom), u zemlji su se morale napraviti bitne promjene u ustavnom sistemu.

Sredinom 1951. godine dogodila se ustavna promjena prilikom pripreme saveznog zakona o narodnim odborima. U lokalnim zajednicama i samoupravljanju utvrđeni su osnovni principi, vođene su načelne diskusije o osnovnim principima cijelog sistema organizacije vlasti. Tada je prioritet bio u pripremi i donošenju saveznog zakona o narodnim odborima. Za ovo rješenje, pored praktičnih razloga, kao što je bilo potrebno da se učvrsti sistem narodnih odbora, koji se nalazio na prekretnici između ranije organizacije strukture i novih demokratskih formi, postojali su i drugi, načelni razlozi. Za daljnje jačanje demokratskih elemenata u organizaciji vlasti i otklanjanje opasnosti od birokratskog centralizma narodni odbori trebali su biti osnovni organi vlasti, a cijeli sistem vlasti trebao je biti zasnovan na njima i iz njih proizlaziti. Opšti zakon o narodnim odborima koji je donesen 1952. godine predstavljao je novu mjeru u primjeni tadašnjeg ustavnog sistema.

Nakon donošenja ovog i republičkih zakona o narodnim odborima krenulo se u pripremu zakona koji će provesti ustavnu promjenu u organizaciji vlasti Federacije, narodnih republika i autonomnih pokrajina. Prvi radovi na pripremi ovih zakona počeli su još u decembru 1951. godine. Od tada pa do sastavljanja konačnog prijedloga koji je Savezna vlada dostavila Narodnoj skupštini priprema Saveznog ustavnog zakona prošla je nekoliko faza.

Prva faza obrađivala je osnovna načela o organizaciji vlasti Federacije u komisiji Saveznog zakonodavstva i izgradnji narodne vlasti. Tokom rada bilo je nekoliko nacrti koji su isticali uređenje polaznih postavki, kao i njihovo usavršavanje i učvršćenje. Na kraju, prednacrt je proslijeđen

plenumu CKKPJ, kao i na savjetovanje predstavnika saveznog Savjeta za zakonodavstvo i, posebno, republičkim savjetima. Zakon je pretrpio izmjene, dati su osnovni prijedlozi i sugestije te nova mišljenja na sam sadržaj. Potom je sastavljen novi prednacrt i poslat na diskusiju. U toj diskusiji učestvovali su kako stručnjaci iz ove oblasti tako i političari i javnost. Na svim pravnim fakultetima u zemlji 1952. godine održani su naučni skupovi i podvrgnuli su ovaj prednacrt teorijskoj diskusiji i stručnoj ocjeni. I u drugoj fazi zakon je pretrpio niz promjena. Tako je, sredinom oktobra, na osnovu sugestija i prijedloga sačinjen jedan prečišćeni tekst, koji je odštampan. Ovaj prednacrt stavljen je na širu diskusiju nego raniji. Bio je dostavljen članovima oba zakonodavna odbora.

U obje prethodne faze zakon je predviđen kao jedan organski ustavni zakon, tačnije on se usredotočio na odnos i probleme strukture nadležnosti i odnosa saveznih i republičkih organa vlasti. Tada je prva faza obuhvaćala principe društvenog i političkog uređenja zemlje, a druga faza odnos između Federacije i narodnih republika, naravno uključujući razgraničenja među njima.

Međutim, prilikom obrade ustavnog zakona trebalo je, bar u naj-opštijim crtama, ukazati na odnos između ustavnih promjena i takvih osnovnih pojava novog društvenog i političkog razvoja kao što su samoupravljanje proizvođača i radnog naroda u opštini, gradu i srezu. Uglavnom, svi raniji prednacrti su naglašavali zajamčena prava samoupravljanja proizvođačima u privredi i lokalnim zajednicama, pa su sadržavali izvjesne odredbe koje su težile da pokažu osnovni položaj narodnih odbora u državnom sistemu i princip da oni vrše vlast izvorno, prenoseći na republičke i savezne organe samo odgovarajuća prava koja se utvrđuju saveznim odnosno republičkim ustavom. Međutim, što se tiče odnosa između Federacije i narodnih republika, prednacrti nisu polazili od ukidanja i zamjene glave VI tog ustava. Polazeći od koncepcije čisto organskog ustavnog zakona, nacrti su pokušavali da uredi nadležnost Federacije samo kroz nadležnost njenih organa. Za odnos između Federacije i narodnih republika ovakav metod pokazivao je niz nejasnoća i nepreciznosti, pa je u utvrđivanju nadležnosti saveznih organa vlasti imao za posljedicu krutu i nedovoljno čistu nomenklaturu poslova.

