

Владан М. Кутлеша<sup>1</sup>  
Универзитет Унион „Никола Тесла”  
Пословни и правни факултет  
Београд (Србија)

УДК 342.5(497.1)“1918/2003”  
*Оригинални научни рад*  
Примљен 12/12/2018  
Измењен 23/01/2019  
Прихваћен 23/01/2019  
doi: [10.5937/socpreg52-19886](https://doi.org/10.5937/socpreg52-19886)

## ПРОМЕНЕ ДРЖАВНОГ ОБЛИКА ЈУГОСЛАВИЈЕ

Сажетак: Југославија је за време свог постојања променила све облике, подоблике и врсте елемената државног облика који су упоредни и теоријски могући. Тако је њен идентитет и субјективитет често и значајно мењан. За 85 година свог постојања, Југославија је била монархија у све три могуће врсте – апсолутна, уставна и парламентарна, и република. Била је проста држава у више врста, од децентрације до асиметричне децентрализације и сложена држава у више врста – од централизоване федерације до реалне уније. Такође је била аутократија и демократија у различитим степенима. Југославија је била и држава са различитим врстама јединства власти и држава са мешовитим обликом поделе власти. Најбројније су биле промене врста федералног државног облика и положаја извршне власти у периоду јединства власти. Тако наглашена и значајна динамика је била очигледно узрокована изразито сложеном и разнородном структуром државе у чији састав су ушле целине с претходно дуготрајном различитом државно-правном историјом и наслеђем који су били узрок противречности и несклада због којих су стално тражени погоднији облици. У вези са променама у организацији власти и облику државе између 1943. и 1963. Очигледан је идеолошки утицај совјетског модела, а од 1968. до 1974. у вези са облицима федерализма и територијално-политичке аутономије, очигледан је политички волунтаризам. Значајне промене у јачању извршне власти, посебно председника републике у периоду од 1963. до 1992. су изашле из концепцијских оквира демократског јединства власти и добиле елементе недемократског јединства власти и аутократије после 1974. године када је председник Уставом проглашен за доживотног председника.

Кључне речи: држава, власт, владавина, организација, поредак, Југославија

### I Увод

Са становишта историје, Југославија као држава је у односу на већину других млада држава и држава која је кратко постојала. Међутим, за време свог постојања је имала веома богату и изражену динамику у свим елементима свог државног облика.

---

<sup>1</sup> kutlesicvladan@gmail.com

Државни облик је, према теорији државе, многобројан скуп различитих чинилаца који се налазе у сложеним и повратним међусобним везама и утицајима, чију резултанту представља њихов особен скуп за сваку конкретну државу (Lukić, 1995., стр. 303-311). Због тога постоји интересовање свих друштвених наука за ово питање, јер се само скупом сазнања свих њих - холистичком теоријом (Mitrović, 2007., стр. 175-206), могу дати свеобухватни одговори одржави, као једној од најсложенијих друштвених појава.

Државни облик, према теорији државе, чине четири елемента-облик владавине, облик власти, облик поретка и облик државе, а сваки од тих елемената има два основна и већи број из њих изведених подоблика и врста.

Југославија се приметно разликује од већине других држава, које или од свог настанка нису мењале ниједан свој основни елемент државног облика, нпр. као САД, које су од свог настанка - република с поделом власти, демократска и сложена држава или су мењале само један или два од тих елемената нпр. као Белгија која је прво била унитарна па постала сложена држава или Немачка која је била прво унитарна и монархија, а данас је република и сложена држава (Kutlešić, 2018, стр. 48-53).

## II Промене облика владавине

Обликом владавине се у теорији државе и права сматра елемент државног облика који државе разликује према начину на који се долази на функцију шефа државе – државни поглавар (Lukić, 1995, стр. 311-320). Сагласно томе, шеф државе може бити у монархијском и републиканском облику, зависно да ли је на тај положај дошао сродством - наслеђивањем или избором. Ово је уже и правно одређење, јер шири одређења за ову прилику нису неопходна, иако су неизбежна у посебним расправама о шефу државе или о облицима владавине.

Држава Југославија је настала као монархија, а као година настанка се може узети, без штете по валидност ове расправе, 1918. година, иако је од тада па до 1929. године њен службени назив био Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, а тек од тада Краљевина Југославија. Монархијски облик владавине је формално-правно трајао све до 1945. године, иако је краљу и његовој породици, на II заседању АВНОЈ-а 1943, био забрањен повратак у земљу. Тада је изричито одлучено да ће се о облику владавине одлучити после окончања рата. Због тога је Југославија у периоду од 1943. до 1945. године била без директно утврђеног облика владавине, али по природи ствари то је био републикански облик. На основу тога 29. новембра 1945. године на седницама оба дома Уставотворне скупштине, донета је декларација којом је укинута монархија и уведен републикански облик владавине у Југославији. Тако је окончан монархијски период владавине у Југославији који је трајао 27 година (Marković, 2015, стр. 128-134).

У монархијском облику владавине у Југославији су се променила сва три теоријски-компаративно и практично могућа облика монархије. Узимајући у обзир само садржину Видовданског устава Краљевине СХС из 1921. године, југословенска монархија је имала парламентарни подоблик (Marković, 2006, стр. 128). Како је краљ 1929. укинуо Устав и скупштину и забранио политичке партије, од тада је југославенска монархија постала апсолутна. На исти начин, својом одлуком, те го-

дине је променио и име државе у Југославија. Овај период је трајао до 1931. године када је краљ сам донео – подарио, Устав. Тај устав, због своје садржине, првенствено због положаја и овлашћења монарха и ограничених слобода и права, овај период монархије одређује као период уставне монархије (Orlović, 2010, str. 285-307).

Настанак Југославије у монархијском облику је био логична последица чињенице да су сви њени делови пре тога били монархије, с друге стране, монархија је престала јер је комунистичка идеологија била републиканска, али је ван тога то период кад се у целом свету велики број држава променио из монархије у републику. До настанка САД и Француске револуције, до краја XVIII века све државе су биле само монархије, уз краткотрајне изузетке у античкој Грчкој и Римском царству (Kutlešić, 2018., str. 227-229). У том периоду је у свету остало само 40 монархија, од којих је 15 то само формално (commonwealth), а само 12 у Европи. Из тога произлази да би Југославија вероватно постала република и да није било победе комуниста.

Републикански облик југословенска држава је добила посебном одлуком Уставотворне скупштине 29.11.1945. године и такав облик владавине остаће до краја постојања Југославије као државе, 2003. године. У том периоду, Југославија је имала различите врсте републиканског шефа државе (Lukić, 1995, str. 319).

Тако, према Уставу из 1946. године, није постојао посебни државни орган за послове шефа државе, већ је те послове обављао Президијум Народне скупштине ФНРЈ као колективни орган, кога су чинили председник, шест потпредседника и 30 чланова изабраних из реда посланика, чију је надлежност чинила мешавина послова председништва скупштине и послова извршне власти, међу којима су и они типични за шефа државе, али и неки други (нпр. тумачење закона). Ова врста организовања послова шефа државе типична је за совјетски модел скупштинског система организације власти, а Устав ФНРЈ је рађен под јаким и очигледним утицајем Устава СССР од 1936. године (Marković, 2006, str. 148).

Уставном променом 1953. године шеф југословенске државе је посебно организован државни орган, који је у првој фази, 1953–1963. године, персонално спојен с владом - извршним већем, тако што је изабрани председник истовремено био и председник владе - извршног већа, док су органи били раздвојени. Овај редак облик шефа државе има свој узор само у швајцарском - директоријалном моделу скупштинског система.

