

100

100 ГОДИНА ОД ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА

100 YEARS SINCE THE VIDOVDAN CONSTITUTION

УРЕДНИЦИ:

проф. др Срђан Ђорђевић

проф. др Јелена Вучковић

Крагујевац
2021.



100 ГОДИНА ОД ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА

100 YEARS SINCE THE VIDOVDAN CONSTITUTION

УРЕДНИЦИ:

проф. др Срђан Ђорђевић

проф. др Јелена Вучковић

**Крагујевац
2021.**

"100 ГОДИНА ОД ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА" "100 YEARS SINCE THE VIDOVDAN CONSTITUTION"

Зборник реферата по позиву са Међународног научног скупа одржаног од 17. до 19. септембра 2021. године, на Правном факултету у Крагујевцу.

Међународни научни одбор:

Академик, проф. др Рајко Кузмановић, Република Српска, Босна и Херцеговина, академик, проф. др Владо Камбовски, Северна Македонија, академик, проф. др Wolfgang Rohrbach, Аустрија, проф. др Владан Петров, Правни факултет Универзитета у Београду, судија Уставног суда Србије, проф. др Igor Pellicciari, Универзитет у Урбину, Италија, проф. др Небојша Ранђеловић, Правни факултет Универзитета у Нишу, проф. др Драган Батавељић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, проф. др Срђан Ђорђевић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, проф. др Јелена Вучковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.

ИЗДАВАЧ: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Институт за правне и друштвене науке
Јована Цвијића 1, 34000 Крагујевац
телефон: (034) 306 513, 306 504
телефакс: (034) 306 540
е-пошта: faculty@jura.kg.ac.rs
веб: <http://jura.kg.ac.rs>

РЕЦЕНЗЕНТИ Академик, проф. др Владо Камбовски
Проф. др Јуриј Топлак
Доц. др Милан Рапајић

ЗА ИЗДАВАЧА: Проф. др Снежана Соковић

УРЕДНИЦИ: Проф. др Срђан Ђорђевић
Проф. др Јелена Вучковић

ШТАМПА: Графичка радња "Кварк", Краљево

ТИРАЖ: 150
ISBN 978-86-7623-104-1

Штампање Зборника радова подржало Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	1
-----------------	---

Општа питања

1. Др Владан Петров, редовни професор судија Уставног суда Србије УСТАВНИ ИДЕНТИТЕТ И ВИДОВДАНСКИ УСТАВ	5
2. Dr Igor Pellicciari, redovni profesor VIDOVDANSKI USTAV KAO KLJUČNA STUDIJA ZA RAZUMEVANJE EVROPSKOG USTAVNOG RAZVOJA	17
3. Др Мирослав Ђорђевић, научни сарадник ЛЕГИТИМИТЕТ ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА – ИДЕАЛИЗАМ БЕЗ РЕАЛНОГ УПОРИШТА	27
4. Др Дејан Матић, ванредни професор ТЕОРИЈСКОПРАВНИ ПОГЛЕД НА ВИДОВДАНСКИ УСТАВ	45
5. Маст. Ђорђе Марковић, асистент ВИДОВДАНСКИ УСТАВ У УЏБЕНИЦИМА УСТАВНОГ ПРАВА – БЕК КАСНИЈЕ	57
6. Маст. Алекса Николић, асистент О ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ ИЗ НЕКОЛИКО ПЕРСПЕКТИВА	79

Државно уређење

1. Др Небојша Ранђеловић, редовни професор Маст. Сара Митић, асистент ФЕДЕРАЛИСТИЧКЕ ИДЕЈЕ У НАЦРТИМА ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА	93
2. Др Јелена Вучковић, ванредни професор ВИДОВДАНСКИ УСТАВ - СИМБОЛ (НЕ)ЈЕДИНСТВА ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ	107
3. Др Милош Станић, научни сарадник УНИТАРИЗАМ ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА - ИЗМЕЂУ ПРЕДЛАГАНОГ И УСВОЈЕНОГ	131
4. Др Милан Пилиповић, доцент УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ КРАЉЕВИНЕ СХС ПРЕМА ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ ИЗ 1921. ГОДИНЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПОЛОЖАЈ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	145

5. Dr Đelza Alija-Selmanović, docent
Dr Benjamina Karić, docent
"TURSKI PARAGRAF"- DRŽAVNOPRAVNI POLOŽAJ
BOSNE I HERCEGOVINE U VIDOVDANSKOM USTAVU" 165
6. Др Владимир Микић, генерални секретар КОНУС-а
УСТАВ КРАЉЕВИНЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА:
ДА ЛИ ЈЕ УСЛОВ ПОЛАГАЊА ЗАКЛЕТВЕ КРАЉУ
ПРАВНО ПРЕЈУДИЦИРАЊЕ ФОРМЕ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА? 171

Институције власти

1. Др Драган Батавељић, редовни професор
Др Драган Војиновић, ванредни професор
Др Дејан Логарушић, доцент
МОДЕЛ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ У ПРВОМ УСТАВУ
ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ - ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ 187
2. Dr. sc. Željko Bartulović, redovni profesor
IZBORI ZA USTAVOTVORNU SKUPŠTINU U
MODRUŠKO-RIJEČKOJ ŽUPANIJI 1920. GODINE 207
3. Dr Petar Šturanović, docent
NARODNA SKUPŠTINA PO VIDOVDANSKOM USTAVU 221
4. Др Зоран Јовановић, ванредни професор
Др Стефан Андоновић, асистент са докторатом
УПРАВНО СУДСТВО ПРЕМА ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ 233
5. Др Ђорђије Блажић, редовни професор
Маст. Аника Ковачевић, асистент
ИЗВРШНА ВЛАСТ У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ 247

Људска права

1. Др Маја Настић, ванредни професор
ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА ПО ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ 267
2. Др Дарко Симовић, редовни професор
Др Ивана Крстић-Мистрицеловић, ванредни професор
ПРОШИРИВАЊЕ ТРАДИЦИОНАЛНЕ УСТАВНЕ МАТЕРИЈЕ –
СОЦИЈАЛНЕ И ЕКОНОМСКЕ ОДРЕДБЕ У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ 285
3. Др Драгана Ћорић, доцент
ГАРАНЦИЈЕ ЖИВОТА У КРАЉЕВИНИ СРБА,
ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА – ОДЈЕЦИ ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА
У ЊЕГОВОМ ТРАЈАЊУ И ДАНАС 305

4. Др Велибор Џомић, научни сарадник
ВЕРСКО ПИТАЊЕ У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ 319
5. Ружица Кијевчанин, истраживач приправник
СЛОБОДА ШТАМПЕ ПРЕМА ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ 333

Политички аспекти

1. Dr Wolfgang Rohrbach, redovni profesor
UZAJAMNI ODNOSI IZMEĐU PROPADAJUĆE DUNAVSKE
MONARHIJE, AUSTRIJE I KRALJEVINE SHS 353
2. Никола Ивковић, асистент
ПОЛИТИЧКИ КОМПЛЕКС ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА 367

CONTENT

FOREWORD	1
----------------	---

General Issues

1. Vladan Petrov, Ph.D., Full-time Professor Judge of the Constitutional Court of Serbia CONSTITUTIONAL IDENTITY AND THE VIDOVDAN CONSTITUTION	5
2. Igor Pellicciari, Ph.D., Full-time Professor THE VIDOVDANSKI USTAV AS A KEY STUDY FOR UNDERSTANDING EUROPEAN CONSTITUTIONAL EVOLUTION	17
3. Miroslav Đorđević, Ph.D., Research Fellow LEGITIMACY OF THE "VIDOVDAN CONSTITUTION" - IDEALISM WITHOUT A REAL FOUNDATION	27
4. Dejan Matić, Ph.D., Associate Professor THEORETICAL LEGAL VIEW OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION	45
5. Đorđe Marković, LL.M., Assistant THE VIDOVDAN CONSTITUTION IN CONSTITUTIONAL LAW TEXTBOOKS – A CENTURY LATER	57
6. Aleksa Nikolić, LL.M., Assistant ABOUT ST. VITUS DAY CONSTITUTION FROM SEVERAL PERSPECTIVES	79

State Regulation

1. Nebojša Ranđelović, Ph.D., Full-time Professor Sara Mitić, LL.M., Assistant FEDERALISTIC IDEAS IN THE DRAFTS OF THE CONSTITUTION FROM 1921	93
2. Jelena Vučković, Ph.D., Associate Professor VIDOVDAN CONSTITUTION - SYMBOL OF (NON) UNITY FIRST YUGOSLAV STATES	107
3. Miloš Stanić, Ph.D., Research Fellow UNITARISM OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION - BETWEEN PROPOSAL AND ADOPTION	131
4. Milan Pilipović, Ph.D., Assistant Professor CONSTITUTIONAL ORGANIZATION OF THE KINGDOM OF SCS ACCORDING TO THE VIDOVDAN CONSTITUTION OF 1921 WITH SPECIAL REFERENCE TO THE POSITION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA	145

5. Djelza Alija-Selmanović, Ph.D., Assistant Professor
Benamina Karić, Ph.D., Assistant Professor
"TURKISH PARAGRAPH" - STATE LEGAL POSITION OF BOSNIA
AND HERZEGOVINA IN THE VIDOVDAN CONSTITUTION 165
6. Vladimir Mikić, Ph.D., Secretary-General
of the Conference of the Universities of Serbia
THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF SERBS, CROATS
AND SLOVENES: DOES TAKING OATHS TO THE KING
IMPLICITLY DETERMINE THE FUTURE FORM OF GOVERNMENT? 171

Government Institutions

1. Dragan Bataveljic, Ph.D., Full-time Professor
Dragan Vojinović, Ph.D., Associate Professor
Dejan Logarusic, Ph.D., Assistant Professor
THE MODEL OF DIVISION OF POWER IN THE FIRST CONSTITUTION
OF THE FIRST STATE OF YUGOSLAVIA – VIDOVDAN CONSTITUTION 187
2. Željko Bartulović, Ph.D., Full-time Professor
ELECTIONS FOR THE CONSTITUTIONAL ASSEMBLY
IN MODRUŠKO-RIJEČKA COUNTY IN 1920 207
3. Petar Šturanović, Ph.D., Assistant Professor
NATIONAL ASSEMBLY ACCORDING
TO THE VIDOVDAN CONSTITUTION 221
4. Zoran Jovanović, Ph.D., Associate Professor
Stefan Andonović, Ph.D., Assistant
ADMINISTRATIVE JUDICIARY ACCORDING
TO THE VIDOVDAN CONSTITUTION 233
5. Đorđije Blažić, Ph.D., Full-time Professor
Anika Kovacevic, LL.M., Assistant
EXECUTIVE AUTHORITY IN THE VIDOVDAN CONSTITUTION 247

Human Rights

1. Maja Nastić, Ph.D., Associate Professor
THE PROTECTION OF THE ELECTORAL RIGHTS ACCORDING
TO SAINT VITUS' DAY CONSTITUTION 267
2. Darko Simović, Ph.D., Full-time Professor
Ivana Krstić-Mistridželović, Ph.D., Associate Professor
BROADENING THE TRADITIONAL CONSTITUTIONAL
SUBJECT MATTER – SOCIAL AND ECONOMIC PROVISIONS
OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION 285

3. Dragana Ćorić, Ph.D., Assistant Professor
GUARANTEES OF LIFE IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS
AND SLOVENES - ECHOES OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION
IN ITS DURATION EVEN TODAY 305
4. Velibor Džomić, Ph.D., Research Fellow
RELIGIOUS ISSUE IN THE VIDOVDAN CONSTITUTION 319
5. Ružica Kijevčanin, LL.M., Junior Associate
FREEDOM OF THE PRESS ACCORDING
TO THE VIDOVDAN CONSTITUTION 333

Political Aspects

1. Wolfgang Rorhrbach, Ph.D., Full-time Professor
MUTUAL RELATIONS BETWEEN THE DECLINING
DANUBE MONARCHY, AUSTRIA AND KINGDOM OF SHS 353
2. Nikola Ivković, Assistant
POLITICAL COMPLEX OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION 367

Предговор

Двадесети век на нашим просторима протекао је у динамичним процесима којима је више пута (пре)обликован заједнички државни живот до затварања југословенског круга стварањем шест самосталних државних целина.

Протеком сто година од доношења Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца пружена је академска прилика да се објективним научним приступом изврши свестрана анализа уставног акта којим је, не само утемељена нова држава, већ и обogaћена наука уставног права.

Конституисање прве југословенске државе инспирисало је Правни факултет Универзитета у Крагујевцу да посвети одговарајућу научну пажњу значајној чињеници, којом се обележава једновековна егзистенција нашег колективног памћења; јер, симболи уставне прошлости стални су научни изазови. Уставно-правни споменик из 1921. године пружио је довољно времена за озбиљно научно промишљање о централном тематском изазову. Наравно, свесни смо да епилог расплета југословенске кризе увек оптерећује уставну науку ризицима прекомерне политизације, чиме би се излазило из оквира примереног односа уставног и политичког. Озбиљношћу спроведених научних истраживања, аутори су показали завидан ниво објективности, што издавача чини академски задовољним.

На позив Правног факултета Универзитета у Крагујевцу да се организује међународна конференција одазвали су се ауторке и аутори из Аустрије, Италије, Босне и Херцеговине, Хрватске, Црне Горе, Македоније и Србије. Пристиглим радовима за конференцију обрађена су општа уставна питања, институције власти и људска права у Видовданском уставу, као и његова политичка димензија.

Први сет проблема обухвата питања уставног идентитета (В. Петров) и легитимитета (М. Ђорђевић); компаративних вредности (I. Pelliciarì, Е. Тиловска-Кећедџи, Д. Чворовић) и анализе ставова уставне теорије и теорије државе и права о Видовданском уставу (Д. Матић, Ђ. Марковић, А. Николић).

Осим тога, посебна пажња посвећена је утицају Устава на кохезивност друштвене заједнице и државног уређења (Ј. Вучковић, Ђ. Алија-Селмановић, Б. Карић, Н. Ранђеловић, М. Пилиповић, М. Станић, С. Митић), а колега В. Микић се фокусирао на познати уставни проблем односа између полагања заклетве Краљу и форме државног уређења.

Подела власти и институције државне власти привукли су нарочиту пажњу аутора неколико радова (Д. Батавељић, Ђ. Блажић, Д. Војновић, Д. Логарушић, П. Штурановић, З. Јовановић, С. Андоновић, А. Ковачевић); а регистрована је и заинтересованост за изборне проблеме уставотворне скупштине (Ж. Бартуловић).

Није пропуштена прилика да се обради корпус људских права, при чему су посебно анализирани гаранција живота (Д. Ћорић), изборно право (М. Настић), економска и социјална права (Д. Симовић, И. Крстић-Мистрицеловић), слобода штампе (Р. Кијевчанин), верске слободе (В. Џомић).

Научно-истраживачки импулс је неке од аутора усмерио ка политичком комплексу Видовданског устава (Н. Ивковић), при чему није изостављена ни анализа специфичности југословенско-аустријских односа након Првог светског рата (Wolfgang Rohrbach).

Правни факултет у Крагујевцу очекује да ће представљени резултати уложеног научно-истраживачког напора допринети даљем развоју уставно-правне науке и бити подстицај за објективније разумевање заједничке југословенске прошлости.

проф. др Срђан Ђорђевић

проф. др Јелена Вучковић

I ОПШТА ПИТАЊА

I GENERAL ISSUES

*Др Владан Петров, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду
судија Уставног суда Србије*

УДК: 342.4(497.1)"1921"

DOI: 10.46793/zbVU21.005P

УСТАВНИ ИДЕНТИТЕТ И ВИДОВДАНСКИ УСТАВ*

Резиме

Овим радом аутор заокружује своју анализу утицаја референтних историјских устава на дефинисање уставног идентитета модерне Србије. Пошто се осврнуо на дејства уставног идентитета „споља“ (очување државног суверенитета) и „изнутра“ („језгро“ устава), аутор анализира функционалне промаијае и садржинске противречности Видовданског устава. Неконзистентна нормативна решења овог устава, дубока друштвено-политичка криза и нерешено национално питање у новоствореној држави били су несавладива препрека за изградњу националног уставног идентитета. Ипак, симболика датума доношења Устава као и чињеница да је, макар формално, био последњи класични устав либерално-демократског типа све до 90-их година прошлог века и ступања на снагу Устава Србије из 1990, чине Видовдански устав референтним текстом при проучавању уставног идентитета модерне Србије.

Кључне речи: *Уставни идентитет модерне Србије, Видовдански устав, функције устава, уставна противречја.*

1. Увод

Концепт уставног идентитета је релативно скорашњег датума. О њему се у литератури говори од 90-их година прошлог века.¹ У пракси јаким европских уставних судова, на првом месту немачког Савезног уставног суда, уставни идентитет се развија и раније, у вези са потребом да се реши једно од кључних

* Рад је прилог пројекту „Конституционализам и владавина права у изградњи националне државе“ Правног факултета Универзитета у Београду и Факултета политичких наука.

¹ Вид. J. G. Jacobson, *Constitutional Identity*, Mass: Harvard University Press, Cambridge, 2010; M. Rosenfeld „Constitutional Identity“, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (ed. M. Rosenfeld, A. Sajó), Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 756-776.

питања европских интеграција – да ли пренос нормативних овлашћења са држава чланица на институције Европске уније значи одрицање од националне суверености или је могуће успоставити одговарајући склад између та два.²

У нашој уставној литератури о концепту уставног идентитета није много писано,³ а до данас ни Уставни суд Србије није одмакао даље од спомињања овог појма.⁴ Ако се пође од тога да је оправдано увести у модерно уставно право концепт уставног идентитета, онда је, без сумње, уставни идентитет једне земље добрим делом историјски условљен. Другим речима, уставни идентитет као амалгам темељних уставних начела и уставних вредности спознаје се и проучавањем старих, историјских устава, у којима „има одредаба које су на снази и када данас више никога не обавезују“.⁵

У досадашњим радовима у којима смо се бавили националним уставним идентитетом,⁶ обрадили смо четири историјска устава Србије, који су припадали различитим типовима уставности, али имају бар два заједничка именитеља – сви су били у довољној мери аутентични и сви су садржали нека квалитетна нормативна решења да би се могли сматрати потенцијалним изворима уставног идентитета модерне Србије. „Велику четворку“ српске уставности чине: Сретењски устав из 1835, Намеснички устав из 1869, Радикалски устав из 1888 и Устав Србије из 1990.⁷ Иако смо утицај ових устава

² О старијој и новијој пракси европских уставних судова у вези са уставним идентитетом вид. Т. Drinóczi, „Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach“, *German Law Journal*, 21, 2020, pp. 106-112.

³ Вид. на пример: М. Јовановић, „Има ли Србија нови уставни идентитет?“, *Демократска транзиција Србије – (ре)капитулација првих 25 година*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 11-29.

⁴ Вид. Т. Korhecz, „Ustavna revizija i manjinska prava – u kojoj meri je reviziona vlast slobodna da menja posebna prava manjina u Ustavu Republike Srbije“, *Reviziona vlast u Srbiji – proceduralni aspekti ustavnih promena*, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2017, стр. 123.

⁵ Р. Марковић, „Уставност Србијина“, *Споменица академику Гаши Мијановићу*, Правни факултет у Бања Луци, Бања Лука, 2011, стр. 143.

⁶ У овом раду нећемо се бавити европским уставним идентитетом, бар не као посебним предметом истраживања. Суштински није могуће, а можда није ни потребно раздвајати европски од националног уставног идентитета, јер они у идеално хармоничном односу у којем треба да стоје представљају својеврсно јединство или „две стране исте медаље“. Вид.: А. Zs. Varga, „Rule of Law and Constitutional Identities: Concurring or Complementary European Values“, *Venice Commission Thirty Years of Quest for Democracy through Law 1990-2020* (ed. S. Granata-Menghini, Z. Caga Tanyar), Lund, 2020, pp. 703-716.

⁷ Овај последњи устав донет више од 100 година после Устава Краљевине Србије из 1888. и више од 70 година од „утапања“ српске уставности у југословенску, има своје друго „име“ попут његових претходника из XIX века – то је тзв. Милошевићев устав. Ово „друго име“ у научној литератури користили су само они аутори који су за Устав Србије из 1990. везивали готово све негативне догађаје који су се у политичком животу Србије десили током 90-их година XX века. Ми не припадамо тој групи аутора, а наш поглед на главне, добре и лоше

на модерни уставни идентитет Србије анализирали одвојено, на овом месту, могли бисмо тај њихов утицај да дефинишемо сажето на следећи начин: Сретењски устав је био прави почетак модерне српске уставности; Намеснички устав је био аутентичан, јер су политичке прилике налагале окренутост себи више него другима и тадашњој европској уставности; Радикалски устав је био радикално напредан, а нормативно, у појединим сегментима, изузетан; Устав Србије из 1990. је био „нови почетак“, заснован на, актуелним политичким приликама, прилагођеној интерпретацији тековина либерално-демократске уставности.

Поред ниске бисерних уставних текстова Кнежевине и Краљевине Србије, оних довољно аутентичних да се могу сматрати „каменима-међашима“ националне уставности (Сретењски устав из 1835, Намеснички устав из 1869, Радикалски устав из 1888. и тај исти, незнатно кориговани, Устав из 1903), стоји један који формално није био Устав Србије, али за који се везују сва противречја својствена не само старим, него и модерним српским уставима. То је Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. или, кратко, Видовдански устав. Премда његов назив носи собом величину српске историје и дубину српске духовности, у државно-правном смислу, то је био *први југословенски устав*.⁸

У уставној теорији истичу се бројне функције модерног устава. Тако је могуће говорити о функцијама које су више правне, попут функције установљевања државно-правног поретка, функције организације и конституционализације највише државне власти, и оним које су више друштвено-политичке, попут симболичке, легитимизацијске и функције интеграције друштвене заједнице.⁹ У овом раду, Видовдански устав посматраћемо кроз призму ових функција устава. На основу тога ћемо извести

стране овог устава и на његов потенцијални утицај на уставни идентитет модерне Србије дали смо у једном од наших скорашњих радова. Вид. В. Петров, „Поновно рађање либерално-демократске уставности у Србији и уставни идентитет – уз три деценије од доношења Устава Србије из 1990“, *Архив за правне и друштвене науке* 4/2020, стр. 11-36.

⁸ У литератури је доста писано о односу између Устава Краљевине Србије из 1903. и Устава Краљевине СХС из 1921. Може се говорити о битном утицају првог на други, али ни у ком случају о преклапању, доследном и логичком преузимању, а камоли знатнијој садржинској истоветности два текста. Тај утицај, ослањајући се на Миодрага Јовичића, Слободан Орловић објашњава на следећи начин: „Србија је у току тих неколико деценија (мисли на период од првих уставних аката Србије с почетка XIX века, *В. II.*) прешла огроман пут од заостале турске провинције... до слободне земље која се налазила у пуном развоју и у којој је с успехом могао да се остварује режим парламентарне демократије“ па је очекивано било и да се део тог парламентарног режима угради у југословенску државу.“ С. Орловић, „Уставни положај органа власти у првој југословенској држави“, *Два века српске уставности*, САНУ, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 286.

⁹ Вид. В. Петров, М. Станковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020, стр. 38-43.

закључак какав је његов потенцијални утицај на изградњу уставног идентитета модерне Србије.

2. „Зрачења“ уставног идентитета

У литератури се о уставном идентитету често пише као о неодређеном, магловитом и донекле противречном концепту, а његови противници указују и на то да је у питању пре апстрактна доктринарна и уставносудска конструкција, која је потенцијално врло опасна по владавину права, него систем основних начела који има одређену нормативну вредност.¹⁰ За потребе овог рада било би претенциозно улазити тако дубоко у овај проблем који несумњиво има и релевантну правно-филозофску димензију. Ипак, на основу наших досадашњих истраживања и промишљања овог концепта, чини нам се важним да истакнемо његово фундаментално двојство. Оно се огледа у томе што уставни идентитет има двоструко „зрачење“ – „споља“ и „изнутра“.¹¹

„Зрачење споља“ испољава се у односу који настаје између класичног концепта државног суверенитета, од којег, у складу са својим реалним моћима, не одступају ни „велике“ ни „мале“ државе, с једне стране, и неопходности његовог ограничавања у ширим, интегративним процесима, поготово процесима европских интеграција, с друге стране. Ригидни заступници класичног државног суверенитета „зрачење“ уставног идентитета „споља“ виде као „последњу линију одбране“, као „црвену линију“ од које се не може одступити, а да се не угрозе суштински елементи државности и само достојанство државе. Аутори који су више окренути „евро“ и сличним политичким интеграцијама, концепт уставног идентитета квалификују као сувишан, бесмислен, непримерен или чак опасан по идеју и систем европских и других заједничких начела и вредности. Најзад, умерену струју у теорији чине они аутори који су свесни да се однос између националног и наднационалног, партикуларног и заједничког, посебног и општег, не сме заснивати на негацији једног или другог система вредности, односно на њиховој сталној напетости или конфликту, већ на односу хармоније два система или бар покушају да се она непрестано изналази и чува. У изналажењу те хармоније, подједнак значај имају како националне уставне институције, пре свега уставни судови и „редовни“ судови, тако и наднационалне институције, попут Европског суда за људска права и Европског суда правде. У стварности, тај однос чешће се испољава као однос конкуренције него комплементарности.¹² Управо стога

¹⁰ Вид. F. Fabbrini, A. Sajó, „The Dangers of Constitutional Identity“, *European Law Journal*, 2019, 25:457-473.<https://doi.org/10.1111/eulj.12332>.

¹¹ Израз „зрачење уставног идентитета споља и изнутра“ смо ми сковали. У литератури коју смо до сада консултовали нисмо наишли на њега нити на експлицитно истицање „фундаменталног двојства“ у концепту уставног идентитета.

¹² Вид. A. Zs. Varga, *op.cit.*, pp. 703-716.

„зрачење“ уставног идентитета „споља“ не испољава се у једном, већ у оба „смера“ – од националног ка наднационалном и обрнуто. При том, што је од суштинске важности, није реч о „ауто-путу“ са „две траке у оба смера које се нигде не сустичу“, већ о „вијугавом путу“ на којем се налазе или се морају наћи бројне „тачке сусретања“. Ако бисмо ово поређење с „ауто-путом“ превели на уставноправни језик, онда бисмо могли констатовати да два уставна идентитета о којима се често у литератури пише као о одвојеним системима вредности то, у суштини, и нису – национални и европски уставни идентитет нису два различита, чак супротстављена система, већ два система која, у најмању руку, морају бити комплементарни. Наша теза иде и корак даље – можда није претерано рећи да су национални и европски уставни идентитет два подсистема једног система и да у том смислу представљају јединство. На овом месту ипак ћемо стати, јер овако радикално постављена теза захтева свеобухватну експликацију, која у великој мери надилази сврху овог рада.

Ништа мање сложено не испољава се ни „зрачење“ уставног идентитета „изнутра“. Уставни идентитет је „језгро“ устава, његово суштаство, које није непромењиво, али се изузетно тешко мења. Дитер Грим, један од угледних писаца који се бавио уставним идентитетом, објашњава: „Устави утврђују начела политичког и друштвеног поретка и штите их од брзих промена већине и ситуација. Они превасходно обезбеђују трајне структуре и смернице по којима се може одвијати прилагођавање правног система новим изазовима или измењеним преференцијама“.¹³

Концепт уставног идентитета је изворно националног карактера, ако се има у виду да је идентитетско питање у XIX, па и првој половини XX века било питање борбе за национално ослобођење или за дефинисање националне суверености. Иако историјски утемељен у тековинама класичне уставности, овако схваћен концепт уставног идентитета није ништа мање изазован за дефинисање. Кључно питање је шта су елементи уставног идентитета, представљају ли само доктринарну конструкцију или имају своје реално и нормативно утемељење. У одговору на ово питање теоретичари се прилично размимоилазе. Док једни сматрају да уставни идентитет треба тражити у самом тексту устава, други допуштају његово ширење и на сферу тзв. неписаног уставног права – неписаних правила уставног карактера која нису саставни део формалног устава. Ни они који остају на „сигурном терену“ формалног уставног текста не дају истоветан одговор на питање које су уставне норме „идентитетске“, а које нису. Да ли је уставни идентитет „лична креација“

¹³ D. Grimm, „The Basic Law at 60 – Identity and Change“, *German Law Journal*, Vol. 11, 1/2010, p. 33.

конкретног аутора, која почива на субјективној перцепцији значења и значаја уставних норми?¹⁴

Ова и друга питања нису искључиво доктринарног карактера. Она имају практичну вредност и овде ћемо навести само три конкретна примера, не улазећи у даљу разраду. Прво, питање садржаја уставног идентитета поставља се као претходно питање приликом доношења новог устава. Ако уставотворац не дефинише који су то елементи уставног идентитета једне земље мала је вероватноћа да ће нови устав трајати и бити поштован. Другим речима, одговарајуће дефинисање уставног идентитета једне земље кључни је чинилац уставне стабилности као основне вредности савремене уставне демократије.¹⁵ Друго, ако су уставне идентитетске норме садржински, ако не и формално-правно, изнад „осталих“ уставних норми, да ли то значи да се ове друге имају тумачити и примењивати тако да су увек и безрезервно у складу са првим, „идентитетским“? Ако је одговор потврдан, онда је неопходно тачно и несумњиво знати које су уставне норме „идентитетске“, а које нису. Оставити најмању недоумицу у том погледу, значи и отворити пут за арбитрарност у тумачењу и примени устава која је противна начелима правне предвидљивости и правне сигурности, а самим тим и владавини права као основној уставној вредности. Треће, диференцирање поступака промене устава оправдано је само ако се тежи ревизиони поступак предвиђа за мали број најважнијих уставних норми. С друге стране, ако су те најважније норме истовремено „идентитетске“, њиховом променом мења се суштина устава, односно стари устав се замењује новим. Дакле, и са становишта парцијалне и са становишта тоталне ревизије устава (тј. доношења новог устава), од кључне је важности одредити који су нормативни елементи уставног идентитета. Овом приликом нећемо се бавити питањем ко је све легитимисан и на које начине да одреди уставни идентитет.

У сваком случају, „зрачење“ уставног идентитета „споља“ и „изнутра“ нису одвојени процеси. Они се нужно прожимају и у савременом уставном праву представљају јединство. Тако, на пример, данас озбиљну грешку праве они писци и јавни делатници који питање доношења и промене устава посматрају као искључиво унутрашње питање. Оно, истини за вољу, то никада није ни било. Ко још верује, а да ишта зна о историји уставности уопште и о националној уставној историји, да је уставно питање само питање „домаће памети“ и апстрактно-теоријског промишљања? Управо се због тога тој

¹⁴ Вид. P. Faraguna, *A Living Constitutional Identity: the Contribution of Non-Judicial Actors*, https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/165934/36072/2015_11_JMWP%2010%20Faraguna.pdf.

¹⁵ Вид. V. Petrov, „U potrazi za ustavnom stabilnošću u Republici Srbiji“, *Pravni život*, том IV, 12/2017, стр. 590-602.

историји треба изнова враћати – не због конкретних уставних решења, него због поука и порука које нам нуди.¹⁶

Видовдански устав формално није српски устав и не припада „каменима-међашима“ националне уставности, али се на његовим противречјима и идентитетским заблудама, може научити штогод корисно и за неку будућу уставотворну градњу.

3. Функционални промашаји и противречја Видовданског устава¹⁷

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца наследила је све међународне уговоре које је пре Првог светског рата закључила Краљевина Србија. Са становишта међународног права, она је била стара држава. *Устав је био, процедурално, а добрим делом и садржински, нов.* Краљевина СХС је, тако посматрано, била нова држава.¹⁸ То противречје ове државе утицало је на суштинска обележја Устава. Државна творевина, настала 1. децембра 1918. године фактичким путем,¹⁹ није почивала на друштвено-политичком консензусу и искреној вољи за политичким заједништвом три идентитетски различита народа – Срба, Хрвата и Словенаца. Ниједан устав на свету не би с успехом могао да правно уобличи такву творевину и удахне јој дуг живот. Према томе, Видовдански устав *није ни могао да изврши конститутивну функцију*, односно да успостави функционалну државу и државну организацију. Каква ће му судбина бити могло се наслутити на основу тога што је на престолонаследника покушан атентат одмах по ступању Устава на снагу. *Политика* од 30. јуна 1921. године у наслову преноси: „Устав је ступио на снагу“, да би одмах испод масним и мањим словима писало: „Кад се враћао из Конституанте, са заклетве на Устав, на Престолонаследника је извршен атентат који није успео“.

Видовдански устав је патио од *три хроничне бољке – недостатка процедуралног легитимитета, садржинске некохерентности и неприлагођености конкретним друштвеним приликама*. Формално, овај устав припада групи устава-пактова, јер га је изгласала Уставотворна скупштина, тело изабрано само с тим задатком, а потврдио престолонаследник-регент Александар Карађорђевић. Чак и са тог, чисто формалног, гледишта Видовдански устав је припадао прошлости. У ствари, највећи процедурални

¹⁶ Вид. V. Petrov, „Pouke i poruke Namesničkog ustava iz 1869“, *Pravni život*, Tom IV, 12/2019, str. 551-564.

¹⁷ Овај део текста, без научне апаратуре, објављен је у *Политици* од 28. јуна 2021. године.

¹⁸ О свеобухватном прегледу различитих тумачења правне природе Краљевине СХС вид. А. Фира, *Видовдански устав*, САНУ, Београд, 2011, стр. 62-75.

¹⁹ О томе да је Прводецембарски акт међународно-правни уговор *sui generis*, вид. А. Фира, *op.cit.*, стр. 16-19.

недостатак, који је довео у питање легитимацијску функцију овог устава, огледао се у томе што је Устав усвојен *минималном апсолутном већином* гласова српских политичких странака и муслиманских посланика из Македоније и Босне и Херцеговине, док су се словеначки и хрватски посланици уздржали од гласања (*Политика* од 29. јуна у наслову преноси: „Устав је примљен“, а потом у поднаслову: „Са 223 гласа против 35 јуче је изгласан нови Устав. – у 12 сати и 38 минута први топовски пуцањ огласио је тај значајан догађај“). Видовдански устав није донео формално-правно суверени уставотворац. Уставотворна скупштина је то била само по називу, али је њено поље деловања омеђено унапред донетом политичком одлуком о наследној монархији као облику владавине на челу са династијом Карађорђевић. Ту је скупштину престолонаследник-регент могао, према пословнику који је у форми уредбе донела Влада, распустити у сваком тренутку, а сваки посланик је био дужан да положи заклетву „краљу, народу и јединству“ (члан 8. Пословника Уставотворне скупштине). „Конституанта је тиме стављена у типичан положај који заузимају овакве институције у земљама са сталним монархијским обликом владавине. Тако је Конституанта потчињена краљу и њен опстанак и све њене одлуке учињене зависним од његове воље. Постојала су нека правна ограничења, мада не потпуна“.²⁰ Са становишта уставног идентитета посматрано, таква скупштина је била формални, али не и суштински уставотворац. Кључна идентитетска питања нове државе била су унапред решена. Њих није могла расправљати Уставотворна скупштина него је морала да их прими као задате. Номинално носилац суверености је јединствени народ иако је народ, у етничком смислу, био све само не јединствен. Прави носилац суверености, онај који је контролисао све три власти и из којег је државна власт највећим делом извирала био је краљ. У складу са концептом јединства народа, био је практично унапред решен и облик државног уређења – унитарна (проста) држава. Монархијски облик владавине, као пред- и надуставно питање, сматран је гарантом националног јединства. Да би се у једној држави која тежи да буде уставна дефинисао уставни идентитет, неопходно је да субјект тог идентитета – а у демократској заједници, то је увек народ или су то грађани – осећа будућу државно-политичку заједницу као своју. Без те идентификације правог уставотворца није могуће спровести једну слободну, широку и општу дискусију у којој ће се утврдити елементи уставног идентитета, а самим тим поставити чврст темељ и конзистентан правно-политички оквир нове заједнице.

Краљевина СХС је била унитарна (проста) држава, иако је национална хетерогеност можда захтевала федерално уређење. Ако се унитаризам још и

²⁰ А. Фира, *op.cit.*, стр. 88.

могао бранити уставноправним разлозима,²¹ изразити централизам свакако није. Устав је одредио да постоји један „троплемени“ народ с три различита имена и један службени језик (српско-хрватско-словеначки).

*Систем власти је био декларативно заснован на подели власти, али је краљ имао знатна овлашћења не само у области извршне, већ и законодавне власти.*²² Видовдански устав се вратио на прву еволутивну фазу парламентарног система – дуалистички (монархијски) парламентаризам. Одлика овог облика парламентаризма је влада која номинално одговара и краљу и Народној скупштини, а фактички само краљу. У праскозорје уставности рационализованог парламентаризма, који уставним механизмима јача владу и чини је централном уставном институцијом, Видовдански устав је *Владу изнова потчинио краљу.*

Видовдански устав је успоставио области, округе, срезове и општине. Општине су биле основне јединице локалне самоуправе. У срезовима и областима било је и државних и самоуправних органа. Окрузи су били класичне експозитуре државне власти. Територијална организација државе била је у потпуности подређена централистичким тежњама и политици уставног наметања националног јединства. *Уставна средства сва скројена да обезбеде максималну централизацију државе нису ни у ком случају могла служити интегративној функцији Устава.*

Имао је Видовдански устав и својих светлих тачака. Из угла наше актуелне уставне ситуације, занимљиво је да је Устав *садржао формално јаке гаранције судијске независности.*²³ Иако је судије именовао краљ, оне су биле на функцији док наврше године за пензију. „Пре тога судија се може оставити у пензију само по писменој молби или кад телесно или душевно тако ослаби да не може вршити своју дужност“, о чему је одлуку доносио Касациони суд. У

²¹ „Укратко Видовдански устав јесте покушај да се Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца организује као једноставна национална држава“. С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924, стр. 56.

²² „Парламентарна краљевине је остала на нивоу преамбуле, осредње жеље и тежње, парламент није успео (тешко и да је хтео) да краља учини церемонијалним носиоцем власти, али је зато краљ својом улогом учинио парламентаризам и поделу власти само привиднима. Иза парламентарне завесе Александар (касније и намесник кнез Павле) контролисао је цео политички и правни живот, укључујући и судове. Стално уплашена и зависна од краља, који ју је сазивао и распуштао по својој (државној) вољи и потреби, Народна скупштина није уживала слободу и самосталност коју доноси подела власти у парламентаризму“. С. Орловић, *op.cit.*, стр. 306.

²³ Р. Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2014, стр. 116.

том смислу, Видовдански устав је квалитетнији од важећег устава Србије, који је препустио законодавцу да уреди основе за престанак судијске функције.²⁴

Видовдански устав из 1921. и Устав Србије из 2006. имају и један заједнички именитељ. Оба садрже *(пре)богат каталог људских, а поготово социјалних и економских права*. За оно време, то је била уставна „авангарда“ својствена неколицини устава, попут Вајмарског устава Немачке из 1919. и Устава Мексика из 1917.²⁵ Ипак, економска, а нарочито социјална права не примењују се непосредно на основу устава. Она, по природи ствари, траже законску разраду. Отуда су готово сва таква уставом прокламована права законима и одузета.

4. Закључак

Наша уставна историја је богата. Било је лепих уставних текстова, али тешких уставних промашаја. Уставна противречја су ретко била последица немушти уставотворца, а често непостојања широког друштвеног сагласја о темељним уставним вредностима и циљевима. Кад тог сагласја нема, ни највештија правничка рука не може да срочи уставну норму која ће имати вредност у правном и политичком животу.

Видовдански устав је био *истовремено и анахрон и модеран*. То његово противречје није се могло довести у склад. Спадао је у категорију номиналних устава, оних који се не заснивају на друштвеној стварности нити су написани да обезбеде складан друштвени развој. Такав устав био је осуђен да живи кратко, да се углавном не примењује и да буде замењен предуставним стањем – личном владавином без парламента и политичких партија (диктатура од 6. јануара 1929). Остаће записан у нашој историји као „последњи класик“, односно устав који је макар номинално почивао на подели власти и гаранцијама људских права. Његов следбеник,

²⁴ Свакако, институционалне гаранције независности судске власти не могу се посматрати издвојено из тадашњег друштвено-политичког и уставног контекста. Привидна подела власти, без сумње, није могла произвести реалну и персоналну независност судства. Вид. С. Орловић, *op.cit.*, стр. 301-306.