Nedovoljna preciznost tadašnjih postavki u proučavanju teksta i nakon pojedinih primjedbi bila je još očiglednija. Uslijedile su sumnje da neće biti dovoljno jasna i pristupačna društvena i politička osnova promjena u

organizaciji vlasti, te da neće biti teoretski ni politički obrazložena sama organizacija promjena ako se ne pođe od suštine svih tih promjena, to jest od promjena u društvenim i političkim osnovama koje su uslovile i izazvale promjene u organizaciji vlasti. Bilo je, dakle, očigledno da je u jednoj federalnoj državi nemoguće obraditi organizaciju i nadležnost saveznih organa vlasti ako se prethodno ne utvrde prava koja pripadaju federaciji. Razrada tadašnjih načelnih pitanja bila je povezana s potrebama da se principijelno postavi republička nadležnost. Kada su sve ove ideje sazrele, pristupilo se unošenju jednog novog dijela Ustavnog zakona. On je predstavljao jednu njenu karakterističnu novinu, jer je u prednacrta Ustavnog zakona našao mjesto i naziv Federalna Narodna Republika Jugoslavija.

Ovako proširen i prečišćen tekst Nacrta objavljen je 29. novembra 1952. godine u štampi, pa je time otvorena još šira rasprava u javnosti.

II. Dok je Nacrt bio na javnim raspravama, na stručnim sastancima u udruženjima i ustanovama, Ustavni zakon je bio predmet analize saveznog Savjeta za izgradnju narodne vlasti i republičkih savjeta za zakonodavstvo, kao i jedne posebne redakcione komisije profesora fakulteta i drugih stručnjaka.

U objavljenom tekstu Nacrta učinjeno je niz izmjena i dopuna poslije apsolutnih rasprava. Tako je 20. decembra Savezna vlada dobila tekst Nacrta koji je usvojila na sjednici i uputila Narodnoj skupštini na usvajanje. Sve promjene nisu dirale u postavke Nacrta, ali su unesena važnija poboljšanja ne samo formulacija nego i ustanova i rješenja koja je ovaj zakon sadržavao.

Ostale izmjene i dopune koje su urađene u Prijedlogu odnosile su se na stilske i jezičke promjene, na ujednačavanje terminologije i na ispravke izvornih tehničkih omaški i grešaka.

III. Prijedlog ustavnog zakona dostavljen je na srpskom, hrvatskom, slovenačkom i makedonskom jeziku Narodnoj skupštini 25. decembra 1952. godine. Članovi zakonodavnih odbora su deset dana ranije imali tekst prijedloga radi pripreme rada zakonodavnih odbora.

Na osnovu intenzivnog rada, u vremenu od 29. decembra 1952. do 7. januara 1953. godine zakonodavni odbori obaju domova Narodne skupštine raspravljali su o Prijedlogu ustavnog zakona.

Zakonodavni odbori su učestvovali u pripremi saveznog zakonskog nacrt. Oni su u dva maha dobijali nacrt ustavnog zakona i davali svoje



primjedbe Komisiji, koja je onda sastavljala nacrt. Ali, i pored toga, Prijedlog ustavnog zakona bio je predmetom diskusije u zakonodavnim odborima. U tim diskusijama pojedini principi, ustanove i odredbe Ustavnog zakona potpunije su objašnjeni, protumačeni i prokomentirani.

1. Izmijenjen je naslov zakona. Umjesto da se naziva Ustavni zakon o saveznim i republičkim organima vlasti, zakon je nazvan Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja i saveznim organima vlasti. Ovaj naslov je mnogo više odgovarao sadržaju ustavnog zakona nego raniji.

2. Uneseno je novo, ustavom zajamčeno pravo: pravo na rad (čl. 5).

3. Unesena je odredba iz Ustava od 1946. godine po kojoj «Državljanin jedne narodne republike uživa u svakoj narodnoj republici ista prava kao i njen državljani» (čl. 12).