У периоду између 1963. и 1971. године, председник републике је посебан и инокосан државни орган, кога бира савезна скупштина, највише два пута, што је и теоријски и компаративно најчешће решење. Међутим, ово ограничење трећег избора, на основу посебне уставне одредбе из 1971. године се није односило на Јосипа Броза Тита, а од 1974. године Уставом је именован за доживотног председника.

Између 1971. и 1980. године Југославија је паралелно имала два шефа државе – председника и председништво, при чему су то до Устава из 1974. године два органа различитих надлежности, јер је председник СФРЈ могао бити само Јосип Броз Тито који је био типичан шеф државе. У том периоду председништво је било конципирано као медијаторски орган између република и покрајина. У периоду од 1971. до 1980. године, на основу Амандмана 36. и 37. и Устава из 1974. године, позиција и овлашћења ова два органа су изједначени, али су овлашћења председништва, уставом суспендована док постоји председник. 4. маја 1980. године престала је функција

председника СФРЈ, па је од тада до 1992. Југославија имала само колективног шефа државе, чије чланове су бирале републичке и покрајинске скупштине.

Од 1992. до 2003. године Југославија је имала поново инокосног шефа државе, председника СРЈ, који је до 2000. године биран у Савезној скупштини СРЈ, а од тада, на основу уставне промене, непосредно, од стране грађана.

Промене у вези са положајем и овлашћењима републиканског шефа државе у периоду 1963. до 1990. године су тај државни орган издвојиле из концепције неке од врста јединства власти и поставиле га у позицију шефа државе у парламентарном систему (1963-1971), мешовитом систему (1971 – 1974), а после тога, до 1980. у позицију аутократског шефа државе.

### III Промене облика поретка (режима)

Обик поретка (режима) је веома сложена и због тога интердисциплинарна појава у којој су подједнако важне и њене правне и политиколошке особине. Облик поретка ћемо одредити у најужем обиму значења као однос становништва и вршиоца државне власти. Тај однос се, у најуже схваћеном смислу, тиче начина постанка државне власти и изражавања и заштите интереса (Kutlešić, 2017, стр. 169-201). Тако одређен поредак може бити аутократски и демократски, при чему у аутократијама становништво нема утицај на одређивање и престанак вршиоца власти, нити може утицати на суштину-садржину вршења власти. Демократски поредак је у оној држави у којој грађани утичу на образовање, престанак и вршење власти (Kutlešić, 2018., стр. 170–179).

Наведено одређење не само да је редуковано на процедурално-техничке аспекте већ је и формално, да би се избегли вредносни и прескриптивни приступи који се другачије не могу избећи, а који за ову расправу нису пресудни иако се у посебним расправама морају узети у обзир па чак и степеновати и квантификовати (Kutlešić, 2018., стр. 176-179). Другачије речено, за потребе овог разматрања, демократски поредак се своди на представничку владавину, што значи на државну власт која је периодично бирана општим и једнаким бирачким правом. Дакле у овом раду користићемо редуковани и формални појам. Користићемо га свесни да је непрецизан и непотпун, али је зато неспоран и тачан, јер је заснован само на једном и објективном мерилу - изборности, полазећи од тако одређеног појма, Југославија је за време свог постојања била демократија од настанка 1918. до 1929. године када је суспендовањем устава, распуштањем скупштине и забраном политичких партија, постала аутократија. После 1931. формално ће опет бити демократија али пошто је Устав из 1931. године донео краљ самостално и пошто је представнички систем био редукован, постојали су значајни елементи аутократије. Овакав развој у овом периоду је био очигледна последица одсуства или малог броја социјалнополитичких кохезивних чинилаца, услед чега се целина сводила само на заједничког монарха.

Југославија се у периоду после 1945. па до 1992. године може, у наведеном уском и процедуралном значењу, сматрати демократијом нарочито после 1953. године од када је поступно увођена економска демократија у управљању привредом. Али у том периоду инокосни део извршне власти је имао аутократске елементе. У периоду од 1992. до 2003. године, од када је постојао политички плурализам постојала је неспорно демократска форма поретка.

#### IV Промене облика власти

Облик власти је елемент државног облика који их разликује према томе каква су положај, овлашћење и међусобни односи две најважније врсте државних функција и органа који их обављају – законодавне и извршне (Kutlešić, 2002., str.11-23). Облик власти у модерним државама, после XVIII века, има три основна подоблика – јединство власти, поделу власти и мешовити облик а сваки од њих има и више типичних врста. Тако теорија и упоредна пракса показују да мешање власти може бити апсолутно и релативно, демократско и аутократско, да подела власти може бити у више парламентарних и председничких врста, као и да могу постојати више врста мешовитих система (Simović, 2008, str. 17-63).

Облик власти је све своје подоблике и врсте добио тек у модерној држави, после XVIII века, а до тада су типичан подоблик били јединство власти у апсолутном и недемократском облику, чији је редак изузетак Енглеска која још од XIV века има профилисано представничко тело парламентарног типа.

Користићемо ову редуковану и генерализовану шему, јер она одговара потребама овог разматрања док се у теорији државе користе знатно детаљније и развијеније класификације када се разматрају само питања организације власти.

Полазећи од изнетог, Југославија настаје, према Уставу из 1921. године као парламентарни подоблик поделе власти и таква остаје све до укидања овог устава 1929.

Између 1929. и 1931. Југославија је имала мешање (јединство) власти у његовој апсолутној и недемократској врсти, с обзиром на то да је једини државни орган био монарх. После 1931. године остаје јединство (мешање) власти све до 1992. али за то време то више није апсолутно јединство власти, већ његова релативна врста, с обзиром на то да у том периоду постоје представнички органи који имају законодавну функцију. Међутим, период до 1943. године има одлике релативног, али недемократског јединства власти, јер су положај и овлашћења монарха по Уставу из 1931. године били такви да су маргинализовали скупштину.

Одлукама II заседања АВНОЈ-а је парцијално промењен Устав из 1931. године тиме што је представничко тело - АВНОЈ постало највиши државни орган власти. Та промена је означила да је дотадашња недемократска врста релативног јединства власти постала демократском, с обзиром да превагу у положају и међусобним односима између извршне и законодавне власти има законодавна власт. Ова генерална карактеристика – релативно демократско јединство власти је остала непромењена низом уставних промена до 1992. године, за које време би се могла уочити појединачна нетипична решења унутар овог основног, од којих нека чак и нису својствена јединству власти у врсти скупштинског система. Али, иако она немају значај који би променио општу оцену, треба да буду регистрована. Дакле, иако је за све ово време непромењена највиша позиција скупштине, уочљиво је поступно јачање и одвајање оба дела извршне власти. Тако је њен колективни део поступак избора и нека овлашћења (нпр. оставка) нису својствена јединству власти, а посебно је то упадљиво било у положају председника републике који као одвојен орган није својствен скупштинском систему.

Уставом из 1992. Југославија је поново постала држава са обликом поделе власти у парламентарном подобику који је сличан европским парламентарним моделима, са значајним угледањем на немачки канцеларски модел.

## V Промене облика државе

Историја и теорија државе утврђује да се државе разликују и према начину на који су организовале однос централних и нецентралних органа државне власти. У већини држава, државна власт се због величине територије може организовати тако да се територија подели на уже целине у којима се организују државни органи за ту територију.

Дакле, државни облик сваке државе, поред изнета три, чини и облик државе или облик територијалног уређења власти. Тако постоје државе у којима нецентрални органи или немају уопште или имају ограничену самосталност у одлучивању, и оне се називају простим - унитарним државама. Други подоблик територијалног уређења је сложена – федерална држава у којој се нецентрани државни органи организују тако да имају висок степен самосталности у одлучивању, тако да је у једном броју питања чак искључива, односно потпуно самостална надлежност. Сваки од два наведена подоблика има више врста којима се изражавају специфичности сваке државе (Petrov, Simović, 2018, стр. 335-400).