²⁵ „Уставно нормирање дела посвећеног људским правима није било обична копија Вајмарског устава, већ је представљао у оригиналном смислу извесну комбинацију класичне уставности XIX века и нових струјања у уставности XX века (А. Фира). Упоредна анализа оба устава сугерише да је Видовдански устав, бар када је реч о социјално-економским правима, шири и обухватнији по материји коју је регулисао (Ј. Кандић). То свакако јесте бар номинална предност Видовданског устава, али не треба губити из вида чињеницу да су писана слова оба устава битно одударала од уставне стварности која је била бременита решавањем битнијих друштвено-политичких проблема, тако да до суштинског унапређења социјално-економског положаја грађана није дошло“. В. Петров, Д. Симоновић, *Уставно право*, Службени гласник, Београд, 2018, стр. 92.

Септембарски устав из 1931. то већ није био, а то свакако нису били ни устави Србије и Југославије из доба тзв. социјалистичке уставности. Било је потребно да протекне више од шест деценија да би се Србија Уставом из 1990. вратила на стазе либерално-демократске уставности.

Видовдан је празник који слави победу духа над материјом, мудрости над лукавством, оданости над издајом, борбе над предајом, неба над земљом и смешта *патриотизам* на врх лествице највиших, универзалних вредности. Видовдански устав, нажалост, није се примакао ниједној од тих узвишених вредности. Тачно је да тај устав није био ничија копија, па ни Устава Краљевине Србије из 1903, који је без сумње извршио утицај на њега. Ипак, није Видовдански устав био ни довољно оригиналан ни аутентичан да би се могао сматрати једним од „камена-међаша“ националне уставности. Имајући у виду друштвено-политичке прилике у доба израде, усвајања и живота Видовданског устава, као и његова системска нормативна решења, тај устав није успео, а истини за вољу, није ни био у прилици да изгради одговарајући национални уставни идентитет. Ипак, његов колоквијални назив, дан када је изгласан и формални раскид са аутентичном српском уставношћу до 90-их година прошлог века, носе снажну симболику која се не сме испустити из вида кад год Србија буде предузимала будуће уставотворне радње. У том смислу, огроман је и значај овогодишњег научног скупа којим Правни факултет у Крагујевцу на научно достојан и достојанствен начин обележава јубилеј стогодишњице од доношења Видовданског устава.

*Vladan Petrov, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of law, University of Belgrade
Judge of the Constitutional Court of Serbia*

CONSTITUTIONAL IDENTITY AND THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

With this paper the author completes his analysis of the reference historical constitutions and its influence on the constitutional identity of modern Serbia. Referring to the effects of constitutional identity "outside" (preservation of state sovereignty) and "inside" (the "core" of the constitution), the author analyzes the functional failures and substantive controversies of the Vidovdan Constitution. Inconsistent normative solutions of this constitution, a deep socio-political crisis and

an unresolved national question in the newly created state were an insurmountable obstacle to building the national constitutional identity. However, the symbolism of the date of adoption of the Constitution and the fact that, at least formally, it was the last classical constitution of the liberal-democratic type until the 1990s and the entry into force of the 1990 Serbian Constitution, make the Vidovdan Constitution a reference text for studying the constitutional identity of modern Serbia.

Keywords: *The Constitutional identity of modern Serbia, the Vidovdan Constitution, the functions of the Constitution, the Constitutional controversies.*

*Dr Igor Pellicciari, Ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche,
Università di Urbino, Italia*

UDC: 342.4(497.1)(4-672EU)

DOI: 10.46793/zbVU21.017P

IL VIDOVDANSKI USTAV COME KEY STUDY PER COMPRENDERE L'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE EUROPEA

Astratto

Quanto è scientificamente legittima una ricerca che tratti della storia del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni? Ha senso occuparsene, oggi più che nel passato? Per la metodologia di ispirazione weberiana, alla base della legittimità di un argomento di ricerca vi è tanto un elemento soggettivo, cioè il giudizio di valore di chi decide di occuparsi di un determinato argomento; quanto un elemento oggettivo, cioè l'attualità del tema trattato nel suo complesso e nell'articolazione specialistica scelta¹. Affrontata da questa prospettiva, la risposta, per quel che riguarda il quesito iniziale sulla legittimità di uno studio sul Regno SHS, sembrerebbe affermativa.

Dato per scontato che la scelta soggettiva dell'argomento di questa riflessione è compiuta in totale libertà ed autonomia da chi scrive, sulla base di una sua personalissima attrazione e quasi appartenenza biografica alla storia e allo scenario degli "Slavi del Sud"; è vero anche che l'attualità dell'argomento è garantita da un evidente risveglio dell'interesse generale di questi ultimi anni verso un Est Europa riscoperto e – in particolare – verso l'area dei Balcani, che ne rappresenta uno dei nodi geopolitici cruciali.

Parole chiave: *La Costituzione, La tradizione della Costituzione Europea, Il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, La Jugoslavia.*

I

Condurre e portare a termine una riflessione (accademica e non) che abbia a oggetto i paesi e i popoli degli Slavi del Sud è in questo particolare momento storico, dopo i recenti conflitti e traumatici avvicendamenti politici ed istituzionali nell'area, operazione più facile da fare accettare nella communis opinio di quanto lo potesse essere soltanto qualche anno fa. L'Est Europa è tornato tema di attualità,

¹ Cfr. M. Weber, *Il lavoro come professione*, Torino 1966.

anche in Occidente. Il rapido e grave sciogliersi dell'ordine internazionale bipolare nell'ultimo decennio del XX secolo ed i rimescolamenti statuali che ne sono scaturiti hanno però ottenuto il risultato di risvegliare l'interesse nel mondo occidentale per paesi fino a poco tempo fa considerati semplicemente "oltre cortina"; quasi cristallizzati in un immobilismo garantito dai regimi monopartitici che vi sembravano saldamente al potere.

Per converso, tale attenzione ha messo a nudo e fatto intendere quanto preoccupante e radicato fosse il vuoto di informazioni su queste realtà – oltremodo diffuso a tutti i livelli – che si è accumulato in gran parte dell'Europa di ispirazione liberal-democratica nei decenni del secondo dopoguerra. La prima reazione a questo nuovo interesse è stata una rincorsa ad informazioni che colmassero velocemente questo gap di conoscenza accumulato negli anni. Attori spesso confusi di questa affannosa ricerca sono stati soprattutto i media, che, in preda ad una frenesia solo in parte giustificata dalla necessità di confezionare in tempi brevi una comunicazione rivolta ad una grande utenza, hanno in realtà contribuito a rilanciare ed amplificare parte degli stereotipi più radicati sui Balcani nelle nostre società. A loro si deve il diffondersi di analisi che si sono soffermate dall'inizio sulla descrizione degli scenari in crisi, piuttosto che sulla loro spiegazione.

Ciò è stato ancor più evidente quando i media, giustificandosi dietro l'abusata categoria del diritto dell'informazione, si sono a lungo soffermati a descrivere le mattanze belliche e le loro pesanti coreografie gotiche, tralasciando quasi del tutto ogni sforzo di spiegazione sulle origini politiche dei conflitti. Scrivere del come le diverse nazionalità si scontrassero è stata operazione intellettualmente più semplice che avventarsi sul sentiero del perché ciò sia avvenuto. Dall'esplosione incontrollata e disordinata di questo nuovo interesse contingente agli avvenimenti bellici, altri stereotipi hanno tratto nuova linfa nel contesto occidentale e, soprattutto, un pubblico molto maggiore in cui radicarsi.

In primis, essi hanno rafforzato l'idea – semplicistica ma facile da accogliere anche per i neofiti del contesto balcanico – che gli scontri di quelle zone fossero dovuti esclusivamente ad un odio secolare che aleggerebbe tra le etnie e le nazionalità di quei paesi. Quasi che l'odio etnico fosse la causa delle guerre e non piuttosto la conseguenza di un'abile opera di trasposizione sul piano inter-etnico degli scontri politici ed istituzionali dell'ultimo decennio di vita della Jugoslavia socialista, dopo la morte di Tito.

Alla categoria del "difficile da spiegare" (nessuno qui nega che la storia contemporanea dei Balcani occidentali sia tutt'altro che facile da intendere e riassumere), si è preferita quella dell' "inspiegabile", optando per l'irrazionalità dell'odio etnico a scapito del lucido cinismo della storia politica degli ultimi decenni. Dal suo canto, l'analisi scientifica e storiografica – cui sarebbe spettato il compito di bilanciare il diffondersi di questi stereotipi semplicistici – ha invece tardato a farsi contagiare da questo nuovo interessamento per i Balcani, recependolo solo in piccola parte e limitatamente ad alcuni campi specialistici delle scienze sociali. Questa tendenza – che potremmo rilevare a livello europeo occidentale – è

particolarmente accentuata nel caso italiano, dove negli ultimi anni sono state davvero poche le pubblicazioni accademiche che abbiano – a qualsiasi titolo – riguardato tanto lo sviluppo della situazione nella (ex) Jugoslavia quanto i prodromi storico-politici della situazione attuale.

Forti di questa considerazione di carattere generale, si può affermare che un contributo che “guardi” ad un universo empirico jugoslavo finora poco affrontato e che pure oggi è al centro di avvenimenti così evidenti, possa aspirare anche per questo ad un giudizio di legittimità. Oggi più che in passato. Opportunamente giustificato l’interesse sul tema degli Slavi del Sud, il passo seguente è sforzarsi di fare lo stesso anche per quanto riguarda il suo sviluppo storico-costituzionale.

Su questo vale una considerazione lapidaria che va qui assunta come un postulato: solo entrando nella storia politica dei Balcani, come anche del resto dei paesi dell’Est Europa, si può capire che ricchissimo universo di sviluppi istituzionali si siano precluse gran parte delle nostrane analisi storiografiche e politiche e le loro molteplici sfumature metodologiche intermedie. La quasi totalità delle comparazioni storiografiche e costituzionali si sono soffermate ad approfondire l’analisi di “key- studies” che hanno riguardato casi nazionali e periodi storici per lo più concentrati in un area geografica occidentale. Quasi mai uno dei casi che contribuisce a formare una “tipologia” viene estrapolato da un particolare “tipo-ideale” di ispirazione balcanica. Nelle rare eccezioni in cui ci si avventura nel contesto empirico dell’Est Europa, ci si affida solo ad esperti di area (i Balcanologi), cui viene affidato il compito – difficile, se non impossibile – di spiegare in toto quello scenario – quasi che esso non fosse in realtà molto più complicato sia “orizzontalmente”, cioè per gli svariati argomenti che presenta, che “verticalmente”, cioè per i periodi storici di cui si compone.

Per converso, molto di rado gli esperti di settore, nel nostro caso gli storici delle istituzioni contemporanee, applicano i loro consolidati modelli di ricerca e le categorie ermeneutiche a realtà geograficamente e storicamente collocate ad Est. Forse perché sottoposti al condizionamento di un giudizio sul monolitismo monopartitico dei regimi a ispirazione comunista per oltre quarant’anni, spesso si è dimenticato che il concetto di “Est Europa” è un retaggio recente, che risale appunto al secondo dopoguerra. Esso ha soppiantato la definizione di “Europa Centrale” cui pure nei primi decenni del secolo si era ampiamente ricorso per descrivere una realtà geopolitica le cui caratteristiche non erano all’epoca considerate tanto divergenti da quelle dell’Europa Occidentale. I sistemi politici ed istituzionali dei Balcani sono nel periodo precedente al loro ingresso nell’esperienza statuale di ispirazione socialista, del tutto simili a quelli della tradizione costituzionale europea, da cui traggono spunto per definire le loro principali componenti istituzionali.

Quello balcanico sembra essere un ambito che richiama nelle sue componenti fondamentali le costituzioni ed i sistemi istituzionali occidentali, salvo poi – inevitabilmente – caricarli di significati e contenuti diversi nel momento in cui essi devono filtrare un confronto politico che riguarda la difficile ed inedita fusione di

diverse nazionalità in un'unica forma Stato. E' dunque necessario più che in passato osservare la nascita e conseguente costituzionalizzazione del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni costituitosi nel 1918, dopo la fine della prima guerra mondiale, dall'unione di territori e Stati fino a quel momento a lungo separati, e in particolare del Regno di Serbia e dei territori slavi distaccati- si dall'Impero austro-ungarico, con specifico riguardo per la lunga fase di preparazione delle condizioni politiche in cui si compie l'unificazione del Regno SHS.

In particolare, l'attenzione va posta sui processi di mediazione politica relativi all'elezione nel 1921 dell'Assemblea Costituente del nuovo Stato, cui viene affidato il compito di approvare la prima Costituzione del Regno, detta anche "di S. Vito" (Vidovdanski Ustav), dal giorno (28 giugno 1921) in cui viene formalmente approvata. Come interessante è la breve ma intensa esperienza istituzionale dello Stato degli Sloveni, Croati e Serbi (Država Slovenaca, Hrvata i Srba), in genere poco considerata perché "schiacciata" cronologicamente tra il crollo dell'Impero e la nascita del Regno SHS, sia la fase della cosiddetta Rappresentanza Nazionale Provvisoria (PNP = Privremeno Narodno Predstavništvo) che, ad unificazione avvenuta, precede la fase della Costituente del Regno, contribuendo a prepararla e ad orientarla nei risultati finali.

È una fase oltremodo cruciale per i Balcani occidentali, decisiva nello stabilire quelli che saranno nei decenni a seguire i temi di fondo del confronto (e spesso scontro) plurinazionale, nonché la loro trasposizione su un terreno politico-costituzionale continuamente tumultuoso, che passerà prima per la fase del Regno, poi per la stagione titoista della SFRJ (Socialistica Federativna Republika Jugoslavije), fino alla recente ridefinizione statale delle componenti etnico-nazionali nell'intera area balcanica. Non si vuole qui compiere l'errore metodologico di confondere il livello della spiegazione (erklaren) con quello della comprensione (verstehen).

In altre parole, non si può avallare il comportamento, che sembra essere notevolmente diffuso, di utilizzare l'analisi del precedente storico – in questo caso dello scontro tra Serbi-Croati-Sloveni attorno alla costituzionalizzazione del Regno SHS – in chiave di fattore di spiegazione causale e meccanica di avvenimenti in corso oggi – che invece devono ricercare il loro perché (l'erklaren) negli avvenimenti degli ultimi anni. Troppe volte sistemi politici in odore di autoritarismo e di ispirazione nazionalista hanno cercato, snaturandoli dal loro contesto, episodi storici a riprova e sostegno delle loro politiche.

È però d'altro canto innegabile che gli elementi portanti degli scontri ed i temi di fondo della sintesi costituzionale dell'equilibrio tra diverse nazionalità in uno stesso Stato sono invece notevolmente simili oggi come allora e quindi meglio permettono di "verstehen" l'intero scenario balcanico. Quelle incomprensioni e quel clima di scontro istituzionale e politico che accompagna l'approvazione della Costituzione di S. Vito non sono alla base dei recenti conflitti, ma di sicuro fanno intendere l'humus che li ha originati. Preciso questo, è un oggetto di ricerca che promette di essere "fruibile" ed interessante sia per i Balcanologi che per gli "storici

delle costituzioni”, seppure per motivi diversi. Sono materiali documentari e di archivio di questo periodo sono utili per inquadrare meglio argomenti e passaggi storici su cui finora la riflessione è stata generalmente poco sviluppata, a partire dalla stessa letteratura storiografica slava che, quando anche vi si è addentrata più a fondo, è stata pesantemente influenzata prima dall’impronta ideologica titoista e poi da quella della divisione nazionalista e monoetnica che le è seguita cronologicamente senza soluzione di continuità. Durante il regime di Tito il periodo storico in questione è stato affrontato con un approccio che per scelta ideologica ha tralasciato di affrontare la questione “istituzionale” e “costituzionale”, considerate nell’impostazione marxista questioni secondarie in quanto sovrastrutturali rispetto alla centralità dei rapporti di classe. Inoltre, l’approccio storico-politico è stato in larga parte viziato nelle chiavi interpretative dalla necessità di enfatizzare comunque i valori dell’unificazione jugoslava e della rivoluzione socialista, quasi che ogni passaggio del periodo storico in oggetto fosse funzionale al raggiungimento di questi due obiettivi centrali nello schema ideale del “bratstvo i jedinstvo” (fratellanza ed unità) e del “samoupravljanje” (autogestione) socialista. Nel caso delle più recenti rivisitazioni nazionaliste, d’altro canto, le poche analisi che si sono fatte strada sono state viziate dalla necessità opposta di dimostrare, ad ogni passaggio, l’impossibilità e l’inopportunità di fondo di ogni unificazione jugoslava, raffigurata come un’imposizione innaturale, in nome di una rivendicazione estrema delle diverse identità etniche, religiose e nazionali e della loro necessità di albergare in singole forme statuali del tutto indipendenti.

D’altro canto, riferendosi agli storici delle istituzioni, in particolare a quelli che fanno ricorso al metodo ed alla prassi della comparazione, e che magari non hanno mai dato grande attenzione specifica ai Balcani, questa ricerca si rivolge con l’obiettivo di porre alla loro attenzione un “key-study” estremamente interessante ed originale per alcuni degli indicatori che lo caratterizzano.

Essi – per la loro assoluta originalità – si prestano invece ad essere introdotti nelle matrici di comparazione come “eccezione ideale” ed “elemento di differenziazione” al fine di rafforzare e rendere più interessanti costruzioni teoriche già consolidate sullo sviluppo istituzionale degli Stati europei tra XIX e XX secolo. Lasciando ai balcanologi il compito di stabilire l’importanza e la novità dei documenti citati in questo lavoro, è possibile cercare di riassumere in alcuni punti essenziali le considerazioni sul periodo in questione che possono essere di grande interesse in chiave comparatistica per gli storici dei sistemi politici ed istituzionali contemporanei.

II

Quattro sono a nostro avviso le componenti che rendono particolare, se non unico, per il modo in cui sono combinate ed intrecciate, il caso dello sviluppo istituzionale del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni.

1. Centralità dello scontro Costituzione-Plurinazionalità-Stato

Nelle dinamiche del sistema politico del Regno SHS, l'aspetto costituzionale vanta una priorità assoluta, tanto da essere – al di là della semplice approvazione della Carta Costituzionale – elemento costante quasi ossessivo di confronto tra i diversi soggetti politici in campo. È uno scontro/mediazione continua che domina il sistema istituzionale e lo arricchisce di aspetti e significati nuovi rispetto al confronto costituzionale di altri classici contemporanei casi nazionali europei.

Se nei restanti paesi europei la costituzionalizzazione nella prima metà del XX secolo riguarda ed affronta temi che coinvolgono principalmente la democratizzazione dello Stato di diritto e la sua conseguente “socializzazione” (istituzionalizzazione dei partiti politici, allargamento del suffragio e della partecipazione politica, protagonismo statale nell'economia ecc.), nel caso jugoslavo la Costituzione risente in primo luogo della necessità di dover bilanciare la presenza di una pluralità di nazionalità all'interno di un unico Stato.

È questo il filo conduttore di tutto lo sviluppo istituzionale jugoslavo. La Costituzione diventa fin dalla nascita del Regno il principale terreno di confronto tra i diversi soggetti politici serbi, croati, sloveni, musulmani, anticamera e filtro obbligatorio degli armamentari istituzionali che verranno introdotti per governare una tale situazione di complessità politica e sociale. Tra le prime conseguenze della necessità di bilanciare il rapporto “Plurinazionalità-Stato” vi è l'affermarsi sin dall'inizio di un modello di integrazione delle diverse componenti nazionali definibile come “balcanico” e caratterizzato dalla prassi della semplice moltiplicazione esponenziale delle funzioni statali per il numero delle unità nazionali presenti.

È un'idea che mette al centro la ricerca del bilanciamento e della rappresentatività – spesso meticolosissima – di ogni componente nazionale all'interno di ciascuna istituzione, a scapito del loro livello di operatività (dal decisionismo dell'azione di Governo all'efficacia dell'output normativo parlamentare ecc.).

2. Il cleavage Centro-Centri-Periferia

L'altra faccia della frattura Plurinazionalità – Stato è il rapporto Centro-Periferia o, per meglio dire, coniando una nuova espressione, il rapporto Centro \ Centri \ Periferie. Se vi è generale consapevolezza che «Costituzione è Amministrazione e – viceversa – Amministrazione è Costituzione»² ciò è ancora più vero nel caso jugoslavo, dove la questione di fondo dei rapporti Centro-Periferia, pure dominante nei sistemi politici liberali occidentali, sembra qui monopolizzare costantemente l'agenda del confronto politico.

² Cfr. E. Rotelli, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra* in ID., *Costituzione ed Amministrazione dell'Italia Unita*, Bologna 1981, pp. 13-45.

È un problema più complesso di discussione del rapporto tra un “Centro” statale ed alcune “Periferie” nazionali che – a sua volta – hanno percezione di sé come di “Centri” autonomi rispetto alle “Periferie” provinciali che orbitano loro attorno. La costante questione della suddivisione amministrativa del paese e del chi debba essere il coordinatore e a chi invece spetti il ruolo di coordinato denota la difficoltà non soltanto di unificare sistemi diversi con identità ben definite, ma anche di conciliare differenti aspettative ed interessi delle nazionalità coinvolte.

Lo scontro più evidente sarà tra la concezione serba dello Stato, ispirata ad un modello accentrato, e quella federalista, se non addirittura confederalista, portata avanti dagli Sloveni e dai Croati e finalizzata ad ottenere maggiore autonomia per i “Centri periferici” dell’ex impero austro-ungarico.

3. L’iter anormale e prolungato di approvazione della Carta Costituzionale

L’iter che porta alla approvazione della Costituzione è piuttosto unico nel suo genere e presenta una serie di anomalie che incidono sulla morfologia finale della Carta.

a) La nascita del nuovo Stato è piuttosto articolata a causa della difficile contrattazione tra le diverse componenti, cosicché i termini del confronto politico-costituzionale vengono definiti ed affrontati molto prima della formale fase “costituente” in senso stretto del Regno SHS. Si possono a tale riguardo individuare nel complesso tre fasi fondamentali che contribuiscono a definire il primo assetto costituzionale del Regno.

Una fase “Costitutiva”, che coincide con la durata della Prima guerra mondiale, in cui le diversi componenti, statali, geo-politiche e partitiche che andranno a confluire nel nuovo Regno discutono tanto dell’opportunità ed estensione territoriale dell’unificazione quanto dell’organizzazione che il nuovo Stato dovrà assumere e dei principi cui essa dovrà ispirarsi.

Una fase “pre-Costituente”, che segue l’unificazione e che coincide con il periodo dell’organizzazione provvisoria del nuovo Regno; in questa fase un ruolo centrale è svolto dalla Rappresentanza Nazionale Provvisoria, cioè dall’organo legislativo cui viene affidato il compito di fissare i termini ed i modi dell’elezione della Costituente.

Una fase “Costituente” vera e propria, che coincide con la durata dell’Assemblea Costituente e culmina con l’approvazione, il 28 giugno 1921, della prima Carta Costituzionale del nuovo Regno.

b) Nel complesso, l’iter che porta attraverso queste tre fasi alla costituzionalizzazione del Regno SHS è un percorso lungo e non facile, che si conclude con l’approvazione, ben tre anni dopo l’unificazione del Regno, di una Grund Norm, che amplifica lo scontro costituzionale in atto piuttosto che sancire uno stabile equilibrio tra i vari soggetti politici ed istituzionali. Ciò è del resto confermato dall’approvazione finale del Vidovdanski Ustav, che avviene con una tesissima votazione parlamentare e solo con una maggioranza semplice dei votanti.

Le coreografie celebrative e l'unanimismo che in genere accompagnano l'approvazione finale del risultato del lavoro delle Costituenti nel contesto occidentale sono, in questo caso, lontanissime. Osservato da questa prospettiva, il Vidovdanski Ustav, più che punto d'arrivo, segna l'inizio di una fase di tormentata vita parlamentare, caratterizzata da altissima conflittualità tra le diverse componenti nazionali e le loro rappresentanze partitiche e che si protrarrà fino allo scioglimento del Parlamento ed all'abrogazione della Costituzione nel 1929.

4. Il Ruolo crescente del Monarca

Simbolo della particolarità del processo di costituzionalizzazione del Regno SHS è il Monarca, che risulta essere uno dei fattori di maggiore presenza ed incidenza nel processo di unificazione jugoslavo. Il Monarca è costantemente presente in tutti i passaggi cruciali della transizione al nuovo Stato, influenzandone decisamente la nascita.

Il Re non soltanto non subisce un processo di progressivo indebolimento delle sue prerogative, tipico dei sistemi politici liberali tra il XIX e XX secolo (e oramai indiscusso, tanto che la storiografia discute semmai su quanto sia realmente rapido questo declino), ma addirittura vede aumentare sensibilmente il suo raggio d'azione. Forse perché unico soggetto monarchico all'interno dell'impostazione istituzionale di uno Stato bloccato dalla necessità di moltiplicare i livelli decisionali e rappresentativi per soddisfare tutte le componenti nazionali, il Sovrano svolge un ruolo forte, da arbitro e perno del sistema politico e che viene costituzionalmente sancito sia nella prassi che nella costituzione formale del periodo esaminato.

Tale processo di rafforzamento del Monarca accompagnerà i primi anni di vita del Regno e troverà conferma nelle successive vicende costituzionali della travagliata storia jugoslava, fino all'abrogazione della Costituzione di San Vito nel 1929 e all'introduzione della Costituzione ottriata del 1931, che sancirà definitivamente il regresso ad una monarchia costituzionale pura.

È questo un caso unico nel contesto europeo del XX secolo. A differenza dei restanti modelli di breakdown delle democrazie occidentali, dove le transizioni incomplete al "Parteienstaat" portano al rafforzamento degli esecutivi, ed in essi della figura del Presidente del Consiglio, veri motori della deriva autoritaria degli Stati liberal-democratici, nel caso jugoslavo la risposta alla crisi del parlamentarismo è guidata dal Monarca in persona. Per molti versi egli incarna – con un potere anche carismatico – quel fattore unificante dello Stato che ha l'effetto di tenere a bada le varie spinte centrifughe nazionalistiche. Un ruolo che, con una comparazione qui solo accennata ma che meriterebbe di essere approfondita, avrebbe ricoperto qualche decennio più tardi Tito nella Jugoslavia socialista.

Osservata da questa prospettiva si comprende perché il tanto sospirato punto di arrivo costituzionale del Vidovdanski Ustav è diventato in realtà il punto di partenza per uno scontro politico-istituzionale che, in forma più o meno latente a seconda dei sistemi politici che si avvicenderanno nei decenni a seguire, si protrarrà fino ai giorni nostri. Le tormentate vicende dell'approvazione dell'Ustav non spiegano meccanicamente i motivi che hanno portato alla cruenta disgregazione jugoslava nel 1992, le cui cause, prettamente politiche, vanno ricercate negli eventi e negli scontri tra le élite della Jugoslavia socialista dopo la morte di Tito.

Lì risiede la miccia che ha infiammato i Balcani. Di certo però gli avvenimenti del 1921 aiutano a comprendere perché il contesto fosse già di suo altamente infiammabile.

*Igor Pellicciari, Ph.D., Full-time Professor
Univeristy of Urbino, Italia*

VIDOVDAN CONSTITUTION AS A KEY STUDY FOR UNDERSTANDING THE EUROPEAN CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT

Summary

How scientifically legitimate is the research of the history of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes? Does it make sense to deal with it today more than before? According to Weber-inspired methodology, the legitimacy of the research topic is based on the subjective (value judgment of the researcher) and the objective element (depending on the actuality of the topic and the selected professional structure). From this point of view, it seems that the answer to the initial question about legitimacy of the study on the Kingdom of SCS is confirmed. The choice of the topic of the paper is the result of personal interest and almost biographical affiliation of the author to the history and scenario of the "South Slavs"; But, on the other hand, actuality of topics can be objectively justified by the obvious interests of the scientific and professional public for the rediscovered Eastern Europe and - especially - for The Balkans, as one of its crucial geopolitical hubs.

Keywords: *constitution, European constitutional tradition, Kingdom of SCS, Yugoslavia*

*Dr Igor Pellicciari, redovni profesor
Univerziteta u Urbinu, Italija*

VIDOVDANSKI USTAV KAO KLJUČNA STUDIJA ZA RAZUMEVANJE EVROPSKOG USTAVNOG RAZVOJA

Rezime

Koliko je naučno legitimno istraživanje istorije Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca? Da li ima smisla baviti se time danas više nego ranije? Prema metodologiji inspirisanoj Veberom, legitimitet teme istraživanja zasniva se na subjektivnom (vrednosnom sudu istraživača) i objektivnom elementu (u zavisnosti od aktuelnosti teme i odabrane stručne strukture. Sa ove tačke gledišta, čini se da je odgovor na početno pitanje o legitimnosti studije o Kraljevini SHS potvrđan. Izbor teme rada jeste rezultat ličnog interesovanja i gotovo biografske pripadnosti autora istoriji i scenariju „Južnih Slovena“. No, s druge strane, aktuelnost teme se da i objektivno opravdati očiglednim interesovanjima naučne i stručne javnosti za ponovo otkrivenu Istočnu Evropu i - posebno - za Balkan, kao jedno od njenih ključnih geopolitičkih čvorišta.

Ključne reči: *ustav, evropska ustavna tradicija, Kraljevina SHS, Jugoslavija.*

*Др Мирослав Ђорђевић, научни сарадник
Института за упоредно право у Београду*

УДК: 342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.027DJ

ЛЕГИТИМИТЕТ ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА – ИДЕАЛИЗАМ БЕЗ РЕАЛНОГ УПОРИШТА

Резиме

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године имао је за свој циљ, као и сваки уставни текст, да конституционализује уређење нове државе, настале по завршетку Првог светског рата, њену организацију власти, људска и мањинска права и слободе итд; али и да утемељи нову нацију – „троимени народ“, тј. „троплемени народ“, односно – југословенство, као носиоца идентитета нове државе. КСХС је требало да помири не само по историји, менталитету и језику умногоме различите народе, већ и народе који су међусобно крваво ратовали до свега пар година пре доношења Видовданског устава. Конституционализацијом унитарне државе у којој је званичан језик „српско-хрватско-словеначки“ (који као такав просто не постоји), пренебрегнути су јасни сигнали да суштински легитимитет за једну такву државу и Устав у делу земље не постоје. Анализом политичког деловања партија, њихових програма и на изборима постигнутих резултата на западним територијама будуће КСХС (поготово у Хрватској, Славонији и Далмацији – тада под Аустроугарском) примећује се делом и изразит антисрпски и посебно антијугословенски наратив још од средине XIX века и деловања појединаца попут Анте Старчевића, Еугена Кватерника, касније Ива Пилара и других. Јасно је такође да ће такви ставови, заступљени у далеко већој мери, да би се могли просто превазићи, представљати претешко бreme за нову државу и Видовдански устав, посредно довести до његовог неславног краја, завођења диктатуре, убиства краља Александра Карађорђевића и коначно распада државе и незапамћених злочина у НДХ. На извештајан начин је тако Видовдански устав, услед мањкавости у свом легитимитету, трасирао пут до пакла – поплочан добрим намерама.

Кључне речи: КСХС, Видовдански устав, легитимитет, југословенство, хрватски национализам, хрватски Сабор, XIX век.

„Уставотворство припада најзначајнијим тренуцима у животу једне политичке заједнице. (...) Опредељујући се за нове конститутивне концепте, заједница се поставља према појавама у својој прошлости и истовремено одређује свој пут у будућност. Она дефинише своје уставно биће како у односу на себе, своје национално 'ја', тако и у односу на друге, интернационално.“¹ Приликом одређивања тог сопственог, националног „ја“, уставотворац није никада пак сасвим слободан јер „чак и када наступа након револуције, рата или неког другог разарајућег догађаја, уставотворство, мада нема правних препрека, има објективна, чињенична ограничења. (...) Та ограничења политичког система тичу се, на првом месту, националног карактера и политичке културе дате заједнице.“² Добар устав је зато онај који је истовремено визионарски (како би развој једне заједнице усмеравао у правцу прогреса) али и реално утемељен, тј. базиран на суштинском легитимитету и аспирацијама народа за који се доноси. Одсуство таквог легитимитета може представљати терминалан дефект једног уставног система, а неуважавање чињеничних ограничења која у овом смислу постоје – обесмислити и онемогућити примену и највизионарскијег уставног пројекта.

Видовданским уставом из 1921. године конституционализован је, по први пут, идеолошко-политички пројекат југословенства, који ће после мноштва метаморфоза, пораза и васкрснућа коначно доживети свој потпуни крах деведесетих година XX века. Слободан Јовановић је писао да је Први светски рат Србија у првом тренутку видела као „одбрамбени рат“, да би он потом постао „борба за ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца“, који, како је Југословенски одбор то формулисао 1915. године, чине „један исти Југословенски народ, који је кроз целу своју историју тежио да своје народно јединство крунише политичким јединством, стварајући јединствену државу на свом целокупном етнографском подручју“.³ Видовдански устав је утемељио прву југословенску државу, као унитарну земљу троименог, односно троплеменог народа, „под претпоставком да су Срби, Хрвати и Словенци један народ, и да се све разлике између њих свде на разлике имена, вере и азбуке“.⁴ Овај Устав чак као званични језик прокламује српско-хрватско-словеначки⁵, који као такав *de facto* не постоји, па и сам Слободан Јовановић наводи да „у случају Словенаца постоје још и неке

¹ Т. Маринковић, „Уставни идентитет видовданске Југославије“, *Сто година од уједињења – формирање државе и права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, стр. 96.

² *Ibid.*

³ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1924, стр. 3.

⁴ С. Јовановић, стр. 63.

⁵ Видовдански устав, чл. 3.

разлике језика“.⁶ Национално „ја“ по Видовданском уставу је тако јасно постављено у виду рађања једне нове нације – троплеменог народа, односно југословенства, иако се држава иницијално није звала Југославија (мада су и такви предлози постојали), већ Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (КСХС), која ће своје име коначно променити у Краљевина Југославија 1929. године.

О Нишкој (1914.), Крфској (1917.) и Женевској (1918.) декларацији, о Прводецембарским актима из 1918. године, којима је проглашена КСХС, као и о околностима припреме Видовданског устава који је требало да конституционализује ново уређење и својим доношењем закључи уставноправни провизорум, квалитетно је, критички и обимно писано у нашој литератури.⁷ У контексту легитимитета, из данашњег угла посматрано, упадљив је низ недостатака, од којих су многи били неправедни, али уобичајени за време у коме је овај Устав донет. Тако је на изборима за Уставотворну скупштину који су одржани 28. новембра 1920. године број бирача који је гласао био је сразмерно веома мали, јер је укупно бирачко тело (услед одсуства права гласа за жене и других ограничења) чинило нешто мање од два и по милиона грађана од укупно скоро дванаест милиона становника КСХС. Како је излазност била 64,9%, на крају је од око 12.000.000 грађана гласало њих свега 1.607.265.⁸ Ипак, далеко проблематичније је било то што су различитим тумачењима Крфске и Женевске декларације и посебно доношењем Пословника о раду Уставотворне скупштине (којим је *de facto* омогућена мајоризација у одлучивању), као и неправедним изборним системом какав је инжењерингом изборних округа омогућавао извесно фаворизовање⁹, антагонизми српских и хрватских представника избили у први план приликом доношења Устава (поред низа других проблема, попут односа са Словенцима, ситуације у Македонији и на Космету итд. који ће сви мучити новостворену државу, српско-хрватски односи ће ипак представљати њено највеће бреме током целог њеног трајања, те представљају централни предмет анализе у овом раду). Такође, низом наметнутих ограничења од стварне суверености Уставотворне скупштине на крају „није остало ништа“, а Устав је 28. јуна 1921. године усвојен минималном апсолутном већином и то „захваљујући купљеним гласовима муслиманских посланика из Македоније и Босне и Херцеговине“¹⁰, уз то без сагласности иједног хрватског представника. Иза низа техничких и

⁶ С. Јовановић, стр. 63.

⁷ Од новијих радова види нпр: М. Здравковић, *Формирање државе без консензуса, Сто година од уједињења – формирање државе и права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, стр. 86–92.

⁸ М. Ђорђевић, *Историјат избора у Краљевини СХС и Краљевини Југославији, Страни правни живот*, бр. 3/2013, стр. 298–300.

⁹ М. Здравковић, стр. 81–82.

¹⁰ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд, 2005, стр. 129.

квантитативних мањкавости доношења Видовданског устава, као далеко већи проблем налазило се одсуство слуха за политичко расположење знатног броја Хрвата у односу на основне постулате које је Устав нове државе нормирао. Реч је о одсуству суштинског легитимитета, односно неопходног квалитета тог легитимитета као предуслова за успешно креирање нове нације и стварања *melting pot*-а народа који су свега пар година раније ратовали на супротстављеним странама.

Зарад идеологије интегралног југословенства у Краљевини Југославији (а касније „братства и јединства“ у СФРЈ), пламтеће антисрпство, које је било присутно у делу хрватског народа, гурано је „под тепих“. Хрвати се огромном већином нису мирили са заједничком државом на начелима Видовданског (и касније Септембарског устава), а Југославију су доживљавали као наметнуту, „великосрпску“ творевину, иако је заправо југословенство било „наметнуто“ и Србима, као и Хрватима.¹¹ Међу ауторима има често и схватања како стварање КСХС није у српским политичким круговима доживљавано као 'одрицање' од државности Србије већ је сматрано „важним тренутком у процесу 'прерастања земље' у нову државу“¹², што јесте у једном делу тачно, али је такође и у Србији било оних гласова који од старта нису видели унитарну државу и стварање нове нације као најбоље решење. Уобичајено је такође да се у литератури наводи како је КСХС била „јединствен пример удруживања дојучерашњих непријатеља, јер су Словенци и Хрвати у тој држави видели једину шансу за национални опстанак; Србија и њено утапање у Југославију заштитиле су идентитет и територије Словеније и Хрватске од територијалних аспирација суседа – Италије и Мађарске.“¹³

Иако је несумњиво реч о специфичном удруживању дојучерашњих непријатеља (и то под капом нове нације – југословенства)¹⁴, ипак нису сви

¹¹ М. Ђорђевић, „Затапање српског идентитета и културне баштине у НДХ“, *Право на незаборав*, Институт за упоредно право, Етнографски институт САНУ, Институт за Холокауст Шем Олам (Израел), Институт за истраживање Јасеновца (САД), Београд 2017, стр. 97.

¹² Љ.Г. Димић, „Узроци Великог рата, Србија и југословенско уједињење“, *Сто година од уједињења – формирање државе и права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, стр. 43.

¹³ М. Суботић, Србија и српске земље сто година после Великог рата, *Политичка ревија*, бр. 4/2020, стр. 30.

¹⁴ Услед чега су најалост на разне начине делом релативизовани и почињени злочини, што „...може бити још опасније ако се о злочинима и жртвама ћути, ако се све прећуткује 'зарад мира у кући'. Уосталом, зар све оно што се догодило са братством и јединством и ратом на простору бивше СФРЈ не потврђује тезу да прећуткивање и занемаривање виктимолошких аспеката злочина (мржње) има и те какве негативне последице?“ – Јован Ћирић, *Књига о мржњи: са речи на дела – од говора мржње до злочина мржње*, *Службени гласник*, Београд, 2020, 157. Ћирић је овде свакако мислио на злочине усташа, али исто би се могло рећи када су у питању ратни злочини почињени од стране шуцкор (*Schutzkorps*) јединица у Првом светском рату, које су највећим делом биле састављене од Хрвата и муслимана.

западни народи нове државе (посебно Хрвати) видели у њеној креацији било какав спас. Напротив, постојао је забрињавајуће висок проценат оних чије су политичке аспирације биле сасвим другачије, на шта указује анализа политичког живота, партија, њихових програма и резултата избора на западним територијама будуће КСХС (уз уважавање резултата националног/конфесионалног изражавања на пописима) пре избијања Првог светског рата. Иако реализација идеје интегралног југословенства јесте могла значити обезбеђивање већег тржишта, прекорачење граница „затвореног балканског гротла“, остварење „сна југословенских интелектуалаца и идеалиста да буде остварено југословенско културно јединство“, за тако нешто је био неопходна критична маса, односно суштински легитимитет новог поретка – сагласност свих народа који у ту државу и нову нацију улазе (у једном врло високом проценту), као и одсуство дијаметрално супротних стремљења у било каквом, осим евентуално сасвим маргиналном уделу. Нажалост, посреди је било нешто томе управо супротно.

Пре избијања Првог светског рата, земље и територије које ће ући у састав будуће Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца биле су у врло различитом положају. Док су Краљевина Србија и Краљевина Црна Гора биле независне државе (територијално значајно проширене после Балканских ратова и међународно признате још на Берлинском конгресу 1878. године), Хрватска и Славонија биле су угарске провинције, а Словенија, Далмација и Истра¹⁵ аустројске.¹⁶ Чланом 25 Берлинског мировног уговора Аустроугарска је добила право да окупира Босну и Херцеговину (уз останак врховног суверенитета Турске), што је и учинила, а 1908. године¹⁷, после Младотурске револуције је ову територију и анектирала.¹⁸

¹⁵ После Првог светског рата Истра се нашла у Италији, а тек после Другог светског рата у Југославији.