4. Popravljen je odredba člana 14. stav 1. Po toj izmjeni pravilnije je postavljen princip jedinstva vlasti nego što je to bilo postignuto u Prijedlogu ustavnog zakona. Najprije je istakao princip da prava Federacije izvršava «Savezna narodna skupština neposredno i preko predsjednika Republike i Saveznog izvršnog vijeća kao svojih izvršnih organa». Zatim je u nastavku, u posebnoj rečenici, utvrđeno da «Određene izvršne poslove izvršavaju savezni organi uprave prema smjernicama i pod nadzorom Saveznog izvršnog vijeća». U istom članu dat je nov naziv Vrhovnom sudu FNRJ, koji se od tada zvao Savezni vrhovni sud (čl. 13).

5. U okvir isključivog saveznog zakonodavstva prenijeto je socijalno osiguranje, koje je u Prijedlogu smatrano kao oblast osnovnog zakonodavstva. Isto tako, na prijedlog predsjednika Savjeta za zakonodavstvo, izostavljena je odredba, koja više nije imala realne osnove, o nadležnosti Narodne skupštine za «primanje novih republika u sastav savezne države» (čl. 15).

6. Dopusnjene su odredbe o referendumu. U tim promjenama naglašeno je da je odluka biračkog tijela po referendumu obavezna. Isto tako, nastavljeno je pravilo da se dvije godine po izvršenom referendumu ne može donijeti zakon ni drugi akt protivan odluci biračkog tijela (čl. 18).

7. Proširena je nadležnost u kojoj su Savezno vijeće i Vijeće proizvođača učestvovali kao dva posebna doma ravnopravno. To se postizalo na taj način što su se tačke 6, 7 i 8 iz člana 36 (čl. 35 Prijedloga) prenosile u član 34 (čl. 33 Prijedloga). Na taj način oba doma učestvovala su ravnopravno, a na zajedničkoj sjednici, u rješavanju sljedećih pitanja: a) raspisivanje referenduma o pitanjima iz oblasti pravde, rada i socijalnog



osiguranja; b) produženje mandata Skupštine, ocjena da se preostale okolnosti zbog kojih je mandat Skupštine bio predložen, kao raspuštanje Skupštine u cjelini prije isteka mandata; c) nagrade poslanika, skupštinskih funkcionera, predsjednika Republike i članova Saveznog vijeća.

8. Postignuta je veća jasnoća u odnosima između Saveznog vijeća i Vijeća naroda, naročito u slučaju neslaganja među njima (čl. 47 Zakona, raniji čl. 46 Prijedloga).

9. Ukinuto je predloženo postojanje posebnog poslovnika Vijeća naroda. Odredbe o radu Vijeća naroda su sadržavale poslovnik Saveznog vijeća, ali ove odredbe postaju obavezne tek kada ih usvoji Vijeće naroda na svom odvojenom sastanku (čl. 49 Zakona, čl. 48 Prijedloga).

10. Preciziran je pojam poslaničkog imuniteta. Poslanik ne može biti pozvan na odgovornost, lišen slobode ili kažnjen za izraženo mišljenje ili dat glas u Skupštini (čl. 57 Zakona, čl. 56 Prijedloga).

11. Sporno pitanje između predsjednika Republike i Saveznog izvršnog vijeća, koje je nastalo privremenim obustavljanjem od izvršenja akta Saveznog izvršnog vijeća od strane predsjednika Republike, koji se s tim aktom nije složio, rješavala je Skupština na zajedničkoj sjednici obaju domova. Po prijedlogu, ovaj spor bio bi u nadležnosti Saveznog vijeća, odnosno obaju domova na njihovim posebnim sjednicama (čl. 73 Zakona, čl. 72 Prijedloga).

12. Predložena relevantna većina za izbor predsjednika Republike zamijenjena je apsolutnom većinom članova (čl. 74 Zakona, 73 Prijedloga).

13. Na osnovu amandmana predsjednika Savjeta za zakonodavstvo unesena je izričita odredba o tome da se predsjednik Republike bira za vrijeme na koje je Savezna skupština izabrana, ali da ga Narodna skupština može razriješiti i prije isteka tog roka (čl. 77 Zakona, čl. 76 Prijedloga).