### 1. Период просте и хибридне државе

Југославенско територијално уређење је, иако је она настала 1918. године, утврђено Уставом из 1921. године и то у подоблику просте – унитарне државе и као њена децентрализована врста, с обзиром да су, према том Уставу, унутрашње територијалне јединице – области, окрузи, срезови и општине, били управне и самоуправне јединице са непосредно бираним представничким телима.

Стављањем устава ван снаге и доношењем Закона о бановинама, Југославији је 1929. године промењена врста унитарног државног уређења, тако што су основане 9 бановина (и Београд са истим статусом) као најшира управна подручја. Бановине су биле, према наведеном закону, деконцентрисана врста нецентралних органа, јер су били именовани, а не бирани. Дакле, том изменом је Југославија од децентрализоване, постала централизована држава.

Следећом изменом, Уставом из 1931. године, степен централизације Југославије је делимично смањен, јер су уведени срезови и општине као самоуправне територијалне јединице, а њихови органи се, сем бана, непосредно бирају.

1939. године у Југославији је извршена значајна и за оно време јединствена промена у територијалном уређењу. С позивом на овлашћења у ванредним околностима, уредбом краљевских намесника, уз истовремено распуштање Народне скупштине да би се избегле расправе, успостављена је Бановина Хрватска, спајањем две постојеће бановине (Савска и Приморска) и делова других бановина. Положај, овлашћења и организација ове бановине значајно су излазили изван оквира децентрализације у унитарној држави, услед чега се основано може закључити да је успостављено не само асиметрично уређење, него и да је то уређење добило елементе федерализма, односно сложене државе. С обзиром на то да нису постојали централни органи федералног типа, југословенско територијално уређење је у то време било хибридно, између просте и сложене државе, и за то време јединствено. Данас такво уређење више није необично, јер га већ 20 година, кроз процес тзв. деволуције спроводе у Уједињеном краљевству Велике Британије и Северне Ирске (Marković, 2015, стр. 446-

451), а том хибридном типу припадају и Малезија од 1948, Уједињени арапски емирати од 1966, Белгија после V уставне ревизије 2001., Ирак од 2005., итд.

## 2. Период сложене државе

### 2.1. *Насиљанак федерације*

Југославија је 1939. године, успостављањем Бановине Хрватске, наставила да буде у основи унитарна држава која има федерални асиметрични елемент, али тиме није постала сложена држава.

Проширивање и продубљавање федералног карактера Југославије наставило се и за време II светског рата фактички, током ослободилачке борбе. У периоду до 1943. године у Југославији се федерални принцип поступно уводи и примењује у организацији и функционисању војних органа ослободилачке војске, а јасно изражава 1942. године у Резолуцији I заседања АВНОЈ-а, у којој се наводе и 8 територијаних целина као организационе јединице, јер су тада Херцеговина и Далмација посебно наведене и 6 народа, јер тада су и Муслимани наведени као народ.

Југославија формално постаје федерацијом 1943. године, одлуком II заседања АВНОЈ-а, који се претходно прогласио највишим представничким органом власти (Kutlešić, 2010, str. 349-352). На овом заседању учесници су били у облику територијалних делегација. На основу тога је АВНОЈ одлучивао у уставотворном капацитету и променио три од четири елемента дотадашње Југославије као државе – облик државе (из унитарне у федералну), облик власти (из поделе у јединство) и облик поретка (из аутократије у демократију). Тада је, за разлику од I заседања 1942. године, поменуто само 5 народа (без Муслимана) и само 6 федералних целина (спајањем у имену Босне и Херцеговине и простим укључивањем Далмације у Хрватску) и што је назив Црне Горе проширен - и Бока.

Међутим, од великог значаја је друга чињеница, која иако неспорна до сада није имала адекватну и посебну пажњу и расправу. Ради се о одлуци Главног НОО Војводине и њене Народне скупштине из 1944. и одлуци Обласног НОО Косова и Метохије да се прикључе Србији и да имају у њој аутономни статус, а ове одлуке је потврдио АВНОЈ. За ову расправу је битно само то да је претходно уведени федерализам, пре доношења устава, промењен из једнотипског и једностепеног у тростепени, тако што су утврђене три врсте федералних јединица, републике и по једна покрајина и област у саставу једне републике. Ова особина југословенског федерализма остаће све до 1992. године, иако ће од 1963. бити сведена на двостепену, тј. на две покрајине. Вишестепени федерализам у то време је редак изузетак и има очигледан узор у совјетским уставима, али и данас у Руској федерацији у којој их има 5 (Marković, 2015, str. 379-381). То је био основ да су и у структури Уставотворне скупштине, изабране 1945. године, биле представљене све будуће федералне јединице, тако што су посланици бирани за сваку територију будуће републике, покрајине и области. Разлика у броју изабраних посланика, 25-15-10, је била само бројчани израз вишестепеног федерализма, али без последица по обим и права тих посланика.

### 2.2. *Период централизоване федерације*

Уставом из 1946. године федерални подоблик државе је конципиран и заокружен. По својој врсти федерализам у овом периоду, до уставних измена 1953. годи-

не, био је тростепен, територијалан и централизован и под јаким утицајем Устава СССР из 1936. (Ѕавошки, 2010, стр. 329-348).

Наиме, поред република као виших облика федералних јединица, савезним уставом утврђује се постојање једне аутономне покрајине и једне аутономне области које бирају своје представнике у савезни федерални дом, а то им даје својство федералне јединице, иако нижег ранга што је видљиво из њиховог положаја и овлашћења. Југословенски федерализам у овом периоду је по врсти био територијалан, јер народи нису именовани и побројани, већ само генерички поменути. На националну компоненту Југославије посредно је указивао само државни грб на коме је у том периоду било 5 буктиња у заједничком пламену.

Централистичку одлику југословенском федерализму овог периода одређује то што је савезним уставом одређен положај, овлашћења и организација свих територијалних јединица-република, покрајина, области и општина и што су савезни органи распоређивали приходе свих тих јединица у њихове буџете.

Куриозитет овог периода федерализма је што је савезним уставом предвиђено и у стварности постојање Врховног суда у аутономној покрајини Војводини (не и у области), што је и тада и дуго касније било у теорији оспоравано и неприхватљиво, а у упоредној пракси изузетно, јер се оштро разликовала политичко територијана аутономија од федералне јединице (Marković, 2015, стр. 442-446; Kutlešić, 2017, стр. 148-152).

Југословенски федерализам се променио доношењем Уставног закона 1953. године који је био парцијална али обимна уставна ревизија. До промене је дошло у вези са централистичком концепцијом јер је она додатно појачана чињеницом да је укинута посебан скупштински дом федералних јединица (Веће народа), које се сматра и у теорији (Marković, 2015, стр. 393-395) и у пракси, једном од основних федералних претпоставки.

Међутим, и даље постоје федерално бирани посланици, који су од тада у саставу општег представничког дома - Савезног већа и који се издвајају у посебно веће у одређеним случајевима. Ову оцену не мења то што у овом периоду постоји обавезно федерално представљање у Савезном извршном већу, јер је та представљеност и у извршној власти упоредно уобичајена и очекивана.