¹⁶ М. Ђорђевић, „Сарајевски атентат, Србија и југословенство“, *Сто година од почетка Првог светског рата – историјске и правне студије*, Институт за упоредно право, Интермекс, Завод за уџбенике, Београд - Андрићград 2014, стр. 323.

¹⁷ „Признање анексије на које је српска влада била приморана у марту 1909. године, стварало је утисак на Балкану да је Србија поражена, а да је Аустроугарска постала водећа сила на Балкану“ – Љ. Димић, стр. 26.

¹⁸ Чл. 25 Берлинског уговора каже: „Провинције Босна и Херцеговина окупираће Аустро-Угарска која ће њима управљати. Пошто влада Аустро-Угарске не жели да преузме управу у Новопазарском санџаку, који се налази између Србије и Црне Горе у правцу југоистока до Митровице, у њему ће остати отоманска управа; ипак, да би се обезбедило одржавање новог политичког стања, као и слобода и безбедност саобраћаја, Аустро-Угарској се оставља право да ту држи гарнизоне и да има војне и трговачке путеве на читавом простору овог дела старог вилајета Босне.“ Као компензацију Турској за Анексију 1908. године Аустроугарска се одрекла права задобијеног на Берлинском конгресу, да држи гарнизоне у Санџаку и исте трупе повукла. – Извор: Л. Вркатић, *Појам и биће српске нације*, Mediterran Publishing, Нови Сад 2009, II део (документи), документа 8 и 30.

По попису из 1910. године у Аустроугарској је живело 51.356.465 људи и то 12.010.669 Аустријанаца, 10.067.992 Мађара и 29.287.804 осталих, углавном Словена. Такав дисбаланс између аустроугарске популације која је водила државу и већинског словенског становништва доводило је до сталних национал-политичких нестабилности у Монархији, јер је то време увеликог буђења националне свести и у Европи свеprisутне тежње да се по принципу народног самоопредељења стварају националне државе.¹⁹ Тако је немачки амбасадор обавештавајући о унутрашњим приликама у Аустроугарској изнео тезу да су „донекле нормалне прилике само у покрајинама са немачким језгром“.²⁰ Мотив за отпор јужнословенских народа Хабсбуршким властима био је различит: од простог добијања бољег положаја, до тежње за осамостаљењем, што пак не подразумева само уједињење јужнословенских народа, већ и великохрватску идеју стварања независне Хрватске, великосрпску о припајању делова Хрватске и Босне и Херцеговине Србији итд. Посебан проблем је представљао и однос између Аустрије и Угарске. Аустро-Угарска и Угарско-Хрватска нагодба су тако покушаји да се реструктурирањем односа унутар Монархије она оснажи спрам унутрашњих слабости. Међутим, ако се задржимо на територијама које ће касније ући у састав КСХС и њиховим политичким стремљењима, видећемо да је ситуација далеко комплекснија од онога како је то приказивано за време трајања идеологија „интергралног југословенства“ и „братства и јединства“. Плуралитет националних идеја, од којих већина нажалост није нагињала југословенству, посебно не на начин на који је ова идеја на крају и спроведена, као и забрињавајуће висок легитимитет крајње супротних, шовинистичких и екстремно десничарских схватања, нису одговарали владајућим идеологијама, па су остављани по страни. Међутим, како управо у њима лежи основни разлог неуспеха Видовданског устава и читаве КСХС, тј. Краљевине Југославије, овде ћемо се укратко осврнути на поменуто хрватску политичку мисао и странке, почевши од оних најекстремнијих. Српско-хрватски антагонизми у Краљевини су попримили толике мере да су били највеће бремене Прве Југославије и југословенства, па се зато чини оправданим да фокус буде управо такав.

Хрватска екстремно-националистичка мисао XIX века носи са собом како тежњу за стварањем независне хрватске државе, тако и јасан антисрпски став. Константа свих ових размишљања јесте виђење Босне и Херцеговине као хрватске земље, муслимана као Хрвата исламске вероисповести, а Срба у Хрватској као православних Хрвата, или посрбљених Хрвата (осим код Анте Старчевића који у потпуности негира постојање српске нације).

¹⁹ М. Ђорђевић (2014), стр. 323.

²⁰ А. Митровић, *Продор на Балкан: Србија у плановима Аустро-Угарске и Немачке: од 1908. до 1918*, Завод за уџбенике, Београд 2011, стр. 135.

За Еугена Кватерника, једног од пионира изразите антисрпске мисли и политике у Хрватској, добра је ствар што се под окриљем Хабсбуршке монархије „читав хрватски национални корпус налази у истој држави“. Ту је чињеницу сматрао добром претпоставком за даљу борбу у остваривању што бољег положаја унутар Монархије, а на крају и у стварању независне хрватске државе. Његов је страх да „српске агресивне тежње ратом узму источне дијелове Хрватске и читаву Босну и Херцеговину“²¹, а став према српском народу и држави Србији изразито негативан. Иако је у једном периоду разматрао могућност да се заједно са Србима, али искључиво под капом и командом Хрвата покуша изборити за стварање независне државе, било какво братство или изједначавање са Србима за њега је увредљиво. У свом делу „Источно питање и Хрвати“ свој и у безазленим стварима антисрпски став он не може да сакрије, па пише: „исто тако и они писци хрватски, који се не устручавају, у име братичества оскрњавати повјест свога народа, неспрестано вријеђајући га оним потвором да је тобож повјест хрватска и србска једнако славна“²². Кватерник истиче да „Хрвати (и то под сјајним својим именом хрватским, не под маском илиро – или југословенизма – о србству може ли туј и говора бити?)“²³, како им „понајмања опасност прети од Аустрије“, могу опстати у „хабсбуршкој, али реформисаној држави“. Он не напушта могућност о опстанку хрватског народа изван Аустрије, али никако са Србима, јер „страхује од стварања умјетног српско-хрватског народа“.²⁴ Он се „чуди што неки Хрвати забацују своје славно име и што учени људи пишу како може пропасти Хрватска, али не и наде славенства на југу. Славенство је за њега заматак мрака и деспотије бизантијске, заправо српске у којој се редом убијају владари“.²⁵

Кватерник је 1871. године стао на чело Раковачке буне у покушају да ослободи Хрватску од Аустроугарске, али је буна пропала, а он убијен. Иако је планирао да у случају успеха на власт у независној Хрватској доведе своју Странку права и идеолошког истомишљеника и партијског друга Анту Старчевића, пуну одговорност за устанак је преузео на себе, како би их заштитио од одмазде у случају неуспеха.

Анте Старчевић, који се и данас у Хрватској често назива „оцем домовине“, био је уз Кватерника оснивач хрватске Странке права.²⁶ У свом делу је по питању

²¹ Д. Павлићевић, Еуген Кватерник о источном питању, *Радови завода за хрватску повјест*, 28/1 (1996), стр. 85.

²² Е. Кватерник, Источно питање и Хрвати, *Catena mundi – српска хроника на светским веригама*, књига II, Матица Срба и исељеника Србије, Београд 1992, стр. 9.

²³ *Ibid.*

²⁴ Д. Павлићевић, стр. 87–88.

²⁵ *Ibid.*, стр. 94.

²⁶ Иронично, пре својих „идеолошко-историјских“ радова, Старчевић је 1851. године покушао да постане професор математике у Београду, на српском Лицеју (пишући притом своју молбу на ћирилици), што му није пошло за руком. Такође, мајка Анте Старчевића се

Срба и Србије отишао даље од Кватерника, негирајући у потпуности постојање српског народа и третирајући га као „нечисту хрватску крв“. Старчевић је називао Србе „славосербском пасмином“²⁷, посматрао „као ропску расу најгоре врсте која се није уздигла над животињски ниво“, те тврдио да „Срби уопште не постоје“²⁸, већ да представљају мешавину разних народа. Срби по њему нису народ или нација, јер представљају номадску групу хетерогеног порекла, „која је била изложена инфериорном грчком, наспрам римског духа“.²⁹ Имена „Срби и „Словенци“ су, по Старчевићу, измишљотина, а сви Јужни Словени, осим Бугара, заправо су етнички Хрвати.³⁰ У свом делу „пасмина славосербска по Херватској“ објашњава како је чак и лоза Немањића заправо хрватска, а „Саво Неманић източну цркву хрватску одцепио од патриарке цариградског“.³¹ Централно Старчевићево залагање било је стварање независне хрватске државе. О било каквом југословенству код њега нема ни говора, а својим (не)делом он је ударио идеолошки темељ будућем усташком покрету.

Својеврсну спону између Старчевића и усташа представља Иво Пилар који је пред распад Аустроугарске монархије под псеудонимом *Ludwig von Südland* објавио дело *Die südslawische Frage* у коме разрађује Старчевићеве идеје и чини расну диференцијацију између Хрвата и Срба, позивајући се (у духу нацистичких расних идеолога) и на антрополошке аргументе – тобожње разлике у телесним карактеристикама између ова два народа. За Србе такође тврди да су „од својих

звала Милица и била је Личанка – православна Српкиња, која је пред удају прешла у католичанство. – Н. Бартулин, *The Racial Idea in the Independent State of Croatia – Origins and Theory*, Brill, Leiden, Boston 2014, стр. 34.

²⁷ „Славосербска пасмина“ се јасно односи на Србе, које Старчевић види као „народ нечисте крви“, али треба рећи да овим термином Старчевић означава, по неким тумачењима, и Хрвате који су „продали своју домовину“, као и оне „који увек просто само следе већину“. – Н. Бартулин, стр. 34.

²⁸ С. Трифковић, *Усташе – Балканско срце таме на европској политичкој сцени*, Бигз, Београд 1999, стр. 28.

²⁹ Н. Бартулин, стр. 35.

³⁰ Т. Маркус, „Друштвени погледи Анте Старчевића“, *Часопис за савремену повијест*, бр. 3/2009, стр. 831.

³¹ А. Старчевић, Пасмина славосербска по Херватској, *Catena mundi – српска хроника на светским веригама*, књига II, Матица Срба и иселјеника Србије, Београд 1992, стр. 14.

Овде се такође каже:

„У Стефану Душану угаси се последњи траг прејасне херватске династије Неманићах, која кроз векове, и као краљи, владаху източно – северних покрајинах Херватске... По његовој смрти завлада у оних земљах неред, тек након прелјута комешања, постаде владарем у већини земљах, Лазар Бранковић, похерветјеник, ну по свој прилици нечисте крви. С њиме туђи живаљ надјача у оних крајих“. О Косовском боју Старчевић пише да је изгубљен јер „издајом нечисте крви надвлада Турчин... сада нечиста пасмина могаше само у потаји ровати, а док би се то опазило, она моријадаше на сајам, или под мач, или бежати изпод досега турске власти. Тога свега беше подоста...“

некадашњих византијских господара” наследили мржњу према другим религијама и антигермански дух који „тежи уништењу аријевског бића”.³² Будући усташки „поглавник“ Анте Павелић, своју усташку идеологију наслањаће управо на идеје Старчевића и Пилара. У својим „Доживљајима“ он тако каже:

„...Када се уочи све ово, може се разумјети, како је дошло и до такозваног 'нашинства' и каснијега 'југословенства', те уопће свакакога 'ства', што је Старчевић касније означио једним именом славосрбства, уместо једино исправнога хрватства. Старчевић је све ово био добро прозreo и дубоко схватио, а чему је дао један најбољи изражај тиме, што је све оне који су могли такву аномалију озбиљно прихватити назвао 'пасмином' као супротност правом и наравном осјећају народне свиести и прападности.”³³ У истом делу поново Павелић се осврће и на Илирски покрет/југословенство:

„Покретачи су Илирскога покрета поставили лаковерно и могло би се рећи лакоумно предпоставку, да су Хрвати, па не само Хрвати, него и остали сусједни народи према југу потомци Илира, који су настањивали ове земље још пре него ли се је на њих протегло некадашње Римско царство... Ну има и још један други моменат који је највише утјецао на такав назив и правац покрета. Већи дио главних покретача Илирскога покрета нису доиста били хрватског подријетла, него тек у првом или другом покољењу похрваћени странци. Напокон сам оснивач и вођа Илирског покрета, Др. Људевит Гај није био Хрват.”³⁴

Илирски покрет, познат и као „Хрватски национални препород“, о коме Павелић говори био је носилац прве конзистентније идеје о уједињењу Јужних Словена. Тридесетих година XIX века он је тежио превасходно уједињењу хрватских земаља, а потом и јужнословенских, укључујући и Бугарску и део Албаније. Овај покрет је пак остао само хрватски, јер га нису прихватили ни Срби, ни Словенци, који су страховали да је то покрет пре свега политички устројен са циљем да окупи Хрвате у борби против Угара, што се њих није тичало.³⁵

Као главни супарник екстремном шовинизму Старчевића често се у идеолошки оптерећеној литератури истицао Јосип Јурај Штросмајер, истакнути члан и реформатор Народне странке, а касније присталица Неовисне народне странке. Како је ова партија настала од Илирске странке³⁶ коју је још 1841. године основао Људевит Гај, предводник Илирског покрета, Штросмајерова Народна странка се погрешно, идеолошки мотивисано, у историографији означавала као пројугословенска, наспрам Старчевићеве великохрватске Странке

³² Н. Бартулин, стр. 57–63.

³³ А. Павелић, Доживљаји, *Catena mundi – српска хроника на светским веригама*, књига II, Матица Срба и иселјеника Србије, Београд 1992, стр. 25.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Љ. Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Службени гласник, Београд 2009, стр. 261.

³⁶ Илирска странка је 1843. године променила име у Народна странка. Била је забрањена у периоду од 1851 – 1860. године, када је под вођством Штросмајера поново покренута.

права.³⁷ Истина је међутим да се Штросмајер превасходно залагао за бољи положај Хрвата стварањем јужнословенског ентитета у оквиру Аустроугарске. Идеја његове Народне странке била је тријалистичка, за стварањем јужнословенске заједнице поред аустријске и угарске, а све под жезлом Хабсбуршке монархије. У српској историографији и националној мисли он је кадкад уздизан, а кадкад оштро нападан. Јован Дучић у свом делу „Југословенска идеологија – истина о Југославизму“ тврдио је да је Штросмајер 1883. године изјавио како су „Срби највећи непријатељи Хрвата“ и да је његов прави циљ био: „сви Славени (јужни) уједињени под Хабзбурзима и под Папом“.³⁸

Са друге стране Владимир Ђоровић истиче да је Штросмајер прихватио пружену руку Срба у Невесињском устанку, да Хрвати помогну Србима у устанку и за то добију „турску Хрватску, тј. западни део босанске Крајине“. То се и поред његовог залагања није догодило „јер Штросмајерово гледиште није било гледиште и осталих Хрвата најпре из чисто верских разлога... они су волели католичког цара Аустрије, а не православног кнеза Србије“.³⁹ Иако је његов скривени антисрпски став предмет контроверзе, јасно је да он није био ништа налик Анти Старчевићу, али је нетачна теза о његовом југословенству у смислу интегралног југословенства које је на крају и реализовано. Југословенска политика Штросмајера и Народне странке била је „недоследна и проистекла пре свега из неопходне практичне потребе хрватске политике“, поред чега се „у Штросмајеровом југословенству учача тежња за црквеном унијом“.⁴⁰

Дакле, кичму хрватског политичког живота средином XIX века су чиниле Народна странка и Странка права. У другој половини XIX и почетком XX века дошло је до значајног усложњавања политичке сцене, више раскола у ове две партије, прегруписавања и оснивања нових странака. Како је политичка ситуација у Хрватској тога времена (посебно после Угарско-Хрватске нагодбе) веома сложена и о њој постоји доста радова⁴¹, овде ћемо се за потребе утврђивања легитимитета југословенске идеје задржати само на једном краћем прегледу најважнијих странака, њихове идеологије и подршке у народу.

При анализи хрватских странака и њихових идеолошких приступа мора се водити рачуна да забуну не створе слична, готово истоветна имена⁴² странака

³⁷ На пример: В. Дедијер, *Сарајево 1914*, Просвета, Београд 1978, стр. 92.

³⁸ Ј. Дучић, *Југословенска идеологија – истина о Југославизму*, Централни одбор српске народне одбране у Америци, Чикаго 1942, стр. 25.

³⁹ В. Ђоровић, *Политичке прилике у Босни и Херцеговини*, Политика, Београд 1939, стр. 26-27.

⁴⁰ Љ. Кркљуш, стр. 262.

⁴¹ На пример: И. Перић, *Хрватски државни сабор 1848 – 2000*, Хрватски институт за повјест, Дом и свијет, Загреб 2000.

⁴² Постојале су: Странка права (Домовинаши), Чиста странка права (Франковци), која мења име у Старчевићева хрватска странка права, а коју пак не треба мешати са Старчевићевом странком права (тзв. „Миљиновици“). Забуна се јавља и мешањем предатне Хрватске

врло различитог опредељења. Осим тога, раздвајања и припајања странака била су честа, као и драстични политички заокрети. И Странка права и Народна странка су тако доживеле више раскола. За Народну је био посебно значајан онај из 1888. године, када се из њеног састава издвојила Неовисна народна странка („Обзораши“), којој се приклонио Штросмајер. Са друге стране, из Странке права се 1895. године одвојила Чиста странка права, позната и као Франковци – по лидеру Јосипу Франку, којој се приклонио Анте Старчевић. Парадоксално, иако је Странку права основао Анте Старчевић са Еугеном Кватерником на темељу изразитог национализма, антисрпства и антијугословенства, овакве идеје ће наставити да негује Чиста странка права, док изворна Странка права чини значајан политички заокрет, прво формира тзв. „уједињену хрватску опозицију“⁴³ са Неовисном народном странком, а потом 1903. године заједничку партију Хрватску странку права.

Хрватска странка права ће ући 1906. године у „хрватско – српску коалицију“, која је постала неизоставни политички чинилац и идеолошки била најнаклоњенија југословенству (али на жалост, у форми другачијој од оне која је реализована). Са друге стране Чиста странка права остала је доследна изворном учењу Анте Старчевића у свом антисрпству, а од ње ће се 1908. године издвојити нешто умеренија фракција, Старчевићева странка права (по Мили Старчевићу, отуда назив за њихове следбенике – „Милиновци“). Пред Први светски рат Чиста странка права ће окупити на кратко у „Свеправашку организацију“ поред својих припадника и Милиновце, далматинску (чисту) Странку права и Хрватску католичку удругу у БиХ. Међутим, ово је било кратког даха, а судбина партија различита.

Између Чисте странке права (која се заправо од 1903. године званично зове Старчевићева хрватска странка права) преко нове, послератне Хрватске странке права (не мешати је са оном од 1903 – 1918. године) постоји директан континуитет све до Хрватске револуционарне организације – Усташа (Анте Павелић је био њен члан до 1929. године, када је забрањена, после чега он у емиграцији оснива Усташе). Са друге стране Милиновци, који су се такође залагали за независну Хрватску, по распаду Аустроугарске у последњи час праве заокрет и учествују у стварању Државе СХС. Поред наведених, као и српских странака, које сада нема потребе посебно разматрати, треба још споменути и Хрватску пучку сељачку странку Стјепана Радића, која ће после рата под именом Хрватска сељачка странка бити врло утицајна. Иако ће се Радић после рата залагати за „увјетно уједињење ... стриктно на бази уговорене федерације (са елементима конфедерације)“⁴⁴, треба поменути да његова Хрватска пучка

странке права и послератне Хрватске странке права, која је наследница предратне Чисте странке права, као и Хришћанско социјалне странке права.

⁴³ Као противтежу Народној странци, која је на изворима за Сабор 1897. и 1901. године однела убедљиву победу.

⁴⁴ И. Перић, *Хрватска у монархистичкој Југославији*, Дом и свијет, Загреб, 2006, 28.

сељачка странка није била део пројугословенске политике „новог курса“, која је ударила темељ хрватско-српског приближавања Ријечком и Задарском резолуцијом. Овим резолуцијама су 1905. године Срби и Хрвати признати за равноправне народе, утврђено је да се у школама има учити и ћирилица и латиница итд, а све то као надокнада за српску подршку уједињењу хрватских земаља.⁴⁵ Упркос извесним унутрашњим неслагањима око политичког курса, хрватско – српска коалиција се појачано идеолошки усмеравала ка југословенству од када је на њеном челу Франа Супила (заговорника уједињења на федералистичкој основи) заменио Светозар Прибићевић, Србин по националности, будући заговорник унитаризма и интегралног југословенства.⁴⁶ На изборима пред Први светски рат српско – хрватска коалиција ће добити највећи број гласова.

Анализа изборних резултата кроз призму програма најважнијих партија значајна је за утврђивање праваца политичког мишљења народа и самог квалитета легитимитета (или његовог одсуства) када је о некој идеји (у нашем случају идеји интегралног југословенства) реч. При тој анализи је пак веома важно имати у виду да у Хрватској оног времена по резултатима аустроугарског пописа из 1910. године живи 1.638.354 Хрвата и 644.955 Срба. У складу са темом овог рада задржаћемо се овде само на последњим изборима за Хрватско – славонско – далматински сабор из 1911. и 1913. године.⁴⁷

На изборима 1911. године је Чиста странка права освојила 27 мандата, Хрватско – српска коалиција 24, а Странка народног напретка 21 мандат. О политичким тежњама Чисте странке права и Хрватско – српске коалиције било је речи. Странка народног напретка била је унионистичка странка бана Томашића, који је означаван као „десна рука грофа Хедерварија“, постављеног од странке Франца Јозефа са циљем да сломи отпор Хрвата према мађарској владавини. Он се такође залагао за српско – хрватско народно јединство, али унутар Монархије.

Последњи избори за Сабор пре Сарајевског атентата и Првог светског рата одржани су 1913. године. На њима је Хрватско – српска коалиција освојила 39% гласова, Хришћанско – социјална странка права (Чиста странка права) 14%, Унионисти („Старомађарони“) 14%, Старчевићева странка права („Миљиновици“)

⁴⁵ Љ. Кркљуш, 265. О овим резолуцијама Андреј Митровић пак каже: „Хрватско – српско приближавање, које је било у току и које је изражено у недавној Ријечној резолуцији је цењено као политички повољно и корисно за стварање 'југословенске групе', али уз услов да треба радити на томе да јачање хрватско - српске мисли буде укључено у оквире Круне Светога Иштвана, тј. Мађарске, уз 'чврсто држање у виду' да је потребно подржавати га на основама јачања католичке мисли'. – А. Митровић, стр. 92.

⁴⁶ Франо Супило ће касније пак ући у Југословенски одбор, али га и напустити 1916. године због неслагања са Николом Пашићем око тога како нова држава треба да изгледа.

⁴⁷ За преглед организације Сабора види више у: Ходимир Сиротковић, Организација Сабора Хрватске и Славоније у нагодбеном раздобљу (1868 – 1918), *Архивски вјесник*, 34-35 (1992).

13%, Хрватска пучка сељачка странка 12% гласова, а остали знатно мање.⁴⁸ Из ових резултата је индикативно да су пројугословенске идеје, упркос највећем броју освојених гласова Хрватско – српске коалиције, имале реално слабо упориште у хрватском народу. Само прости збир гласова великохрватских странака и оних које се залажу за аутономију искључиво у оквиру Монархије надмашује број гласова Коалиције. Ако се томе придода чињеница да у Хрватској, како смо видели, тад живи нешто мање од 650.000 Срба, од којих је већини сваки вид повезивања са Матицом циљ⁴⁹, јасно је да југословенство у виду југословенске заједнице са Србијом није имало довољну потпору у хрватском народу, а о значајном легитимитету интегралног југословенства нема ни говора. Оно што је још више требало да забрине пројугословенске снаге јесте чињеница да не само што југословенство нема значајнију подршку међу Хрватима, већ крајње супротне, шовинистичке и екстремне идеје базиране на идеологији Старчевића и Кватерника имају забрињавајуће значајну подршку – превелику да би се она могла просто превазићи у новој заједничкој држави, посебно у складу са начином на који су њена основна начела била постављена. Све наведено је било јасно видљиво и познато у време уједињења, доношења Видовданског устава и покушаја стварања/рађања нове југословенске нације.

Јасно је, дакле, да постоји једна константна нит антисрпске и нарочито антијугословенске политичке мисли у Хрватској од прве половине XIX века све до Другог светског рата (а нажалост у емиграцији и касније). Сагледавање подршке хрватског народа овим идејама објашњава хрватско држање по Сарајевском атентату⁵⁰ и у рату, као и понашање у новоствореној држави, од процеса уједињења и доношења Видовданског устава, до убиства у скупштини и завођења шестојануарске диктатуре, атентата у Марсељу и стварања Бановине Хрватске. Између оних који желе независну Хрватску и оних који желе снажнију Хрватску у оквирима Аустроугарске, на жалост недовољно је било оних Хрвата који су желели Југославију, поготово не по принципима на којима је она и остварена.

У историографији Прве и Друге Југославије са ових чињеница је скретан поглед. Тако и Владимир Дедијер (без икаквог спорења врсан, али и идеолошки оптерећен аутор), чије дело „Сарајево 1914“ представља несумњиво један од значајних доприноса расветљавању Сарајевског атентата и атмосфере која је владала у то време, не приказује политички амбијент у Хрватској најпрецизније и

⁴⁸ О политичкој комбинаторици пред ове изборе види више у: М. Габелица, Споразум између Странке права и Хрватско – српске коалиције (1912 – 1913), *Часопис за савремену повјест*, 3/2012.

⁴⁹ „Тежња ка уједињењу српства довело је Србију у додир с југословенством пошто се српско уједињење није могло извршити без југословенског.“ – Група аутора, *Историја српског народа*, Српска књижевна задруга, Београд, 1983. VI/1, стр. 118.

⁵⁰ О реакцијама на атентат у различитим деловима будуће КСХС, види: М. Ђорђевић (2014), стр. 332–335.

најобјективније. Он чак, када говори о политичком деловању Анте Старчевића каже: „Србе није признавао за народ и био је против сваког приближавања њима и осталим Јужним Словенима. Уместо тога, залагао се за уједињење Хрватске, Далмације и БиХ у засебну државу под хабзбуршком династијом“.⁵¹ Ова наизглед мала промена заправо је веома важна. Старчевић је тежио независној Хрватској, независној и од Аустроугарске и од неке будуће Југославије. Та дистинкција је значајна јер се уз њено замагљивање теже увиђа важна нит која води од идеја Старчевића до стварања Независне државе Хрватске.

У Босни и Херцеговини (БиХ) је ситуација била нешто једноставнија. По попису из 1910. године у њој је живело 825.418 Срба (православних), 612.137 муслимана и 434.061 католика. На изборима који су за Босански сабор одржани 1910. године Српска народна организација добила је 31 мандат, Муслиманска народна организација 24, док су католичке гласове добили Хрватска народна заједница 12 и Хрватска католичка заједница 4.⁵² Политика српских и хрватских странака у Босанском сабору нема значајнијих специфичности у односу на политику каква се водила у Србији и Хрватској. Јасна је само тежња и једних и других да се БиХ припоје Србији, односно Хрватској.⁵³ Муслиманске организације су пак сарађивале и са једнима и са другима, а неретко се залагале и за независност БиХ, уз врховну власт Турске. Како је демографски српски елемент био доминантан, била су присутна стремљења ка уједињењу са Србијом, посебно после успешних Балканских ратова.⁵⁴ Од тада су муслимани схватања да Монархија представља мању опасност по њих од њихових источних суседа (Србије).⁵⁵ На крају, било је и југословенских стремљења, претежно међу српском, али и хрватском и муслиманском омладином. Револуционарна Млада Босна била је свакако најснажнија од тих организација и окупљала је омладину око идеје ослобођења од аустроугарске окупације и стремљења формирању заједничке државе Јужних Словена. Ове идеје су пак неретко биле неконзистентне, занесене романтичарским панславизмом и без јасног политичког програма.⁵⁶

У Србији се у годинама пред Први светски рат мешала југословенска идеја са великосрпском, као и идејом уједињења на бази федерализма. „У годинама мира Србија је доживела значајан политички, економски и културни успон. (...)

⁵¹ В. Дедијер, I том, стр. 93.

⁵² Више о организацији Босанског сабора и изборном закону види у: С. Савић, Организација и надлежност Сабора по Земаљском уставу из 1910. године, *Анали правног факултета Универзитета у Зеници*, број 7, година IV.

⁵³ „Хрвати су се сматрали најоданијим елементом Хабзбуршке монархије у Босни“ - Х. Камберовић, Убојство Франца Фердинанда у Сарајеву 1914, *Прилози института за историју у Сарајеву*, 34 (2005), стр. 15.

⁵⁴ М. Ђорђевић (2014), стр. 323.

⁵⁵ Х. Камберовић, стр. 15.

⁵⁶ М. Ђорђевић (2014), стр. 325.

Рад на утемељивању државних институција, јачању привреде, модернизацији и реформисању војске, изградњи просветних установа, припреми нараштаја за наредни век, стицању савезника из круга великих сила, успостављању бољих односа са суседима, духовном повезивању целокупног српства, изградњи што бољих веза са југословенским народима, успостављању демократске климе и стабилног поретка... били су 'полови' који су мењали постојеће стање у земљи и 'отварали' перспективу будућности.⁵⁷ Првенствени фокус идеје ослобођења српског народа био је окренут на југоистоку, а Балкански ратови су довели и до његове реализације.

По питању БиХ заступљени су различити ставови од великосрпских и разних пројугословенских, преко социјалдемократских, који су будућност видели у једној федерацији балканских држава, до идеја војвођанског радикалног првака Јаше Томића.⁵⁸ Он је сматрао да су Срби, Хрвати и Словенци три сродна народа, која треба да теже стварању државне заједнице, али да се ради о три народа, а не о једном, јер таква држава по његовом мишљењу не би била стабилна.⁵⁹ Било је чак и оних који су се залагали за повратак ослањању на Аустроугарску у спољној политици, логиком прагматичне, реал политике.⁶⁰ Живојин Перић ће се тако у једном говору из априла 1914. године осврнути на Аустроугарску и панславистичке/пројугословенске идеје: "...апсолутно је потребно изменити нашу политику према Тројном савезу, а специјално према Аустроугарској ... наша политика је чисто српска, која зна, само и једино за интересе Србије и српства. Ми се не заносимо идејама о славенофилству и панславизму..."⁶¹

У Србији је свакако било и много оних који су били за стварање некакве заједничке државе, или им то макар није сметало, јер су Срби као појединачно најбројнији народ нове земље притом били и народ на страни победника у Првом светском рату, те су природно осећали да имају доминантан положај. Истиче да је „посебно је била јака жеља српског народа за уједињењем с обзиром на то да је

⁵⁷ Љ. Димић, стр. 23.

⁵⁸ М. Ђорђевић (2014), стр. 325.

⁵⁹ Љ. Кркљуш, стр. 266-267.

⁶⁰ Тако је, рецимо, јануара 1914. године велики српски правник и политичар Живојин Перић, противник југословенства, рекао: „Моменат садашњи показује колико је погрешно оно радикалско искључивање из сваке комбинације једне политике наслона на Тројни савез. Ми конзервативци не мислимо тако, већ ми мислимо да Србија не сме и не може, начелно, искључити ни једну спољашњу политику, пошто би се могло десити да баш искључена политика буде од највеће користи за српске циљеве“. - Ж. Перић, *О конзервативној политици, говор држан на Конференцији Београђана од 5. јануара 1914. године на којој је одлучено да се образује Конзервативна странка*, Штампa, Београд, 1914, стр. 19.

⁶¹ Ж. Перић, *Конзервативизам и радикализам, говор одржан на Конференцији Београђана од 7. априла 1914. на којој је основана конзервативна странка и утврђен њен програм и статут*, Свети Сава, Београд, 1914, стр. 11.

велики број припадника наше етничке заједнице живео под окриљем Аустроугарске или Турске“ те да „ни у самој Краљевини Србији није било потпуног опредељења за једно – мало решење – које би довело до стварање етнички релативно чисте државе Србије, или велико решење – које је обухватало стварање велике државе три народа“.⁶² Но, јасно је да прихватање „новог идентитета“ – југословенства не представља подједнако тежак залог за убедљиво најбројнији народ у новој држави, народ чија је краљевска династија остала на трону, чији је главни град постао главни град нове државе итд. наспрам оних других народа, код којих све наведено није био случај. Са друге стране, извесно је такође, примера ради, да је многим српским војницима, који су можда изгубили породице у Мачви и Подрињу, да би потом прошли албанску голготу, пробили Солунски фронт и победнички се вратили у своју земљу, било нејасно када им је сутрадан саопштено да ће на свом грбу имати знамења дојучерашњих непријатеља, да ће певати њихову химну као једну строфу своје нове химне и да су они сви заправо „троимени народ“ – Југословени.

Узроци пропасти поретка који је успостављен по завршетку Првог светског рата, а онда довршен и конституционализован доношењем Видовданског устава, укорени су у историји далеко дубље од прилика какве су постојале по самом завршетку рата или на Уставотворној скупштини. Сви проблеми до којих је приликом усвајања Видовданског устава дошло, као и чињеница да је он усвојен тесном већином, без иједног гласа хрватских представника, представљају заправо само последицу. Легитимитет овог Устава није био само квантитативно, већ и дубоко квалитативно упитан, што ће се од самог настанка нове државе континуирано манифестовати. Иако би се могло сасвим аргументовано тврдити да би југословенство дало ветар у леђа и реалну шансу народима Југославије да просперирају брже и буду чак такмац већим европским нацијама, нарцизам малих разлика (присутан у далеко већој мери од оне коју би систем могао поднети) је то онемогућавао. Кратковидост политичких аспирација уставотвораца Устава из 1921. године, слепи идеализам и потпуно одсуство осећаја за реалну политику, трасирали су пут вешедеценијским неуспесима покушаја суживота ових сличних, али ипак (по мишљењу већине) посебних народа, незапамћеним злочинима и коначном краху сваке идеје југословенства деведесетих година XX века. Видовдански устав је тако, иако можда осмишљен са добрим намерама, на изврстан начин учинио управо супротно и трасирао „пут до пакла“.

⁶² Б. Милисављевић, „Међународноправни аспект уједињења“, Сто година од уједињења – формирање државе и права, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, стр. 5.

*Miroslav Dorđević, Ph.D., Research Fellow
Institute of Comparative Law in Belgrade*

LEGITIMACY OF THE "VIDOVDAN CONSTITUTION" - IDEALISM WITHOUT A REAL FOUNDATION

Summary

The Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (KSHS) of 1921 had for its goal to constitutionalize the organization of the new state, created after the end of the First World War: its organization of government, human and minority rights and freedoms, etc. and also to establish a new nation – the so called "nation with three names" or "three-tribe nation", i.e. – Yugoslavs, as the bearer of the identity of the new state. KSHS was to reconcile not only the nations with different history, mentality and language, but also nations who fought each other fiercely just until a few years back before the adoption of the Vidovdan Constitution. The constitutionalization of a unitary state in which the official language is "Serbo-Croatian-Slovenian" (which as such simply does not exist), ignored clear signals that the essential legitimacy for such state does not exist in a significant part of the country. The analysis of the political activities of the parties, their programs and the election results in the western territories of what was soon to become KSHS (especially in Croatia, Slavonia and Dalmatia – back then within the Austro-Hungary) shows a distinct anti-Serbian and especially anti-Yugoslav narrative since the middle of the 19th century and the political actions of Ante Starčević, Eugen Kvaternik, later Ivo Pilar and others. It is also clear that such chauvinist, extreme political standpoints, present to a far greater extent to be simply ignored, would turn out to be too much of a burden for the new state and nation, as well as for the Vidovdan Constitution itself, indirectly leading to its infamous end, declaration of dictatorship, assassination of King Alexander Karađorđević and finally the disintegration of the state and horrendous atrocities and genocide against Serbs in the Independent state of Croatia (NDH). In a certain way, the Vidovdan Constitution, due to the shortcomings in its legitimacy, traced the road to hell – paved with good intentions.

Keywords: KSHS, Vidovdan Constitution, legitimacy, Yugoslavia, Croatian nationalism, Croatian Parliament, XIX century.

*Др Дејан Матић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 342.4(497.1):340.12

DOI: 10.46793/zbVU21.045M

ТЕОРИЈСКОПРАВНИ ПОГЛЕД НА ВИДОВДАНСКИ УСТАВ

Резиме

У раду се разматра Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца познатији под именом Видовдански устав. Због бројних контроверзи које су пратиле дати уставни текст приликом његовог стварања и целокупног животног века, овај устав представља најзначајнију тачку преламања вишедеценијских расправа о унитарној и сложеној држави, адекватној политичкој организацији вишенационалних држава, те правном континуитету, односно, дисконтинуитету државно-правног поретка. Како су ова питања готово увек актуелна у српском друштву, потреба за још једним критичким освртом на наведени уставни текст како би се изнова утврдиле и ваљано разумеле поуке Видовданског устава, постаје несумњива.

Кључне речи: унитаризам, монархизам, парламентаризам, југословенство, устав.

Ове године се навршава сто година од доношења првог југословенског устава, односно, Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, познатијег под именом Видовдански устав. Већ и ова, помало прозаична чињеница, може бити сасвим довољан разлог за упуштање у поновно разматрање наведеног уставног текста. Па ипак, довољан разлог, готово по правилу, изузетно ретко представља и најбољи разлог за упуштање у научну анализу. Да је то тако, најбоље сведочи знатан број радова које су наши правни посленици посветили управо Видовданском уставу. Штавише, поприлично је тешко наћи уставни текст у нас који је био предмет опсежније и озбиљније анализе наше правне науке од Видовданског устава. Разлог за ово лежи у објективном политичком, па и, у извесном смислу, ширем друштвеном утицају који је овај уставни текст релативно кратког животног века имао на судбину, не само државно-правног поретка који је конституисао, већ и на државно-правне поретке који су након њега уследили. Услед бројних контроверзи које пратиле дати уставни текст приликом његовог стварања и целокупног животног века, Видовдански устав представља најзначајнију тачку преламања вишедеценијских расправа о унитарној и сложеној држави, адекватној политичкој организацији вишенационалних држава, те правном континуитету, односно,

дисконтинуитету државно-правног поретка. Имајући у виду да су ова питања, на несрећу, готово увек актуелна у нашем друштву, потреба за још једним критичким освртом на наведени уставни текст, како би се изнова утврдиле и ваљано разумеле поуке Видовданског устава, постаје несумњива. Управо из тог разлога, овај рад је посвећен таквом критичком разматрању.

Вијугави развојни пут српске државе, а самим тим, у извесном смислу и српске уставности, обележен је и, истовремено, обележио је читав низ значајних правних аката, истинских камена међаша нашег права. Ваља напоменути, управо овде, на самом почетку, да, условно говорећи наравно, можемо јасно разликовати укупно три фазе у развоју српске државности, а самим тим и српске уставности. Почеци дуготрајне историје српске државности и уставности, условно речено, сежу још у време зачетака самосталне српске државе, око десетог века, настављају се током периода династије Немањића, достижући свој оновремени врхунац у време Душановог царства. Потоњи нестанак самосталне српске државе, симболично обележен поразом у косовском боју представља уједно, по природи ствари и окончање прве фазе наше уставности. Деветнаести век представља време поновног обнављања српске државности и уставности, стварања модерног српског друштва и државе и период у коме настају неки од најзначајнијих уставноправних текстова у нас. Настанак прве југословенске државе означава истовремени престанак, како друге фазе развоја српске уставности, тако и настанак југословенске уставности, која ће, кроз различите видове своје бурне егзистенције, потрајати све до почетка овог века и још једног обнављања самосталне српске државе, узрокованог коначном пропашћу југословенске идеје и државе, те последичним настанком треће фазе у развоју српске уставности¹. Управо назначена друга фаза развоја представља период у коме се, без много труда, може наћи највећи број уставних текстова који су јасно обележили будуће правце развоја модерне српске државе постављајући постепено темеље модерне српске уставности. Ваља само кратко поменути Сретењски устав из 1835. године, затим такозвани Турски устав из 1838. године, Намеснички устав из 1869. године, Радикалски устав из 1888. године, као и Устав Краљевине Србије из 1903. године који представља поновљени и делимично измењени устав из 1888. године. Сви ови правни акти представљају израз и резултат друштвених стварности у којима су настајали, али су истовремено представљали и, у већој или мањој мери, наравно, снажан ауторитет у обликовању будућих токова друштва у коме су и настали. Овај наведени, готово непрекинути низ српских уставних текстова окончан је

¹ Наравно, сасвим се легитимно и аргументовано може заговарати став о југословенској уставности као посебној развојној фази српске уставности, но таква тема и последична разматрања проистекла из ње захтевају, сасвим извесно, озбиљну и самосталну анализу посвећену искључиво том питању.