14. Predsjednika Saveznog izvršnog vijeća biralo je iz svojih redova Savezno izvršno vijeće, dok je po Prijedlogu predsjednika ovog vijeća birala samo Narodna skupština (čl. 83 Zakona, čl. 82 Prijedloga).

15. Kao i za predsjednika Republike, tako je i za Savezno izvršno vijeće izričito određeno da se njegov mandat poklapa s mandatom skupštine, ali da Skupština može ili cijelo Vijeće ili pojedinačnog člana razriješiti i prije isteka četverogodišnjeg mandata Skupštine (čl. 84 Zakona, čl. 83 Prijedloga).

16. Radi učvršćenja prava Skupštine unesena je odredba po kojoj Skupština može, u toku pretresa izvještaja Saveznog izvršnog vijeća,

donositi odluku o ukidanju akta Saveznog izvršnog vijeća ako ustanovi da ovaj nije u saglasnosti sa zakonom (čl. 85 Zakona, čl. 84 Prijedloga).

17. Na osnovu amandmana predsjednika Savjeta za zakonodavstvo unesena je odredba koja bliže definiira pojam «neposredno izvršenje zakona». Ovaj pojam je u osnovi obuhvaćao donošenje upravnih akata, preduzimanje upravnih radnji i donošenje samo novih propisa za koje su organi uprave, koji neposredno primjenjuju zakone, ovlašteni (čl. 90 Zakona, čl. 89 Prijedloga).

18. Iz međunarodnih i opštepoltičkih potreba prihvaćen je amandman predsjednika Savjeta za zakonodavstvo po kojem je «državnog sekretara za inostrane poslove postavljalo Savezno izvršno vijeće iz reda svojih članova» (čl. 94 Zakona, čl. 93 Prijedloga).

19. Utvrđeno je pravo predsjednika republičkog izvršnog vijeća da može zadržati od izvršenja akte vijeća s kojim se ne slaže, uz obavezu da sporno pitanje odmah iznese pred republičku narodnu skupštinu radi donošenja odluke (čl. 108 Zakona, 107 Prijedloga).

20. Utvrđen je princip da je republičko izvršno vijeće moglo donositi propise za izvršenje savezne uredbe samo ako je uredbom ovlašteno za to (čl. 109 Zakona, čl. 108 Prijedloga).

21. Unesena je odredba koja je proizlazila iz samog Ustavnog zakona da Federacija osigurava autonomna prava jedinica saveznim ustavom, a da republički ustav utvrđuje ta prava (čl. 113 Zakona, čl. 112 Prijedloga).

Pretres Prijedloga Ustavnog zakona u Narodnoj skupštini FNRJ vršen je tri dana i objavljen je na zajedničkoj sjednici obaju domova (od 11. do 13. januara 1953. godine). S obzirom na dužu pripremu ovog zakona i na opsežan rad u zakonodavnim odborima, Skupština je usmjeravala svoju pažnju uglavnom na pretres načelnih pitanja. Ali, ipak, u samoj Skupštini učinjene su izvjesne manje promjene. One su: a) u naslovu zakona istaknuto je da se radi o «osnovama društvenog i političkog uređenja Federalne Narodne Republike Jugoslavije», b) ispravljena je odredba u članu 7, stav 1 alineja 5, četvrti red, pa je glasila: «U pravu upravljanja opštine i grada svim zemljištima i zgradama, koja su opšte-narodna imovina, u koliko to pravo ne pripada drugim državnim organima, drugim organizacijama, ustanovama i zajednicama», c) u članu 94 dodato je da pored državnog sekretara za inostrane poslove i državnog sekretara za poslove narodne odbrane postavlja Izvršno vijeće iz reda svojih

članova, d) u članu 30 unesena je jasnoća u pravo funkcionera izabranih u organe sindikalnih organizacija da mogu biti birani u članstvo Vijeća proizvođača.

Izmjena odredbe člana 7 urađena je da bi se jasnije podvukao njen značaj u korist opštine i grada za upravljanje zemljištem i zgradama. Promjena u članu 94 nalazi svoje opravdanje u političkom značaju državnog sekretara za poslove narodne odbrane, koji je vršio i pojedine poslove iz nadležnosti vrhovnog komandanta oružanih snaga.