Значајну новину у овом периоду југословенског федерализма представља увођење квалитативног разликовања федералних степена, на место дотадашњег само бројчаног. Ова разлика је уочљива у томе што се Веће народа издвајало само на захтев посланика из република, што се федерална представљеност у СИВ-у односила само на републике и што су одредбе о уређењу покрајине и области уочљиво мањег броја, краће и општије од одредби које се односе на републике. Унутрашња разлика између покрајине и области, међутим, и даље је остала формална, тј. у називу и броју посланика (Kutlešić, 2010, стр. 355).

### *2.3. Период децентрализације федерације*

Следећи период југословенског федерализма, 1963-1971. године обједињава процес значајне децентрализације, односно повећавања улоге и значаја федералних јединица на рачун савезне државе. Одлика овог периода је да се степен достигнуте децентрализације не на крају тог периода налазио у границама упоредне федералне

праксе која, нпр. у САД, познаје такве периоде, али и реверзибилност, тј. поновну централизацију. У овом периоду југословенски федерализам је, поред територијане добио и националну основу, јер је Југославија Уставом из 1963. дефинисана и као федерална заједница народа којима, поред радних људи, такође припадају суверена права.

Куриозитет овог периода је да државни грб добија 6. буктињу, а да Устав утврђује да се у војсци командује на српскохрватском језику (чл.42.). Положај федералних јединица је појачан тако што је СИВ изгубио право да поништава акте извршних већа република и покрајина, однос савезних и прописа република и покрајина од сагласности промењен у несупротност и први пут уведен кооперативни федерализам (чл.110.), али само за републике.

У овом периоду федерализам је постао двостепен, КиМ постаје покрајина и тиме је изједначена са Војводином. Појачан је положај аутономних покрајина у федерацији, јер су посланици обе покрајине заједно добили право да траже издвајање Већа народа. Занимљиво је да су у организационом погледу, покрајине изгубиле врховне судове, што свакако слаби њихов положај до тада.

Уставном променом из 1967. године степен децентрализације је појачан претварањем Већа народа у самосталан и опште надлежни – други дом у Савезној скупштини, а републике, тада још увек не и покрајине, добијају паралелну и подељену надлежност са савезном државом у пословима државне безбедности. Већ следеће, 1968. године настављен је процес децентрализације Југославије као федерације, даљим појачавањем положаја и република и покрајина. Тако је Амандманима на Устав из 1963. укинута Савезно веће чиме је Веће народа постало општенадлежни други дом у Скупштини, а федерација изгубила искључиве надлежности јер су све постале паралелне – заједничке. У већ уведена концепцију националног федерализма, укључене су и народности, заједно са народима, али од тада се наводе без додатка – националне мањине (само народности).

У организациону структуру аутономних покрајина поново је враћен врховни суд који их је у томе опет изједначио са републикама. Тим изменама је највиши правни акт покрајине постао, уместо статута, уставни закон, чиме је од подзаконског постао надзаконски правни акт.

Изменама из 1968. године завршена је ова фаза југословенског федерализма коју одликује значајна децентрализација и појачање улоге и значаја република и покрајина и смањивање броја и врста разлика између република и покрајина.

Оцењујући тадашњи федерализам теоријски и упоредно, можемо закључити да се тада дошло до крајних граница овог подоблика државе, а да то буде једна, сложена држава (Kutlešić, 2010, str. 359).

#### *2.4. Период дезинтеграције*

Наредни период југословенског федерализма обухвата раздобље од 1971. до 1992. године, у коме је, у до тада у незабележеном обиму, донето 70 уставних амандмана (1971, 1981. и 1988.) и један целовит устав (1974. године). У овом периоду је настављена децентрализација федерације али пошто је то довело до промене квалитета државног облика, овај период је прецизније назвати дезинтеграцијом Југославије као државе (Marković, 2015, str. 142).

У концепцију југословенског облика државе унето је више елемената који су постојали у то време у другим високо децентрализованим федерацијама у свету (Канада, Белгија) али као појединачни и у свакој држави одвојено. Резултат је био да се на крају овог периода, државни облик југословенске државе може квалификовати као хибрид федерације и конфедерације, чији је правац даљег развоја очигледно био у распаду, како је време и показало.

Тај нови квалитет и капитална промена учињене су тако што је савезна држава изгубила оригиналност и изворни идентитет, претварајући се у механички збир република и покрајина које равноправно усаглашавају своје заједничке интересе и одлучују сагласношћу свих.

У складу с тим укинута је равноправна дводомост у скупштини, при чему је целокупна привредно економска надлежност припала само Већу република и покрајина, где се одлучивало сагласношћу свих република и покрајина.

Истини за вољу, када је свима постало јасно каква будућност следи, покушај је био да се 1988. недоследним уставним изменама тај процес заустави, али безуспешно. Тако је, иако још увек номинално федерација, Југославија остала без савезне државе, само као скуп република и покрајина. Много година касније, данас се у тој фази налази Белгија (Stanković, 2009. стр. 211-215)

### *2.5. Период класичног федерализма*

У последњем периоду постојања Југославије као државе, 1992. до 2003. године, поново је дошло до промене у врсти југословенског федерализма. Промена је извршена доношењем новог устава Југославије 1992. године, до када је формално важио претходни устав из 1974. године са бројним амандманима, иако је и тај устав поступно и фактички престајао да се примењује већ од 1990. године.

У овом периоду, југословенска федерација је остала само са две чланице, Србијом и Црном Гором, које су обе биле у истом статусу федералне јединице, што значи да је југословенски федерализам, први пут и тек тада постао једноступен, само са републикама као чланицама. Наиме, овај устав није ни једном речју помињао аутономне покрајине, јер су оне у том периоду биле територијално-политичке заједнице унутар састава Србије и креација њеног Устава. У овом периоду југословенски федерализам је имао само територијану концепцију, јер се народи, ни генерички, ни поименично нигде не помињу, а више од тога, сувереност је изричито додељена грађанима. Други дом се, федералне - Савезне скупштине, у овом периоду назива Веће република и потпуно је равноправно по надлежности са Савезним већем. Сва та решења се, у овом периоду, упоредно и теоријски, могу оценити као период класичног федерализма.

У целини узевши, историја Југославије у односу на облик државе је непрекинути процес који је имао три фазе. Прво фазу од 1929. до 1971. постепене децентрализације и то и у простој и у сложеној држави, друга фаза, 1971. – 1990. године је била дезинтеграција у којој је Југославија прво постала савез држава, - 1971. године а 1990. до 1992. године се дезинтегрисала одвајањем 4 републике. У периоду између 1992. и 2003. године постојала је у значајно смањеној величини, Југославија као класична федерација са две чланице, али је и она престала 2003. због несразмерне разлике у величини територије и становништва.

## VI Закључак

Очигледно је из претходног излагања да је Југославија за време свог постојања имала веома богату и динамичну историју коју одликују промене у сва четири елемента државног облика и то тако да су били периоди у којима су били сви њихови подоблицы и скоро све њихове теоријске и упоредно могуће врсте. Посебно је била разноврсна промена у федералном подоблику.

Дакле, Југославија је била апсолутна, уставна и парламентарна монархија, а као република имала је све врсте шефа државе, инокосног и колегијаног (у подврстама директоријалној и обичној), посредно и непосредно бираног, ограничених и неограничених реизбора.

За време свог постојања била је централизована и децентрализована унитарна држава и централизована и децентрализована федерација а у два наврата је имала хибридни облик територијалног уређења, једном према федерацији а други пут према конфедерацији.

Колико год то било спорно и контроверзно и теоријски и практично, Југославија је највећи део свог постојања према облику поретка била формална демократија, али и формална аутократија (1929-1931).