уставом који се може (иако истини за вољу не представља, у формалном смислу, Устав државе Србије) назвати последњим српским и првим југословенским уставом. Реч је о Уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године познатијим под именом Видовдански устав. Настао као израз дотадашње српске уставноправне традиције, о чему, између осталог, сасвим јасно сведочи и његово име под којим је познат, Видовдански устав представља несумњив резултат српског уставноправног прегалаштва, те последично, условно речено, припада српској уставности. Но, овим уставом је, у државноправном смислу, успостављен нови државноправни поредак, односно, нова држава и нови правни систем, те је стога сасвим оправдано говорити о Видовданском уставу као првом југословенском уставу, односно, као уставном тексту којим започиње фаза југословенске уставности. Попут раније набројаних српских устава и Видовдански устав представља израз друштвених околности у којима је настао, односно резултат прегалаштва оних стваралачких сила које у једном друштву имају довољно друштвене, политичке и економске моћи да покушају да обликују будућа времена која су пред друштвом у целини, стварањем највишег правно-политичког акта. Но, за разлику од претходних српских устава који су снагом сопственог ауторитета, као и ваљано осмишљеним решењима успели да, у већој или мањој мери, државу и друштво усмере у правцу просперитеног развоја и напретка, постепено проширујући корпус људских и политичких права и слобода, претварајући Србију у друштво слободних грађана, Видовдански устав није успео да оствари иоле сличан друштвени утицај. Густе слојеви историје, бременити тешким и мукотрпним догађајима који прекривају наведени уставни текст чине да он изгледа још удаљенији од нас него што је то један век који је управо протекао од његовог доношења. Имајући у виду изречено, тешко је а не запитати се да ли наведени уставни текст уопште ваља изнова разматрати и анализирати са становишта научне дисциплине која нема искључиво историјски карактер, при чему стогодишњица од доношења наведеног устава пружа само zgodну прилику да се присетимо једног давног, не тако успешног акта из наше правне прошлости? Одговор на ово питање, бар како се аутору ових редова чини, неизбежно мора бити позитиван. Упркос својој релативној неуспешности, Видовдански устав заслужује нарочиту пажњу правне науке будући да и данас представља, бар на просторима на којима је важио, кључну тачку за суштинско разумевање неких од најважнијих теоријскоправних питања. Иронија судбине је да управо Видовдански устав представља акт који нам једини у потпуности може указати на праву природу па и значај свих државних облика без изузетка, као и на питање односа државе као друштвене организације и државе као друштвене заједнице, упркос томе што је држава коју је конституисао нестала у вихору историје, а он сам није остварио било какав институционални континуитет. Успешна уставна реализација облика владавине, облика политичког поретка, облика државног уређења, као и облика државне власти напосто, како се чини, није ни на који начин могућа, уколико

се решења предвиђена Видовданским уставом не подвргну ваљаној теоријскоправној критичкој анализи.

Иако се наша правна наука поприлично бавила наведеним уставним текстом, а одељци о Видовданском уставу у српским уџбеницима још увек представљају обавезну грађу коју студенти изучавају у оквиру предметних дисциплина посвећених уставном праву и српској правној историји², изгледа, како се бар чини, да је број теоријскоправних анализа посвећен датом акту, релативно мали. Овај став, наравно, има релативан карактер, будући да његове основе почивају на схватању Теорије права као опште, уопштавајуће правне науке, односно, као научне дисциплине чији искази имају највиши степен општости који је остварен применом метода генерализујуће апстракције, те сходно томе, једине која може право у потпуности сазнавати, односно, проучавати у свој његовој комплексности те свим последичним видовима његове егзистенције.³ Сасвим је јасно да овакав приступ у великој мери редукује број научних радова чија се разматрања без много сумње могу означити као теоријскоправна. Једна од таквих критичких анализа која се, без икакве сумње, може недвосмислено означити као теоријскоправна, потиче из пера великана наше правне мисли и једног од најбољих правних писаца која је наша правна наука изнедрила, Слободана Јовановића. Реч је наравно, о његовом чувеном делу Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1924. године⁴. Управо у овом делу, односно, у оквиру прве од укупно две целине од којих се састоји наведени рад, Слободан Јовановић, разматрајући најсложенија питања настанка и нестанка државе и права те њихове суштинске природе, дубином своје анализе, елегантним изношењем правне аргументације и логички беспрекорним резонавањем, сасвим јасно и недвосмислено показује да припада најбољим теоретичарима права које је правна наука имала, не само у нас, већ и у светским оквирима. Управо из тог разлога, промишљањима Слободана Јовановића о Видовданском уставу ће бити указана знатна пажња.

Околности које су претходиле стварању Видовданског устава, као и догађаји који су обележили његово доношење несумњиво су указали на све, изузетно бројне, а како се на крају показало и несавладиве, противречности које су обележиле, како сам уставни текст у питању, тако и државу коју је он

² Видети Р. Кузмановић, Уставно право. Теоријски и историјски дио, Универзитетска књига, Бања Лука, 1995, стр. 133–140; Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, Службени гласник, Београд, 1998, стр. 121–139; С. Орловић, Уставно право, Правни факултет, Нови Сад, 2018, стр. 23; М. Павловић, Српска правна историја, Надежда Павловић, Крагујевац, 2005, стр. 665–701; В. Петров, М. Станковић, Уставно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 130–137.

³ Видети Р. Лукић, Појам теорије права, у Зборник за теорију права, Свеска I, САНУ, Београд, 1978, стр. 11.

⁴ С. Јовановић, Уставно Право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Службени лист СРЈ, Београд, 1995.

конституисао. Наиме, сам чин настанка нове државе исказан разменом одговарајућих писаних, али неподударних изјава учесника, сасвим јасно је указао на, у најмању руку, проблематичне темеље и неизвесну будућност нове државе која је требала да коначно уједини троимени народ у једну слободну и самосталну државу. Ваља приметити да се мањкавост оваквог начина стварања нове државе сасвим јасно читавао у томе што су у њему учествовали субјекти сумњивог легитимитета и легалитета, као и у чињеници да је регент Александар одговором на писану изјаву Народног већа заправо извршио државни удар са становишта, у том тренутку важећег, права Србије, односно, Устава Краљевине Србије из 1903. године⁵. Поред тога, догађаји који су уследили сасвим јасно су указивали на више него климаве темеље будуће државне заједнице. Наиме, Изборним законом од 3. септембра 1920. године, на основу кога су одржани избори за Уставотворну скупштину, прописано је не само да краљ може да распусти скупштину, већ и да привремени пословник за Уставотворну скупштину прописује краљ својом уредбом, те да он има за дату скупштину обавезну снагу све док га она сама формално не измени. Поред тога, сам привремени пословник, објављен 8. децембра исте године предвиђао је обавезу посланика Уставотворне скупштине да пре отпочињања посланичке дужности положи заклетву краљу⁶. Сасвим је јасно да овакве одредбе у потпуности негирају било какву сувереност Уставотворне скупштине, истовремено несумњиво указујући на краља као највиши државни орган, будући да не само да истичу његову могућност да, не само укине оно што би, теоретски бар, ваљало да буде највиши, суверени, дакле, правно неограничени државни орган, већ и прописују обавезу сваког појединачног посланика да изричито, путем заклетве, призна суверену власт краља. Ово би практично јасно указивало да држава коју нови, још увек непостојећи уставни текст треба да конституише, заправо представља, не нову државу, већ проширену Краљевину Србију, истовремено негирајући равноправност Уставотворне скупштине са краљем која, по природи ствари, чини суштину уставне монархије. На овај начин, краљевска власт бива установљена не на уставноправним, већ историјско-династичким основама⁷. Разматрајући питање државно-правног, односно правног (дис)континуитета дотадашње српске државе и новоформиране државе, Слободан Јовановић заузима став да новоформирана држава Срба, Хрвата и Словенаца, са становишта међународног права представља стару државу, будући да у до тада постојећем систему међународних уговора краљевине Србије није дошло до било каквог прекида, док са становишта уставног права наведена државна творевина

⁵ Видети знатно више о овоме у М. Павловић, Српска правна историја, Надежда Павловић, Крагујевац, 2005, стр. 628.

⁶ Јовановић, С., *нав. дело*, стр. 52-53.

⁷ Видети Павловић, М., *нав. дело*, стр. 652.

представља потпуни дисконтинуитет са дотадашњим уставним стањем краљевине Србије, те сходно томе представља потпуно нову државу⁸. Имајући то у виду, у извесној мери изненађује његово оклевање да заузме изричит став о питању спора око суверености Уставотворне скупштине. Иако наводи могућност заговарања чак четири различита приступа датом проблематичном питању, он ни једног тренутка не усваја нити једну од изнетих могућности, нити пак покушава да укаже на свој евентуално различит став о наведеној проблематици⁹. Поред тога, на овом месту, ваља приметити да је наведеним Пословником прописана апсолутна већина (половина од укупног броја лица која чине државни орган плус један), као довољна за доношење пуноважне одлуке, односно, за доношење устава. Имајући у виду да је реч о већини предвиђеној за доношење највишег и најважнијег правно-политичког акта у свакој држави, а нарочито у држави која је већ на самом почетку оптерећена бројним противуречностима, као и националним, верским и културним разликама, тешко је а не приметити да апсолутна већина не представља најсрећније решење. Квалификована већина (а то је свака она која је већа од апсолутне), свакако обезбеђује знатнији легитимитет одлукама донетим у тако важном телу. Наравно, ваља приметити и то да захтеви за квалификованом већином аргументовани помињањем принципа Крфске декларације ни на који начин не могу бити утемељени уколико се истовремено истичу и примедбе суверености Уставотворне скупштине. Уставотворна скупштина је или суверена или пак то није. У првом случају, позивање на било какве одлуке донете пре првог састанка те скупштине немају било какав значај, будући да је скупштина у питању суверен државни орган, те је последично било какве раније одлуке ни на који начин не обавезују. У другом случају, аргументација заснована на ранијим одлукама постаје сасвим ваљана, но онда заклетва краљу, као ни његова могућност распуштања Уставотворне скупштине, сами по себи нити могу, нити пак смеју да представљају било какав проблем. Питање врсте већине потребне за доношење било каквог правног акта, а нарочито уставноправног, има још једну последицу чији се значај највише види управо у периоду након што је акт створен, у време његове примене. Сложеност процедуре доношења сваког акта одређује не само његову правну снагу, већ добрим делом и реални ауторитет правног акта у свакодневном животу, као и легитимност самог акта и решења која садржи. Имајући у виду да је Видовдански устав усвојен већином која није квалификована, као и да је усвојен скоро па искључиво гласовима српских политичких партија, при чему су се посланици хрватских и словеначких партија уздржали од гласања¹⁰, постаје готово немогуће а не указати на очигледан недостатак процедуралног

⁸ Јовановић, С., *нав. дело*, стр. 51.

⁹ *Исто*, стр. 57.

¹⁰ *Исто*, стр. 70-71.

легитимитета наведеног уставног текста, који се последично, будући да је реч о највишем правном акту, пренео на новостворени државно-правни поредак у целини. Аргумент о искључиво политичкој, а не и правној важности овог проблема¹¹ ни на који начин не може бити ваљан, будући да би његова доследна примена нужно довела до потпуног обесмишљавања не само начела хијерархије у држави и праву, те апсолутне немогућности одређивања правне снаге било ког акта, већ и до тога да се државно-правни поредак сведе искључиво на силу, односно, апарат насиља, обесмишљавајући било какву правну државу или пак владавину права. Чак није нужно ни нарочито истицати непорециву и изузетну штетност доношења највишег правног акта и последичног формалног стварања нове, суштински непорециво вишенационалне државе, већинским гласовима само једне од укупно три званично признате националне заједнице које се уједињују у нову државну заједницу. Сасвим је јасно да горе описани начин на који је усвојен Видовдански устав нанео трајну и непоправљиву штету, како самом највишем правном акту, тако и држави која је њиме формално конституисана. Овај почетни недостатак легитимитета ће, према мишљењу аутора ових редова, новонасталу државу, попут каквог тумора, пратити током њеног целокупног постојања, узрокујући, између осталог и њен трагичан крај.

Управо питање доношења самог устава, као и догађаји који су му претходили можда на најбољи начин одражава однос између два вида егзистенције сваке државе, као друштвене организације са једне стране и као друштвене заједнице, са друге стране, истовремено указујући на нужност кохезивних елемената карактеристичних искључиво у друштвеним заједницама. Одвећ често смо склони да државу поистоветимо са монополом физичког насиља, а право (макар и само позитивно) схватимо искључиво као скуп норми заштићених истим тим апаратом физичке принуде, заборављајући да ни једна организација по себи, ма колико била заснована на чврстим хијерархиским односима и ма коликом силом располагала, не може дуготрајно да опстане уколико истовремено није оплеменењена и понешто финијим и деликатнијим елементима карактеристичним за друштвене заједнице. Заједничка историја и традиција, култура, економска повезаност и специфичан осећај блискости и поверења карактеристичан за повезаност припадника друштвених заједница, свакој државној организацији, без изузетка, обезбеђује стабилност, јединство и дуготрајност знатно више него и најпотпунији монопол над апаратом за насиље. Да држава конституисана Видовданским уставом није била благословена наведеним елементима сасвим је јасно већ и летимичним читањем његовог текста. Наиме, већ на самом почетку, у прва три члана, Уставом је прописан назив државе, државни знаци као и службени

¹¹ Исто, стр. 49-50.

језик¹². Сви ови елементи, како то и сам Слободан Јовановић истиче¹³ јасно истичу концепт троименог народа, али парадоксално, заправо знатно више истичу различитост него повезаност три националне групе које и поред тежње за заједничком државом, подједнако, ако не и више, желе да сачувају сопствену индивидуалност и посебност и то у таквој мери, да нису способне да постигну сагласност о заједничком народном имену. Ово је најочљивије управо приликом одређивања службеног језика као српско-хрватско-словеначког који није постојао чак ни у тренутку доношења Видовданског устава, а свакако ни потом тога настао. Овакво решење је, према речима Слободана Јовановића, усвојено како би се сачувало народно јединство које се тешко слаже са двојством језика¹⁴. Тешко је а не указати на сасвим очигледну чињеницу да о народном јединству и могућности његовог очувања знатно боље сведочи неспособност уставотвораца да се договоре о јединственом имену нове државе од било које компромисне одредбе новог устава посвећене језику.

Видовданским уставом успостављена је, како је то првим чланом и прописано, уставна, парламентарна и наследна монархија¹⁵. Но, како то и сам Слободан Јовановић примећује¹⁶, уставни текст сугерише да наведени уставни текст представља напредак са становишта парламентаризма у односу на ранији Устав Краљевине Србије из 1903. године будући да у њему, за разлику од Видовданског устава, није било ни помена о парламентаризму, што напросто није био случај, обзиром да је парламентарни режим предвиђен новим уставом, садржао иста ограничења као и његов, условно речено, претходник. Овим уставним текстом успостављен је такозвани дуалистички парламентаризам у коме министарски кабинет, односно, влада, одговара како монарху, тако и представничком телу, при чему је у случају Видовданског устава одговорност владе парламенту била, мање више номиналног карактера, док је влада стварно одговарала за свој рад једино краљу. Овакав тип парламентаризма познат је и под називом орлеански парламентаризам, будући да је крајем прве половине деветнаестог века био примењиван у Француској за време владавине орлеанске гране Бурбонске династије¹⁷. Усвајање оваквог анахроног решења имало је за циљ да краљу додатно потчини владу иако је он већ имао повлашћен уставни положај и располагао знатним овлашћењима. Па тако, монарх је према одредбама датог устава расписивао изборе, сазивао, отварао и закључивао рад

¹² Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Одељак I, Члан 1, став 2; Члан 2. и Члан 3., доступно на адреси [Arhiv Jugoslavije - Vidovdanski ustav, 28. jun 1921. \(arhiv.yu.gov.rs\)](http://arhiv.yu.gov.rs)

¹³ Јовановић, С., *нав.дело*, стр. 89-91.

¹⁴ *Исто*, стр.91.

¹⁵ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Одељак I, Члан 1.

¹⁶ С. Јовановић, *нав.дело*, стр. 91-93.

¹⁷ Видети М. Пилиповић, Рационализовани парламентаризам – извршна власт у СР Њемачкој, Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, 1(35), Правни факултет у Бањој Луци, Бања Лука, 2013, стр. 139.

Скупштине, са правом да је распусти. Поред тога, краљ је доносио законе заједно са Скупштином и поседовао право законодавне иницијативе, као и право апсолутног вета. Проглашавао је законе које је доносио парламент. Такође, имао је право амнестије и помиловања. Био је врховни заповедник војске и заступао је земљу у међународним односима. Краљева личност је била неприкосновена, неодговорна и, за разлику од других грађана, сматрала се пунолетном са 18 година живота¹⁸. Иако је, истини за вољу Видовданским уставом прокламовано начело поделе власти¹⁹, при чему краљ ипак изричито није одређен као носилац целокупне државне власти, односно, као државни поглавар, а органи који ће бити носиоци сваке од три основне функције државне власти јасно назначени, монарх представља према овом уставном тексту несумњив врховни орган, будући да не постоји ни један акт државне власти који се не би, на овај или онај начин, на крају заснивао на његовом ауторитету²⁰.

Једно од кључних и најосетљивијих питања које је изазвало и најбурније реакције и расправе, како током доношења Видовданског устава, тако и након његовог доношења, јесте питање облика државног уређења. Наиме, како то Слободан Јовановић истиче, српски представници су регулисање овог питања сматрали кључним за обезбеђење будућег државног јединства и стабилности нове државне заједнице²¹. Наиме, они су, према Јовановићевим речима, сматрали да се народно јединство троименог народа може обезбедити искључиво државним јединством и то схваћеним у смислу унитарне и централизоване државе, при чему све до тада постојеће историјске покрајине морају бити уништене будући да, услед још увек младе државне идеје у новој држави, представљају неизбежна огњишта сепаратизма²². Тежећи за државним јединством које, према њиховом схватању, није ништа друго до израз народног јединства, заговорници оваквог схватања као да су били слепи за околности које су им сасвим јасно указивале да народног јединства, бар онаквог каквог су га они прижељкивали, напосто још увек нема, те да би његовом потенцијалном стварању, имајући у виду постојећу националну хетерогеност, можда више одговарао какав облик сложене државе уместо просте коју су заговарали. Но истини за вољу, овакво резонување заиста представља класичан пример накнадне памети и, у извесној мери, помало некоректно мерење тадашњим уставотворцима одсуство натприродне далековидости. Унитаризам се заиста може сасвим ваљано бранити и одбранити уставноправним аргументима заснованим на ставу о простој националној држави као најбољој

¹⁸ С. Јовановић, *нав.дело*, стр. 397-420.

¹⁹ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Одељак IV, Члан 45, Члан 46, Члан 47, Члан 48.

²⁰ С. Јовановић, *нав.дело*, стр. 398.

²¹ *Исто*, стр. 94-98.

²² *Исто*.

брани сепаратистичким тежњама. Одговарајућа уставна јемства која имају за циљ да обезбеде поштовање разлика троименог народа оличених у вери, имену и језику, као и парламентаризам и самоуправа могу представљати сасвим довољну брану било каквој мајоризацији или тиранији и спречавају доминантан положај било које националне групе²³. Но, изразита централизација и недостатак истинских облика самоуправе коју је Видовдански устав предвидео се ни на који начин није могла оправдати као било какав ваљан допринос стварању и очувању ни народног, а ни последичног државног јединства.

Ваља напоменути и то да је Видовдански устав наш први устав који поред низа људских и политичких права прописује и читав корпус социјалних и економских права. Према речима Слободана Јовановића, овај уставни текст уноси нове погледе оличене у схватању државе као социјалне и културне заједнице у којој највиши правни акт не може бити ограничен искључиво на правне и политичке прописе²⁴. Сходно томе, читав трећи одељак овог уставног текста посвећен је управо социјалним и економским правима и слободама. Овај део Видовданског устава сачињен је по угледу на чувени Вајмарски устав који сличне социјалне и економске одредбе прописује у члановима 151-165²⁵. Овакав приступ наших уставотвораца представља за оно време више него ретку појаву те несумњиво представља светлу тачку Видовданског устава. Но ипак ваља, зарад истине, истаћи и то да природа социјалних и економских права, по правилу онемогућава њихову непосредну примену на основу самог уставног текста већ по правилу захтева извесно прилагођавање и разраду путем законских аката како би ова права могла бити и остваривана. Уосталом, на ово указује и сам Слободан Јовановић²⁶. На жалост, друштвена пракса у новоствореној држави је готово сва ова уставним текстом прокламована права у највећој мери апсолутно занемарила.

На основу свега до сада реченог, са приличном сигурношћу могуће је указати на поуке Видовданског устава које су и данас, један век од његовог доношења, на жалост подједнако актуелне, будући да питања унитаризма, централизације и начина организације политичког система једне вишенационалне државе и данас исувише често представљају неуралгичне тачке нашег друштвеног живота. Нема било какве сумње да наведени уставни акт представља потпуни израз противречности друштва које је требао да конституише, стварајући заузврат, сасвим неизбежно, нове противречности у новоствореном државно-правном поретку. Истовремено застарео и модеран,

²³ Исто, стр. 98.

²⁴ Исто, стр. 524.

²⁵ The Constitution of the German Reich, Chapter II: Fundamental Rights and Duties of Germans, Section V: Economic Life доступно на адреси Weimar constitution - Wikisource, the free online library.

²⁶ С. Јовановић, *нав.дело*, стр. 536.

либералан и конзервативан, унитаристичко-централистички а уједно посвећен обезбеђивању самоуправе, Видовдански устав није ни могао бити другачији него што јесте имајући у виду да му је задатак био да формира функционални државно-правни поредак, односно нову државну заједницу која, а то је протекло време несумњиво показало, од самог почетка напросто није почивала на друштвеном консензусу и стварној и искреној жељи за политичким заједништвом три слична, али и сасвим различита народа, Срба, Хрвата и Словенца. Притом не треба заборавити да концепт народног јединства уз поштовање идентитетских разлика, оличен у уставноправним решењима датог акта, никада није ни могао доследно и до краја да буде примењен будући да о признавању ових идентитетских посебности код других народа који су ушли у оквиру новостворене државе није било ни једне једине речи приликом његовог доношења. Најважнија поука коју овај уставни текст нама може данас да понуди, бар према мишљењу аутора ових редова, јесте сазнање да прави темељ сваког просперитетног и дуготрајног државно-правног поретка лежи, не у снази његове хијерархијске структуре исказане у апарату физичке принуде или пак концентracији политичке моћи или власти у његовим органима, већ у кохезивним елементима који карактеришу државу посматрану као друштвену заједницу, будући да јој управо они обезбеђују како легитимитет, тако и идејну основу без којих ни један државно-правни поредак не може заправо ни да настане или пак опстане. Време је несумњиво и брзо показало да идеја југословенства, односно, националног јединства троименог народа напросто не представља адекватну основу за стварање заједничке државе Срба, Хрвата и Словенаца. Разлог за то лежи у томе што она никада заправо није ни почивала на реалним, стварно постојећим друштвеним основама. Управо због тога је, како се чини, управо ова идеја и постала основни и главни генератор растурања новостворене државе. Сасвим је јасно да, када се све до сада речено узме у обзир, нимало не чуди чињеница да Видовдански устав представља готово школски пример номиналног устава, то јест, устава који се не остварује и не може да ухвати корак са стварним снагама које делују у друштву, те последично има кратак животни век. Знатно раније је, другим поводом, готово поетски, констатовано да и устави „...како се каже, знају бити и лоши, али ми се чини, ни криви ни дужни. У коначном, друштвену одговорност за њих сноси њихов творац, али је заборавној мисли лакше свалити кривицу на оно што се лакше мења, а лакше је променити устав, него друштво“²⁷. Па ипак, истини за вољу, ово свакако није последица правничке неукости твораца Видовданског устава. Недостатак адекватне идејне основе као израза друштвене кохезије и консензуса о основним вредностима и циљевима државно-правног поретка, ни највештији правни писац не може да надомести. Видовдански устав са свим

²⁷ С. Ђорђевић, О уставу кроз причу, Гласник права, Год. IV, бр.3, Правни факултет, Крагујевац, 2013. стр. 84.

својим манама, а и понеком врлином, несумњиво представља уставни промашај, но он другачији напросто није ни могао бити. Управо због тога, можда и парадоксално, овај уставни текст има несумњив историјски значај те представља ваљан и трајан подстицај правним посленицима на константно истраживање свих контроверзи које су га окруживале и обележиле.

*Dejan Matić, Ph.D., Associate Professor,
Faculty of Law, University of Kragujevac*

THEORETICAL LEGAL VIEW OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

The paper discusses the Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, better known as the Vidovdan Constitution. Due to numerous controversies that accompanied the given constitutional text during its creation and the entire lifespan, this constitution represents the most important point of breaking decades-long debates about a unitary and complex state, adequate political organization of multinational states, and legal continuity, ie discontinuity of state-legal order. As these issues are almost always current in Serbian society, the need for another critical review of the said constitutional text in order to re-establish and properly understand the lessons of the Vidovdan Constitution, becomes undoubted.

Keywords: *unitarism, monarchism, parliamentarism, Yugoslavia, constitution.*

Маст. Ђорђе Марковић, асистент
Правног факултета Универзитета у Београду

УДК: 342.4(497.1):37

DOI: .10.46793/zbVU21.057M

ВИДОВДАНСКИ УСТАВ У УЏБЕНИЦИМА УСТАВНОГ ПРАВА – ВЕК КАСНИЈЕ*

Резиме

У овом раду, аутор настоји да утврди какав је однос писаца уџбеника уставног права са простора бивше Југославије према тексту Видовданског устава. Тежиште анализе је на уџбеницима који се у тренутку писања рада (школска 2020/21.) користе у настави и за припрему испита из предмета Уставно право на државним правним факултетима, али је анализом обухваћено и неколико уџбеника који представљају својеврсно историјско итиво. Поређењем релевантног материјала биће учињен покушај да се расветли научни, правни па и политички однос различитих аутора према Видовданском уставу а посредно и према самој југословенској држави. Значај ове анализе огледа се у томе што се путем уџбеника уставног права, млади нараштаји – будући правници и припадници друштвених елита држава насталих на југословенским темељима, упознају са својом уставноправном историјом, која их може надахнути на креирање уставноправне будућности.

Кључне речи: Видовдански устав, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, Југославија, уставно право, универзитетски уџбеник

„Истина с ове стране Пиринеја (у Француској)
заблуда је с оне стране (у Шпанији)“.¹

* Чланак је настао као резултат рада на научноистраживачком пројекту „Конституционализам и владавина права у изградњи националне државе – случај Србије”, бр: 47026.

¹ Наведено према: Г. Радбрух, *Философија права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 115.

1. Увод

Историјом се дичимо, интерпретирамо је на различите начине, многи је воле – ако је приказана на занимљив начин, али је углавном недовољно знамо. Можда је то и због тога што је код историје увек присутна сумаглица времена – неретко су измешане како чињенице, тако и личне импресије учесника историјских догађаја. Код правних текстова, чини се да би ствари требало да буду једноставније, пошто је норма записана и стога сачувана од заборава. Али где су правне норме ту је и њихово тумачење, а с њим у вези и свесна и несвесна стручна, културолошка и идеолошка предубеђења тумача. Тако се поставља питање, да ли временска дистанца од једног века пружа могућност да се објективно сагледа један историјски правни акт и његова улога коју је он имао у моменту свога важења, или она овај задатак додатно отежава.

М. Тропер (*Michael Troper*) истиче да настава уставног права „није усмерена на развој сазнања о уставном праву, већ на модификацију овог права. Онај коме је настава стварно упућена јесте сам уставотворац, а циљ наставе је образовање конституционалних инжењера.“² Једно од примарних наставних средстава у образовању будућих правника и потенцијалних „конституционалних инжењера“ представља универзитетски уџбеник. Он има велику моћ, већу него „обична“ књига. Његов аутор, који је по правилу због свог знања и звања, стекао привилегију али и обавезу да га напише, за читаоца, у конкретном случају студента права, представља ауторитативног тумача одређене правне области. Стога смо се за ову тему определили да бисмо најпре открили какав однос према Видовданском уставу имају професори уставног права са територије на којој је он некада важио; а потом, последично, да на основу установљених закључака, покушамо да предвидимо какав ће однос према заједничкој правној прошлости (који ће условљавати однос према будућности) имати они који те уџбенике највише и користе – студенти.

Анализом су обухваћени уџбеници који су тренутно у употреби (школска 2020/21) на државним правним факултетима у Републици Србији³, државним правним факултетима из главних градова бивших југословенских република, као и са бањалучког Правног факултета као ентитетског универзитетског центра. Анализирано је и неколико „историјских“ уџбеника, тј. оних који су у прошлости представљали обавезну литературу. О научној и правној (не)повезаности сликовито говори податак, да словеначки и један од два македонска уџбеника, није било могуће пронаћи у библиотекама на територији

² М. Тропер, *Правна теорија државе*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2014, стр. 250.

³ За Државни Универзитет у Новом Пазару – Департман за правне науке, подаци о обавезној литератури за припрему испита, у моменту писања рада нису били доступни на сајту установе, али колико је нама незванично познато, не постоји посебан уџбеник, већ се користи један од оних који су обухваћени овом анализом.

Републике Србије, а и за неке од осталих уџбеника је требало уложити додатну енергију како би се до њих дошло. Стога аутор дугује посебну колегијалну захвалност свима који су допринели да се ова правна анализа успешно оконча.⁴

2. Уџбеници који нису обавезна литература – „историјски“

Нашу анализу започећемо уџбеницима који више не представљају обавезну литературу за припрему испита из уставног права, али се на многим факултетима, макар у Републици Србији, јављају као допунска литература, а веома често и као референца у попису литературе у научним радовима.

Када је реч о Видовданском уставу, „књига над књигама“ је свакако Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Слободана Јовановића.⁵ Мада се поставља питање да ли би данас ово дело могло да се посматра као „класични“ уџбеник (ако тако нешто уопште и постоји), с обзиром да представља спој анализе позитивних прописа релевантних за уставно право тадашње, државе у комбинацији са историјско-правном анализом догађаја пре доношења самог Устава, свакако представља незаобилазно штиво за свакога ко се озбиљније бави(о) овом темом.⁶ Прво издање овог дела штампано је 1923. године, што значи да је С. Јовановић био савременик свих догађаја и аката о којима пише, што је од посебног значаја за разумевање духа времена у коме је текст важио. Његова детаљна анализа изостаје из два разлога. Првог, јер би тиме свакако био премашен обим једног чланка, и другог, суштинског, јер је велика већина аутора цитирала ово класично дело приликом писања одељака које ћемо анализирати. Стога ћемо на овом месту само да учинимо подсећање на његову структуру. На почетку се налази релативно обиман Увод, подељен на три главе, које пружају непроцењиве податке о „припремним радњама“ за доношење Устава: Прва – Постанак државе, Друга – Постанак Устава, и Трећа – Уставни нацрти опозиције. Први део носи назив Основна начела Видовданског устава, други је посвећен Уставотворној скупштини, у трећем и четвртном се приказују Народна скупштина и краљ, док је последњи, пети део, посвећен правном положају грађана.

⁴ Овом приликом захвалност упућујемо: проф. др Владану Петрову, судији Уставног суда Србије, за приступ библиотеци овог Суда за уџбеник Б. Смердела; проф. др Јурију Топлаку, за коауторски уџбеник Ф. Града, И. Каучича и С. Загорца; доц. др Денису Прешови за коауторски уџбеник С. Климовског, Р. Дескоске и Т. Каракамишеве; вишој асис. Оливери Шево за уџбеник Р. Кузмановића и вишем асис. Мирзи Хебибу за помоћ у вези наставног плана Правног факултета Универзитета у Сарајеву.

⁵ С. Јовановић, *Класици југословенског права: Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1995.

⁶ Посебно што и сам аутор у њој истиче тежњу да створи „систем уставног права“. *Ibid.* стр. 14.

После Другог светског рата, долази до стварања нове државе, која се од старе разликовала готово по свему, макар у правном и идеолошком смислу. То се примећује и у уџбеницима Ј. Стефановића из 1950. и Ј. Ђорђевића из 1989. године.

Веома занимљиву анализу Видовданског устава, даје загребачки професор Јован Стефановић, који за ту прилику комбинује нормативни са социолошким методом⁷, којој посвећује четири стране свога уџбеника: Глава II – Развој привременог уставног уређења нове Југославије; Део 12. Кратак преглед уставноправног живота старе Југославије; Битне карактерне црте уставног уређења старе Југославије под Уставом од 1921. године.⁸ Он на правом месту истиче да овај Устав није био „[...] ни дјелимично резултат воље народа. Ту под називом народа мислим на цијели народ тадашње Југославије. Поготову се не би могло рећи, да је тај Устав био резултат сугласности свих народа, који су формирали стару Југославију. [...] Том приликом није била постигнута ни сугласност оних народа, који су били признати као конститутивна племена нове државе (Срби, Хрвати и Словенци). О тој сугласности не би се могло говорити ни тада, кад би била постигнута сугласност формалних представника тих народа у Уставотворној скупштини, а то опет због капиталистичке друштвене структуре свих крајева тадашње Југославије.“⁹ Када је реч о највишим државним органима, аутор истиче да је „стара Југославија“ била „права монархија“, јер је „судјеловање краља било стварно, а судјеловање владе формално“, док за Народну скупштину закључује обрнуто, да је њен представнички карактер био „само формалан, а не и стваран“.¹⁰ Можда су најзанимљивији од свега, његови ставови о државном уређењу. Стефановић сматра да је федеративно државно уређење у вишенационалној држави један од „увјета за стабилност, миран живот и напредак државе.“ Ипак, додаје и да национално питање у „старој Југославији“ не би било решено ни да је она била уређена по федеративном принципу, јер су „била призната само три конститутивна народа (односно 'племена'), као и да је неопходно било да се држава уреди као вишенационална и социјалистичка.“¹¹ Упркос томе што је свуда присутна критика превелике улоге краља, што језгровито одсликава реченица: „Монарх је био тако стављен насупрот народу и стварно над њим.“,

⁷ За методе у уставном праву вид: Р. Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 31-32. Када је реч о методима које су аутори користили, наша оцена се заснива на оном који је претежно коришћен у тексту, тако да њу треба схватити условно, пошто готово да нема текста у коме су се аутори користили само једним методом (ако изузмемо оне крајње сумарне анализе).

⁸ Ј. Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb, 1950. стр. 151-155.

⁹ *Ibid.*, стр. 151.

¹⁰ *Ibid.*, стр. 153 и 154.

¹¹ *Ibid.*, стр. 152.

читава закључни пасус Стефановић посвећује цитирању дела реферата Маршала Тита са Петог Конгреса КПЈ, који се такође критички односио према овом Уставу.¹²

У само предвечерје распада друге југословенске државе, појавио се уџбеник Јована Ђорђевића.¹³ Аутор се само посредно бави Видовданским уставом. Наиме, у Уводном делу; Глава трећа – Уставни развој Југославије и њен савремени уставни систем; I. Стварање нове државе; 1. Настанак и карактеристике прве југословенске државе (1918-1941), у оквиру прве потцелине, налази се неколико реченица посвећених више политичкој ситуацији, неголи самом Уставу. Тако се могу пронаћи квалификације попут: „Устав од 1921. године, који је донела владајућа српска буржоазија, против напредних снага српског народа и против представника свих других народа, заснован је на хегемонистичкој и ненаучној концепцији о постојању националног јединства у Југославији, које је имало да се одржи и очува помоћу 'државног јединства' односно централизма.“¹⁴ Аутор додаје и да је стање у Краљевини СХС узроковано и политичком климом у Европи тога доба: „Осим тога, реакционарна владајућа буржоазија у старој Југославији се одмах у почетку повезала са тада у Европи владајућим француским империјализмом. Отуда она није могла да одржава ни пуну самосталност државе, нити да се бори против колонијалног увлачења страног капитала. [...] Под оваквим условима претварање видовданске полудемократије у монархистичку диктатуру било је у логици са таквим процесима. [...] На политичком пољу не само права грађана него и права Парламента била су стално сужавана и гажена.“¹⁵ Као што се види, правна анализа самог текста је у потпуности изостала, а на њено место је ступила оштра идеолошка критика старог режима.

Друго издање уџбеника Павла Николића објављено је 1993. године. Годину дана пре тога, из пепела друге, родила се трећа југословенска држава.¹⁶ Николић Видовданском уставу посвећује две странице свог уџбеника, смештајући их у Део други – Историјски и економски основи уставног система Југославије, глава прва – Устави и развој уставности у Југославији, други део – Устави и развој уставности прве југословенске државе – Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921 (Видовдански устав). Први део је посвећен изради и доношењу Устава, други карактеристикама самог текста, а трећи, најсажетији, његовој суспензији. Текст је информативног карактера, вредносно неутралан, са акцентом на чињенице и егзегетички приказ уставних

¹² *Ibid.*, стр. 155.

¹³ Ј. Ђорђевић, *Ustavno pravo*, Novo dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1989. стр. 89-91.

¹⁴ *Ibid.*, стр. 89.

¹⁵ *Ibid.*, стр. 90.

¹⁶ П. Николић, *Уставно право, друго, измењено издање*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1993, стр. 98-100.

решења. Ретки су ауторови коментари, попут: „Према томе, Видовдански устав је засновао читаву организацију власти на начелу поделе власти у форми парламентарног система, али с одступањима која су реметила равнотежу власти у корист монарха.“¹⁷ Разлика између Ђорђевићевог и Николићевог приступа је дијаметрална, као да ауторе дели четири деценије, а не само четири године између објављивања њихових уџбеника. Мада, ако се у обзир узму догађаји који су тада потресали како Европу, тако и свет, у комбинацији са нашим локалним приликама, онда ова разлика можда и није толико зачуђујућа. У наставку ћемо видети, да се стилски, на извесан начин, одржала нит између ових старих и модерних уџбеника.

3. Уџбеници који представљају обавезну литературу

3.1. Уџбеници правних факултета са територије Републике Србије

3.1.1. Правни факултет Универзитета у Београду

На Правном факултету Универзитета у Београду, од школске 2020/21. у употреби је уџбеник Владан Петров, Марко Станковић, Уставно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020. За студенте који су Факултет уписали у некој од претходних школских година, а још увек нису положили предмет Уставно право, до краја текуће школске године и даље важи уџбеник који је био у употреби четврт века: Ратко Марковић, Уставно право, 25. поновљено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020.¹⁸

Прво ћемо приказати уџбеник Р. Марковића, између осталог и стога што је несумњиво извршио утицај и на већину осталих аутора, макар када је реч о правним факултетима на територији Републике Србије. У оквиру Трећег дела – Уставна историја Србије; Глава друга – Уставност у првој југословенској држави; Устави прве југословенске државе; Видовданском уставу је посвећено скоро пет страница. У уводном делу објашњен је поступак његовог усвајања, као и основне карактеристике уставног одређења Краљевине СХС и његове слабости. Тако Р. Марковић пише да је „вишенационални састав“ Краљевине „претпостављао федерално уређење унитарном“, а да је „Игнорисање националне сложености фикцијом о националном јединству и на тој подлози централизованог држави разлог каснијих политичких и социјалних сукоба“.¹⁹ У наставку следи детаљан опис уставних решења о државним органима (краљ,

¹⁷ *Ibid.*, стр. 99.

¹⁸ За списак литературе за припрему испита видети: <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/materijali/petvla/nastava.html>.

¹⁹ Р. Марковић, *Уставно право*, 25. поновљено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020, стр. 114.

Народна скупштина, Министарски савет, судови, Државни савет, Главна контрола итд.), о каталогу људских права и коначно, о вертикалној подели власти. У делу који се тиче конкретних нормативних решења, само један пасус (везан за административно-територијалну поделу) је штампан фонтом стандардне величине, док је преостали део текста штампан мањим фонтом. Ово је учињено из дидактичких разлога, како би се студентима олакшала припрема испита, пошто конкретно испитно питање обухвата оба међуратна устава (и Видовдански и Септембарски), па је правило да текст штампан фонтом мање величине није обавезна испитна материја, али се оставља могућност оним знатижељнијима и марљивијима, да се детаљније упознају и са тим делом наше уставне историје. На послетку, пошто је дао минуциозну правну анализу нормативних решења, аутор се осврнуо и на стварни живот Видовданског устава, па тако Р. Марковић даје свеобухватни закључак о разлозима за (не)функционисање уставног, али и политичког система током кратког периода његове примене: „Уставни систем који је функционисао на основу Видовданског устава био је оптерећен бројним слабостима. Оне су произлазиле не само из институционалних недоследности у парламентарном систему власти него првенствено из привредних, националних и политичких тешкоћа с којима се суочавала нова држава. Неке од ових тешкоћа донеле су са собом земље које су се ујединиле у заједничку државу, док су друге произлазиле из начина на који је уједињење било изведено и облика државног уређења заједничке државе.“²⁰

У коауторском уџбенику В. Петров – М. Станковић, приказ Видовданског устава се налазу у оквиру Друге главе – Историја уставности; 2. Уставна историја Србије; 2.2. Прва Југославија (1918-1941); 2.2.3. Устави прве Југославије; 2.2.3.1. Видовдански устав из 1921. године. Из предговора се закључује да је тај део уџбеника писао М. Станковић.²¹ Видовданском уставу је посвећено око пет страница. Текст је прегледне структуре, са јасно одређеним пасусима (čitав део који се тиче националне историје има идентично структуриране одељке како би се студентима олакшало сналажење у обиљу детаља). У уводном делу дат је кратак приказ „уставног провизоријума“, тј. периода који је трајао од момента формирања нове државе до доношења њеног устава. Остатак текста је подељен у пасусе који носе следеће називе: Начин доношења и промене; Државни облик; Организација власти (који је издељен на мање целине од којих је свака посвећена по једном државном органу – краљу, Народној скупштини, Министарском савету, судовима и Државном савету); Територијална организација; Људска права; Устав у пракси; Шестојануарска диктатура. У сваком од наведених делова, дат је приказ најважнијих уставних

²⁰ *Ibid.*, стр. 119.