Saglasno članu 72 Ustava od 1964. godine, Narodna skupština je sama, na zajedničkoj sjednici obaju domova, proglasila Ustavni zakon, i on je odmah stupio na snagu. Proglašenje se dogodilo 13. januara 1953. godine, samo 18 dana ranije od isteka sedam godina od donošenja prošlog saveznog ustava od 13. januara 1946. godine.

### **Zaključna razmatranja**

I. U osnovama političkog sistema Ustavni zakon dovodio je u sklad ustavni sistem Jugoslavije s ostvarenim promjenama političkog uređenja i ujedno je predstavljao najznačajniji i najradikalniji akt stvaranja, zao-kruživanja i učvršćenja novog ustavnog sistema. Prethodni Ustav Jugoslavije iz 1946. godine u bitnom je tada prevaziđen i razlikuje se od Ustava iz 1953. godine. Elementi razlike su:

1. Osnovu cijelog političkog sistema u Jugoslaviji, odnosno osnovnu karakteristiku novog uređenja, predstavljao je princip samoupravljanja radnog naroda. S priznanjem principa narodnog suvereniteta, a protiv principa suvereniteta monarha i privilegiranih klasa, rađala se demokratija. U uslovima kapitalističkog društva (privatno-kapitalističko i državno kapitalističkog tipa) narodni suverenitet je ne samo klasno ograničen na vlast manjine nego je, i u svojim najsavršenijim formama, predstavljao formalni suverenitet, izražavajući se preko opšteg biračkog prava građana. Ukidanjem privatne i državne kapitalističke svojine, pravo samoupravljanja proizvođača društvenim sredstvima za proizvodnju i vlast u rukama radničke klase, po tadašnjoj ideji, predstavljali su osnovu za samoupravljanje radnog naroda.

2. U konkretizaciji i načelu samoupravljanje radnog naroda nalazi svoju daljnju primjenu u tome da su organi vlasti radnog naroda u lokalnim zajednicama, to jest u opštini, gradu i srezu, osnovica jedinstvenog

sistema vlasti radnog naroda i najviši organi vlasti opštine, grada i sreza. U historiji demokratski pokreti su isticali princip lokalne samoupravnosti (lokal self-government) kao sredstvo u borbi demokratije protiv centralizma vladajuće manjine i birokratije.

Pored toga, cijela ranija teorija države se izmijenila, prenoseći na parlament, kao u Engleskoj, apsolutni suverenitet (koji može sve, samo ne može pretvoriti čovjeka u ženu) i shvaćajući samoupravu kao vještačku, to jest pravnu ustanovu koju su stvarali zakoni prenošenjem modela pojedinih funkcija koje pripadaju centralnoj vlasti.

To je u znatnoj mjeri utjecalo na izmjenu cijelog ustavnog sistema. Kao osnovni organi, narodni odbori su i originalni organi vlasti: Federaciji i narodnim republikama pripadaju samo ona prava koja su utvrđena tadašnjim saveznim odnosno republičkim ustavom. Narodni odbori su također i najviši organi vlasti opštine, grada i sreza. Međutim, u lokalnim zajednicama ne postoje predstavnici centralnih organa vlasti koji bi kontrolirali narodne odbore, pa su svi lokalni upravni organi pod nadzorom narodnih odbora, te samo izuzetno, i to zakonom, za vršenje poslova iz nadležnosti Federacije odnosno narodne republike mogao se obrazovati u opštini, gradu i srezu upravni organ neposredno podređen saveznom odnosno republičkom organu vlasti. Pored narodnih odbora, u lokalnim zajednicama postojala je čitava mreža raznih oblika neposrednog upravljanja radnog naroda, kao i samoupravne ustanove i samoupravne privredne organizacije.

U Federaciji i u republikama postavljeni su organi vlasti koji vrše ona prava od interesa za jedinstvo i nezavisnost savezne države i za jedinstveni razvoj zemlje, odnosno za opšti interes. Tu nema nikakvih hijerarhijskih odnosa ni između saveznih i republičkih vlasti i odbora. Ali narodna republika nije Federacija organa lokalne samouprave, već jedinstvena državna organizacija zasnovana na samoupravljanju naroda u opštini, gradu i srezu. Prema narodnim odborima republički organi vlasti su imali prava utvrđena zakonom i vršili su nadzor nad njihovim radom.