За време свог постојања у кратким периодима је два пута имала парламентарни систем поделе власти (1921-1929 и 1990- 2003), а најдуже (1931-1990) јединство власти у више подврста. Недемократско, демократско, скупштинско, директоријално и са појачаном егзекутивом.

Када се овоме дода да је за време свог постојања променила и три модела политичко-економског уређења – капитализам, комунизам, социјализам, па поново капитализам што није наша тема, ради се очигледно о пажњи вредној историји. Посебно због тога што се све то догодило за само 85 година, док се слична разноврсност, истина ретко, може наћи и код неких других европских држава (нпр. Француска), али у много дужем временском периоду.

Иако би било нереално у оваквом раду покушати да се објасни наведени богати динамизам државног облика, чини се да је то сигурно и већ на први поглед изузетна сложеност и различитост и из тога произашли сукоби делова држава од тренутка њеног настанка, које, етничка – словенска, блискост, није могла довољно да потисне. Поред тога, кад су у питању облик државе и његове федералне варијанте, тешко се отети утиску јаког априорног идеолошког утицаја као и промена за које у тренутку њиховог увођења нису постојали објективни узроци и потреба, већ нормативна прескрипција, до границе олаког социјалног експериментисања.

Vladan M. Kutlešić<sup>1</sup>  
Union Nikola Tesla University  
Business and Law School  
Belgrade (Serbia)

## CHANGES IN YUGOSLAVIA'S FORM OF GOVERNMENT

*(Translation In Extenso)*

**Abstract:** During its existence, Yugoslavia went through all forms, sub-forms and elements of state form found comparatively and theoretically. As such, its identity and subjectivity was changed often and to a significant extent. During the 85 years of its existence, Yugoslavia was a monarchy (of all three possible varieties – absolute, consitutional and parliamentary) and a republic, it was a unitary state of various varieties (from deconcentration to assymetrical decentralization) and a complex state (from centralized federation to real union). It was also an autocracy and democracy of various degrees. Yugoslavia was a state of various types of unified and divided authority. The most numerous changes were of various types of federal state sub-forms and of the position of executive power in the period of unity of powers. Such a pronounced and significant dynamic was obviously caused by a complex and diverse governmental structure which was comprised of elements with differing governmental and legal histories and heritages, causing contradictions and disharmonies that required a constant search for more suitable forms. Regarding the changes in the organization of power and state form between 1943 and 1963, there was an obvious ideological influence of the soviet model, and from 1968 until 1974, there was a clear presence of political voluntarism in relation to the form of federalism and territorial and political autonomy. Significant changes in the strenght of the executive power, especially of the president of the republic in the period between 1963 and 1992 exceeded the conceptual bounds of a democratic unity of power into the non-democratic unity of power, reaching autocratic levels after 1974, when the position of the president was granted for life via the constitution.

**Keywords:** state, power, governance, organization, order, Yugoslavia.

### I Introduction

From a historical viewpoint, Yugoslavia was, in comparison to other states, a young and short-lived country. However, during its existence it had a very rich and pronounced dynamic in all elements of its forms of state.

The form of state is, according to the theory of the state, a vast collection of various factors contained in complex and reciprocal connections and influences, the result of

---

<sup>1</sup> kutlesicvladan@gmail.com

which is a specific collection for each state in question (Lukić, 1995, pp. 303-311). Because of this, all social sciences express an interest in this issue, because only by understating all of the factors – through a holistic theory (Mitrović, 2007, pp. 175-206), is it possible to provide comprehensive answers regarding the state, as one of the most complex social occurrences.

The form of state, as per the theory of the state, is composed of four elements – the form of governance, the form of power, the form of state order and the territorial form, and each of the elements has four basic representations and multiple derived sub-forms and types.

Yugoslavia is noticeably different than most other states that have not changed any of the basic elements of their forms of state from the beginning, such as the USA, which has been a republic with divided powers, a democracy and a complex state from its origin. Alternatively, some states have only changed one or two of these elements, such as Belgium which was initially a unitary state, and later became a complex state or Germany which was initially a unitary monarchy and is now a complex republic (Kutlešić, 2018, pp. 48-53).

## II Changes to the forms of governance

The form of governance is considered to be, in theory, an element of the form of state which differentiates how one becomes the head of state (Lukić, 1995, pp. 311-320).

Accordingly, the head of state may be in monarchic or republican format, depending on whether he or she came to this position through hereditary or elective means. This is a narrow and legal determination, because broader determinations are not herewith necessary, although they are unavoidable in special discussions regarding the head of state or forms of government.

The state of Yugoslavia was conceived as a monarchy, and its year of creation may be set at 1918, without affecting the validity of this discussion, although its official name from that point until 1929 was the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (abbreviated as SHS), and only from that point onward the Kingdom of Yugoslavia.

A monarchic form of governance legally lasted until 1945, although the II Session of AVNOJ forbade the king and his family to return to the country in 1943. At this point an explicit decision was made that the form of governance would be chosen at the end of the war. Until 1945 the state did not have a directly determined form of governance, although it had a republican form by its very nature.

Based on this, on November 29, 1945, the sessions of both houses of the Constitutional Parliament issued a declaration whereby the monarchy was abolished and a republican form of governance was introduced in Yugoslavia. This marked an end of the monarchic form of governance in Yugoslavia, which had lasted for 27 years (Marković, 2015, pp. 128-134).

Within the monarchic form of governance, Yugoslavia changed all three theoretically and comparatively possible forms of monarchy. Bearing in mind only the contents of the Vidovdan constitution of the Kingdom of SHS from 1921, the Yugoslav monarchy had a parliamentary sub-form (Markovic, 2006, p. 128). As the king abolished the constitution and the parliament in 1929, as well as banned all political parties, from that point on the

Yugoslav monarchy became an absolute one. In this way, through his decision, the king changed the name of the state into Yugoslavia. This lasted until 1931 when the king himself issued – gifted, a constitution. This constitution, due to its content and primarily due to the position and authority of the monarch and the limitation of freedoms and rights, marked this period of monarchy as a period of constitutional monarchy (Orlović, 2010, pp. 285-307).

The inception of Yugoslavia in its monarchic form was a logical consequence of the fact that its various parts had existed previously as monarchies, while it ceased to exist due to communist ideologies, which were republican in nature (although this occurred in a period during which a great number of monarchies converted into republics). Before the emergence of the USA and the French Revolution, until the end of the 18<sup>th</sup> century, all states were monarchies, with short-lived exceptions in ancient Greece and the Roman Empire (Kutlešić, 2018, pp. 227-229). During this time, only 40 monarchies remained in the world, 15 of which were only formally such (the Commonwealth), and only 12 were in Europe. Consequently, Yugoslavia would probably become a republic even without the communist influence.

The Yugoslav state gained its republican form through a special decision of the Constitutional Parliament dated November 29, 1945 and this form of governance was retained until the end of its existence in 2003. During this period, Yugoslavia had various types of republican heads of state (Lukić, 1995, p. 319).

Accordingly, as per the 1946 Constitution, there was no specific governmental authority for the tasks of the head of state, which were performed by the Presidium of the National Parliament of FNRJ (Federal People's Republic of Yugoslavia) as a collective authority, comprised of the president, six vice presidents and 30 members chosen from the ranks of the members of parliament. The jurisdiction of this authority was a mixture of the tasks of the presidency of parliament and the tasks of executive powers, among which were those typically ascribed to the head of state, as well as certain others (e.g. the interpretation of laws). This type of organization for the tasks of the head of state was typical for the soviet model of the parliamentary system of the division of powers and the constitution of the FNRJ was drafted under the strong and obvious influence of the constitution of the USSR from 1936 (Marković, 2006, p. 148).