²¹ В. Петров, М. Станковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020, стр. 19.

решења. Посебно је истакнут неуобичајен премијерски положај: „Председник Министарског савета је у најбољем случају био само 'први међу једнакима' (*primus inter pares*), а можда чак ни то јер је седницама Савета председавао краљ, па је председник Министарског савета једино имао задатак да води седнице у краљевом одсуству“; уз општу констатацију да је „Видовданским уставом [је] успостављен парламентарни систем, али је тај систем био на нивоу устава из XIX века и није садржао готово ништа од модерних европских тенденција које су биле актуелне после Првог светског рата.“²² Територијалној организацији посвећена скоро читава страница, уз прегледан опис уставноправног положаја области: „Посебан проблем је био неадекватан облик државног уређења, који се показао као највећи промашај. Унитарно уређење које је у Уставотворној скупштини усвојено прегласавањем, и централизам, који је накнадно успостављен, имали су бројне противнике, нарочито међу хрватским и словеначким политичким представницима. Укратко, криза парламентарног система била је праћена кризом државног уређења.“²³

3.1.2. Правни факултет Универзитета у Новом Саду

Као обавезна литература за припрему испита из предмета Уставно право на Правном факултету Универзитета у Новом Саду, користи се уџбеник Слободана П. Орловића.²⁴ Аутор у непретерано обимном делу уџбеника (уџбеник је иначе сажетији у поређењу са осталима), I Устав и уставно право – 3. Развој уставности: 3.2. Развој српске уставности (мање од две стране), Видовданском уставу посвећује једну реченицу: „Видовдански устав баштини традицију српске уставности и парламентаризма, с тим да је влада и даље одговорна и скупштини и монарху.“²⁵

3.1.3. Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

Обавезну литературу за припрему испита из предмета Уставно право на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, представља уџбеник Драгана Батављевића.²⁶ У уџбенику је Видовданском уставу посвећено мање од једне стране, у оквиру Првог дела: Уставно право – Општи део; Глава XVI – Уставна историја Србије; 3. Уставни развој Србије између два светска рата; 3. 1. Видовдански устав из 1921. године. У кратким цртама, аутор пружа основне

²² *Ibid.*, стр. 134. и 136.

²³ *Ibid.*, стр. 135.

²⁴ С. П. Орловић, *Уставно право, друго исправљено издање*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2019, стр. 23. За списак литературе за припрему испита видети: <http://www.pf.uns.ac.rs/studije/akreditacija-2021/pravo>.

²⁵ *Ibid.*, стр. 23.

²⁶ Д. Батављевић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013, стр. 308-310. За списак литературе за припрему испита видети: <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/osnovne-studije.htm>

поставке како Устава, тако и политичке ситуације која је била специфична за период његовог важења, па је стога приступ нормативни, у комбинацији са социолошким. О најосетљивијем питању, државном уређењу, пише на следећи начин: „Устав је санкционисао унитаристичко државно уређење, у којем је основна теоријска претпоставка била теза о јединственом 'троименом' и 'троплеменом' народу. Сагласно таквој концепцији, било је потребно уставно-правно онемогућити сваку националну посебност, па је Уставом земља подељена на области, које су биле постављене као административно-територијалне јединице. [...] Отуда се, у таквим условима, није могло говорити ни о каквој посебности Србије, као ни других делова земље, јер основна концепција унитарно-централистичког државног уређења није дозвољавала никакав посебан национални, као ни самостални и аутономни ентитет.“²⁷

3.1.4. Правни факултет Универзитета у Нишу

За припрему испита из предмета Уставно право на Правном факултету Универзитета у Нишу, као обавезна литература користи се уџбеник Драгана М. Стојановића.²⁸ Стојановић правној анализи Видовданског устава посвећује три стране свог уџбеника, у оквиру Другог дела – Уставна историја Србије; Глава друга – Уставност Краљевине Југославије; 2. Устави прве југословенске државе; 2.1. Устав Краљевине С.Х.С. од 1921. На првом месту се истиче да је упркос томе што су уставна решења имала „изразито демократски карактер“, његову „демократску легитимност [...] знатно је умањивала околност што га у Уставотворној скупштини нису прихватиле главне хрватске и словеначке политичке странке“.²⁹ О државном уређењу Стојановић пише на следећи начин: „Идеја државног јединства која је потцењивала изразите супротности националних интереса, ослоњена на неодрживу поставку о једном троплеменом народу, одбацивала је како захтеве у правцу федерализације државе, који су додуше, били претерани и неискрени, тако и залагања за широку обласну аутономију.“³⁰ За службени језик истиче да „у стварности није никада ни постојао“, а о парламентаризму да његова начела „нису била прецизно разрађена“, наводећи пример да монарх није морао да „узима министре из парламентарне већине, нити да министри морају имати поверење парламента“, али да су она могла посредно да буду утврђена „на основу раније парламентарне праксе у Србији“.³¹ У наставку текста, аутор је обрадио углавном сва најважнија питања за разумевање првог југословенског устава,

²⁷ *Ibid.*, стр. 309 и 310.

²⁸ Д. М. Стојановић, *Уставно право, пето издање*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2014, стр. 126-129. За списак литературе за припрему испита видети: <http://www.prafak.ni.ac.rs/studije/osnovne-studije.html>

²⁹ *Ibid.*, стр. 126.

³⁰ *Ibid.*, стр. 128.

³¹ *Ibid.*, стр. 127.

попут поделе власти, највиших државних органа, основе изборног система, као и област људских права.

3.1.5. Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици

Обавезну литературу за припрему испита из предмета Уставно право на Правном факултету Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, представља уџбеник Владана Михајловића.³² Аутор, веома детаљно, чак на седам страна, пише о Видовданском уставу у оквиру следеће целине: Део четврти – уставност прве југословенске државе; Глава друга – државни и уставни развитак прве Југославије; глава I. завршетак конституисања нове државе Срба, Хрвата и Словенаца и окончање процеса уједињења словенских народа; II. развитак југословенске уставности у заједничкој југословенској држави – устави између два светска рата; Доношење Устава Краљевине СХС од 1921. (Видовдански устав) и основне карактеристике државне организације прве југословенске државе. У претежно нормативно-егзегетичкој анализи, највише простора је посвећено функционисању парламентарног система и парламентарним процедурама. На самом почетку, аутор указује да је овај Устав настао по узору на Устав Краљевине Србије од 1903, те је стога „с правом могао да понесе епитет напредног устава који има своје место у породици европских устава с почетка XX века“; ипак, одмах затим, он додаје и да „сам начин стварања заједничке државе а посебно централна фигура регента Александра у том процесу се нужно одразила и на саму садржину и физиономију овог Устава, умањујући његове позитивне грађанске и демократске референце“.³³ Као једну од врлина Видовданског устава, истиче да је њиме потврђена „другачија позиција државе и то под утицајем преовлађујуће солидаристичке доктрине која је истакла у први план социјалне функције државе“.³⁴ По питању државног уређења, истакнуто је да се оно заснивало на „компромисном националном унитаризму“ који је правдан „потребом за јединственом и јаком државом троименог народа (једног народа са три имена)“, док је у употреби био службени језик који је представљао политичку фикцију.³⁵ Главну замерку упућује функционисању парламентарног система, називајући га „ограниченим парламентаризмом“, најпре због чињенице да су министри „стварно зависили од краља (који их је именовао) а не од Скупштине“, као и због могућности да краљ указом продужи стари буџет, у случају да дође до распуштања Скупштине: „Баш овакво решење

³² В. Михајловић, *Уставно право*, Краљево, 2009, стр. 215-222. За списак литературе за припрему испита видети: <https://pra.pr.ac.rs/docs/predmeti/oas/Ustavno%20pravo.pdf>.

³³ *Ibid.*, стр. 216.

³⁴ *Ibid.*, стр. 221.

³⁵ *Ibid.*, стр. 216 и 217.

о ванпарламентарном продужењу буџета говори да је Видовдански устав био узор једног лажног, деформисаног парламентарног режима какав срећемо и у претходном уставном стању српске државе из времена Александра Обреновића“.³⁶

3.2. Уџбеници правних факултета са територије бивших југословенских република³⁷

3.2.1. Правни факултет Универзитета у Љубљани

На Правном факултету Универзитета у Љубљани као обавезна литература за припрему испита из Уставног права користи се уџбеник: *Franč Grad, Igor Kaučič, Saša Zagorc, Ustavno pravo, Druga spremenjena in dopolnjena izdaja, Pravna fakulteta Univerziteta u Ljubljani*, 2018.³⁸ Словеначки аутори посвећују Видовданском уставу једну страницу – четири пасуса, у оквиру Првог дела: Уставно право и устав; II. Поглавље – Настанак и развој уставности; 2. Уставни развој Словеније; 2.1. Период између два рата. Поменуто поглавље написао је Франц Град. У првом пасусу се говори о начину настанка СХС, доношењу Устава и његовим уопштеним карактеристикама. Изнета и један похвала, да је устав је „направљен по узору на тада најнапреднији Вајмарски устав“, уз оgradu да се то „више односило на регулисање права и слобода, а у мањој мери и на уређење државе.“³⁹ Други пасус посвећен је облику државе, те је указано да је њено унитарно уређење проузроковало „нерешиве проблеме од њеног зачетка све до њеног краја“.⁴⁰ У трећем је истакнуто да је држава била уређена „веома централистички“ и да је упркос „симболичном признању државотворности трима народима“, ни један од њих није поседовао „политичку аутономију“, а поделом државе на области само су „делимично биле испоштоване границе народа“.⁴¹ Коначно, пар реченица је посвећено уређењу власти у држави и изборном праву. Па тако, Град закључује: „Како организација државе очигледно није одговарала њеном мултиетничком саставу, убрзо су се с једне стране показале тежње неких народа (посебно

³⁶ *Ibid.*, стр. 218. и 220.

³⁷ Назив „територија бивших југословенских република“ упућује пре на другу југословенску државу, него на Краљевину СХС, али смо се определили за ову мање-више препознатљиву и прихваћену одредницу, уместо неке која би била незграпнија – попут „територије која не обухвата данашњу Републику Србију“ или сл.

³⁸ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo, Druga spremenjena in dopolnjena izdaja*, Pravna fakulteta Univerziteta u Ljubljani, 2018. стр. 77-79. За списак литературе за припрему испита видети: <https://www.pf.uni-lj.si/i-stopnja/redni-studij-7263/1-letnik/ucni-nacrti-20202021/>

³⁹ *Ibid.*, стр. 77.

⁴⁰ *Ibid.*, стр. 78.

⁴¹ *Ibid.*

Хрвата) за (већом) независношћу, а са друге, великосрпске тежње за успостављањем једне југословенске нације“.⁴²

3.2.2. Правни факултет Универзитета у Загребу

Као обавезна литература на интегрисаним правним студијама на Правном факултету Свеучилишта у Загребу, користи се уџбеник: *Branko Smerdel; Ustavno uređenje europske Hrvatske – II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje; Narodne novine, Zagreb, 2020.* Пошто нам ово издање уџбеника није било доступно, анализирали смо препоручену литературу, тј. старију верзију: *Branko Smerdel, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2013.*⁴³ Смердел Видовдански устав помиње у Другом делу – Темљи уставног уређења Републике Хрватске; Десетог поглавља: Успостављање самосталне Републике Хрватске; 1. Хрватска у Југославији од 1918. до 1990. године; 2. Краљевина Југославија.⁴⁴ Уставу је посвећен један невелики пасус. Аутор истиче да је Уставотворна скупштина „изабрана супротно захтијевима Народног вијећа“, а да је Устав нову државу уредио као унитарну и „високоцентрализовану“ упркос „захтијевима хрватских федералиста“. У наставку се износи више политиколошки, неголи правни став: „С обзиром на такав почетак заједничког живота, државу је било немогуће стабилизирати, јер су сви народи, а напосе хрватски политички вође, морали пружити одлучан отпор настојањима српских владајућих слојева, на челу с краљем, да у оквиру унитарне државе настоје створити јединствен 'југословенски народ' и тако осигурати трајну доминацију.“⁴⁵ Правна анализа текста је потпуно изостала и уместо ње аутор је са социолошко-политиколошког аспекта изнео свој суд о ефектима Устава, без конкретнијих аргумената.

3.2.3. Правни факултет Универзитета у Сарајеву

На Правном факултету Универзитета у Сарајеву као обавезна литература за припрему испита из Уставног права користи се коауторски уџбеник: *Smiljko Sokol, Branko Smerdel, Ustavno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2006.*⁴⁶ Овај уџбеник је у делу који је за нашу анализу релевантан, идентичан је са поменутиим Смерделовим уџбеником из 2013. године. Разлика је само у томе што се анализирани део налази на 83. страни, у Глави III – Успостава уставне владавине у Републици Хрватској; 1. Уставност у социјалистичким земљама;

⁴² *Ibid.*

⁴³ За списак литературе за припрему испита видети: https://www.pravo.unizg.hr/USTP/predmet/ustpra/opce_informacije_o_predmetu.

⁴⁴ B. Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013, стр. 242-243.

⁴⁵ *Ibid.*, стр. 243.

⁴⁶ S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2006, стр. 82-83. За списак литературе за припрему испита видети: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2014/09/Nastavni-plan-i-program-1.pdf>.

1.2. Хрватска у Југославији од 1918. до 1990. године; 1.2.1. Раздобље између два свјетска рата. Читаву ову главу је написао Бранко Смердел.

Како би наша анализа била разноврснија, приказаћемо уџбеник који представља допунску литературу за припрему испита на Правном факултету Универзитета у Сарајеву, а обавезну на Правном факултету Универзитета у Тузли⁴⁷: *Kasim Trnka, Ustavno pravo, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2000*. Аутор је Видовдански устав споменуо једном реченицом у оквиру IV. Главе – Развој уставности у Босни и Херцеговини; 1. Обнова државности Босне и Херцеговине – Државно правни континуитет.⁴⁸ Поменути део пасуса наводимо у целости: „Распадом Аустро-Угарске монархије током Првог свјетског рата Босна и Херцеговина је као цјелина ушла у састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Чланом 135. Видовданског устава из 1921. године зајемчена је цјеловитост БиХ.“⁴⁹ Аутор је изоставио да помене да се поменути члан Устава налазио у оквиру „Прелазних наређења“ и као такав је имао технички карактер, у смислу упућивања наређења законодавцу – наређујућа одредба⁵⁰, односно уредбодавцу како да изврши поделу земље на области. Такође, Устав помиње да ће се „Законом о разграничењу области, Босна и Херцеговина [he] се разделити у области у својим садањим границама.“; али у наставку је наведено и ово: „Поједине општине или срезови могу се из својих области излучити и припојити другој области у садањим границама Босне и Херцеговине или изван њих [...]“.⁵¹

3.2.4. Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

Обавезна литература за спремање испита из Уставног права на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци је уџбеник: Рајко Кузмановић, Уставно право, Треће, измијењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета

⁴⁷ За списак литературе за припрему испита видети: http://pf.untz.ba/?page_id=94, <http://www.untz.ba/programi/Syllabus/1%20ciklus/Pravni%20fakultet/Op%5%a1ti-op%4%87i%20smjer%20-%20pravo/Nastavni%20plan%20u%20primjeni%20od%202016-17/II%20godina/Ustavno%20pravo.pdf>.

⁴⁸ K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo, 2006, стр. 79-81.

⁴⁹ *Ibid.*, стр. 81.

⁵⁰ М. Јовичић, *О Уставу: теоријско-компаративна анализа*, Савремена администрација, Београд, 1977 стр. 211.

⁵¹ *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Нова Књига, Београд, 1988, стр. 229.

„Као административна целина Босна неће постојати, али њене области биће одвојене од осталих области својим историјским оквиром: њима се неће моћи припајати делови других области. Истина, њихове поједине општине и срезови моћи ће се издвајати, али само под врло отежаним формалностима.“ Вид: С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, *op. cit.* стр. 454.

у Бањој Луци, Бања Лука, 2002.⁵² Део о Видовданском уставу налази се у Трећој глави – Развој уставности у Југославији од 1918. до 1990. године; II. Државно и друштвено уређење Краљевине СХС; 2. Видовдански устав и његов значај. Кузмановић, сажето и конкретно, даје приказ Устава на три стране. Поред констатације на који начин је Устав донет (без улажења у питање легитимитета такве Уставотворне скупштине), ауторово излагање је подељено у четири потцелине: 1) Основне одредбе Устава; 2) Грађанска права и дужности; 3) Социјално-економско уређење; 4) Устројство државе и облик владавине. Четврта целина је подељена на мање делове који се тичу: а) Положаја и улоге краља; б) Народне скупштине; в) Организације државне управе; и г) Правосуђа. Аутор се углавном држао строге егзегетичке анализе уставних решења, уз тек по неки коментар: „Очигледно је да краљ држи сву власт. Устав је само формално утврдио уставну ограничену монархију, а у пракси је то била, у ствари неограничена монархија.“⁵³ На самом крају, изнета је општа оцена: „Устав је у цјелини, нормативно, био напредан буржоаско-демократски основни закон државе. У пракси су биле огромне супротности и тенденције па је Устав често нарушаван. Заједничка држава Краљевина СХС је постојала, али никада у њој нису остварени ни правна ни стварна хармонија ни јединство. У врховним државним органима била је присутна стална, јавна или латентна супротност, те су често падале владе, а скупштина је најчешће била блокирана у раду.“⁵⁴

3.2.5. Правни факултет Универзитета Црне Горе

На Правном факултету Универзитета Црне Горе као основна литература за спремање испита из Уставног права користи се следећи уџбеник: *Mijat Šuković, Ustavno pravo - Univerzalna ustavna tematika i ustavno pravo Crne Gore, CID, Podgorica 2009.*⁵⁵ За разлику од хрватског аутора који одриче легитимитет Уставотворној скупштини, Шуковић одриче легитимитет самој држави, Краљевини СХС, јер сматра да је присаједињење Црне Горе Србији изведено на „нелегалан и нелегитиман начин“ – Одлуком Подгоричке скупштине (наводећи у претходном делу уџбеника низ аргумената којима поткрепљује своје тврдње). Суштински, материји самог Видовданског устава, посвећена су два пасуса, у оквиру Другог дела – Уставно право Црне Горе; Глава прва – I. Еволуција у историјским токовима уставног права Црне Горе као гране права до 2007. године; 18.

⁵² Р. Кузмановић, *Уставно право, треће, измијењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2002, стр. 128-131. За списак литературе за припрему испита видети: <https://pf.unibl.org/ustavno-pravo/#1526734721693-946b4a2b-cf7e>.

⁵³ *Ibid.*, стр. 130.

⁵⁴ *Ibid.*, стр. 131.

⁵⁵ За списак литературе за припрему испита видети: <https://www.ucg.ac.me/objava/blog/21209/objava/40897-ustavno-pravo-ispitna-pitanja-literatura-ects>

Уставна материја за територију Црне Горе од 1918. до 1941. године регулисана је уставима и законима унитарне југословенске краљевине. У првом пасусу наводе се надлежности великог жупана у областима, а други је заправо састављен од једне реченице: „Територији Црне Горе, без црногорског имена и без Бјелопољског и Пљеваљског среза, под називом Зетска област, дат је статус једне од 33 'управне области'“.⁵⁶

3.2.6. Правни факултет „Јустинијан Први“ Универзитета у Скопљу

На Правном факултету „Јустинијан Први“ Универзитета у Скопљу, два уџбеника се користе као обавезна литература за припрему испита из Уставног права. Оба су коауторска, први: Саво Климовски, Рената Дескоска, Тања Каракамишева, Уставно право и политички систем, Просветно дело, Скопје, 2012; и други: Светомир Шкарик, Гордана Силјановска-Давкова, Уставно право, Второ, дополнето и изменето издание, Култура, Скопје, 2009.⁵⁷

У првом уџбенику, Видовдански устав се уопште не помиње.

Аутори другог уџбеника само посредно спомињу Краљевину Југославију и Видовдански устав. У делу који носи наслов „Устави прве половине 20. века“, у пасусу у којем се набраја колико је која светска држава донела устава у том периоду, наводи се да је Краљевина Југославија донела два устава. За македонске ауторе, „велики значај“ за либерално-демократску уставност прве половине 20. века имају устави Немачке, Аустрије, Шпаније, Ирске, као и Устав Италије из 1948. У наставку они детаљније анализирају све наведене акте, а посебну пажњу посвећују уставима Ирске од 1937. и Италије од 1948. (скоро на три стране пишу о њима). Помињу се и устави Јапана, као и Костарике, али не и Видовдански устав. Заправо, уставна историја Македоније према овим ауторима, у 20. веку почиње 1944. (прво заседање АСНОМ-а) и 1946. (доношењем Устава НРМ).⁵⁸ Једино место где се помиње Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца и њен Устав, јесте део који се тиче начина доношења устава уопште, па је Видовдански устав наведен као пример уставног пакта.⁵⁹

⁵⁶ М. Šuković, *Ustavno pravo – Univerzalna ustavna tematika i ustavno pravo Crne Gore*, CID, Podgorica 2009, стр. 155.

⁵⁷ За списак литературе за припрему испита видети: <http://pf.ukim.edu.mk/pravni-studii-prv-ciklus/>

⁵⁸ С. Шкарик, Г. Силјановска – Давкова, *Уставно право, Второ, дополнето и изменето издание*, Култура, Скопје, 2009, стр. 250-257.

⁵⁹ *Ibid.*, стр. 156.

4. Порукe и поуке упоредне анализе приказаних уџбеника

На овом месту враћамо се уставним инжењерима с почетка рада. Задатак уставотворца је да одреди „темеље и оквир уставног поретка“ јер ако се „[...] руководи само актуелним политичким приликама и интересима, његово дело биће привремено и немоћно да одреди правац у којем ће се друштво даље развијати.“, а да би то успешно учинио потребно је да се, између осталог, загледа и у „уставну прошлост“ и у „врхунска достигнућа ранијих устава“.⁶⁰ У наредним редовим покушаћемо да прикажемо шта то поручују аутори анализираних уџбеника уставног права будућим уставотворцима у вези уставне прошлости некадашње заједничке државе.

Када су у питању „историјски“ уџбеници, Јовановића одликује педантно приказивање историјских чињеница и правних норми, али је он то чинио углавном вредносно неутрално. Стефановићев и Ђорђевићев приступ одликује снажан идеолошки печат времена, који би се у најкраћем свео на то да у „старој“ Југославији ништа није било уређено како ваља, а да насупрот томе, социјалистичко уређење пружа политичку формулу по мери свих грађана „нове“ Југославије. Такође, присутна је и оштра критика претходног режима на челу са краљем као и владајуће буржоаске класе. На потпуно супротном полу се налази Николићев уџбеник који је готово у потпуности лишен вредносних судова, па је тако студент деведесетих година прошлог века могао да стекне увид само у нормативна решења овог Устава. Грубо говорећи, када је реч о стилу писања и приступу суштинским питањима, стиче се утисак, да су особен Јовановићев стил и Николићева чиста егзегеза, претежно утицали на ауторе из Србије, као и код Кузмановића, док су остали ближи Стефановићу и Ђорђевићу.

Уџбенике аутора из Републике Србије можемо да поделимо у три групе. У прву спадају Орловићев и Батављевићев уџбеник, у којима је Видовдански устав приказан на крајње сумаран начин. На супротном полу се налази Михајловићев уџбеник, који је најекстензивнији од свих. Средишње место, како по обиму тако и по уравнотеженом нормативно-социолошком приступу, припада уџбеницима Р. Марковића, Д. Стојановића и уџбенику Петров-Станковић. Заједничка карактеристика свих ових аутора (којима би се по стилу могао да придружи и Кузмановићев) је да су крајње обазриви у изношењу вредносних судова,

⁶⁰ В. Петров, Поновно рађање либерално-демократске уставности у Србији и национални уставни идентитет – уз три деценије од доношења Устава Србије од 1990, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4/2020, стр. 27.

посебно оних који се тичу осетљивих међуетничких односа и узроцима политичког неуспеха Краљевине СХС. Код већине се на мање или више детаљан начин помиње питање легитимитета Уставотворне скупштине, као и територијалне организације. Ипак, иако се читаоцима углавном пружа релативно детаљна анализа самих норми, чини се да они остају ускраћени за продубљенији коментар о томе на који начин и колико су ова „претходна питања“ утицала на сам Устав и његову примену. Овде се вероватно осећа и методолошки утицај Јовановићевог уџбеника. Занимљиво је и то да се нико од поменутих аутора не бави питањем легитимитета процеса настанка Краљевине СХС, барем не на онај начин на који то питање обрађује Шуковић. Општа оцена на основу ставова које су аутори износили би била да писани Устав (сам текст Видовданског устава) није био толико лош сам по себи, али да стварни устав (устав у ширем смислу који се реално остваривао) није био у складу са друштвеним потребама.

Када је реч о ауторима са територије бивших република, на крајњем полу се налазе македонски аутори. Њима је заједнички став потпуног игнорисања Краљевине СХС и њеног највишег правног акта. Тај период очито сматрају ирелевантним за развој македонског уставног права и државе уопште. Известан корак напред, у смислу да је макар поменут, чини писац црногорског уџбеника. Шуковићев став је изразито негативан, оштре примедбе су упућене како начину на који је створена сама држава, тако и поводом статуса који је Црна Гора имала у њој и њеном Уставу. Читаоцу су намеће закључак да је по црногорски уставноправни развој поменути период био контрапродуктиван. Хрватски аутор је нешто блажи, не негира постојање саме државе, али на специфичан начин одриче легитимитет њеном уставном устројству, истичући као главну ману њену централизованост која је омогућила српским владајућим слојевима „трајну доминацију“ (терминологија подсећа на Ђорђевићеву – „владајућа српска буржоазија“). Податак да на најстаријем правном факултету у Босни и Херцеговини, будући правници примарно уче из уџбеника чији су аутори из друге државе, довољно говори сам за себе. Што се тиче босанскохерцеговачког аутора, Трнкин став је друга страна исте медаље Шуковићевог приступа. Краљевина СХС и њен Устав се помињу онолико колико је потребно да би се истакло оно што је важно за ширу ауторову концепцију: код Шуковића у негативном светлу, због лошег положаја Црне Горе, а код Трнке у релативно позитивном, јер је према ауторовом схватању, Видовданским уставом очувана целовитост Босне и Херцеговине. Словеначки аутори пружају једну сумарну, али прилично уравнотежену анализу Видовданског устава, коју донекле нарушава последња реченица, која читаоца наводи на закључак да је словеначки народ био само посматрач

хрватско-српских политичких сукоба.⁶¹ Најсвеобухватнију анализу у поређењу са осталим ауторима ван подручја Републике Србије, пружа Кузмановић. Као што је поменуто, она је готово у потпуности вредносно неутрална, с обзиром да се заснива на чисто правној анализи самих уставних норми, уз тек по коју ауторову оцену, од којих је индикативна ова: „Заједничка држава Краљевина СХС је постојала, али никада у њој нису остварени ни правна ни стварна хармонија ни јединство.“⁶²

Иако се чини да су век од доношења њеног првог устава и тридесет година од почетка распада југословенске државе солидан, ако не и довољан период да се пружи објективна анализа, приказ уџбеника који смо дали наводи нас на другачији закључак. Какофонија приступа је знатна. Вероватни узрок тога, крије се у ономе што је ванправно. Пишући о уставном идентитету видовданске Југославије, Т. Маринковић истиче: „Ако су Југословени тек настајали као нација у етнолошком смислу, требало је институционалним мерама подржати тај процес. Југословенска држава није, дакле, била израз политичких тежњи југословенске нације већ средство за њено стварање, а идеја водила био је етноцентрични уставни идентитет.“⁶³ Једна од првих институционалних мера за постизање овог циља био је устав те државе. Поставља се питање да ли аутори чије смо уџбенике анализирали, својим односом према Видовданском уставу, као делу заједничке уставне прошлости, постављају или ојачавају темеље за изградњу неких нових уставних идентитета на простору на којем је овај Устав некада важио. Чини се да је одговор потврдан, јер пошто се уставно право, више него било која друга правна област, налази „на пресеку политике и права“, идеолошко-политичка димензија је увек у већој или мањој мери присутна. Као што се један исти зрак светлости прелама на различите начине кроз различите призме, тако се правни текст, у зависности од тога ко га и како чита и тумачи, представља различито. Узимајући ово у обзир, не треба да чуди што се „истина“ о Видовданском уставу разликује у зависности с које стране одређене планине или реке смо се обрели.

⁶¹ Ако се узме у обзир опис С. Јовановића о односима у избегличкој југословенској влади у Лондону, онда став словеначког аутора има своје упориште, макар за збивања током ратног периода: „Ствари су поново дошле на ону тачку на којој су биле пре 1. децембра 1918. Хрвати и Срби имају да почну разговоре из почетка, као да Југославије није никада било. Разуме се по себи, ако се Срби и Хрвати не буду могли споразумети, и једни и други правиће своју засебну државу како могу и умеју.“ С. Јовановић, *Из историје и књижевности II*, БИГЗ – Југославијапублик – Српска књижевна задруга, 1991 (Југословенско питање), стр. 643 и 644.

⁶² Р. Кузмановић, *Уставно право*, *op. cit.*, стр. 131.

⁶³ Т. Маринковић, „Уставни идентитет видовданске Југославије“, *Сто година од уједињења – формирање државе и права* (ур. Б. Беговић и З. Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020, стр. 117.

Табела 1. Приказ главних особина анализираних делова уџбеника

АУТОР	ГОДИНА ИЗДАЊА	ОБИМ	ТИП АНАЛИЗЕ	ОСОБЕНОСТ
1. Јован Стефановић	1950.	Четири странице	Нормативно- социолошки	Снажан идеолошки печат
2. Јован Ђорђевић	1989.	Мање од једне странице	Социолошко- политиколошки	Снажан идеолошки печат
3. Павле Николић	1993.	Две странице	Егзегетичко- социолошки	Претежно правна анализа
4. Ратко Марковић	2020.	Пет страница	Нормативно- социолошки	Исцрпна правна анализа са освртом на реални устав
5. Владан Петров – Марко Станковић	2020.	Пет страница	Нормативно- социолошки	Исцрпна правна анализа са освртом на реални устав
6. Слободан П. Орловић	2019.	Мање од једне странице	/	Сажето
7. Драган Батавељић	2013.	Мање од једне странице	Нормативно- социолошки	Сажето
8. Драган М. Стојановић	2014.	Три странице	Нормативно- социолошки	Исцрпна правна анализа са освртом на реални устав
9. Владан Михајловић	2009.	Седам страница	Егзегетичко- нормативни	Екстензивно
10. Франц Град, Игор Каучич, Саша Загорц	2018.	Једна страница	Егзегетичко- социолошки	Информативно
11. Бранко Смердел 12. Смиљко Сокол и Бранко Смердел	2013. 2006.	Мање од једне странице	Социолошко- политиколошки	Негирање легитимитета Видовданског устава
13. Касим Трка	2006.	Мање од једне странице	/	Указивање на државно-правни континуитет БиХ
14. Рајко Кузмановић	2002.	Три странице	Егзегетички	Чиста правна анализа

15. Мијат Шуковић	2009.	Мање од једне странице	Егзегетички Социолошко-политиколошки	Негирање легитимитета и легалитета Краљевине СХС
16. Светомир Шкарик, Гордана Силјановска-Давкова	2009.	/	/	Одсуство било каквог осврта на Видовдански устав
17. Саво Климовски, Рената Дескоска, Тања Каракамишева	2012.	/	/	Одсуство било каквог осврта на Видовдански устав

5. Закључак

„Што се тиче праксе, не треба заборавити да је Видовдански устав тек у трећој години свога живота; о пракси у правом смислу речи не може још бити говора, него само о првим почелима њеног стварања.“ Овако је Слободан Јовановић писао у јануару 1924. године.⁶⁴ Ово је вероватно главни и суштински проблем било какве анализе Видовданског устава. Сувише кратко се примењивао. Устав је процес и за политичке институције је потребно време. Можда би и такав какав је био, са сасвим врлинама и манама, политички режим под Видовданским уставом постао један од репрезентативнијих да су историјске околности биле другачије. Да су политички актери имали више слуха и смисла за демократски политички дијалог, за парламентаризам, за право и правну државу, а најпре за заједнички живот под истим политичком кровом, и да је заједничка држава опстала до данашњих дана, можда бисмо 2021. године писали и говорили о Видовданском уставу као несавршеном, али правном тексту који је био довољно флексибилан да постави темеље институцијама заједничке државе, који су омогућили њено развијање и трансформисање кроз време. Јер нису ретки примери упоредне уставне праксе, која се развијала насупрот изричитом слову устава, у циљу стабилизације и демократизације друштва.⁶⁵

Пошто су се околности одиграле на потпуно другачији начин, Видовдански устав је доживео судбину као и држава којој је припадао. Међутим, и ова анализа показује да његов дух углавном и даље живи, изазивајући опречне ставове, што нас наводи да марљивије и свеобухватније проучавамо и промишљамо о (уставној) прошлости, посебно када њу излажемо

⁶⁴ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, *op. cit.*, стр. 25.

⁶⁵ Као илустративан пример могу да послуже изобичајене надлежности шефова држава у Аустрији, Финској, Ирској и сл. Вид: Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2008, стр. 162-209.

онима који ће стварати будућност. Оно што наше педагошко искуство показује, садашње генерације студената права, не показују нарочиту заинтересованост како за историју уопште, тако ни за правну историју. Она им се чини далеком, апстрактном и неважном у садашњем тренутку. У таквим околностима, подложни су некритичком прихватању ставова који им се пласирају, посредством медија, и сл, а посебан утицај на њих може да има текст иза којег стоји стручни и педагошки ауторитет, попут универзитетског уџбеника. Стога је изузетно важно шта ће и како (на)учити, јер да се вратимо на мисао с почетка – реч је о будућим уставним инжењерима. Уколико судимо на основу грађе коју смо у овом раду обрађивали, у наредном периоду нас очекује, најблаже речено – занимљив уставни инжењеринг.

*Đorđe Marković, LL.M., Assistant
Faculty of Law, University of Belgrade*

THE VIDOVDAN CONSTITUTION IN CONSTITUTIONAL LAW TEXTBOOKS – A CENTURY LATER

Summary

The article analyses the attitude of writers of the constitutional law textbooks from the former Yugoslavia towards the Vidovdan Constitution. The author focuses on the textbooks used at the time of writing in teaching and for exam preparation of Constitutional Law at state-owned law faculties as of academic year 2020/21. However, the analysis also includes several textbooks that represent a kind of historical readings. By comparing the relevant materials, the author made an attempt to shed light on scientific, legal and even political attitude of various authors towards the Vidovdan Constitution, and indirectly towards the Yugoslav state itself. The significance of this analysis is reflected in the fact that young generations - future lawyers and members of the social elites of the states created on Yugoslav foundations, get acquainted with their constitutional history through textbooks of constitutional law.

Keywords: *Vidovdan Constitution, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Yugoslavia, Constitutional law, University textbook*

Маст. Алекса Николић, асистент
Правног факултета Универзитета у Београду

УДК: 342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.079N

О ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ ИЗ НЕКОЛИКО ПЕРСПЕКТИВА*

Резиме

Од свог настанка па до доношења Устава из 1921. године (тзв. Видовданског устава), Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је готово три године бесциљно „тумарала“ у уставном провизоријуму. Видовданским уставом коначно је успостављена каква-таква правна организација новонастале државе. Међутим, предмет овог рада неће бити расветљавање друштвених и политичких прилика уочи и након доношења Видовданског устава, већ ће се аутор бавити анализом различитих погледа на Видовдански устав из пера најзначајнијих српских, хрватских и словеначких уставних правника. На тај начин ће се, кроз свеобухватну упоредноправну анализу, учинити велики корак ка расветљавању свих оних проблема који су од старта оптерећивали новонасталу краљевину, а који су представљали камен спотицања у изградњи стабилних односа између Срба, Хрвата и Словенаца. На основу анализе поменутих различитих тачки гледања на Видовдански устав, аутор ће у оквиру завршних разматрања указати на најспорније елементе до којих су дошла највећа имена уставноправне науке Србије, Хрватске и Словеније и извести одређене закључке о природи и карактеру Видовданског устава.

Кључне речи: Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, Видовдански устав, уставни правници, различите перспективе, државно уређење, српско виђење, хрватско виђење, словеначко виђење.

1. Увод

Правну природу свих европских послератних устава најбоље је исказао Евгеније Спекторски који у „Духу поратних устава“ метафорично наводи да ови уставни више подсећају на „привремене барјаке или шаторе“ него на

* Овај рад представља прилог стратешком пројекту Правног факултета Универзитета у Београду за 2021. годину под називом „Епидемија. Право. Друштво“.

„солидне зграде од армираног бетона“.¹ Ипак, њихов значај се крије у чињеници да они покушавају да осликају једно ново доба у развоју уставноправне науке које ће заменити дотадашњи „хаос космосом“, а у коме ће „живот тећи мирно по кориту правних установа“.²

Слична, неизвесна судбина пратила је и први уставни текст заједничке државе Јужних Словена – Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. По завршетку Првог светског рата, Краљевина Србија је жртвовала своју државност, уложивши је у стварање заједничке државе [...] која је настала 1. децембра 1918. године.³ „Нова југословенска држава имала је знатно већу територију, број становника и могућност да игра значајнију политичку, економску и геополитичку улогу у европској послератној стварности“, наводи Љубодраг Димић.⁴ Међутим, почетке несугласице између политичких представника Срба, Хрвата и Словенаца везане за начин организовања будуће заједничке државе, као и уставни провизоријум који је трајао готово три године довели су до тога да је уставотворна скупштина усвојила први заједнички устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (Видовдански устав – прим. А. Н.) тек 28. јуна 1921. године, минималном апсолутном већином, односно „купљеним“ гласовима словеначке Самосталне кметијске странке, односно муслиманских посланика из Македоније и Босне и Херцеговине.⁵ За усвајање Видовданског устава се изјаснило 223 народних посланика, против је гласало 35, док је 161 апстинирало.⁶ Новонастала држава је била дефинисана као „уставна, парламентарна и наследна монархија“⁷, чији је парламентарни систем „био на нивоу устава из XIX века“ и који је са доминантном улогом монарха лоше

¹ Е. Спекторски, *Дух поратних устава*“, *Архив за правне и друштвене науке* 2/1929, стр. 82.

² *Ibid.*, стр. 90.

³ В. Петров, М. Стаковић, *Уставно право*, Издавачки центар Правног факултета, Београд, 2020, стр. 130.

⁴ Љ. Димић, „Узроци великог рата, Србија и југословенско уједињење“, *Сто година од уједињења – Формирање државе и права* (ур. Б. Беговић, З. Мирковић), Издавачки центар Правног факултета, Београд, 2020, стр. 43.

⁵ Занимљиво је да је Слободан Јовановић сматрао да је период уставног провизоријума (од 1. децембра 1918, године до 28. јуна 1921. године – прим. А. Н.), односно стање новонастале Краљевине СХС, са правне тачке гледишта „има извесне сличности са енглеским појмањем устава“. Наиме, „у недостатку писаног устава у нас, Краљ и Парламент врше неограничену власт, могу донети какав хоће закон, - сасвим као у Енглеској“. Детаљније вид. С. Јовановић, „Парламентарна хроника - Увод“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/1920, стр. 57.

⁶ Вид. Р. Марковић, *Уставно право*, Издавачки центар Правног факултета, Београд, 2012, стр. 112. Насупрот Ратку Марковићу, Сава Аксић, са приштинског Правног факултета наводи да је 23 народних посланика гласало против Видовданског устава, а да је у тренутку усвајања највишег правног акта Краљевине СХС било присутно 158 посланика. С. Аксић, „Легитимитет Видовданског устава и односи њиме успостављени“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 2/2016, стр. 108.