U lokalnim zajednicama, na osnovu samoupravljanja radnog naroda, postavljeno je cjelokupno uređenje zemlje. To uređenje sadržavalo je niz novih i originalnih rješenja kako u odnosu između Federacije i narodnih republika tako i u organizaciji vlasti Federacije i narodnih republika. Sva ta rješenja proizlazila su na osnovu zakona iz samoupravljanja proizvođača i radnog naroda.

II. Ustavni zakon, ipak, nije samo kabinetski rad ni obična pravna regulacija. On je sadržavao osnovne principe i postavke koje omogućavaju i olakšavaju brži razvoj novih principa i ustanova koje je on iz prakse preuzeo, uopštio i ozakonio. Ustavni zakon je lišen svakog deklamatorstva i verbalnih deklaracija. Ustavni zakon je bio načelan i realistički pravni akt.

Ustavni zakon iz 1953. godine je potvrdio da su narodni odbori osnovni organi vlasti radnog naroda i najviši organi opštine, grada i sreza, a da je «samoupravljanje radnog naroda u opštini, gradu i srezu osnova društvenog i političkog uređenja zemlje».

Ustavnim zakonom su, dakle, jasno određivana prava Federacije i republika u odnosu na narodne odbore. U Saveznom ustavnom zakonu je bila detaljno određena nadležnost saveznih organa, a u republičkom ustavnom zakonu prava i dužnosti republičkih organa. Savezni ustavni zakon utvrdio je samoupravna prava narodnih odbora. Na taj način su ova prava dobila ustavno-pravni značaj, tako da se ne mogu mijenjati ni saveznim ni republičkim zakonom. Samoupravna prava narodnog odbora utvrđena Saveznim ustavnim zakonom sastojala su se naročito u pravu građana da biraju i opozivaju svoje predstavnike u narodnom odboru opštine i sreskim i gradskim vijećima, kao i u pravu proizvođača da biraju i opozivaju svoje predstavnike u vijeću proizvođača narodnog odbora sreza i grada, u pravu građana i proizvođača da budu birani u narodni odbor, u pravu građana da direktno učestvuju u vlasti putem referenduma, zborova birača, savjeta građana, njihovog učešća u upravi i pravosuđu te putem drugih oblika neposrednog upravljanja, u pravu narodnog odbora da samostalno uređuje poslove od opšteg interesa za zajednicu u oblasti privrednog, komunalnog, socijalnog i kulturnog života i razvitka opština, grada i sreza, da se oslanjaju na privredne organizacije, samoupravne ustanove, udruženja i inicijativu građana, u pravu narodnog odbora da samostalno raspolaže dijelom dohotka koji privredne organizacije obavljaju za opštinu, grad i srez, ali opet saglasno republičkom društvenom planu, u pravu narodnog odbora da samostalno donosi društveni plan, u vršenju zakonom određenih prava narodnog odbora prema privrednim organizacijama na njegovom području, u nadzoru narodnog odbora da upravlja narodnom imovinom. Zatim pravu upravljanja opštine i grada svim zemljištima i zgradama koje su opštenarodna imovina ako to pravo pripada drugim državnim organima, privrednim organizacijama, ustanovama i zajednicama. U pravu narodnog odbora da obrazuje i bira

svoje organe i da postavlja službenike odbora, te u pravu narodnog odbora da statutom propisuje svoju organizaciju i poslovanje, u održavanju reda i mira na području opštine, grada i sreza.

Pravo nadzora viših organa u odnosu na lokalne organe vlasti ogledalo se samo u ocjeni zakonitosti rada narodnog odbora. Na kraju, bilo je evidentno centralističko upravljanje i nije se ništa moglo prepustiti republikama i pokrajinama a da se nije dogovorilo na saveznom nivou. Sve je, praktično, kontrolirano ordinacijom i subordinacijom, tako da republike nisu imale ni mogućnosti da nešto rade van sistema.

#### **Literatura:**

1. Jovan Đorđević, *Zakon o udruženom radu SFRJ i BiH*
2. Ustav SFRJ