Through a constitutional change in 1953 the head of the Yugoslav state became a specially organized governmental authority which was initially, from 1953 until 1963, personally tied with the government – the executive council. Namely, the elected president was simultaneously the head of government – the executive council, while the authorities were separate. This rare form of the head of state had its only model in the Swiss directorial model of the parliamentary system.

From 1963 until 1971, the president of the republic was a separate and individual governmental authority, chosen by the federal parliament no more than twice, which is comparatively and theoretically the most common solution. However, the ban on the third election did not pertain to Josip Broz Tito and he was made president for life by the 1974 Constitution, through a special constitutional provision.

Between 1971 and 1980, Yugoslavia had two parallel heads of state – the President and the Presidency. However, until the 1974 constitution, these two authorities had different jurisdictions, because the president of the SFRJ could only be Josip Broz Tito, who was

a typical head of state. At the time, the Presidency was envisaged as a mediatory authority, specifically between the various republics and provinces. From 1971 until 1980, based on Amendments 36 and 37 and the 1974 Constitution, the position and jurisdictions of these two authorities were made identical, although the jurisdiction of the Presidency was suspended as long as there was the President. On May 4<sup>th</sup> 1980, the function of the President of SFRY was abolished, after which time Yugoslavia had a collective head of state, the members of which were chosen by republican and provincial parliaments.

From 1992 until 2003, Yugoslavia had an individual head of state once again, the President of SRJ (Federal Republic of Yugoslavia), elected by the federal parliament until 2000, after which he was elected by citizens through direct voting based on a constitutional change.

The changes in the position and authority of the republican head of state in the period between 1963 and 1990 took this governmental authority outside of the concept of the unity of power and into the position of the head of state in a parliamentary system (1963 – 1971), a mixed system (1971 – 1974), and after, until 1980, into the position of an autocratic head of state.

### III Changes in the form of state order (regime)

The form of state order (regime) is a very complex and thus, interdisciplinary occurrence characterized by equally important legal and political traits. The form of state order will be defined in the narrowest sense as a relationship between the population and the executor of governmental power. This relationship, in the narrowest sense, pertains to the method of conception of governmental power and the expression and protection of interests (Kutlešić, 2017, pp. 169-201).

Such state order may be autocratic and democratic, whereby in autocracies the population has no influence over the establishment and termination of the executor of governmental power, nor may it influence the essence – the contents of the execution of power. A democratic state order is one within which citizens influence the formation, termination and the execution of power.

The aforementioned determination is reduced to technical and procedural aspects, but is also formal in order to avoid qualitative and prescriptive approaches (otherwise unavoidable) which are not relevant for this discussion, although they should be considered, graded and quantified in special discussions (Kutlešić, 2018, pp. 176 - 179).

In other words, for the purposes of this discussion, a democratic state order is summarized as representative rule, meaning that the governmental authority is periodically determined through general and equal voting rights. Consequently, this discussion will rely on a reduced and formal concept, all the while knowing that it is imprecise and incomplete, but it is correct and beyond reproach, since it relies on only one objective criteria – electiveness.

With that in mind, Yugoslavia was a democracy from its conception in 1918 until 1929 when, through the abolishment of the constitution and the parliament and the ban on political parties, it became an autocracy. After 1931 it was a democracy again, but as the 1931 Constitution was granted by the monarch himself and as the system of representation was reduced, there were strong autocratic elements. Such development was an

obvious consequence of the absence or a reduced presence of social and political cohesive factors, because of which the whole as such was reduced to a common monarch.

Yugoslavia may be considered a democracy in the previously stated narrow and procedural sense after 1945 until 1995 and especially so after 1953 when economic democracy was introduced in relation to economic matters, although the individual part of executive power also had autocratic elements. Between 1992 and 2003, when political pluralism existed, there was undisputably of a democratic form of state order.

#### IV Changes in the form of government

The form of government is an element of the form of state that differentiates the position, authority and relationship between two most important types of governmental functions and authorities – the legislative and the executive one (Kutlešić, 2002, pp. 11-23).

The form of government in modern states, after the 18<sup>th</sup> century, has had three main sub-forms – the unity of powers, the division of powers and a mixed form, all of which possess multiple typical types. Accordingly, the theory and comparative practice shows that the mixture of powers may be absolute and relative, democratic and autocratic, that the division of powers may be within multiple parliamentary and presidential forms and that various mixed systems are possible (Simović, 2008, pp. 17-63).

The form of government has gained all its sub-forms and types in the modern state, after the 18<sup>th</sup> century, up until then the typical sub-form was a unification of powers in the absolute and non-democratic form. A rare exception to this can be found in England which has maintained a profiled representative parliamentary body from the 14<sup>th</sup> century.

This reduced and generalized scheme shall be used as it suits the needs of this deliberation, although the theory of the state utilizes significantly more detailed and developed classifications when considering only the matters of the organization of power.

As per the aforementioned, Yugoslavia was conceived as a parliamentary sub-form of the division of powers by the 1921 Constitution, and it remained as such until the abolishment of this constitution in 1929.

Between 1929 and 1931, Yugoslavia had a mixture (unity) of powers in its absolute and non-democratic variety, considering that its only governmental authority was the monarch. After 1931, a unity (mixture) of powers existed until 1992, although during this time there was no longer an absolute unity of power, but its relative type, considering that there were representative authorities with legislative functions. However, the period until 1943 was characterized by a relative, but non-democratic unity of powers, because the position and authority of the monarch as per the 1931 Constitution were such that they marginalized the parliament.

Through decisions of the II Session of AVNOJ, the 1931 Constitution was partially changed by way of making the presidential authority – AVNOJ, the highest governmental authority. This change marked a conversion of the non-democratic relative unity of powers into a democratic one, since the legislative power had prevalence over the executive power. This general characteristic – a relative democratic unity of powers remained with a series of constitutional changes until 1992, although certain atypical solutions could be identified during this time, some of which are not even characteristic of the unity of powers within a parliamentary system. However, although they are not relevant enough

to affect the final characterization, they should be noted. Although the highest position of the parliament remained unchanged during this time, there was a notable and gradual increase and separation of both parts of executive power. In this way, its collective part gained elective elements and certain authorities (e.g. resignation) which are not characteristic of the unity of powers, which was particularly notable in the position of the president of the republic that is not usually typical in parliamentary systems as a separate organ.

The 1992 Constitution turned Yugoslavia into a state with a form of division of powers in the parliamentary sub-form again, similar to European parliamentary models, significantly influenced by the German chancellor model.

## V Changes in the territorial form

History and the theory of state determine that states differ in the way the relationship between central and non-central governmental authorities is organized. In most states, governmental power may be organized in such a way that the territory is divided into narrower parts wherein specific governmental authorities are organized, due to the size of its territory.

Thus, each state's form of state, along with the three previously mentioned elements, also contains the territorial form or the form of the territorial organization of its power. There are states wherein non-central authorities either lack independent decision making or are severely limited in their decision making, designated as simple – unitary states. The second sub-form of territorial organization is a complex – federal state wherein non-central authorities are organized with a high level of independent decision making, that may even be exclusive in some cases, that is, completely independent. Both of the stated sub-forms have multiple types expressing the specifics of each state (Petrov, Simović, 2018, pp. 335 - 400).

### 1. The period of the unitary and hybrid state

The Yugoslav territorial organization was determined by the 1921 Constitution, even though it was conceived in 1918, in the sub-form of a simple – unitary state of the decentralized variety, given that its internal organizational units - areas, counties, districts and municipalities involved administrative and local municipal units with directly elected representative bodies.