⁷ Чл. 1. ст. 1. Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

функционисао у држави која је била оптерећена значајним националним, религијским и културолошким различитостима, али и великим бројем политичких актера.⁸ Стога можемо закључити да видовданска уставна концепција није донела „јединство у различитости“, већ ће само додатно појачала сукобе који су се примарно водили на националној и верској основи, а тек секундарно на политичкој.

Методолошки посматрано, циљ овог рада представља истраживање и анализа различитих погледа на Видовдански устав из пера најзначајнијих српских, хрватских и словеначких уставноправних писаца, тог доба, али и садашњице. На тај начин ће се, кроз свеобухватну упоредноправну анализу, учинити велики корак ка расветљавању свих оних проблема који су од старта оптерећивали новонасталу краљевину (начин настанка, државно уређење итд.) и који су представљали камен спотицања у изградњи стабилних односа између Срба, Хрвата и Словенаца.

2. Српско виђење

Краљевина Србија, која је имала богату уставну традицију током деветнаестог и у прве две деценије двадесетог века, „утопила“ се у новостворену Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, прекинувши свој дотадашњи уставни континуитет.⁹ Као сила победница у Великом рату, она је на себе преузела улогу Пијемонта југословенског уједињења. Међутим, страховите последице рата, попут сиромаштва, глади и болести, али и економске нестабилности, те међусобно непознавање сâмих народа, који су имали различите заједничке визије будућности, довели су до великих изазова пред којима се суочила новонастала монархија. После 1. децембра 1918. године, када је краљ Александар прогласио уједињење, постављена је прва влада на челу са Стојаном Протићем, која је пред собом имала за циљ формирање привременог народног представништва, односно припрему Устава прве југословенске државе. Избори за уставотворну скупштину су недвосмислено показали велику подељеност бирачког тела, како по питању организовања државног уређења (унитаристичког или федералистичког), тако и по питању облика државне организације (централизоване или децентрализоване држава). Стога је Слободан Јовановић лепо приметио да „државно јединство зависи од начина на који ће се решити питање о односу између централне управе и области“.¹⁰ док је Богомил Вошњак истицао да су највеће сметње у постизању државног јединства Јужних Словена

⁸ В. Петров, М. Станковић, *Уставно право*, стр. 136.

⁹ М. Станковић, „Територијална организација Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (Краљевине Југославије)“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду* 3/2019, стр. 1043.

¹⁰ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Издавачка књижарница „Геце Кона“, Београд, 1924, стр. 59.

конфесионализам, племенски донкихотизам и деоба на источну и западну половину.¹¹

Најгласнији присталица федералистичког начина организовања прве јужнословенске државе у нас је био Живојин Перић. Као изразити противник унитаристичког концепта Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (касније Југославије - прим. А.Н.), Перић је истицао да је једино правично решење федерално државно устројство. „Федеративни систем – писао је – који треба, у свима национално хетерогеним државама да замени систем унитаризма и превласти једног народа над другим народима ублажује националне заоштрености, развија идеју о међузависности и солидарности њиховој“.¹² Перић је федерални облик југословенске државе заснивао на темељу покрајинских граница затечених након завршетка Првог светског рата. Он је уочио да „није могућно створити на један правичан и задовољавајућ начин савезну државу према етничкој бази, у једној национално хетерогеној земљи, када просторне границе појединих народа у њој нису, колико треба, одређене и јасне“.¹³ Стога је за њега најправедније и најисправније решење да се за темеље федерације узме систем историјских покрајина. Према томе, југословенска држава је требало да се организује као савез шест полусуверених држава затечених у тренутку стварања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године: Србије, Црне Горе, Хрватске са Славонијом, Босне и Херцеговине, Далмације и Словеније.¹⁴ Перић је оставио могућност Војводини да се на плебисциту изјасни да ли је за статус седме, полусуверене државе или за присаједињење Србији. Насупрот њему, Слободан Јовановић је поприлично критички посматрао потенцијално федерално уређење новонастале краљевине. Наиме, у једном од својих радова он закључује да би код нас „федерални експеримент“ имао врло неизванстан исход с обзиром на то да новоформирана југословенска држава нема неке од кључних чинилаца стабилне савезне државе – јаке централне партије или хегемонију једне јаке војничке државе. „Не постоји ни једно ни друго код нас. Јер ако не постоје претпоставке за стварање

¹¹ Б. Вошњак, „О покрајинском уређењу“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/1921, стр. 30-31.

¹² Ж. Перић, *Југословенска Савезна Држава*, (прештампано из *Правне мисли*), Штампарија „Раденковић“, Београд, 1940, 9. Детаљније о Перићевим идејама федерализације Краљевине СХС вид. А. Николић, „Федерална мисао у делима Живојина Перића“, *Живојин М. Перић – лик и дело* (ур. М. Драшкић, Н. Кришљанин), Правни факултет Универзитета у Београду и Српска академија наука и уметности (САНУ), 2021, стр.

¹³ *Ibid.*, стр. 4.

¹⁴ Структуру југословенске федерације Перић је касније делимично изменио, тако што је Далмацију прикључио Хрватској. О. Поповић-Обрадовић, „Живојин Перић између либерализма и конзервативизма“, *Либерална мисао у Србији – Прилози историји либерализма од краја XVIII до средине XX века* (ур. Ј. Тркуља, Д. Поповић), Центар за унапређивање правних студија и Friedrich Naumann Stiftung, Београд, 2001, стр. 341, фн. 42.

савезне државе, а нереално је инсистирање на строгом, централистичком уређењу са самоуправом каква је постојала у србијанским окрузима, онда логика ствари наводи на тражење средње линије између понуђених крајности“, закључује Јовановић.¹⁵ Марко Павловић пак истиче да, иако се приликом конституисања југословенске државе сматрало да је победио унитаристички модел, новонастала Краљевина је Видовданским уставом установљена као регионална држава (тзв. регионализам малих области).¹⁶

Дајући општу оцену односа између квалитета и лепоте писаног текста, с једне стране, и његове практичне примене, с друге стране, новија имена наше уставноправне науке изводе сличне закључке. Наиме, Драгослав Јанковић и Мирко Мирковић сматрају да је Видовдански устав „садржао низ привидно демократских одредаба“, суштински „дајући монархији превласт и Краљу веома широка права у управљању државом [...] чиме је повећавао апетите монархије и гурао је на самовлашће и самодржавље“. ¹⁷ Ратко Марковић највеће слабости Видовданског устава види у „институционалној недоследности у парламентарном систему власти“, али и у „привредним, националним и политичким тешкоћама са којима се суочавала нова држава“¹⁸, док Петров и Станковић наводе да је највећи проблем представљао „неадекватан облик државног уређења“, односно „централизам, који је накнадно био успостављен“.¹⁹ Стога, је „криза парламентарног система (Краљевине СХС – прим. А. Н.) била праћена кризом државног уређења“.²⁰

3. Хрватско виђење

Идеја југословенства, у поимањима хрватских политичара изворно поникла као изданак хрватске државне мисли, када је југословенство схватано као обједињавање југословенских земаља у хрватском државном

¹⁵ С. Јовановић, „Је ли федерализам код нас могућан“, *Српски књижевни гласник* 1/1920, стр. 436-438.

¹⁶ Наиме, Павловић истиче да је регионализам свој „пуни замах“ добио усвајањем Септембарског устава 1931. године, када су установљене бановине које су се, с обзиром на број становника и економску снагу, сматрале правим регионима“. Детаљније упор. М. Павловић, „Југословенска Краљевина прва европска регионална држава, *Зборник Матице српске за друштвене науке* 4/2012, стр 508-512; М. Павловић, „Цео живот Југославије у два државна облика“, *Зборник Матице српске за друштвене науке* 1/2014, стр. 13-14.

¹⁷ Д. Јанковић, М. Мирковић, *Државно-правна историја Југославије*, Научна књига, Београд, 1987, стр. 379. Наведено према: А. Фира, „Уставни положај човека и грађанина у Уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године“, *Два века српске уставности* (ур. А. Фира, Р. Марковић, Српска академија наука и уметности (САНУ) и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 230.

¹⁸ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 117

¹⁹ В. Петров, М. Станковић, *Уставно право*, стр. 136.

²⁰ *Ibid.*

оквиру, њихово стапање у хрватској држави, била је, упоредно са извесношћу о исходу рата, надограђена идејом о југословенској заједници као ширем државноправном оквиру у којем ће остварење хрватске државне идеје наћи најпоузданије јемство.²¹ Другим речима, Хрвати су од југословенства и заједничке државе пре свега очекивали националну еманципацију, која би им помогла да постану равноправни фактор у одлучивању, а она је била могућа једино кроз федерализацију краљевине.

Прво разочарање хрватских интелектуалаца, али и политичара будућим устројством заједничке државе уследило је након што се уставотворна скупштина определила за унитаран, централистички модел државног уређења, насупротив федералистичком. О томе пише и Ивана Жебец Шиљ која истиче „да су на изборима (за уставотворну скупштину – прим. А. Н.) побједиле антицентралистичке снаге, а бојећи се да би оне могле угрозити питање уређења државе, односно питање Монархије и њезина положаја, влада је прописала привремени пословник за уставотворну скупштину. У њему је, на штету хрватских политичких странака, уместо првобитне двотрећинске већине предвиђена апсолутна већина за изгласавање устава“.²² На основу девет предлога, уставотворна скупштина се определила за „демократско-радикалски устав“ који су бојкотовале хрватске политичке странке (ХРСС и ХСП) не признајући му на тај начин правну вредност. Стога се вођство Хрватске републиканске сељачке странке (ХРСС), Словеначке народне странке (СЛС) и Југословенске муслиманске организације (ЈМО) одлучило за формирање тзв. Федералистичког блока, које је дјеловало као снажна опора владајућем режиму, тражећи ревизију устава.²³ „Захтев за уставноправним признавањем историјом насталих не само политичких, већ и националних разлика међу Југословенима ишао је руку под руку са захтевом за успостављање федералног државног уређења“, наводи Маринковић.²⁴ Идеја федерализма и националног идентитета наставила је да тиња међу

²¹ М. Стефановски, *Идеја хрватског државног права и стварање Југославије*, Издавачки центар Правног факултета, Београд, 2008, стр.365.

²² Уз то, контроверзна је била и чињеница да су се посланици заклетву полагали краљу, уместо уставотворној скупштини, чиме је била окрњена њена суверена неограничена власт. Детаљније вид. I. Žebec Šilj, „Pregled općeg političkog stanja u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije Kraljevini Jugoslaviji“, *Studia Lexicographica* 22/2018, str. 31.

²³ Н. Matković, *Povijest Jugoslavije: 1918-1991*, Hrvatski pogled, Zagreb, 1998, str. 154-156. О ауторитарном односу власти према странкама које су се залагале за републикански облик владавине и федерално државно уређење вид. I. Kosnica, M. Protega, „Politička prava u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca - Razvoj temeljnih obilježja“, *Pravni vjesnik* 1/2019, str. 145-152.

²⁴ Т. Маринковић, „Уставни идентитет видовданске Југославије“, *Сто година од уједињења – Формирање државе и права* (ур. Б. Беговић, З. Мирковић), Издавачки центар Правног факултета, Београд, 2020, стр. 119.

хрватским народом и политичарима у Краљевини СХС, доживевши своју делимичну, а потом и потпуну метаморфозу у Краљевини, односно социјалистичкој Југославији у потоњим деценијама.

„Иако коријен идеје југославенства, односно заједничке јужнословенске државе налазимо међу политичким круговима у Хрватској, кључни чимбеници њезине реализације, Краљевина Србија, односно династија Карађорђевић и српска политичка елита дају динамику политичким односима који су резултирали отрежњењем и разочарањем, како ширих слојева грађана, тако и хрватских политичара, а с временом и одређеног броја оних који су били склони режиму у Београду“, примећује Жебец Шиљ.²⁵ Према мишљењу тадашње хрватске политичке елите, српски политичари су својом већином доносили законе и водили политику у складу са својим интересима, игноришући притом Хрвате и Словенце. Иво Голдштајн примећује да једна „тако централистички устројена држава је с друштвеног и економског стајалишта нелогична и непрактична, те је стога само по себи генерирала политичку и друштвену нестабилност“.²⁶ С тиме се слаже и Неда Енгелсфелд која истиче да су „основни уставни принципи Краљевине СХС централизам власти и национални унитаризам, односно краљ на врху пирамиде са „завршном речју“ у односу на законодавну, извршну и судску власт.“²⁷ Другим речима, срж проблема заједничке државе Јужних Словена, Краљевине СХС, је представљало национално питање. Несрпске народе, наводе Рудолф и Чобанов, централизирана и унитарна држава просто није занимала.²⁸ Међутим, иако су почетно раздобље Краљевине СХС обележили унитаризам и централизам, законски партикуларизам се наставио и након доношења Видовданског устава, оставши још дуго на снази у прилично подељеном друштву и држави.²⁹

²⁵ I. Žebec Šilj, „Pregled općeg političkog stanja u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije Kraljevini Jugoslaviji“, str. 42.

²⁶ I. Goldstein, „Hrvatska i Hrvati u Jugoslaviji – Suprotstavljanje centralizmu“, *Jugoslavija u istorijskoj perspektivi*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2017, str. 122.

²⁷ N. Engelsfeld, „Rad kluba komunističkih poslanika u plenumu Ustavotvorne skupštine (u prosincu 1920. i siječnju 1921.)“, *Radovi Instituta za hrvatsku povijest Sveučilišta u Zagrebu* 2/1972, str. 323, fn. 30.

²⁸ D. Rudolf, S. Čobanov, „Jugoslavija: unitarna država ili federacija – povijesne težnje srpskoga i hrvatskoga naroda – jedan od uzroka raspada Jugoslavije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2/2009. str. 300.

²⁹ О томе пише и Танасије Маринковић који као један од примера истиче да је у области породичног и наследног права на муслимане у Краљевини СХС примењивано шеријатско право. Вид. Т. Marinković, *Serbia*, In: *International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law*, (eds. A. Alen, D. Haljan), Wolters Kluwer, Alphen Aan Den Rijn, 2019, p. 54.

4. Словеначко виђење

Словеначко виђење прве југословенске државе није било тако једнообразно као хрватско. Наиме, међу политичким представницима из редова словеначког народа, али и међу тадашњим вршним (уставним)правницима владало је подељено мишљење по питању начина организовања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.³⁰ Богомил Вошњак је био присталица унитарног, али децентрализованог модела за који је сматрао да је „почетак и темељ нове државе“.³¹ У свом говору 7. фебруара 1921. године он је тврдио да не постоји довољан број квалификованих људи који би спровели ефикасну децентрализацију и поделу Краљевине, те да би подела земље по етничким принципима само подстакла сепаратистичке тенденције.³² Стога је сматрао да је једино децентрализована унитарна држава „здрав организам“, који „не успављује попут централизације“, него „буди и оживљава друштвену енергију“.³³ Насупрот овом схватању, тадашњи политички врх Словеније, оличен пре свега у СЛС-у је сматрао да Словенци представљају нацију за себе, која заслужује да самостално одлучује у својој судбини, а да је то могуће једино кроз аутономију или федерацију. Са тим ставом се слагала и католичка црква, која је непрестано истицала особеност словеначког и хрватског идентитета.³⁴ Међутим, словеначки политичари нису били тако радикални поборници федералистичке идеје попут Хрвата и хрватских политичара, што примећује и Александра Берберох-Слана, која наводи да су „Словенци читаво вријеме дјеловали у своју корист и за себе

³⁰ Међутим, по питању облика владавине Словенци су исказали недвосмислену подршку монархији. Председник Словеначке народне странке (СЛС) Антон Корошец недвосмислено је истицао своју лојалност династији Карађорђевића сматрајући да је „сваки искрени присталица републиканског облика владавине свестан да ми (Краљевина СХС – прим. А.Н.) нисмо још увек спремни за републику“. Детаљније вид. F. Čuš, „Anton Korošec vodilni slovenski politik u Kraljevini SHS“, *Časopis za zgodnovino in narodopisje* 2-3/2006, str. 26.

³¹ Наведено према: J. Hohnjec, *O ustavi naše države*, Leonova družba, Ljubljana, 1928, str. 26.

³² *Ibid.*

³³ Б. Вошњак, „Федерализам или децентрализација“, *Архив за правне и друштвене науке* 6/1921, стр. 405.

³⁴ B. Jezernik, „St. Vitus' Day Among Slovenes“, *Poznanske Studia Slawistyczne* 5/2013, p. 127. Као припадници словеначких либерала, али и министри у Влади Краљевине СХС, Грегор Жерјав и Алберт Крамер су се нарочито истицали у неговању тзв. словеначког политичког католицизма. Детаљније вид. J. Perovčec, *O demokraciji in jugoslovanstvu - Slovenski liberalizem v Kraljevini SHS/Jugoslaviji*, Institut za novejšo zgodovino, Ljubljana, 2013, str. 271-273.

тражили аутономију, а за друге централизам“³⁵, кокетирајући на тај начин са званичним Београдом.³⁶

Иван Ивашковић са љубљанског универзитета напомиње да се „приликом оцене уставног система Краљевине СХС не може говорити о дуалистичкој организацији државе са подељеним овлашћењима између краља и народне скупштине, него о апсолутистичком режиму српског краља који је и формалноправно потврђен 6. јануара 1929. године“.³⁷ Наиме, Видовдански устав је потврдио српску визију уређења прве југословенске државе, у којој су Срби имали релативну већину и у којој су мањи народи били спречени у политичкој еманципацији и остварењу својих аутономних државних амбиција.³⁸ Са овом тврдњом се сложио и Цирил Рибичич који је превласт српског краља и српске политике видео у уставној норми по којој је за промену устава било неопходна подршка квалификоване већине односно три петине од укупног броја чланова³⁹, за разлику од тесног усвајања устава апсолутном већином, што, према његовом мишљењу „показује тенденцију одржавања прописа које су углавном предложили српски представници“.⁴⁰ Стога су централистичко уређење и релативно низак постотак становништва у заједничкој држави (осам одсто), као и неслагласности, супротности, спорови и међусобно непријатељство у словеначкој политици, онемогућили већи утицај на заједничку државну политику.⁴¹ Утицај се у основи, истиче Божо Репе, заснивао на томе да су Словенци представљали „језичак на ваги у српско-хрватским споровима, на тзв. „ситничарској политици“, односно повезивању с двором и српским централистичким странкама.“⁴² Уз то, Словенци су били свесни не само политичке, већ и економске диспропорције новонастале југословенске државе. Стога су аутономију области, а потом и бановине (након Септембарског устава 1931. године) градили кроз постепени

³⁵ A. Berberih-Slana, „Slovenska ljudska stranka i Hrvati od 1918. do 1926.“, *Časopis za suvremenu povijest* 1/2006, str. 169.

³⁶ Управо то „кокетирање“ са званичним Београдом и српским политичарима зарад што веће користи за словеначки народ видљиво је 1927. године када председник СЛС-а др Антон Корошец одлучио да „призна“ валидност и легитимност Видовданском уставу, а заузврат је добио место у Влади Краљевине СХС.

³⁷ I. Ivašković, „The Vidovdan Constitution and the alternative constitutional strategies“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 3-4/2018, p. 546.

³⁸ *Ibid.*, p. 547.

³⁹ Чл. 126. ст. 4. Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

⁴⁰ C. Ribičič, „Izvršilna oblast v stari Jugoslaviji“, *Zbornik znanstvenih razprav* 1/2009, str. 250, fn. 30. Наведено према: I. Ivašković, „The Vidovdan Constitution and the alternative constitutional strategies“, str. 536.

⁴¹ B. Repe, „Slovenija i Slovenci u Jugoslaviji – Zašto su ušli i zašto su izašli: tri slovenačke odluke o jugoslovenstvu“, *Jugoslavija u istorijskoj perspektivi*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2017, str. 185.

⁴² *Ibid.*

економски напредак, за разлику од осталих делова југословенске монархије, коју је из темеља потресала економска, социјална али и евидентна политичка криза.

5. Закључак

Обележавање стогодишњице од доношења Видовданског устава представља добар повод да се са временске дистанце извуку што објективнији закључци о природи и карактеру овог документа. Стога је од посебне важности да то учинимо увидом у расправе, коментаре и оцене најистакнутијих јужнословенских (уставно)правних имена тога доба, али и садашњости. На тај начин ћемо, уз помоћ временске дистанце и различитих погледа, обезбедити преко потребну непристрасност у нашој расправи која ће нам помоћи да свеобухватно сагледамо допринос Видовданског устава у изградњи прве државе Јужних Словена.

Краљевину СХС су већ од старта морили бројни проблеми. Њена три народа (Срби, Хрвати и Словенци) имали су потпуно другачије визије везане за уставно решење и државну организацију Краљевине Јужних Словена. Српски (уставни) правници оног времена су се махом сложили са оценом да је унитарно уређење најпогодније за развој младе Краљевине (мада је и ту било опонената), али су исто тако критички оценили да је по питању одабира система власти Краљевина СХС направила корак уназад, одредивши се за централизован парламентаризам. Неки од савременика су били поприлично оштри у критици југословенског парламентаризма (Д. Јанковић, М. Мирковић), док су други били умеренији у критици (Р. Марковић, В. Петров, М. Станковић). Становиште хрватских политичара али и виђенијих правника било је и остало поприлично једнообразно. Они су од старта критиковали начин формирања уставотворне скупштине, начин усвајања Видовданског устава али и систем власти и врсту државног уређења које је одабрао уставотворац, сматрајући да су једино преко федерализације Краљевине СХС могли да обезбеде једнак третман са осталим јужнословенским народима. Насупрот њима, словеначко политичко и умно руководство прве половине XX века потрагу за већим правима није тражило кроз константне сукобе са званичним Београдом (попут хрватских политичара), нити се много супротстављало хрватској политици федерализације државе, већ је „кокетирано“ између два таса, обезбеђујући на тај начин више права својим грађанима. Стога се њихов став према државном уређењу и централизму с времена на време мењао. Међутим, чињеница је да парламентаризам успостављен Видовданским уставом није створио компактне и делотворне механизме, већ је установио парламентарни систем са јачом, централном влашћу. Установивши јединствен систем организације власти у једној изразито подељеној држави, у којој је недостајао консензус и „хемија“ међу народима, краљ је поред значајних уставних овлашћења неретко „излазио“ из свог делокруга надлежности, што је

додатно изазивало политичке трзавице и неретку политичку кризу. Алберт Анштајн је говорио: „Држава је створена за људе, а не људи за државу“. Чини нам се да Краљевина СХС није много марила за то.

*Aleksa Nikolić, LL.M., Assistant
Faculty of Law, University of Belgrade*

ABOUT VIDOVDAN CONSTITUTION FROM SEVERAL PERSPECTIVES

Summary

From the creation until the adoption of the Constitution of 1921 (the so-called Vidovdan Constitution), the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes wandered aimlessly in the constitutional provisional for almost three years. The Vidovdan Constitution finally established some kind of legal organization of the newly formed state. However, the subject of this paper will not be the analysis of social and political circumstances before and after the adoption of the Vidovdan Constitution, but the author will analyze different views on the Vidovdan Constitution from the pens of the most important Serbian, Croatian and Slovenian constitutional lawyers. In that way, through a comprehensive comparative legal analysis, a big step will be made towards shedding light on all the problems that burdened the newly formed kingdom from the start, and which were a stumbling block in building stable relations between Serbs, Croats and Slovenes. Based on the analysis of the mentioned different points of view on the Vidovdan Constitution, the author will point out the most controversial elements of the biggest names in the constitutional law of Serbia, Croatia and Slovenia and report certain conclusions about the nature and character of the Vidovdan Constitution.

Keywords: *Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Vidovdan Constitution, Constitutional lawyers, Different perspectives, Political System, Serbian perspectives, Croatian perspectives, Slovenian perspectives.*

II ДРЖАВНО УРЕЂЕЊЕ

II STATE REGULATION

*Др Небојша Ранђеловић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу
Маст. Сара Митић, асистент
Правног факултета Универзитета у Нишу*

УДК: 342.4(497.1):342.24

DOI: 10.46793/zbVU21.093R

ФЕДЕРАЛИСТИЧКЕ ИДЕЈЕ У НАЦРТИМА ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА

Резиме

Федералистичке идеје у нацртима устава 1921 године биле су једна од карактеристика процеса стварања Видовданског устава. Оне су такође обележиле касније стање и правни развој Краљевине Југославије, кризе парламентаризма, диктатуре и потоњих догађаја, све до формирања Бановине Хрватске и пропасти Краљевине Југославије. У контексту теме овог рада, ваља поменути тенденције Хрватске Републиканске сељачке странке и идеје Стјепана Радића, али и друге нацрте устава (нпр. нацрт устава Јосипа Смодлака и сличне нацрте устава). Нарочито је занимљиво размотрити идеју Стојана Протића. Иако је он био експонент политике Народне радикалне странке, залагао се за нацрт устава са елементима федерализма. Ове идеје оставиле су дубоке трагове у уставним проблемима заједничке државе, иако је обележје њеног постојања, све до њене пропасти, била тежња ка унитаризму.

Кључне речи: *Устав, федерализам, унитаризам, централизам, конституанта, монархија.*

1. Прводецембарски акти о уједињењу – формално проглашење Краљевине СХС

Припреме за коначно и формално уједињење и једна и друга страна (српска влада и Народно вијеће) вршиле су притиснуте, између осталог, сопственим проблемима. У Београду је Никола Пашић водио преговоре са опозицијом о формирању концентрационе владе. Народно вијеће је било суочено са неодрживошћу стања у прокламованој држави и са могућношћу да се, под притиском међународног фактора, Србија определи за проширење своје територије на западу. Тиме би пропале све тековине рада Народног вијећа.

Сходно тим чињеницама, Народно вијеће је упутило у Београд делегацију да затражи проглашавање уједињења. Делегација је добила „напутак“, који је садржао услове под којима треба прогласити уједињење.

Уједињење је проглашено 1. децембра 1918. у кући Крсмановића у Београду, где је била привремена регентова резиденција. Најпре су представници делегације Народног вијећа прочитали Адресу регенту Александру, а потом је регент својом изјавом прогласио уједињење Словенаца, Хрвата и Срба у заједничку државу Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца.¹

Због поменутих проблема којима је Народно вијеће било оптерећено и хитности потребе уједињења, чланови његове делегације нису у Адреси поменули све услове који су им дати у „напутку“. Адресом је саопштено регенту Александру да је Народно вијеће 24. новембра закључило: да се прогласи уједињење Државе Словенаца, Хрвата и Срба са Србијом и Црном Гором у јединствену државу, да владарску власт врши краљ тј. регент, да се образује парламентарна влада (у споразуму с Народним вијећем, владом Србије и са представницима странака у Србији и Црној Гори) и народно представништво. Народно вијеће је изразило жељу да се утемељи Привремено народно представништво (споразумом представника Народног вијећа Државе Словенаца, Хрвата и Срба и представника народа Србије) које ће радити до оснивања Конституанте. У Адреси је још стајало да влада, одговорна Привременом народном представништву, треба да припреми Конституанту, изабрану општим, једнаким, директним и пропорционалним правом гласа. Постојећа аутономна представништва, као и њима одговорне владе, остаће да делују под надзором средишње владе. Краљ и средишња влада бринуће да се државне границе подударају с етнографским.² Како се може приметити, идеје о будућем територијалном и административном уређењу државе, између осталог и идеја федерализма, нису ушле у текст Адресе. Било је очигледно да је садржина Адресе одступала од „напутка“ по свим елементима који нису одговарали српској страни.³

¹ Н. Ранђеловић, *Историја права II – Основи српске историје права*, Ниш 2011, стр. 157-158.

² Исто, стр. 158.

³ У упутствима делегацији Народног вијећа стајао је услов да коначну организацију државе (монархију или републику) одреди Скупштина двотрећинском већином гласова, док се у Адреси говорило о монархији. Према упутствима, власт регента требало је да буде привремена до одлуке скупштине, а у Адреси је признањем монархије признат и владар. Такође се тражило да у састав државне владе, до доношења устава, поред министара уђе 7 државних секретара (Србије, Хрватске и Славоније, Босне и Херцеговине, Словеније, Далмације, Црне Горе и Бачке, Баната и Барање као једне целине). У Адреси то није поменуто. Упутством се тражило да владар именује државну владу само ако она ужива поверење Привременог народног представништва. Адресом је предвиђено да влада одговара само Привременом народном представништву. Тражило се да у Привремено народно представништво уђу сви чланови Народног вијећа, 5 чланова Југословенског

Формалноправно, прводецембарске акте о уједињењу требало је да ратификују надлежна тела. Анте Старчевић, вођа хрватске Странке права (чији је првак Анте Павелић старији прочитао Адресу) по питању ратификације захтевао је сазив Сабора. Хрватска јавност је постављала ово питање све до маја 1919. године, али до сазива није дошло због противљења српских политичара (осим Стојана Протића), али и неких који су били чланови органа Народног вијећа. Хрватски сабор је формално постојао до новембра 1920. године, када је након распуштања Привременог народног представништва Александар Карађорђевић указом распустио и Скупштину Србије и остале покрајинске саборе. Ратификацију није извршило ни Народно вијеће. Српска Народна скупштина састала се 29. децембра 1918. године. Председник владе известио је Скупштину о уједињењу (прочитао је Адресу и Прокламацију регента) и формирању заједничке владе која ради на сазиву Привременог народног представништва. Скупштина је то примила на знање, али без гласања.

Занимљиво је да је акт уједињења с правног гледишта био је недоречен, што је касније доводило до многих стручних, али политичких полемика да ли се ради о државноправном продужетку Краљевине Србије, или се ради о посве новој држави.⁴

2. Привремено народно представништво и уставотворна скупштина

Указом од 30. јануара влада је објавила примену (протезање) српског Устава из 1903. на „присаједињене крајеве“, док је за нови устав речено да ће бити предложен Народном представништву чим се оно састане.⁵

одбора и сразмеран број представника Србије и Црне Горе, које ће изабрати њихове скупштине. У Адреси само стоји да ће се Привремено народно представништво образовати споразумом Народног вијећа и представника народа Краљевине Србије. Такође је према одлуци Народног вијећа од 24. новембра требало ратификовати закључке делегација и српске владе о привременој организацији државе, донети изборни закон и пословник Уставотворне скупштине.

⁴ Посебно је била актуелна полемика Слободана Јовановића и Лазара Марковића. Опширније о томе: Н. Ранђеловић, *Слободан Јовановић vs Лазар Марковић – правна природа настанка једне краљевине*, Слободан Јовановић – живот, дело, време, САНУ, Београд 2020, стр. 279-288.

⁵ Занимљиво је да је приликом формирања Привременог народног представништва влада одсутупила од претходних договора везаних са сатав Представништва. Занимљиво је и то да је прави разлог штампања, па повлачења привременог устава било питање престолонаслеђа. Привремени устав штампан је 08. фебруара у Службеним новинама, али је повучен истога дана уз образложење да је дошло до штампарске грешке са потписима министара и да ће бити „објављен доцније ћирилицом, словеначким дијалектом и латиницом“. Влада је посланицима Привременог народног представништва, у јуну 1919. године, поновно доставила текст Привременог устава, али је у њему стајало да се престо не наслеђује по при-

Према Прводецембарским актима Привремено народно представништво требало је формирати споразумом Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба и представника Србије. Број од 296 чланова одредила је влада (Србија 84, Хрватска с Ријеком и Међимурјем 62, Истра 4, Далмација 12, Босна и Херцеговина 42, Словенија 32, Војводина 26, Црна Гора 12, Македонија 24). У Србији је чланове Привременог народног представништва бирала Народна скупштина, у Црној Гори Подгоричка скупштина, а једино су у Македонији проведени избори уредбом министра унутрашњих послова. На просторима бивше Аустро-Угарске, посланике је требало одредити међустраничким споразумом. Међутим, за Банат, Бачку и Барању то је учинила Велика војвођанска скупштина. Одлуком министра унутрашњих послова представнике у Босни и Херцеговини је изабрао распуштени одбор Народног вијећа. Углавном су изабрани унитаристички оријентисани чланови Демократске странке. Словеначки Народни савет делегирао је такође унитаристички одређене представнике. Хрватски посланици бирани су међустраничким договором по размери заступљености у сабору. Већину је имала ранија Хрватско-српска коалиција на челу са Прибићевићем. Посланике из Далмације одредила је Народна организација за Далмацију. Када је влада успела да сакупи довољно централистички и монархистички оријентисаних посланика, сазвала је Привремено народно представништво за 01. март 1919. године. Како за пуну законодавну активност, због свих наведених разлога, није било услова, власт је вршена углавном владиним уредбама.^{6 7}

Током рада Привременог народног представништва дошло је до формирања парламентарних клубова: Народног, Југославенског, Социјалдемократског, Радикалног и Демократског. Накнадно је формиран клуб ванстраничких посланика. Народни клуб већином (34 посланика) представљао је Хрвате, Југославенски (22 посланика) Словенце, Радикалски Србе; Социјалдемократски углавном социјалдемократе из Војводине, Хрватске и Словеније. Најјачи Демо-

могенитури као по Уставу 1903. године, већ да га наслеђује регент, тј. млађи краљев син Александар. Занимљиво је и тумачење да би применом српског Устава отпала потреба за сазивом Привременог народног представништва и доношењем изборног закона за конституанту.

⁶ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш 2011, стр. 173.

⁷ Вреди поменути и један акт, чија правна природа није сасвим јасна. То је чувена Обзнана, акт министра Милорада Драшковића од 29. децембра 1920. године, којим се због субверзивне, рушилачке и терористичке делатности забрањује несметан рад Комунистичке партије. Овај акт није био уредба у пуном смислу те речи јер га није потписао и краљ, већ само министар. Акт није објављен у државном службеном гласилу, већ је само излепљен по улицама. Ова „квазиуредба“ или, како су је називали: „парче папира“, произвела је дејство јер су на основу ње почели прогони комуниста.

кратски клуб (119 посланика) и други били су мешовитог састава.⁸ Најважнији закон, који је донело Привремено народно представништво, био је Закон о избору посланика за уставотворну скупштину. Такође су биле важне и ратификације мировних уговора са Немачком, Аустријом и Бугарском. Привремено представништво није донело закон о држављанству, а ни буџет. Део буџета решавао се изгласавањем буџетских дванаестина (износ за месец дана), а други део уредбама владе. Тако су решавани и порези и царине.

Избори за конституанту одржани су по закону од 7. септембра 1920. године. Бирачко право имали су мушкарци, држављани Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца са навршеном 21 годином живота. Изборни закон је држављанство признавао држављанима Краљевина Србије и Црне Горе и онима који су 1. децембра 1918. године имали држављанство у Хрватској, Словенији и Далмацији; припадништво у Босни и Херцеговини или домицилно право односно завичајност некој од општина у саставу државе. Бирачко право нису имали оптанци тј. грађани пречанских крајева који су по мировним уговорима са Немачком, Аустријом, Мађарском и по Рапалском уговору са Италијом имали право опције (узимања држављанства једне од држава уговорница). То је погодило Хрвате из Истре, Ријеке и Далмације и становнике Македоније (који су усељени до 1915. године као турски држављани). У пракси се одустало и од примене бирачког права на војнике и официре под заставом, иако су формално правно имали то право, са образложењем да војска треба да буде деполитизирана.⁹

Избори су одржани 28. новембра 1920. године, осим на подручју окупираном од Италије (град и део котара Сушак, Кастав с околином, Крк, северна Далмација и острва) па је 15 посланичких места остало непопуњено. За 419 посланичких места пријавило се око 40 листа али је мандате добило нешто више од половине листа. Изборни резултати су изгледали овако: Демократска странка 92 мандата, Народна радикална странка 91, Комунистичка партија Југославије 58, Хрватска републиканска сељачка странка 50, Савез земљорадника и Самостална кметијска странка 39, Југословенска муслиманска организација 24,

⁸ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш 2011, стр. 175.

⁹ Занимљиво је било решавање питања женског права гласа. Питање женског права гласа је било отворено, али после расправе ипак није увдено. Нарочито су против женског права гласа били радикали. Они су као разлоге наводили да би било неприродно дати женама политичко право кад су подређене у економском погледу и у низу других права. Мушка и женска деца нису била изједначена у наследном праву, жене нису могле да располажу имовином, њихове зараде нису биле једнаке са мушким. Жена је, по казивању радикала, била неспособна да самостално расуђује и политички иступа. У присаједињеним крајевима била је подложна утицајима нпр. Католичке цркве или ислама, а у Србији мужа. Народни клуб је сматрао да „још живимо у херојском добу“ и да би такву „новину народ тешко схватио“. Демократи су начелно били за бирачко право жена, али су држали да „можда то у овој политичкој ситуацији не би било опортуно“.

Словенска људска странка 14, Хрватска пучка и Буњавачко-шокачка странка 13, Социјалдемократска странка 10, Народна турска организација "Џемијет" 8 мандата, док је осталих 7 странака добило мање од 8 мандата. Успех Демократске странке која је окупљала и пречане југоцентралисте изненадио је радикале. Хрватска републиканска сељачка странка, четврта по броју мандата и трећа по броју гласова, својим успехом је показала отпор Хрвата централизму и монархији. Успех Комунистичке партије Југославије, треће по броју мандата и четврте по броју гласова, запрепастио је грађанске странке. Комунисти су били успешни у већим градовима, али и неразвијеним подручјима Црне Горе и Македоније јер су се бирачи, не желећи да гласају за радикале или Демократску странку, определили за Комунистичку партију. Влада је настојала да ојача положај радикала и демократа насупрот републиканаца и зато је она, а не Консти-туанта 8. децембра донела Пословник о раду Уставотворне скупштине.¹⁰

Иако је у Крфској декларацији помињана квалификована већина, а у На-путку Народног вијећа двотрећинска већина за доношење устава, Пословником је прописана проста апсолутна већина. Разлог за то је била чињеница да демо-крате и радикали никако нису могли да направе квалификовану већину. По-словником је утврђено да ће Уставотворна скупштина расправљати и одлучи-вати само о нацрту устава који предложи Уставни одбор. Тај одбор је био ду-жан да размотри нацрт устава који предложи влада. Ако такав нацрт не може да прихвати ни у начелу, дужан је био да разради свој нацрт, водећи рачуна о на-цртима устава које су предложили посланици. Нацрте устава могле су да предлажу само групе од најмање 20 посланика Уставотворне скупштине, и то најкасније 10 дана након што је изабран Уставни одбор. Влада је чинила све да посланицима отежа састављање нацрта и предају нацрта одбору у року. Аманд-мане на нацрт устава, по Пословнику, могла је да предлаже влада, а посланици, опет најмање 20, и то само у времену од подношења предлога одбора до пре-треса нацрта у скупштини. Влада је пословником ограничила право говора по-сланика на један сат. Посланик је, да би ушао у Конституанту, морао да положи заклетву краљу, што се противило начелу да Уставотворна скупштина одлучује о облику владавине (монархија или република).¹¹

Наведени подаци не представљају само слику политичких околности које пратиле избор за Конституанту. Бројке и односи снага указују и на то какво је сучељавање идеја о уређењу државе очекивало посланике током рада Уставотворне скупштине.

¹⁰ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш 2011, стр. 179.

¹¹ *Исто*.

3. Уставни нацрти и федералистичке идеје

След догађаја током рада Конституанте био је логична последица идеолошке, али и прагматичне природе окупљања странака, група и појединаца у посланичке клубове. Политичка опредељења, али и историјско наслеђе, очекивања од будућег устројства заједничке државе и различите визије њене будућности, условљавали су виђење природе и садржине њеног устава. Питање монархије је по свим својим атрибутима било неспорно. Србија, држава победница у рату, у којој питање монархије није постављано, као држава носилац уједињења, са својом династијом, није могла да буде стављена у инфериоран положај. То је реалполитичарима у југословенским деловима Аустро-Угарске у Народном вијећу било више него јасно. Исходиште таквог гледишта био је и одустанак делегације Народног вијећа од датих „напуताка“ 1. децембра 1918. Становишта републиканаца, посебно Хрватске републиканске сељачке странке и становиште комуниста била су део њихове политичке кампање, без убеђења да ће бити успешна. Не тако радикалан, али по неким одликама сличан став имали су и социјалдемократе. Али друго питање, које се тицало административног и територијалног уређења на принципима централизма или децентрализације, било је отворено. Супротстављене идеје унитаризма и федерализма, прожимале су поднете нацрте устава. И једна и друга идеја, како говоре нацрти устава, у спектру своји различитости, носиле су и подидеје, међу којима се истицала идеја корпоративизма. Талас идеје о корпоративној држави долазио је и из Италије, у којој је незадовољство Версајским миром и кризом демократије дало крила новој политичкој снази – фашизму, али и из крајева са нерешеним статусом – Истре и Ријеке, где је некадашњи србофил, песник Д'Анунцио био перјаница ове идеологије.

Уставотворна скупштина састала се 12. децембра 1920. године у Београду. Опозиција је поставила питање наметнутог Пословника и тражила његову измену. Председништво Скупштине и влада предложили су да се о промени одлучи након конституисања скупштине и за то придобили мање странке. Већина је изабрала Одбор за ревизију Пословника и изгласала небитно измењен Пословник. Посланици Хрватске републиканске сељачке странке нису ушли у скупштину сматрајући да заклетва владару прејудицира облик владавине тј. монархију. Комунисти, социјалисти и републиканци положили су заклетву уз ограду да то чине само да би могли да учествују у раду, али да остају при републиканском опредељењу.¹² У Уставни одбор ушла су 42 посланика странака сразмерно броју добијених мандата. Задатак одбора био је претрес уставних нацрта. Осим владе, уставне нацрте поднели су Народни, Југославенски, Земљораднички, Социјалистички и Републикански клуб, Југословенска муслиманска организација, др Јосип Смодлака и др Анте Трумбић. Заступници Хр-

¹² Исто, стр. 178.

ватске републиканске сељачке странке су у Загребу априла 1921. године симболично донели Устав неутралне сељачке републике Хрватске. Комунистички клуб није поднео нацрт, јер је сматрао да грађански политичари не би прихватили начела совјетског устава који би они предложили.¹³

Како су се ствари одвијале, било је неспорно да ће владин нацрт устава подразумевати унитаристичко уређење. Централизам је одликовао и још неке нацрте устава. Социјалдемократи су, на пример, у националном питању заступали унитаризам уз незнатну децентрализацију, а у погледу облика владавине парламентарну републику. Њихов нацрт је штитио приватно власништво, али и ограничавао капиталистичко привређивање интервенцијом државе која има државни привредни сектор. Штито се мали земљишни посед док је велепоседе могла имати само држава. Тражена је заштита радника и социјализација великих предузећа када социјалисти победе у парламентарној борби.

Југословенски клуб, који су чинили посланици Словенске лјудске странке, Хрватске пучке странке и Буњевачко-шокачке странке, подржавао је централизам уз широку децентрализацију на верском критеријуму. То је можда логична последица идеолошких одређења једног од њихових лидера, Антона Корошеца, који је, пре но што се отиснуо у политичке воде, био католички свештеник. Као потписник Мајске декларације, он се залагао за тријализам у Хабсбуршкој монархији. Историја је показала да је, као министар унутрашњих послова Краљевине Југославије, чврстом руком умео да брани и унитаризам.

Њиховим нацртом устава предвиђено је постојање 6 покрајина, и то: три с католичком већином (Хрватска и Славонија с Међимурјем, Далмација с Босном и Херцеговином и Словенија) и три с православном (Србија с Македонијом, Црна Гора и Војводина - Банат, Бачка и Барања). Нацртом су предвиђене две врсте органа власти: државне (краљ, дводомно народно представништво и државна влада) и покрајинске (скупштина и влада). Покрајински органи су под надзором централних органа. Дводомно представништво састоји се од: Политичке скупштине посланика бираних из читаве државе и Социјално-економске скупштине делегата организација, сталежа и занимања која одлучује о економским питањима.¹⁴ Визија државе и клерикална подлога овог нацрта устава указују на утицај корпоративизма и идеје ограничене децентрализације.

Земљораднички клуб је у свом нацрту устава предлагао да се држава устроји као сељачка, децентрализована, парламентарна монархија. Власт влада-ра, по овом нацрту, ограничава скупштина и њој одговорна влада. Скупштина би имала елементе корпоративизма. Чинили би је представници струковних, посебно задружних организација. Идеју сељачке државе касније је најдетаљније разрадио земљораднички лидер, професор Драгољуб Јовановић. Левичарска одређења Земљорадничког блока, касније су приближила ову

¹³ Исто, стр. 179.

¹⁴ Исто.

политичку опцију социјалистима и комунистима, али њихови програми су увек имали елементе корпоративног уређења.¹⁵

Меки приступ децентрализацији имао је Анте Трумбић, челник Југословенског одбора, ватрени Југословен и министар у прелазним владама. Он је предлагао да се задрже дотадашње покрајине на које ће централна власт пренети део својих овлашћења и тако остварити широку самоуправу.¹⁶

Федералистички приступ уређењу државе имао је нацрт Народног клуба (Хрватске заједнице, „заједничара“). Израдили су га др Матко Лагиња и проф. Ладислав Полић. Њихова политичка опредељења, како у време Аустро-Угарске монархије, тако и након њеног распада, указивала су на разлоге за федералистички приступ, али и компромис са осталим опцијама. Истријанин, Матко Лагиња, био је поборник Мајске декларације, демократа по убеђењу, али и Југословен са јасном идејом целовитости југословенског простора и упорни борац против италијанског иредентизма у Истри.¹⁷ Ладислав Полић, професор свеучилишта у Загребу, један од лидера хрватских федералиста, струком одређен за заступника Краљевине СХС при Међународном суду у Хагу и Лиги народа у Женеви.¹⁸ Нацрт устава чији су они били творци, с обзиром на национално питање био је федералистички, али је опортунистички прихватио монархију. Држава би по овом нацрту имала шест покрајина: Србија с Македонијом, Црна Гора, Војводина (Банат, Бачка и Барања), Босна и Херцеговина, Хрватска, Славонија и Далмација и Словенија. Државни послови би били подељени између државе и покрајина, као и органи власти. Државни органи (краљ, дводомно представништво, влада) требало би да буду надлежни само за државне послове, а покрајински (представништва, владе и шефови егzekутиве) за аутономне послове. Покрајински сабори, по овом нацрту устава, самостално би доносили законе које потврђује краљ. У случају сукоба надлежности између државе и покрајина, по овом нацрту, одлучује Уставни суд (од дванаест чланова Уставног суда шест именује краљ, а шест Доњи дом државне скупштине; краљ именује судије из редова кандидата које предлажу покрајински сабори, а Доњи дом бира између кандидата које предложи Горњи дом у који већину посланика бирају покрајински сабори).¹⁹

Умерена федералистичка идеја била је једна од одлика нацрта устава који је сачинио Јосип Смодлака. Рођен у далматинском залеђу, политичко ангажовање је почео као Старчевићевац, али је већ од 1905. године, оснивањем листа „Слобода“ и Хрватске демократске странке постао и остао заговорник

¹⁵ Опширније: Д. Јовановић, *Сабрана дела, том 3 и 4*, Београд 2009.

¹⁶ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш 2011, стр. 180.

¹⁷ <http://istra.lzmk.hr/clanak.aspx?id=1516>

¹⁸ Опширније: I. Perić: *Hrvatska i svijet u XX. stoljeću*, Zagreb, 1995.

¹⁹ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш 2011, стр. 180.

хрватско-српског јединства и убеђени Југословен.²⁰ Он је, уместо дотадашњих државно-правних целина, предлагао поделу на 12 покрајина (према економским и географско-прометним критеријумима) које имају аутономију, а делом су подвргнуте централној државној власти. Такав приступ је сагласан са његовим залагањем за компромис између федералистичке и унитаристичке идеје. Према његовом нацрту дванаест покрајина, које нису имале племенске, већ географске и економске атрибуте, носиле би називе: Подунавска Србија, са главним градом Београдом, Војводина, са главним градом Новим Садом, Славонија, са главним градом Осијеком, Хрватска, са главним градом Загребом, Словенија, са главним градом Љубљаном, Далмација, са главним градом Сплитом, Крајина, са главним градом Бања Луком, Босна, са главним градом Сарајевом, Поморје, са главним градом Дубровником, Рашка, са главним градом Новим Пазаром, Моравска Србија, са главним градом Нишем и Македонија, са главним градом Скопљем.²¹ Занимљиво је да се Смодлака држао традиције и корена појединих историјских чињеница, па је то ставио у контекст назива „поглавица“ наведених дванаест покрајина. Како стоји у члану 166. Нацрта устава, покрајински поглавица у Војводини носио би назив Војвода српски, у Подунавској и Моравској Србији, Рашкој, Крајини, Поморју и Македонији, носио би назив Велики жупан, у Хрватској, Славонији, Далмацији и Босни, Бан, а у Словенији Кнез Словенски.²² Према члану 165. Нацрта устава, покрајинске поглавице именује краљ са мандатом од пет година, на предлог владе, а по саслушању Државног савета.²³ Свака покрајина имала би Сабор, као највише изабрано тело, чији се посланици бирају на слободним изборима са једнаким правом гласа (члан 170. Нацрта). Сходно надлежностима Сабора, побројаним у члану 178. Нацрта, може се закључити да би Сабор вршио неку врсту законодавне власти, какву имају федералне јединице у слично устројеним државама. Акти Сабора носили би назив Уредбе, али према члану 179. Нацрта устава, имали би снагу закона. Извршну власт, поред покрајинског поглавице, вршила би Покрајинска управа састављена од четири лица, коју на три године именује Сабор. Чланови Покрајинске управе носили би назив Покрајински управници (члан 183. Нацрта). Може се закључити да су неки принципи, постављени у овом Нацрту устава, послужили за територијално и административно уређење државе у време Шестојануарске диктатуре, а потом у октроисаном „Септембарском уставу“.

Нацрт устава са федералистичким елементима сачинио је и Стојан Протић. Као председник прве владе заједничке државе, може се закључити, да је видео

²⁰ Био је запажени дипломата у Краљевини Југославији, убеђени антифашиста који је за време Другог светског рата пришао Народно-ослободилачком покрету, а потом био дипломата и у новој Југославији.

²¹ Ј. Смодлака, *Нацрт југословенског устава*, Загреб – Београд 1820, стр. 13.

²² *Исто*, стр. 60.

²³ *Исто*, стр. 61.

проблеме у најави, које би са собом донело чисто унитаристичко уређење. Он је након разлаза са Светозаром Прибићевићем, настојао да делимично задовољи хрватске захтеве, који су листом тражили децентрализацију и покрајинску аутономију. По овом нацрту Краљевина би била подељена на девет покрајина (Србија, Стара Србија са Македонијом, Хрватска и Славонија са Ријеком, Истром и Међимурјем, Босна, Црна Гора са Херцеговином, Боком и Приморјем, Далмација, Срем са Бачком, Банат, Словенија са Прекомурјем). Подела на области урађена је по белгијском моделу, а покрајинска самоуправа подређеног законодавства, по енглеском.²⁴ Територије покрајина, како се може видети, одређене су комбинацијом традиционалних и географских, а никако етничких и конфесионалних критеријума. Случајно, или не, по сличном критеријуму створене су у време диктатуре бановине (било их је такође девет), што је пресликано и у октроисаном уставу који је следио.

На крају, треба се осврнути и на Нацрт устава Хрватске републиканске странке, који није дошао до Уставног одбора, нити је њему упућен. Нацрт Хрватске републиканске сељачке странке, како наводи проф. М. Павловић, назван је „уставном провокацијом“.²⁵ То није била само израда нацрта, већ својеврсни гест непризнавања државе и владара. Хрватска републиканска сељачка странка је објавила бојкот Уставотворне скупштине, али је изашла на изборе као Хрватска пучка сељачка странка. Вођство је закључило да неће учествовати у раду скупштине, јер не признају конститутивност Прводецембарских аката, Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, па ни скупштину у коју не улазе и због одредбе Пословника о заклетви владару. Странка је 14. маја 1921. године објавила свој уставни нацрт, тзв. Радићев устав. Социјалном питању у „Радићевом уставу“ дато је место само као сељачком, док радничком питању није посвећено довољно пажње. Национално питање и државно-правни историзам по значају су стављени на прво месту. Нацртом је предложен федерализам са очигледним утицајем идеологије праваштва. Предложено је остварење сељачке републике. Нацрт полази од гледишта о националном „плурализму“ југословенских земаља, односно истиче се вишенационалност народа. Говори се о постојању три нације (хрватска, српска и словенска) па се предлаже да се држава уреди тријалистички са „три праве народне државе“, као израз националног суверенитета три народа. По нацрту постоје „још полуплеменске и полухисторијске домовине: Црна Гора, Македонија и Босна и Херцеговина“, чије ће становништво плебисцитом одлучити којој ће се од три „праве државе“ прикључити и какав ће имати статус у заједничкој држави. У држави постоје заједнички и федерални органи власти. Заједнички орган је представничко тело, састављено од сразмерног броја делегата представништва држава чланица и оно одлуке доноси кон-

²⁴ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш 2011, стр. 181.

²⁵ Опширније: М. Павловић, *Српска правна историја*, Крагујевац 2006.

сензусом. Код спољних послова нацртом је истакнуто да је Хрватска „миротворна, човјечанска и неутрална република“ па о употреби свог домобранства одлучује сама. Државе чланице имају засебне финансије и сразмерно доприносе покрићу заједничких трошкова државе. Нацрт није спомињао врховну извршну власти заједничке државе што води закључку да би егзекутива требало да остане у надлежности држава чланица. Зато је нацрт био ближи конфедерацији него федерализму.²⁶

4. Завршна разматрања

Са сплетом наведених идеја, утканих у поднете нацрте устава, ушло се у завршну фазу усвајања текста који ће се наћи пред Уставотворном скупштином. Владин предлог нацрта устава имао је право приоритета у расправи пред Одбором. Уставни одбор, према одредбама Пословника, расправљао је о владином нацрту од 4. до 15. фебруара 1921. године. Од 42 члана, 23 је гласало за, а 19 против нацрта. Након тога одбор је расправљао о појединим члановима нацрта. Странке су захтевале да се социјално-економски односи регулишу уставом, па је влада накнадно у нацрт унела одељак о њима, између осталог и да би се придобио Земљораднички клуб.

Претрес уставног нацрта у пленуму трајао је од 14. априла до 12. маја. Нетрпељивост владе и опозиције попримала је размере чак и физичких сукоба. Пре гласања о начелном прихватању нацрта устава, Народни клуб је оспорио право скупштине да донесе устав за хрватски народ и напустио скупштину. У јуну је из скупштине изашао и Комунистички клуб јер „се у једном законодавном телу тргује народним интересима“, а потом је и Југословенски клуб прекинуо рад. Уочи гласања од опозиције били су присутни само земљорадници, републиканци и социјалдемократи.

Земљорадници су 27. јуна изјавили да неће гласати за владин предлог Устава па је влада остала без нужне натполовичне већине. Влада је истог дана склопила споразум са 10 посланика Словенске кметијске странке (Богумил Вошњак је касније постао дипломата), посланицима Џемијета и Муслиманским клубом (Пашић је челницима, углавном беговима из Македоније и Косова обећао накнаду у случају да им се аграрном реформом одузме земља) који су пристали да гласају за владин нацрт. На Видовдан 28. јуна 1921. године за Устав су гласали посланици радикала и демократа, кметијци и припадници Џемијета. Против су били већина земљорадника, социјалдемократи, републиканци и Анте Трумбић. Од 419 посланика, 161 није био присутан, гласало их је 258, 35 је било против, а 223 за. Федералистичке идеје, склоњене су у страну да чекају боља времена. Заговорници корпоративизма јавили су се у време диктатуре,

²⁶ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш 2011, стр. 180.

надајући се прилици да ће њихове идеје ући у октроисани устав. Федералистима, који су се залагали за отклон од етничких и конфесионалних подела и за географску и економску основу административних јединица, трачак наде оставила је бановинска поделе током диктатуре.

Сутрадан је регент Александар положио заклетву на Устав. На повратку у Двор на њега је неуспешно извршио атентат солунски добровољац, комуниста Спасоја Стејић.

Nebojša Randelović, Ph.D., Full-time Professor

Faculty of Law, University of Niš

Sara Mitić, LL.M., Assistant

Faculty of Law, University of Niš

FEDERALISTIC IDEAS IN THE DRAFTS OF THE CONSTITUTION FROM 1921

Summary

Federalist ideas in the drafts of the constitution in 1921 were one of the features of the process of creating the Vidovdan Constitution. They also marked the later state and legal development of the Kingdom of Yugoslavia, the crisis of parliamentarism, dictatorship and later events, until the formation of the Banovina of Croatia and the collapse of the Kingdom of Yugoslavia. In the content of the theme of this paper it is worth mentioning the tendencies of the Croatian Republican Peasant Party and the ideas of Stjepan Radić, but also other draft constitutions (eg the draft constitution of Josip Smolaka and similar draft constitutions). It is especially interesting to consider the idea of Stojan Protić. Although he was an exponent of the policy of the People's Radical Party, he advocated a draft constitution with elements of federalism. These ideas left a deep mark in the constitutional problems of the common state, although the hallmark of its existence, until its collapse, was the aspiration towards unitarism.

Key words: constitution, federalism, unitarianism, centralism, constituent, monarchy.

*Др Јелена Вучковић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 342.4(497.1)"1921/1939"

DOI: 10.46793/zbVU21.107V

ВИДОВДАНСКИ УСТАВ - СИМБОЛ (НЕ)ЈЕДИНСТВА ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ

Резиме

У раду аутор на примеру Видовданског устава анализира једно од основних полазишта теорије уставног права по коме устав као највиши формални правни акт истовремено представља и симбол јединства и животне снаге једне државе, ознаку њеног идентитета и фактор друштвене интеграције. Уколико успе да конституише правни и друштвено-политички поредак, устав има своју будућност. Са аспекта оваквог теоријског дефинисања, Видовдански устав само је делимично испунио своју функцију. Настао три године након уједињења у заједничку државу народа истог етничког, али посве различитог културног, верског, економског и историјског порекла, више је постао симбол, а мање фактичка и правна реалност.

У раду ће бити анализирани друштвено-политичке околности које су довеле до његовог доношења и усвајања као и разлози који су отворили питање његове промене управо од тренутка када је донет и ступио на снагу. Уколико знамо да су за квалитет једног устава пресудни његова унутрашња својства, његова садржина, околности под којима је донет, начин на који је донет, намере и циљеви уставотворца, јасно је да Видовдански устав, осим што је постао формално-правни симбол уједињења, није могао да задовољи супротстављене тежње српског и хрватског, па и словеначког политичког естаблишмента, интелектуалне елите, али и самог становништва. Српски политички курс уједињења подразумевао је унитарно уређење, монархијски облик владавине на челу са династијом Карађорђевић и државу која ће у својим границама имати све припаднике српског народа. Хрватска политичка елита је нову државу видела као прелазно решење на путу ка осамостаљењу и остварењу вишевековног сна о самосталној хрватској држави, на темељу идеологије историјског и државног права. Словенци идеју уједињења доживљавају превасходно као заштиту од германизације којој су у оквиру Аустро-Угарске монархије непрекидно били изложени. Тако ће разлике у приступу идеји уједињења постати клица сукоба у будућој заједничкој држави. Антагонизме и међусобно супротстављене ставове Видовдански устав није могао да разреши, већ их је додатно продубио. Ипак, његова

важност огледа се у томе што показује да је право немоћно пред друштвено-политичком реалношћу уколико примарно не представља њен оквир и да је ова теза актуелна век раније, подједнако актуелна и данас.

Кључне речи: *устав, функције устава, државно уређење, Видовдански устав, политичке странке*

1. Устав и његова реалност

За суштинско разумевање уставног текста, од помоћи је анализирање теоријских полазишта о уставу и његовим својствима. Устав је највиши формално-правни акт сваке државе и симбол је самосталности и суверености њеног државно-правног поретка. Поред формално-правног значаја, устав има и интегративну функцију, симболизује животну снагу државе указујући кроз своје одредбе на околности под којима је донет, начин на који је донет, као и на намере и циљеве уставотворца.¹ Доношењем устава се утврђују основни принципи и циљеви политичког, економског и социјалног развоја друштва, као и организација државне власти.² Тако устав посматрано са аспекта његових спољних обележја јесте највиши закон и највиши општи правни акт³ који се доноси по поступку другачијем од доношења других општих правних аката (форма устава). Устав доноси или уставотворна скупштина, формирана само за ту намену (када се ради о уставном дисконтинуитету), или редовна скупштина по нарочито утврђеном поступку за промену појединих његових одредби, или устава у целини, односно за доношење новог устава (када се ради о уставном континуитету). Поред тога што је формални, највиши општи правни акт, устав је истовремено идеолошко-политички и програмско-декларативни акт⁴, јер настаје у одређеним друштвеним и историјским околностима као резултат договора или компромиса доминантних актера на друштвено-политичкој сцени. Тако његова садржина у великој мери показује околности под којима је донет, начин на који је донет, као и која је сврха његовог доношења (циљ и намера уставотворца). Садржина устава од пресудног је значаја за његов квалитет⁵, односно најјасније указује на његову реалност. Према Миодрагу Јовичићу⁶ реалност устава зависи од вредносних судова и у том смислу није могуће дати апсолутно објективну оцену његове применљивости, али би се у

¹ В. Петров, *Својства и функције модерног устава*, Правна ријеч, бр. 18/2009, стр. 236.

² Ј. Вучковић, *Нека питања промене устава*, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније* (ур. С. Соковић), књ.8, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2020, стр. 115.

³ Д. Батављевић, *Уставно право*, Крагујевац, 2013, стр. 25.

⁴ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2009, стр. 45.

⁵ В. Петров, *op.cit.*, стр. 236

⁶ М. Јовичић, *Устав и уставност*, Београд, 2006, стр. 281.

обзир могла узети три гледишта. Прво гледиште тицало би се карактера и основних својстава устава (као општег правног акта и идеолошко-политичког документа и као позитивноправног текста и програмског документа), друго је везано за његову садржину (института које регулише и начина на који их регулише), док је треће везано за његово трајање.

У контексту првог гледишта, будући да се устав дефинише и као позитивноправни и општи правни акт, али и као идеолошко-политички и програмски документ, према М. Јовичићу, за његову реалност важан је однос између ових његових својстава, односно, њихова размера. Уколико је устав претежно општи и позитивноправни документ, а мање идеолошко - политички, односно програмски документ, и а ако су ови идеолошко-политички елементи усмерени на тачно одређене циљеве који се могу остварити са великом вероватноћом и у релативно скоријој будућности, онда се за такав устав може рећи да је реалан. Посматрано из угла другог гледишта, устав је акт који регулише основе државног и друштвеног уређења и требало би да буде прилагођен условима и потребама датог друштва. Да би био реално остварив, мора да испуњава бројне услове који проистичу из различитих карактеристика политичке, економске, социјалне, културне и друге природе датог друштва. Што више води рачуна о овим карактеристикама, то ће имати више изгледа да се одликује реалношћу, и обратно. Треће гледиште повезано је са временском компонентом његовог трајања, његовом старошћу, у смислу његове прилагођености новим друштвеним тенденцијама и променама које се неминовно дешавају у сваком друштву. Следећи ову логику, реалност устава би била остваривија уколико би устав био „млађи“, што наравно не мора да буде случај, јер се за оцену реалности узимају у обзир и претходне две компиненте, односно узајамно дејство свих трију компоненти.⁷

Сваки устав врши, у мањој или већој мери и симболичку функцију⁸. Он је резултат тежње и борбе за успостављањем одређеног друштвено-политичког поретка и одређеног система вредности у друштву које жели да правно уоквири своје постојање. Тако је устав симбол борбе за независност, симбол успешно окончане друштвене револуције, и заправо први јасан знак постојања одређене државе. Устав тако симболизује сувереност државне власти на одређеној територији и поставља јасне границе њеног домета како у односу на државне власти других држава, тако и у односу на остале друштвене чиниоце тог самог друштва. Зато свака држава у настајању првенствено жели да доноси устав којим се легитимизује и споља и унутра.

Ова теоријска анализа, иако донекле апстрактна, важна је за разумевање и суштинску анализу Видовданског устава. У наредним редовима учинићемо покушај да детаљније објаснимо због чега Видовдански устав, и када је у

⁷ *Ibid.*, стр. 282, 283.

⁸ В. Петров, *op.cit.*, стр. 243.

питању форма његовог доношења, и када је у питању његова садржина, тј. начин на који је регулисао друштвено-политичку реалност, није имао шансе да важи за дужи временски период. Различите политичке, економске, социјалне и културне карактеристике народа који су формирали заједничку државу, било да их сматрамо различитим племенима једног истог народа, или да их посматрамо као посебне идентитетске целине, биле су непремостив јаз који је Видовдански устав учинио само номиналним текстом.⁹ Он јесте настао као резултат једне идеје која је имала племенит циљ, да уједини народе истог порекла и сличних потреба да задрже сопствену посебност. У том смислу он је постао симбол уједињења. Али како В. Петров с правом примећује, мало је устава симбола, а много симболичних устава.¹⁰ Да би један устав био симбол, потребно је не само да траје, већ и да на изbalансиран начин установљава и регулише све потребне елементе једног друштва, да анулира његове антагонизме и истакне његове вредности. У том смислу, Видовдански устав био је само симболичан устав.

2. Идеја уједињења Јужних Словена

Видовдански устав требало је да представља „куну“ идеје о уједињењу троплеменог народа, Срба, Хрвата и Словенаца, настале готово читав век пре његовог доношења. Историјски посматрано, сви уставни су настајали као крајња реализација и конкретизација одређених идеја, створених најпре у делима познатих мислилаца и теоретичара тих времена, а потом разрађених у политичким програмима и поступцима друштвених чинилаца који су тежили да постојеће државе и друштва уреде по својој мери, али и у корист будућих генерација. Стварање заједничке државе Јужних Словена представљало је остварење идеје о заједничком животу „троплеменог народа“, у коме је свако од племена „сањао“ другачији сан. Ни један од ова три народа није био сасвим искрен у намерама и побудама због којих су уједињење желели, нити је држава била створена на макар једној заједничкој вредности. Осим сличног порекла,

⁹ Теорија уставног права познаје поделу устава коју је установио Карл Левенштајн, која као критеријум узима однос устава и друштвене стварности. Према овом критеријуму уставни могу бити, нормативни, номинални и семантички. Док нормативни уставни регулишу постојећу друштвену стварност и по њој су кројени, номинални уставни су уставни само по свом називу. Они не одговарају реалности и прављени су за неку другу, чак имажинарну реалност. Иако су правно важећи, они се не остварују јер су донети или да би прикрили постојећу неуставност, или зато што као програмски документи садрже циљеве које је немогуће остварити, или су једноставно и поред добре намере уставотвораца, уставни промашаји. Семантички уставни су они који су онтолошки нормативни и примењују се у стварности, али не дозвољавају никакву властиту промену, па самим тим и никакву друштвену промену, па и политичку промену. Видети Д. Стојановић, *Уставно право*, Ниш, 2013, стр. 57.

¹⁰ В. Петров, *op.cit.*, стр. 243.

Срби, Хрвати и Словенци имали су другачији културни, верски, економски и друштвено-историјски развој, а самим тим и сасвим другачији циљ и приступ уједињењу.¹¹ Док су Срби вековима чували свој идентитет и обичаје у оквиру Отоманског царства, и успели да своју самосталну државу остваре на Берлинском конгресу (1878. године), Хрвати и Словенци су опстајали у оквиру Хабзбуршке монархије, без аутономије, али са јасном идејом и потребом да свој национални осећај заоквире и етаблирају у самосталним државама, у чему су неколико деценија касније и успели.

2.1. Српски приступ идеји уједињења. Идеја уједињења постаје политички програм који ће обележити читав 19. век. Она је различито перципирана и обрађивана на просторима у којима су Јужни Словени живели, и у којима су били у различито правно, друштвено, политички, културно и верски организовани, од покрајина под суперматријом најмоћнијег царства, до самосталних држава. Србија и Црна Гора, иако на почетку овог века у вазалном положају у оквиру Отоманског царства, успеле су у каснијој фази да изборе независност својих држава. Подржане су од стране великих сила (Русије, Француске и Велике Британије) које су „болесника на Босфору“¹², како се тада означавало Отоманско царство, желеле да додатно ослабе одузимањем територија на тлу Европе. Тако су Србија и Црна Гора 1878. године на Берлинском конгресу биле признате као независне државе. Тиме је српско национално осећање било заокружено, што сопственом свешћу, уз свесрдну подршку цркве, што постојањем сопствене државе. Ово ће битно утицати на каснији приступ идеји уједињења. Осим тога, на ову идеју утицаће и изградња институција у Србији (иако започета пре добијања формалне независности), рађање политичких странака, непријатељски однос двеју династија, и њихова међусобна борба за превласт унутар државе. Она ће бити појачана деценију пред први светски рат падом династије Обреновић, која се ослањала на Аустро-Угарску,¹³ и доласком династије Карађорђевић, која је желела ширење државе

¹¹ Народи који су се нашли у новоствореној држави, нису се међусобно познавали, јер је унутрашња покретљивост становништва била незнатна, а спољна готово никаква, и требало је тек да сучеле своје интересе и ускладе своје циљеве. Ти циљеви, формулисани од њихових политичких представника још пре стварања заједничке државе, рефлектовали су посебност интереса која се одржала кроз читаву историју југословенских народа. Вид: Ј. Перовић, *Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (1918-1929)/Краљевина Југославија(1929-1941):настанак, трајање и крај*, Београд, 2015, стр. 3.

¹² Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш, 2012, стр. 165.

¹³ 1881. године кнез Милан Обреновић закључио је тзв. Тајну конвенцију са аустро-угарским министром иностраних послова, по којој се Србија обавезала да неће толерисати било какве политичке, верске или било које друге покушаје који би са њених територија ишле против Аустро-Угарске монархије, укључујући ту и Босну, Херцеговину и Ново-Пазарски санџак. Са своје стране Аустро-угарска је преузела сличну обавезу „у погледу

према југу, али и ка простору Аустро-Угарске.¹⁴ Тежње за уједињењем јесу биле повезане и са чињеницом да су у Босни и Херцеговини заједнички живели Муслимани, Хрвати и Срби, а у Војној Крајини, Срби. Идеја заједништва у том контексту имала је смисла, посматрано из угла српских интереса. Додатан допринос дала је и чињеница да је Србија из оба Балканска рата изашла као победник и проширила своју територију на простор Косова и Метохије (на темељу историјске чињенице да се ту некада налазила средњовековна српска држава), и вардарске Македоније, која је доживљавана као Јужна Србија. Иако је међу српским интелектуалцима и политичким естаблишментом било различитих схватања о идеји уједињења,¹⁵ преовлађујући концепт

Србије и њене династије“. Конвенција је настала као резултат уговора о тзв. Тројецарском савезу између Русије, Аустрије и Немачке којим је Аустрија задржала право да у погодном тренутку анектира Босну и Херцеговину, док су се све три силе договориле да се неће противити евентуалном будућем уједињењу Бугарске и Источне Румелије које је већ било договорено на Берлинском конгресу 1878.године. Врхунац везивања кнеза Милана за Аустро-Угарску био је члан 4 Конвенције према коме Србија неће без претходног споразума са Аустро-Угарском предузимати било какве кораке у спољној политици, нити закључивати било какве уговоре са страним државама, или дозволити на својој територији присуство било које стране војске. Конвенција је обелодањена тек 1893. године, када се на тада већ бившег краља Милана сручила лавина осуда, што због препуштања Босне и Херцеговине Аустро-Угарској, што због ограничавања суверенитета Србије. Вид.: М. Јовичић, *Устав и уставност*, *op.cit.*, стр. 673; После убиства последњег Обреновића, краља Александра (29. мај 1903), са стварањем трајне револуционарне организације *Уједињење или смрт*, познатије као *Црна рука*, поорасла је улога војске. Под покровитељством Русије, Србија је постала средиште јужнословенског покрета. Анексија Босне и Херцеговине дала је снажан подстрек српском националном осећању. Све је било у припрема рата за ослобођење и уједињење: црква, школа, штампа, књижевност. Српски научник Јован Цвијић био је категоричан да се „српски проблем мора решити силом“. Вид: Л. Перовић, *op.cit.*, стр. 5.

¹⁴ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *op.cit.*, стр. 166.

¹⁵ Пред Први светски рат, постојале су три разрађене концепције о уједињењу. Прва се наслањала на идеје Светозара Марковића које је у 20.веку преузео и разрађивао Социјалистички покрет. Грађанска левица држала се првенствено мисли Михаила Полита-Десанчића, залажући се за југословенску федерацију, понекада спомињући републику, али се више изјашњавала за монархију. Конзервативни грађански кругови ослањали су се на идеје Илије Гарашанина и кнеза Михаила колебајући се између југословенског и српског гледања на проблеме, али их не разрађују. У целини узевши, за већину политичких људи у Србији све до 1912.године није се постављало као практично питање ни уједињење свих Срба, а камоли Југословена. Зато је препуштено научницима, јавним и културним радницима да о томе мисле и расправљају. Објављивање рата Србији од стране Аустро-Угарске у лето 1914. године приморало је владу на челу са Николом Пашићем да дефинише ратне циљеве према својим савезницима, бранећи се од бугарских и италијанских захтева, и заузме став према целокупном југословенском питању. Како је у јавности претежно преовлађивало становиште да се српско питање може решавати само у оквиру општег југословенског питања на Балкану, јасно је да су влада Николе Пашића, као и целокупно јавно мњење Србије сматрале први светски рат као

југословенства био је базиран на идеји уједињења Срба и једну државу, или на постојању макар релативне српске већине у оквиру те државе. Таква држава би требало да буде унитарна и централизована, док би њен правни систем био наслонен на очување континуитета самосталне српске државе.

Сумарно посматрано, у Србији се од половине 19. века помишљало на стварање једне југословенске државе која би обухватила поред Срба, Хрвата и Словенаца, и Бугаре.¹⁶ Поред овог широко постављеног југословенског програма, грађанске странке од тог периода, поставиле су и (уско)српски национални програм, који ће доминирати, и поред јавно прокламоване идеје југословенства, кроз читав први светски рат, а касније и приликом договора о уставном уређењу заједничке државе. Почетком рата, српска влада је у својим првим прогласима говорила о одбрани независности, ослобођењу Босне и Херцеговине, и уједињењу Српства. Она је и касније, током рата, у ситуацијама када је било каквих изгледа за компромисним миром са Аустро-Угарском и Немачком истицала ово као свој ужи ратни циљ.¹⁷ То практично значи да је јавно прокламовани ратни циљ уједињења, објављен у Нишкој декларацији из децембра 1914. године представљао њен максимални ратни циљ, на исти начин како је то 1859. године, као максимални национални програм, поставио кнез Михаило. Нишка декларација усвојена је у Народној скупштини готово једногласно, уз подршку свих странака (осим социјалиста), сагласност Круне, пристанак војске, а према расположењу и жељама већине народа у Србији. Овај јавни ратни циљ подразумевао је и могао се остварити само уз нестанак Аустро-Угарске царевине. Суштински, Србија је уназад неколико деценија била свесна чињенице да је ова царевина највећа препрека уједињењу српства,

последњу велику борбу за постизање тог циља. Ратни циљ дефинисан је као уједињење јужно-словенских народа у једну државу са границама повученим по етничким границама између њих и суседних народа и држава. Видети: В. Чубриловић, *Историја политичке мисли у Србији XIX века*, Београд, 1982, стр. 331-333.

¹⁶ Илија Гарашанин се од свог „Начертанија“ из 1844. године двоумио да ли треба радити на стварању једне српске или једне југословенске државе. Суштински је био за то та држава буде што већа, и да обухвата све Србе, а помоћу и остала Јужно-Словенске народе. Он у почетку бежи од имена Југославија и позива се на традицију немањичке државе и старог Српског Царства. Шездесетих година 19. века, суочен са проблемима преговарања са Бугарима и Хрватима, одустаје од својих првобитних идеја и почиње да користи изразе „Југословенско царство“, „Србо-Бугарија“, „Бугаро-Србија“.. Сигурно је сличне дилеме имао и Никола Пашић, када је касније преговарао око уређења заједничке државе, у смислу да му је било јасно да максималистички захтеви уједињења свих Срба неће моћи бити остварени без одређених уступака. Ипак, ти уступци нису могли бити толики да иду на рачун потпуног одустајања од српског националног наслеђа, одрицањем од круне и монархијског уређења, нарочито ако се у обзир узму страдања српског становништва и терет који је оно поднело зарад стварања заједничке државе. Вид. В. Чубриловић, *Ibid.*, стр. 340.

¹⁷ *Ibid.*, стр. 334.

с тим што је било јасно да ову препреку није тако једноставно савладати. Да је то чињеница, показало се и у првим годинама „Великог рата“, када упркос војничким победама, и каснијим огромним жртвама свог становништва, није успела да приволи савезнике да је подрже на начин како је то очекивала. Силе Антанте биле су првенствено усмерене на то да приволе Италију и Бугарску да јој се придруже у рату против Централних сила, те су стога више водиле рачуна о њиховим интересима, него о интересима Србије, која је морала да се ограђује од сарајевског атентата и уверава своје савезнике да није одговорна за рат за који нико, па ни она сама, није био спреман. Нико од савезника, али не и Немачка, па и сама Аустро-Угарска којој је улазак у рат био начин да се заштити од унутрашњег незадовољства и немира њеног становништва, као и да поврати свој спољнополитички углед нарушен уједињењем Италије и стварањем Немачког царства. Италија и Бугарска постављале су своје услове, Бугарска је тражила целокупну спорну зону Македоније коју је држала Србија, а Италија је ишла још и даље. Тражила је целокупну контролу источних обала Јадранског мора, Истру, Далмацију, као и Јужни Тирол, Трст и Валону. Тако су претензије Италије и Бугарске угрожавале интересе Србије на директан начин, па је свим политичким структурама у Србији постало јасно да се као једини ратни циљ може поставити ослобођење и уједињење свих јужно-словенских народа. За српске грађанске државнике било је тако много „лакше“ поставити један југословенски државни програм, него га разрадити и спровести у дело. Они нису знали и умели како да овај програм повежу са (уско)српским националним интересом, а и међународне околности им нису ишле на руку. Када је априла 1915. године у Паризу створен Југословенски одбор као тело које је окупило део хрватске, словеначке и српске политичке емиграције из Аустро-Угарске, са циљем да ради на ослобођењу јужно-словенских народа од Аустро-Угарске и уједињењу са Србијом и Црном Гором, влада Николе Пашића издала је упутство српским заступницима у Одбору да заступају стварање унитарне југословенске државе.¹⁸ Упутство је садржало суштинско виђење идеје уједињења које је преовлађивало у Србији, и које ће се касније манифестовати у процесу доношења Видовданског устава. У њему је писало да је циљ стварање јединствене југословенске, евентуално хрватско-српске државе, уз очување националних особина сваког племена. Пашић је истакао да је јединство српског племена очувано кроз преговоре са Црном Гором о реалној унији, односно заједничкој војсци, спољној политици, трговини, комуникацији и финансијама.¹⁹ Сматрао је да се Хрватима могу учинити

¹⁸ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић *op.cit.*, стр. 169.