The abolishment of the constitution and the adoption of the Law on Banates in 1929 changed Yugoslavia's unitary form through the establishment of 9 banates (and Belgrade with an equal status) as the broadest administrative areas. The banates were, as per the aforementioned law, a deconcentrated form of non-central authorities as they were named, rather than elected. This change marked a transition for Yugoslavia from a decentralized into a centralized state.

Through a subsequent change, by way of the 1931 Constitution, Yugoslavia's degree of centralization was somewhat reduced, since certain local municipalities were introduced, whose individual authorities were subject to direct election.

In 1939 Yugoslavia was subject to a significant and, at the time, unique change of territorial organization. Justified through authority granted in extraordinary circumstances, a decree of the royal governors constituted the Banate of Croatia, by merging two ex-

isting banates (Savska and Primorska) and parts of other banates, while simultaneously dismissing the National Parliament in order to avoid debate. The position, authority and organization of this banate significantly diverged from the bounds of unitary state decentralization, because of which it may be concluded that an asymmetric organization was introduced with elements of federalism, i.e. a complex state. Since there was no central authority of the federal type, the Yugoslav territorial organization of the time was of the hybrid variety, between a simple and a complex state, which was unique at the time. Today this type of organization is no longer unusual, as it has been introduced through a so called devolution process in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in the last 20 years (Marković, 2015, pp. 446-451). This hybrid form has also been present in Malaysia since 1948, in the United Arab Emirates since 1966, in Belgium since the Constitutional revision of 2001, in Iraq since 2005 etc.

## 2. The period of a complex state

### *2.1 The origins of the federation*

Yugoslavia continued to exist from 1939 as a basically unitary state with a federal asymmetrical element, with the establishment of the Banate of Croatia, without becoming a complex state.

The widening and deepening of Yugoslavia's federal character continued during the Second World War, during the liberation struggle. Up until 1943, the federal principle was being gradually introduced in Yugoslavia, applied in the organization and functioning of the various military authorities of the liberation army, while it was clearly expressed in 1942 in the Resolution of the I Session of AVNOJ, which stated 8 territorial wholes as organizational units, since Herzegovina and Dalmatia were listed separately, and 6 peoples, since Muslims were stated as a people.

Yugoslavia formally became a federation in 1943, through a decision of the II Session of AVNOJ, that had previously declared itself as the highest representative authority (Kutlešić, 2010, pp. 349-352). The participants of this session were territorial delegations. Based on this, AVNOJ's decisions were of constitutional capacity and it changed three of the four elements of the existing Yugoslavia - its territorial form (from unitary to federal), its form of government (from division to unity) and its form of state order (from autocracy to democracy). At this time, as opposed to the I Session of 1942, only 5 peoples were listed (without Muslims), with only 6 federal wholes (through the merging of Bosnia and Herzegovina and the inclusion of Dalmatia into Croatia) with an expansion of Montenegro's name to include Boka.

However, there was an additional fact which, although undisputed, was not given appropriate attention or discussion. Namely, it concerns the decision of the Supreme Peoples Liberation Board of Vojvodina and its National Parliament of 1944 and the decision of the Regional Peoples Liberation Board of Kosovo and Metohija to join Serbia while retaining the status of autonomies, and these decisions were confirmed by AVNOJ. For the purposes of this consideration, it only matters that the previously existing federalism, before the constitution was drafted, having been of a single level and type, was changed to a three-leveled federalism, by determining three types of federal units, the republics with a province and an area within a single republic. This trait of Yugoslav federalism remained

until 1992, although it was reduced to a two-leveled type in 1963 – i.e. to two provinces. A multi-leveled federalism was a rare exception at the time and was obviously modelled after soviet constitutions, while the Russian federation currently has 5 levels (Marković, 2015, pp. 379-381).

This served as a basis to include, within the Constitutional Parliament of 1945, all future federal units, as the representatives were chosen for each territory of the future republic, province and area. The difference in the number of representatives, 25-15-10, was only a numerical representation of multi-leveled federalism, but without any consequences on the scope and rights of the representatives.

## *2.2 The period of centralized federation*

The 1946 Constitution designed and refined the federal sub-form of state. By type, this period's federalism was three-leveled, territorial and centralized and under the strong influence of the USSR Constitution of 1936 (Čavoški, 2010, pp. 329-348).

Namely, in addition to the republics as higher forms of federal units, the federal constitution determined the existence of one autonomous province and one autonomous area that chose their representatives in the federal house, which granted them the status of federal units, although of lower tier, as visible from their position and authority. Yugoslav federalism of this time was territorial in nature, because the peoples were not named and counted, but only generically mentioned. Yugoslavia's national component was only indirectly emphasized by the national coat of arms containing three torches burning together in one flame.

The centralized nature of this period's Yugoslav federalism was characterized by the fact that the federal constitution defined the position, authority and organization of all territorial units – republics, provinces, areas and municipalities and by the fact that the federal authorities allocated the income of all these units into their budgets.

A curiosity of this period of federalism is the fact that a Supreme Court in the autonomous province of Vojvodina existed in practice, as envisaged by the federal constitution (but not for the area as well), which was theoretically challenged and deemed unacceptable both at the time and subsequently after, and considered exceptional in practice, since the political and territorial autonomy significantly differed from that of a federal unit (Marković, 2015, pp. 442-446, Kutlešić, 2017, pp. 148-152)

Yugoslav federalism changed with the Constitutional Law of 1953 which constituted a partial but comprehensive constitutional revision. The change concerned the centralistic concept, since it was further reinforced by the fact that the special parliamentary house of federal units was abolished (the Council of Nationalities), considered to be one of the basic federal requirements, in both theory and practice (Marković, 2015, pp. 393-395).

However, there were still federally elected representatives, who worked within the general representative house – the Federal Council from that point onward and who were separated into a special council in certain cases. This characterization is not changed by the fact that there existed mandatory federal representation in the Federal Executive Council, because that representation in the executive power is both usual and expected.

A significant novelty in this period of Yugoslav federalism was in the introduction of qualitative differentiation of federal layers, in place of the previous exclusively quantitative one. This difference is noticeable in the fact that the Council of Nationalities would

be separated only upon request of the representatives of the republics, in the fact that the federal representation in the Federal Executive Council pertained only to republics and that the provisions on the organization of the province and the area were noticeably fewer, briefer and more general than the provisions pertaining to the republics. However, the internal difference between the province and the area remained formal, i.e., in the name and number of representatives (Kutlešić, 2010, pp. 355).

### *2.3. The period of the decentralization of the federation*

The following period of Yugoslav federalism, from 1963 until 1971, encompasses the process of significant decentralization, i.e., an increase in the role and significance of federal units at the expense of the federal state. The final degree of decentralization was within the bounds of comparative federal practice, which may be found in the USA, for example, but is also characterized by reversibility, i.e. re-centralization. Yugoslav federalism gained an additional national basis in addition to the territorial one, since Yugoslavia was defined as a federal community of peoples who, along with the working people, hold sovereign rights,.

A curiosity of this time is that the national coat of arms gained the 6<sup>th</sup> torch and that the Constitution determined that the army was to issue commands in the Serbo-Croatian language. The position of the federal units was enhanced in the way that the Federal Executive Council lost the right to annul the acts of the republican and provincial executive councils, the relationship between the legislation of the federation and that of the republics and provinces was changed from that of harmonization to non-opposition and a form of cooperative federalism was introduced, but only for the republics.

Federalism became two-leveled in this period, because Kosovo and Metohija became a province and was made equal with Vojvodina. The position of autonomous provinces in the federation was reinforced, since the representatives of both provinces gained the right to request a separation of the Council of Nationalities. It is interesting that, organizationally speaking, the provinces lost their supreme courts, which weakened their previous position.

The 1967 constitutional change further reinforced the degree of decentralization by turning the Council of Nationalities into an independent and generalized lower house of the Federal Parliament and the republics (but not the provinces) gained parallel and divided authority with the federal state in matters of state security.

The following year marked a continuation of Yugoslavia's decentralization process by reinforcing the position of republics and provinces further. The constitutional amendments of 1963 abolished the Federal Council which made the Council of Nationalities the lower house of the Parliament with general authority, while the federation lost exclusive authority since it all became parallel, i.e. joint. The concept of national federalism included nationalities along with peoples, but were from that point onward stated without the extension- national minorities (only nationalities).

The organizational structure of autonomous provinces once again included the Supreme Court, making them equal to republics. Additionally, the provinces' highest legal act became the Constitutional Law instead of the Statue, thereby making it a supra-legal act rather than a by-law.

The 1968 changes marked an end to this phase of Yugoslav federalism which was characterized by significant decentralization and an increase in the role and significance

of the republics and provinces and by the reduction of the number and type of differences between the republics and provinces.

Evaluating the federalism of the time, both theoretically and comparatively, it can be concluded that the outer limits of this form of state were reached, while maintaining a single, complex state (Kutlešić, 2010, p. 359).

#### *2.4. The period of disintegration*

The following period of Yugoslav federalism encompasses the time between 1971 and 1992 which involved an unheard of number of constitutional amendments, i.e., 70 amendments (1971, 1981 and 1988) and one entire constitution (1974). This period marked a continuation of decentralization, but since it led to a change in the quality of the form of state, the period should more accurately be designated as disintegration of Yugoslavia as a state (Marković, 2015, p. 142).

The concept of the Yugoslav territorial form was broadened to include multiple elements that existed in other highly decentralized federations found worldwide at the time (Canada, Belgium), but as separate elements in individual states. The result was that, at the end of this period, the territorial form of Yugoslavia could be qualified as a hybrid of federation and confederation, the further development of which clearly led into disintegration, as time would tell.

This new quality and capital change were performed by stripping the federal state of its origins and source identity, turning it into a mechanical collection of republics and provinces which equally aligned their interests and decided through consensus.

Accordingly, the bicameral system of the parliament was abolished, attributing the entire economic authority to the Chamber of Republics and Provinces, where decisions were made through consensus.

Truth be told, when all were made aware of the impending future, there was an attempt in 1988 to perform certain constitutional changes to halt this process, although without success. In this way, although still nominally a federation, Yugoslavia was left without a federal state, as a mere collection of republics and provinces. Many years later, Belgium would be in the same position (Stanković, 2009, pp. 211-215).

#### *2.5. The period of classical federalism*

In the last period of existence of Yugoslavia as a state, from 1992 until 2003, there was a new change in the type of Yugoslav federalism. The change was made by drafting a new constitution of Yugoslavia in 1992, until which time the 1974 Constitution was still applicable with numerous amendments, although the application of this constitution gradually faded as of 1990.

Within this period the Yugoslav federation was reduced to two members, Serbia and Montenegro, which were both in the same status as federal units, meaning that Yugoslav federalism became for single-leveled the first time, with republics as its members. This constitution made no mention of autonomous provinces because they were at the time territorial political communities within Serbia and a creation of its constitution. At the time, Yugoslav federalism had only the territorial concept, because the people were not mentioned either generically or by name, while sovereignty was granted to the citizens. The lower house of the Federal Parliament was called the Chamber of Republics, and

completely equal in authority with the Federal Council. All these solutions may be, comparatively and in theory, qualified as a period of classical federalism.

As a whole, the history of Yugoslavia from the perspective of its territorial form was an uninterrupted process with three phases. The first phase lasted from 1929 until 1971, a gradual decentralization in a simple and complex state, the second phase first involved an alliance of states in 1971, while between 1990 and 1992 it suffered a secession of 4 republics. Between 1992 and 2003, it existed in a significantly reduced size as a classical two-member federation, which ceased to exist in 2003 as a result of a disbalance in the size of the territory and population.

## VI Conclusion

It is evident from previous considerations that, during its existence, Yugoslavia had a very rich and dynamic history characterized by changes of all four elements of the form of state, with all of its sub-forms and almost all theoretically and comparatively known types. The changes in the federal sub-forms were especially diverse.

Thus, Yugoslavia was an absolute, constitutional and parliamentary monarchy, as a republic it had all types of the head of state, individual and collegiate (with the directorial and common sub-types), directly and indirectly elected with limited and unlimited possibility of re-election.

During its existence it was a centralized and decentralized unitary state and a centralized and decentralized federation, with a hybrid form of territorial organization on two occasions, once in the direction of federation and once in the direction of confederation.

As controversial as it may be both in theory and in practice, Yugoslavia was for the greater part of its existence, at least formally speaking, a democracy, although it was also a formal autocracy (1929-1931).

During its existence it twice had, albeit briefly, the parliamentary system of the division of powers (1921 – 1929 and 1990 – 2003), while for the greater part of its existence it was characterized by a unity of powers in various subforms, nondemocratic, democratic, parliamentary, directorial and with enhanced executive authority.

Combined with the fact that it changed three models of political and economic order – capitalism, communism and socialism and then again capitalism (which is not the subject of this consideration), this is obviously a noteworthy history. Especially as all of this occurred within 85 years, while a similar diversity can be found, albeit rarely, in certain other European states (e.g. France) over a much longer time period.

Although it would not be realistic to attempt to comprehensively explain the present-day rich dynamics of the form of state within a paper such as this one, it seems that it was an immediately evident complexity and diversity, and the resulting conflicts between parts of the state, that ethnic – Slavic closeness could not sufficiently suppress. In addition, when it comes to the territorial form and its federal variants, it is difficult to avoid the impression of a strong ideological influence and changes without a clear cause or need, resulting from normative prescription, bordering on lightly-taken social experimenting.

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- Čavoški, K. (2010). Constitution as tool for agitation and propaganda – Constitution of FPRY of 31st. January 1946. In A. Fira, R. Marković (eds) *Two centuries of serbian constitutionalism*, 329-348. Beograd: SANU, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu [In Serbian];
- Kutlešić, V. (2018). *Introduction to the law*. Beograd: Poslovni i pravni fakultet [In Serbian];
- Kutlešić, V. (2017). *Constitutional law*. Beograd: Poslovni i pravni fakultet [In Serbian];
- Kutlešić, V. (2010). Federalism of the second Yugoslavia. In A. Fira, R. Marković (eds) *Two centuries of serbian constitutionalism*, 349-366, Beograd: SANU, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu [In Serbian];
- Kutlešić, V. (2002). *Organisation of power*. Beograd: Službeni list SRJ [In Serbian];
- Lukić, R. (1995). *The theory of state and law*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva [In Serbian];
- Marković, R. (2015). *Constitutional Law*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu [In Serbian];
- Mitrović, D. (2007). *The Theory of Law*. Beograd: Službeni glasnik [In Serbian];
- Orlović, S. (2010). The constitutional position of state organs in the first Yugoslav state. In A. Fira, R. Marković (eds) *Two centuries of serbian constitutionalism*, 285-307. Beograd: SANU, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu [In Serbian];
- Petrov, V, Simović D. (2018). *Constitutional law*. Beograd: Sluzbeni glasnik [In Serbian];
- Simović, D. (2008). *Semipresidential system*. Beograd: Službeni glasnik [In Serbian];
- Stanković, M. (2009). *Belgian federalism*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu [In Serbian]