¹⁹ Званична Црна Гора са краљем Николом на челу, није на идеју уједињења гледала на исти начин као српска влада, односно српска династија Карађорђевић, са којим је био у рођачкој вези. Од када је 1860. године постао владар Црне Горе, најпре као принц, а од 1910. године и као краљ, Никола I Петровић Његош модернизовао је Црну Гору, изградио путну инфраструктуру, школе, банке, пошту, чак и телефонске услуге. Међутим, упоредо са тим, централизовао је

уступци, али не они који би кварили јединство државе и коначно кристалисање јединствене нације. Ти уступци би се односили на назив државе, амблеме, грађанску равноправност као и равноправност вере и писмена. Евентуално се,

своју власт, одустајући од традиционалног начина вођења политике уз консултације са племенским вођама, чиме је створио непријатеље. Своју власт додатно је ојачао 1905.године када је Уставотворна скупштина (позната као Никољданска скупштина) донела први црногорски устав који је Црну Гору дефинисао као уставну, али не и парламентарну монархију, с обзиром да је принц Никола имао одлучујућу улогу у свим питањима унутрашње и спољне политике. У правцу јачања своје власти, а тиме и стварања непријатеља исте, 1910. године принц Никола прогласио се за краља, чиме је Црна Гора постала краљевина. Краљ Никола је на свом крунисању истакао да Краљевина Црна Гора представља обновљено Краљевство Зете из 1077.године, наглашавајући везу са српском нацијом али и наглашавајући потребу постојања независне и суверене Црне Горе. Политички конфликти у овом периоду одвијали су се у скупштини између представника тзв. Народне странке, познатијих као „клубаши“ и тзв. Праве народне странке, познатије као „праваши“. „Клубаши“ су били за уједињење Црне Горе и Србије, сматрајући се Србима, док су „праваши“ подржавали политику независности и суверености црногорског краља, не доводећи у питање српско порекло Црногораца, већ сматрајући да су Срби из Црне Горе. Било је међу њима и оних који су себе сматрали припадницима интегралне црногорске нације, али нису били у већини. Суштина неслагања између Србије и Црне Горе била је заправо највише у тежњи династијских породица Карађорђевић-Петровић, раније и Обреновић, за доминацијом, односно, у томе ко се може сматрати наследником српског Цара Душана, највећег српског средњевијековног владара. Свака од ових династијских породица сматрала је да она, односно њихова држава треба да буде симбол („Пијемонт“) и стожер уједињења Јужних Словена, и има одлучујући утицај на Балкану. Након стварања заједничке државе 1918.године, тако што се Црна Гора најпре присајединила Србији, збацивши краља Николу са престола, ситуација у овом делу новостворене државе била је напета. Многи политичари и војни лидери, као и бивши краљ у егзилу били су мишљења да је одлука о безусловном уједињењу са Србијом требало да буде донета од стране легално изабране црногорске скупштине, на основама црногорског устава из 1905.године. Истичали су да је уједињење у заједничку државу требало да буде засновано на принципу равноправности свих народа, уз поштовање црногорског суверенитета. Црна Гора је по њима требало да буде конститутивни елемент заједничке државе, а не само српска провинција унутар ње. Заступници ових ставова били су назавани „зеленаши“. Насупрот њима, један значајан број политичара и омладине која се деценијама раније школовао у иностранству, тзв. „бјелаши“, акт уједињења видели су као природан процес коме се годинама тежило, с обзиром да се радило о истом народу. Сукоб „зеленаша“ и „бјелаша“ ескалирао је тако на идентитетском, односно, национално-етничком питању, јер су „зеленаши“ заговарали постојање црногорске нације, одвојено од српске, док су „бјелаши“ инсистирали на национално-етничком јединству. Видети: С. Павловић, „*Who are Montenegrins? Statehood, identity and civic society*“, In *Montenegro in Transition, problems of identity and statehood*, Florian Bieber (ed.) Baden, 2003, 88-90. Ова подела унутар српског идентитетског питања била је од огромног значаја у одређивању даље судбине заједничке државе, и односа у њој, јер је подстакло припаднике других народа, или племена, да инсистирају на очувању сопственог националног идентитета, што је спречавало могућност стварања новог, југословенског идентитета. Многа од ових питања постављају се и данас, и предмет су политичких размирица и сукоба.

по Пашићу, могло размишљати о оснивању хрватског покрајинског сабора, с тим да се устав нове државе донесе и важи на читавој територији будуће државе. Слични уступци могли су се учинити и Словенцима.²⁰ Хрватски део Одбора, предвођен Франом Супилом, заступао је федеративно начело и сматрао да се унапред треба постићи споразум о уједињењу. Супило је предлагао и оснивање Хрватског одбора, који би прекинуо сарадњу са Србијом и одвојио се од Југословенског одбора, али је то било одбијено. Из свега овога можемо закључити да су ставови свих чинилаца у процесу уједињења били толико супротстављени, још у периоду преговарања и потпуне неизвесности око тога да ли ће уопште до уједињења и доћи, да је било реално очекивати да се поделе само могу даље продубљивати. То се и догодило у поступку доношења Видовданског устава.

2.2. Хрватски приступ идеји уједињења. Идеја заједништва код хабзбуршких Јужних Словена била је нарочито изражена у доба илинизма.²¹ Настала је под утицајем панславизма, покрета који је пропагирао идеју сарадње и одбране словенских народа од других етничких група, пре свега Германа. Елементи ове идеје нашли су своје место у илирском покрету у Хрватској, при чему се идеја сарадње Словена свела на Јужне Словене. Уједињење Јужних Словена ни у Хрватској није посматрано на јединствен начин, с обзиром на чињеницу да се у овом периоду она налазила у два дела монархије, и под три различита управна режима. Након стварања дуалне монархије (Аустро-Угарске) 1867. године, Истра и Далмација су се нашле у оквиру Аустрије под утицајем германизације и италијанизације, док су Хрватска и Славонија под политичким утицајем Угарске и подвргнуте мађаризацији. Осим тога, турски ратови у 15. и 16. веку опустошили су велики део старих хрватских земаља, Славонију, Лику, Банију, северну Далмацију и Босанску Крајину. Под турским притиском старо хрватско становништво ових области је избегло, изгинуло или било одвучено у робље. Од краја 15. века области између реке Врбаса и Купе, Драве и Јадранског мора Турци насељавају становништвом које је претежно дошло из старих српских земаља некадашње немањинке државе. То ће у битноме променити структуру становништва на старом хрватском тлу. Новопридошло становништво са собом носи своју традицију и културу, што ће у знатној мери утицати на културне и политичке односе Срба и Хрвата, нарочито када у 19. веку код Хрвата почне илирски препород. Становништво које се под утицајем Турске пресељавало у ове крајеве, прелазило је на страну Аустрије и од стране аустријских војних власти било подстицано да задржи свој статус слободних сељака. То је значило да ће остати непотчињени хрватским феудалцима, да ће задржати своју самоуправу под банским властима, слушати само војне команданте и вршити војну службу на граници

²⁰ Ж. Баргуловић, Н. Ранђеловић *op.cit.*, стр. 169.

²¹ *Ibid.*, стр. 165.

против Турака. Тако се развила Војна крајина, посебна и из цивилне Хрватске издвојена област са својим посебним положајем и грађанским и војним уређењем.²² Након припајања Војне крајине цивилној Хрватској 1881. године, велики број српског становништва постаје важан чинилац политичког живота Хрватске и Славоније. У том смислу, на идеју уједињења код Хрвата након Илирског покрета утицале су две струје. Једна, која је била заснована на југословенству и која ради на културним и политичком зближавању Хрвата и Срба у Хрватској и на целом словенском Југу, са крајњим циљем стварања заједничке државе. И друга, која се под утицајем католичке цркве противи идеји било какве културне и политичке заједнице Хрвата и Срба, заговарајући идеју национално искључиве, на темељима хрватског државног права засноване хрватске државе. Прва идеја била је преовлађујућа у Хрватској током друге половине 19. века и почетком 20. века,²³ да би њен утицај слабио током периода настанка прве југословенске државе. Прве значајне несугласице настале су већ након потписивања Прводецембарског акта о уједињењу, по питању његове правне природе, као и око правног континуитета новонастале државе са Краљевином Србијом. Док су српске власти славиле формирање Државе Срба, Хрвата и Словенаца, Хрвати су оспоравали легалитет и легитимитет овог акта, истичући да он није ратификован ни у једном од парламената држава које су се ујединиле. Српска војска окарактерисана је као окупациона сила, што је повећавало неповерење и нетрпељивост према српској власти код несрпског становништва у Хрватској, и резултирало сукобом хрватских војних снага са српском војском у којем је убијено 13 и рањено 17 хрватских војника.²⁴ Суштина мимоилажења у ставовима око уједињења и стварања заједничке државе са аспекта хрватског политичког естаблишмента била је у немогућности прихватања унитарног уређења заједничке државе и династије Карађорђевић као њеног носећег стуба. Хрватски приступ идеји

²² В. Чубриловић, *op.cit.*, стр. 318-322.

²³ „После балканских хрватски политичар и публицист Франо Супило, гледао је у Србији снагу која треба да помогне ослобођењу осталих јужно-словенских народа од Аустро-Угарске. Почетак Првог светског рата схватао је као догађај који ови народи треба да искористе за своје ослобођење и уједињење са Србијом и Црном Гором. Али, рано га почиње нагризати сумња да је гледиште српске владе о карактеру будуће југословенске државе сувише искључиво и да је бременило опасношћу од српске доминације. Он је осетио да би та искључивост могла бити сметња ослобођењу јужнословенских народа од Аустро-Угарске, миру у Европи и особеностима које хрватски народ жели да очува у југословенској држави. Ова питања биће главни предмет спора између Владе Краљевине Србије и Југословенског одбора у Лондону, и предмет Супиловог размимоилажења са Хрватима у Југословенском одбору.“, Л. Перовић, „Од централизма до федерализма, Загреб, 1984, стр. 140.

²⁴ I. Ivašковић, *The Vidovdan Constitution and Alternative Constitutional Strategies*, Zbornik PFZ, 68, 3-4/2018, стр. 527.

уједињења заправо треба посматрати на три нивоа. Први, да је она већ дуго живела у саставу једне монархије, без реалне аутономије и подељена између различитих интересних сфера, али са јасном идејом потребе очувања сопственог идентитета на темељима историјског државног права. Други ниво је чињеница да велики део становништва у Хрватској јесу чинили Срби, који у одређеном тренутку постају и значајан политички чинилац који није било могуће занемарити. Срби су као политички чинилац имали тежњу повезивања са сопственом матицом, али уз флексибилнији став и спремност да се српско питање реши кроз уједињење свих Јужних Словена и стварање заједничке државе на концепту недељивог југословенског народа.²⁵ Трећи ниво повезан је са чињеницом да су хрватски конзервативни кругови блиски католичкој цркви, били склонији да питање националног идентитета решавају у оквиру Хабзбуршке монархије, са јасном аутономијом, негирајући било какву могућност културног и политичког повезивања са српским становништвом. Околности које ће се значајно променити по завршетку Првог светског рата, одлуком великих сила да Аустро-Угарску монархију сруше, у битноме ће одредити позицију сваког од ових чинилаца, не само у Хрватској, већ и у Србији, као и осталим деловима будуће заједничке државе.

2.3. Словеначки приступ идеји уједињења. Словенија је идеји уједињења приступила са намером да своје етничке територије у потпуности прикључи заједничкој држави Јужних Словена²⁶, како би се заштитила од присутне тенденције германизације. И унутар њених друштвених кругова било је различитих приступа уједињењу, мада је њен естаблишмент био спремнији

²⁵ Једна од српских политичких партија која је у други план стављала културне разлике међу јужно-словенским народима била је Демократска странка која је државу Јужних Словена видела као идеалну шансу за остварење концепта недељиве југословенске нације. Један од њених идеолога, Светозар Прибићевић, који је као политичар у Хрватској имао значајну улогу у формирању Народног већа државе Словенаца, Хрвата и Срба, а тиме и кључан утицај на прихватање Прводецембарског акта о уједињењу од стране овог тела, предводио је концепт јединственог југословенског народа, сматрајући да се он најбоље може остварити кроз јединствену државну администрацију, унитарни концепт и одбијање сваке врсте федерализма. Прибићевић је идеју уједињења првобитно видео као могућност да у њој Срби имају водећу улогу, али кроз концепт јединственог „троплеменог“ народа. Противио се оштро подели по тзв. историјским границама сматрајући да ће то само подстаћи сепаратистичке кругове финансиране споља, од стране Италије, Аустрије и Немачке, да онемогуће остваривање југословенског концепта. Зато је био изразити присталица унитаризма. Унутар саме Демократске странке биће и другачијих гледишта, а и сам Светозар Прибићевић ће своје политичке ставове драматично променити већ у првој деценији постојања нове државе. Вид.: I. Ivašković, *op.cit.*, стр. 529.

²⁶ У Словенији је Иван Цанкар 1913. године означио стратегију словенског народа у заједничкој држави, која је полазила од тога да уколико до политичког уједињења југословенских народа дође, у шта је чврсто веровао, то не може бити никако другачије до да се удруже равноправни и једнако вредни народи. Вид.: Л. Перовић, *op.cit.*, стр. 186.

на компромисе око монархијског уређења државе, бар у прво време њеног настајања. За време док је Аустро-Угарска још постојала, једна од водећих словеначких политичких опција(Словенска људска странка) сматрала је да римски католички кругови треба да имају доминантан положај и водећу улогу у подизању културне свести Јужних Словена. Њен вођа Антон Корошец је међутим јавно подржао монархијско уређење државе, сматрајући да још нема услова за увођење републиканског уређења. Унутар саме странке било је и другачијих виђења, ближих хрватским конзервативним круговима, који су се залагали за потпуно очување националних идентитета, потпуну културну аутономију и федерално уређење државе. Унутар ове странке настаће велики раскорак између монархиста и републиканаца у почетној фази настанка државе, који ће се окончати превагом аутономашке струје. Чак ће се и сам Корошец окренути идеји републиканизма, узрокујући повлачење Словенске људске странке из заједничке владе пре избора за Уставотворну скупштину, уз оптужбе српских политичких кругова за идеју Велике Србије, доминацију српског језика и вере, милитаристичке ставове, цензуру и забрану права на слободно окупљање.²⁷

У току трајања Првог светског рата водећи кругови хрватског и словеначког политичког и друштвеног живота гајили су наду да ће Аустро-Угарска монархија бити сачувана и да ће моћи да се унутар ње организују као трећа равноправна јединица. Када је крајем 1916. године умро аустријски цар Франц Јозеф, његов наследник Карло IV понудио је силама Антанте склапање сепартног мира, што је значило одржавање дуалистичког система унутар монархије. Како то није ишло на руку очекивањима јужно-словенских народа унутар ове монархије, њени посланици у Царевинском Већу из Далмације, Истре и словеначких земаља, на челу са Антоном Корошецом, 30. маја 1917. године објавили су тзв. Мајску декларацију.²⁸ Овом декларацијом тражило се напуштање дуалистичког концепта уређења и формирање треће државне јединице која би објединила јужне Словене у Монархији по принципу тријализма, а на темељима хрватског државног права(за Хрвате) и начела народности (за Словенце и Србе). Ова идеја постојала је у политичким круговима Аустро-Угарске и пред Први светски рат, а према неким изворима, био јој је склон и сам Франц Фердинанд, престолонаследник Хабзбуршке монархије,²⁹ чија ће смрт у сарајевском атентату бити повод за објављивање рата Србији од стране Аустро-Угарске, али и за избијање једног много ширег сукоба, до тада невиђеног у светској историји. На дешавања везана за уједињење и стварање заједничке државе утицаће још једна важна чињеница, а то је споразум сила Антанте са Италијом, склопљен априла 1915. године у

²⁷ *Ibid.*, p. 526, 533.

²⁸ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба Хрвата и Словенаца*, Београд, 1924, 3.

²⁹ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *op.cit.*, стр. 171.

Лондону. Споразум је био тајни, и њиме су Италији направљени бројни уступци и дата обећања територијалног проширења, на рачун пре свега јужно-словенских народа који су живели на територији Аустро-Угарске. За Антанту је улазак Италије у рат на њеној страни био много значајнији од интереса Јужних Словена. Италији су обећани Трентин (Тирол), Трст, Горица, Градишка, Истра до Волоског, острва Црес и Лошињ и мања кварнерска острва, Далмација од Стариграда до Трогира и далматинска острва (укључујући и део Албаније, острва Додеканеза и део немачких колонија у Африци).³⁰ Потпуно је јасно због чега је узнемирење на страни словенских народа у Аустро-Угарској било велико, пре свега Хрвата и Словенаца, и због чега су, гледајући из њихове перспективе, били у ситуацији да између више неповољних опција, бирају ону која је најмање неповољна, а то је нека врста савеза са Србијом. Осим тога, проценат српског становништва на овим просторима није био мали, што је на још један начин упућивало на споразум са Србима. Са друге стране, Србија је имала статус независне државе, свој међународни положај и углед који је порастао војним успесима у току Првог светског рата. Међутим, није сасвим јасно зашто Србија није успела да на тачан начин дефинише своје циљеве и покуша да постигне неку врсту компромиса са Италијом, са којом се сада нашла у истом савезу. Било је јасно да супротстављање интересима савезника, зарад искључивог решавања сопственог националног питања, не може водити повољном исходу. Осим тога, јавно прокламован циљ уједињења „троплеменог народа“ и стварања заједничке државе Срба, Хрвата и Словенаца, није могао подразумевати компромис са Италијом, јер је представљао директну сметњу њеним територијалним интересима, а будући да је имала подршку осталих чланица Антанте, које су јој обећање о проширењу дале без много размишљања, јасно је да је Србија по овом питању остала без подршке. Њена одлука да се безрезервно окрене стварању заједничке државе, са промењеним називом и стварањем новог идентитета, под оваквим околностима, и јасним наговештајима из хрватских, донекле и словеначких политичких кругова да се на унутрашње уређење односа не гледа на исти начин, представљала је у најмању руку непромишљен потез. Донекле треба имати разумевања за овакав начин размишљања, с обзиром да се радило о почетку 20. века, када су мање-више све државе имале одређене територијалне претензије и желеле проширење своје привредне и политичке моћи над другим државама и другим народима.³¹ То је заправо и био суштински разлог избијања Првог светског рата, а не атентат у Сарајеву. У рату су правила таква, да победник одлучује о свему, о томе како ће односи у миру бити регулисани. Србија је била на страни победника, а да ли је била и победник? Њене „битке“ извојеване у рату, имале

³⁰ *Ibid.*, стр. 168.

³¹ В. Чубриловић, *op.cit* стр. 340.

су другачији исход у миру. Оне су се настављале на политичком пољу унутар победничког савеза, али су се итекако одвијале и унутар ње саме, с бзиром да је на унутрашњем плану била дубоко издиференцирана и подељена око погледа на будућу државу, што је сигурно отежавало њену позицију у спољним преговорима са савезницима. У тренутку када је хрватском естаблишменту постало јасно да Аустро-Угарска као државна творевина неће опстати, а самим тим ни идеја о добијању статуса трећег члана монархије, околности су на међународном плану за Србију биле такве, да је она могла имати очекивања да ће савезнике, нарочито Француску, моћи да увери о томе шта је за њу у најбољем интересу. Преовлађујуће схватање у водећим српским круговима је било такво, да су војни успеси и жртве положене од стране Србије довољан аргумент у преговорима о стварању заједничке државе. И то јесте било тачно, јер је заједничка држава створена, под новим именом, и границама које су одговарале свим јужно-словенским народима, са наставком међународно-правног континуитета претходне, српске државе (Краљевине Србије). То међутим није било довољно за решавање унутрашњих питања и унутрашњих антагонизама, па је из данашњег угла посматрано било много лакше створити државу, него обезбедити њен опстанак. За опстанак је важно да сви њени чиниоци, сви најважнији њени елементи буду постављени тако да систем као целина функционише. Са идејама и вредностима њених конститутивних чланова, Срба, Хрвата и Словенаца, представљеним у претходним редовима, али осталих народа који су насељавали ове просторе (Муслимана, Црногораца, Македонаца), јасно је да то није било могуће. Устав који је требало донети на оваквим основама, није могао имати перспективу.

3. Видовдански устав и његов легитимитет

Након потписивања Прводецембарског акта о уједињењу било је потребно пронаћи начин да новоформирана држава функционише у правном, политичком и друштвено-економском смислу. У правном смислу, новостворена држава требало је да обједини правна правила из шест различитих правних подручја: Словеније и Далмације, Хрватске и Славоније, Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине и Војводине.³² По мишљењу Слободана Јовановића, новостворена Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца била је, са уставноправног гледишта, нова држава.³³ Уставноправни приступ

³² Краљевина СХС-Врховни касациони суд, www.vk.sud.rs, приступљено 12.08.2021. године.

³³ Стварање државе СХС није изазвало никакав прекид у дотадашњем систему међународних уговора краљевине Србије: зато, са гледишта међународног права, држава СХС јесте стара држава. Стварање те државе, изазвало је, напротив, потпун прекид у дотадашњем уставном стању краљевине Србије: зато, са гледишта уставног права, држава СХС јесте нова држава. Вид.: С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба Хрвата и Словенаца*, *op.cit.*, стр. 21.

одређивања правног статуса новонастале државе, такође је имао различита гледишта, која су важна јер су наставила даље разрађивање теоријских и политичких идеја најважнијих учесника овог процеса. Сва та становишта, односно различити уставноправни приступи, довели су до тога да је Видовдански устав усвојен три године након акта о уједињењу, већином која иако са правног аспекта може бити сматрана довољном, са аспекта његовог легитимитета, односно усклађености са одговарајућим вредностима друштва, спорном. Ово јесте важно, јер показује да један устав, колико год да јесте, а јесте, пре свега правни акт, нема своју праву вредност и применљивост уколико није производ ширих друштвених чинилаца и околности. Начело легалитета, које подразумева да нема правног акта уколико није усвојен по одговарајућој правној процедури, и *vice versa*, да је правни акт правни, уколико је та процедура испоштована, у случају Видовданског устава, показује се предметом различитих тумачења.

Према првом мишљењу, држава СХС представљала је продужетак краљевине Србије, с обзиром да су се Јужни Словени из Аустро-Угарске овој краљевини придружили, а нису се са њом ујединили. Тачно је да су у тренутку када су схватили да Аустро-Угарска престаје да постоји, прогласили уједињење Јужних Словена унутар ове монархије у самосталну државу Словенаца, Хрвата и Срба. У том смислу, 24. новембра 1918. године основано је Народно веће Словенаца, Хрвата и Срба као врховни орган новостворене државе, чији су представници 1. децембра у Београду потписали акт о уједињењу. Иако је било елемената на основу којих је ова држава могла бити призната, на међународном нивоу се ово није догодило. Тако је државу Словенаца, Хрвата и Срба, признала једино краљевина Србија. Према заступницима првог гледишта, придруживање ових територија, за Србију која је већ имала своје унутрашње уређење, значило је да га у потпуности мора променити и прилагодити новом, српско-хрватско-словеначком становништву, а то није могло бити на основама равноправности. Промена уређења није значила да стара српска држава престаје да постоји, већ се радило о старој српској краљевини коју су сада поред Срба, и Хрвати и Словенци признавали за своју. Да је то тачно, видело се по томе што је у новој држави остала српска династија Карађорђевић, и томе што је устав држава СХС уствари преуређени устав из 1903. године. Према овом мишљењу, било је сасвим природно да новооснована држава буде продужетак краљевине Србије, јер је до њеног стварања и дошло захваљујући Србији и њеним напорима у Првом светском рату, односно право на уједињење извојевала је Србија на бојном пољу. Пошто је то њена творевина, мора носити њено политичко обележје.³⁴ Јасно је да је овакво мишљење било заступљено у српским политичким круговима, и представљало је разраду идеја српске грађанске буржоазије наслонене на идеју проширења Србије и уједињења свих

³⁴ *Ibid.*, стр. 15.

Срба који су живели на просторима Аустро-Угарске израженим још у „Начертанију „ Илије Гарашанина из 19. века.

Према другом мишљењу, да би се разумела права природа државе СХС, требало би поћи од тога да је у тренутку њеног стварања постојала једна самостална српска држава, али и једна самостална хрватска држава. Према овом мишљењу, Хрватска је кроз векове живела својим засебним државним животом, с тим да је у појединим периодима њена самосталност била умањена (као што је то било у време њене егзистенције у оквиру Аустро-Угарске монархије), али не и уништена. Тако је у тренутку слома Аустро-Угарске монархије, а на темељима својих неспорних историјских права, постала потпуно независна држава. Србија и Хрватска су се нашле једна према другој као две потпуно слободне државе, које су се могле само путем свог добровољног пристанка сјединити. Према овој аргументацији, Хрватска је пре ступања у заједничку државу преговарала са Србијом, иако не директно, већ преко Народног Већа на које је пренела своју врховну власт, да у њено име и име свих осталих Јужних Словена, преговара са Србијом око уређења будуће државе. Том Већу, Хрватска се потчинила само привремено, ради једног, одређеног циља, да дође до што бржег споразума са Србијом. Ако до тог споразума не би дошло, Хрватска је била спремна да из тог привременог тела иступи, и да се опет стави на темеље свог историјског државног права. Тако је Прводецембарски акт о уједињењу за Хрвате представљао један правни акт, једну врсту погодбе између аустро-угарских југословена и краљевине Србије, који је у случају било какве нејасноће требало тумачити у складу са упутствима које је Народно Веће издало својим изасланицима пред њихов полазак у Београд. Та упутства су садржала минимум услова под којима би аустро-угарски Јужни Словени ступили у државну заједницу, и о којима се морало водити рачуна да би се то сједињавања сматрало добровољним. Оно што је била суштина ових упутстава је да Хрвати пристају да жртвују своју посебну државност зарад стварања једне заједничке српско-хрватско-словеначке државе, само под условом да устав те државе буде донет на једној слободно изабраној Уставотворној скупштини, која би решавала без племенског надгласавања. С обзиром да се то није догодило, и да устав јесте донела слободно изабрана Скупштина, али искључиво српском већином, насупрот удруженим Хрватима и Словенцима, онда се могло сматрати да Хрвати не могу признати Видовдански устав, као устав своје државе. Све док је то тако, њихово историјско државно право није престало. Да би дошло до стварања заједничке државе СХС, морало би да дође до споразума између самосталне српске, и самосталне хрватске државе, о заједничком уставу. Почетни захтев Хрватске се састојао у томе да држава буде подељена на један мањи број племенски-историјских покрајина, које би представљале државице једне савезне државе, а могле би да представљају и савез држава. Без тог споразума,

држава СХС не постоји.³⁵ Претходни делови рада упућују на то да су овакве ставове заступали представници хрватских конзервативних политичких снага, за које није постојала никаква могућност заједничког живота у унитарно уређеној држави, у којој би Народна скупштина делила власт са краљем, и то из српске династије Карађорђевић, како је то било предвиђено Видовданским уставом.

Треће мишљење је полазило од тога да Срби, Хрвати и Словенци представљају један народ који је услед историјских околности остао без своје заједничке националне државе. Колико год да постоје разлике у именима, вероисповестима, азбукама, политичким установама и културном животу, свест о националном јединству је код ових народа много јача, него њихове разлике. На основу тога су одлучили да, поред свега што их је раздвајало у прошлости, и што их раздваја у садашњости, створе заједничку државу. Према стању ствари које је постојало, стварање те државе није се могло извести на историјској основи, јер све што се током историје развило од политичких установа Срба, Хрвата и Словенаца, служило је њиховом племенском сепаратизму, и отежавало њихово политичко уједињење. Први услов за стварање заједничке државе био је раскид са сваким државноправним историзмом, са свим историјским границама које су српско-хрватско-словеначки народ раскомадале на неколико држава и покрајина. У том смислу, морали су бити избрисани и сви историјски устави који су постојали у тим границама. Држава СХС је морала бити нова држава, са новим уставом. Као што је предвиђено ново име државе, нова застава и нови грб, тако је и устав нове државе донела нарочита, за ту прилику изабрана Уставотворна Скупштина. Она је радила онако као што раде револуционарне Скупштине, почела је државни живот из почетка, не водећи рачуна о прошлости. Због тога што се устав држава СХС не може довести у везу ни са једним ранијим уставом, са гледишта уставног права, држава СХС је једна нова држава. Да је правни живот од уједињења почео тако што би устав краљевине Србије био протегнут на целу државу СХС, или да је Уставотворна Скупштина извршила уставну промену по прописима српског устава, онда би се могло тврдити да је држава СХС са уставноправног гледишта продужетак краљевине Србије.³⁶ Ово треће мишљење заступали су грађански, претежно социјалдемократски оријентисани политички кругови, они који су били свесни опасности инсистирања да државноправном, историјском принципу стварања заједничке државе у којој би, уместо да буду превазиђене, биле наглашене племенске разлике. Овакав начин размишљања је нарочито био присутан међу становницима бивше аустро-угарске покрајине, претежно српске националности, који су у југословенској нацији видели начин да се прошлост

³⁵ *Ibid.*, стр. 17-18.

³⁶ *Ibid.*, стр. 19-21.

превазиђе, при чему су слични ставови заступани и унутар саме владе новостворене државе. Треће мишљење је било и мишљење творца Видовданског устава.

Сви ови различити ставови и мишљења били су уграђени у нацрте Видовданског устава. Уставотворна скупштина, изабрана са намером да донесе устав нове државе који ће уједначити различите правне системе који су оптерећивали њено функционисање, започела је свој рад у децембру 1920. године.³⁷ Осим владе, нацрте су поднели и представници опозиције, Народни, Југословенски, Земљораднички и Републикански клуб, Југословенска муслиманска организација, др Јосип Смодлака и др Анте Трумбић. Најутицајнија хрватска странка, Хрватска републиканска сељачка странка, није учествовала у раду Уставотворне скупштине, иако је изашла на изборе за ову скупштину, под називом Хрватска пучка сељачка странака. Она није признавала конститутивност Прводецембарског акта, самим тим ни новостворену државу, сматрајући да обавеза полагања заклетве Краљу приликом верификације посланичких мандата, значи прејудуцирање уставног уређења државе. Како су били изразито против монархије, поднели су симболично Устав неутралне сељачке републиканске Хрватске.³⁸ Комунистички клуб једини је од политичких снага који није хтео да поднесе

³⁷ Након Прводецембарског акта о уједињењу, и доношења закључака о формирању владе, требало је буде сазвано Привремено народно представништво као резултат договора Народног већа Срба, Хрвата и Словенаца и представника Србије. Састав Привременог народног представништва одредила је српска влада, као и начин његовог избора, који је био различит за све краје новостворене државе. Нпр. У Србији је ове представнике бирао Народна скупштина, хрватски представници изабрани су на основу међустраничног договора сразмерно заступљености у хрватском сабору, словеначке представнике делегирао је словеначки Народни савет итд. Влада је такође указом објавила примену српског устава из 1903. године на све присаједињене крајеве до доношења новог устава. Тако је Привремени устав достављен овом телу у јуну 1919. године, са изменом у наследном реду династије Карађорђевић, односно са одредбом по којој престо не наслеђује први син, већ регент, односно млађи краљев син Александар. Привремено народно представништво је од самог почетка функционисало на подељеним основама између централистичког и антицентралистичког блока, приближно исте снаге, што је изазивало сталне промене владе и опструкције од стране опозиције. Из тог разлога, управљало се уредбама са законском снагом, наредбама, појединачним одлукама, као и проширивањем важења закона Краљевине Србије на Краљевину СХС. Тако се овај период, између стварања нове државе и Видовданског устава, назива државно-правним провизоријумом. Вид.: Д. Суботић, Т. Живановић, *„Досадашњи рад на изједначењу законодавстава у Краљевини СХС“*, у Прилози за националну историју државе и права у 19. и 20. веку (до 1941. године), друга књига, Београд 1996, стр. 209.

³⁸ Овакво понашање Хрватске пучке сељачке странке М. Павловић назива уставном провокацијом, будући да се није радило само о нацрту устава, већ и о својеврсном гесту непризнавања државе и владара. Вид: Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *op.cit.*, стр. 193.

нацрт, сматрајући да њихово залагање за начела совјетског устава не би могао да буде предмет разматрања грађанских политичких кругова.³⁹

Након одржане расправе о свим предложеним нацртима, од стране најпре Уставног одбора(састављеног од 42 посланика,сразмерно добијеним гласовима), а затим и у пленуму, на Видовдан 28. јуна 1921. године усвојен је Видовдански устав. Од 419 посланика 161 није био присутан, јер је Народни клуб нешто раније изашао из скупштине, оспоривши јој право да донесе устав за Хрватски народ. Из скупштине је затим изашао Комунистички клуб, па потом и Југословенски. Земљорадници, републиканци и социјалдемократе су остали у скупштини, али су земљорадници изјавили да за владин предлог устава неће гласати. Влада је успела да уочи гласања о уставу склопи споразум са 10 посланика Словенске кметијске странке, посланицима Џемијета и Муслиманским клубом, којима су обећане одређене привилегије, како би за њен предлог устав гласали. Тако је за Видовдански устав гласало 258 посланика, од којих је за гласало 223, док је против било 35 посланика. Сутрадан је регент Александар положио заклетву на устав.

Садржина устава била је уствари усвојени нацрт владе, према коме је Краљевина СХС одређена као уставна, парламентарна и наследна монархија.⁴⁰ То је значило да власт извире из устава, а да владу именује владар, из парламентарне већине. Власт је била подељена између владара, Скупштине и владе. Централни положај припао је владару, с обзром да је он законодавну власт делио са скупштином, док је управну власт вршио преко министара. Судска власт вршила се у име краља, на основу закона, и сматрала се независном. Краљ је још био и заповедник војске, представљао је земљу према иностранству и проглашавао рат и закључивао мир, имао право амнестије, помиловања и аболуције. Административна подела је извршена по начелу организације централизма и националног унитаризма (један народ-три племена), што је у ствари био компромис између националног плурализма и интегралног југословенског унитаризма.⁴¹ Државна територија била је уређена по централистичком принципу, који је подразумевао поделу на 33 области, формираних на основу природних, социјалних и економских критеријума, са највише 800.000 становника. Устав је гарантовао и лична и политичка права грађана, као и економска и социјална права(што је био компромис са Земљорадничким клубом) по угледу на Вајмарски устав. Такође је општим одредбама регулисао и аграрно питање, потврђујући укидање остатка

³⁹ Током рада Привременог народног представништва дошло је до формирања парламентарних клубова, Народног (који је представљао Хрвате), Југословенског (који је представљао Словенце), Социјалдемократског(углавном социјалдемократе из Војводине, Хрватске и Словеније), Радикалског и Демократског (који је био најбројнији, мешовитог састава). Вид.: *Ibid.*, стр. 188.

⁴⁰ www.arhivyu.gov.rs, приступљено 15.08.2021. године.

⁴¹ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *op.cit.*, стр. 197.

феудалних односа, као и експроприацију великих поседа уз накнаду, што је заправо и приволело муслиманске посланике у скупштини да на крају гласају за устав.⁴²

Резултат гласања указивао је на све оне различите приступе, идеје, сукобе око уређења државе, који су претходили самом чину гласања, а који су наведени у претходним редовима. И без познавања дубљих узрока, сама чињеница да је за устав гласало једва нешто више од половине од укупног броја посланика, да су неки посланици били против, док велики број њих није ни учествовао у раду скупштине, може се закључити да устав није могао имати легитимну основу. Сваки устав, без обзира на све разлике које су га пратиле у процесу расправе о коначном изгледу његовог текста, требало би да у тренутку свог доношења буде резултат компромиса свих учесника овог процеса. Без тога, његово важење се доводи у питање а да још није ни почео да се примењује. Управо се ово догодило са Видовданским уставом.

4. Закључак

Видовдански устав требало је да представља симбол уједињења Срба, Хрвата и Словенаца у заједничку државу, коју је свако од ова три народа доживљавао на свој начин. Чињеница да су живели у другачијим друштвеним, политичким, економским, верским и културним околностима није могла бити превазиђена доношењем једног оваквог, формалног акта. Иако су творци устава желели да готово читав век постојећу идеју о уједињењу и правно уоквири, антагонизми о начину уређења заједничке државе били су превише изражени да би их правне норме могле превазићи. Када не постоји сагласност друштвених чинилаца о темељним вредностима и циљевима једног друштва, онда ни највештији уставотворац не може створити уставну норму која ће бити реална и применљива у правном и политичком животу. У том смислу, Видовдански устав је пре свега био номинални устав, који није писан за друштвену реалност у којој је донет. Он није био компромис друштвених и политичких снага које су га стварале и правно уобличавале, већ је више био покушај да се правним путем тај компромис наметне. Већ на самом почетку разговора о будућем уређењу државе, било је јасно да српско инсистирање на унитаризму и монархијском уређењу неће бити прихваћено од стране хрватске политичке елите, чак и од стране њених представника у телима формираним како би се идеја уједињења реализовала, а неразумевања и дисонантних тонова било је и на другим странама учесника овог сложеног друштвеног процеса. Српска политичка елита била је неспремна да одговори на деценијске тежње за

⁴² С. Бацевић, „Турски параграф“ Видовданског устава(1921):домети и ограничења, у Хисторијски погледи, Центар за истраживње модерне и савремене историје Тузла, бр. 3/2020, стр. 166.

уједињењем српског народа, што само по себи није био нелегитиман циљ, ако се узме у обзир да су и друге државе ове своје тежње остваривале. Ипак, за ову тежњу није постојао јасно дефинисан план, нити јасна стратегија. Говорило се о јединству троплеменог народа, о потреби стварања југословенске нације, али и о наставку српске државе и уједињењу свих Срба. Почетна позиција у преговорима о уједињењу није била иста, јер су Срби имали свој државно-правни интегритет створен признањем независности на Берлинском конгресу (1878), појачан успесима у Балканским и Првом светском рату. Осим тога, са аспекта међународног права, Краљевна СХС била је стара држава, јер се наслањала на међународни субјективитет Краљевине Србије. Тако је та врста идентификације са Краљевином Србијом одговарала осталим учесницима процеса уједињења, али не и начин на који ће будућа држава бити организована. И то се може сматрати разумљивим, јер су и они имали потребу заокруживања свог националног идентитета, и очувања културних и верских посебности. Хрватска и словеначка политичка елита заједничку државу су више видели као прелазно решење на путу осамостаљења, и имајући искуство сопствене позиције у оквиру претходне монархије, желели су да питање уједињења реше на основама равноправности. Српска влада и регент су питање очувања националних идентитета сматрали неспорним, што се из саме садржине устава може видети, будући да су Хрвати и Словенци постали конститутивни елемент новостворене државе. Ипак, питање унитарног уређења и монархијског облика владавине сматрали су кључним, и око тога није могло бити компромиса. То је свим странама у преговорима јасно стављено до знања Прводецембарским актом о уједињењу. Хрватска страна је опет, сталним притисцима, побунама, и политичким кризама (којих је било и у другим деловима државе), вршила притисак на српску владу, скрећући тако пажњу међународне јавности на потребу решавања свог питања. Не може се рећи да јој у том смислу оштре мере владе у Београду нису ишле на руку, јер се међу становништвом које се није међусобно познавало, само продубљивао јаз и стварало додатно неповерење. У том смислу било је јасно да Видовдански устав не може бити тачка спајања која ће омогућити заједничко функционисање присутних супротности на свим нивоима. Право и правна норма остају немоћни пред намерама да се делује не-правно. Оне само доводе до репресивних мера како би се правни поредак по свако цену одржао, као и до незадовољства јавности и становништва таквим репресивним мерама. Видовдански устав ће у историји остати пример да се правним правилима не може одржати државни систем уколико унутар тог система постоје отпори и разлике у начину на који се он доживљава. Он је опомена уставотворцима да идеје уткане у устав не могу имати практичну реализацију уколико нису засноване на истим вредностима. Питање идентитета је вредносно питање. Вредносна питања извиру из историје, културе, верских осећања и не могу се никоме наметнути. Било би добро када би такво схватање постало тачка слагања, уважавања и разумевања, а не раздора. Јер прошлост не можемо

променити, али садашњошћу стварамо будућност. Нека искуства Видовданског устава постану симбол будућности.

*Jelena Vučković, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

VIDOVDAN CONSTITUTION - THE SYMBOL OF (NON) UNITY OF THE FIRST YUGOSLAV STATE

Summary

In the paper, the author analyzes one of the basic starting points of the theory of constitutional law, according to which the constitution as the highest formal legal act simultaneously represents a symbol of unity and vitality of a state, a sign of its identity and a factor of social integration. If it succeeds in constituting a legal and socio-political order, the constitution has its future. From the aspect of such a theoretical definition, the Vidovdan Constitution has only partially fulfilled its function. Created three years after the unification into a common state of peoples of the same ethnic, but completely different cultural, religious, economic and historical origin, it has become more a symbol, and less a factual and legal reality.

The paper will analyze the socio-political circumstances that led to its enactment and adoption, as well as the reasons that opened the question of its change from the moment it was adopted and entered into force. If we know that the quality of a constitution is crucial for its internal properties, its content, the circumstances under which it was adopted, the manner in which it was adopted, the intentions and goals of the constitution maker, it is clear that the Vidovdan Constitution, apart from becoming a formal legal symbol of unification, could satisfy the opposing aspirations of the Serbian and Croatian, as well as the Slovenian political establishment, the intellectual elite, but also the population itself. The Serbian political course of unification included a unitary system, a monarchical form of government led by the Karadjordjevic dynasty and a state that would have all members of the Serbian people within its borders. The Croatian political elite saw the new state as a transitional solution on the path to independence and the realization of a centuries-old dream of an independent Croatian state, based on the ideology of historical and state law. Slovenians perceives the idea of unification primarily as protection from Germanization, to which it was constantly exposed within Austro-Hungary. Thus, differences in the approach to the idea of unification will become the germ of conflict in the future common state. The Vidovdan Constitution could not resolve the antagonisms and mutually opposing views, but further deepened them. However, its

importance is reflected in the fact that it shows that law is powerless in the face of socio-political reality if it does not primarily represent its framework, and that this thesis is current a century earlier, equally relevant today.

Key words: *constitution, functions of the constitution, state system, Vidovdan constitution, political parties.*

*Др Милош Станић, научни сарадник
Института за упоредно право у Београду*

УДК: 342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.131S

УНИТАРИЗАМ ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА - ИЗМЕЂУ ПРЕДЛАГАНОГ И УСВОЈЕНОГ*

Резиме

Разуме се, након формирања заједничке државе, Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца је било неопходно да се приступи изради њеног устава. Рад на изради устава је показао све противречности и линије сукоба у новој држави. Између осталих, основни сукоб се водио између присталица унитарног и федералног државног уређења. Међутим, и поред чињенице да су, пре свега, из Хрватске долазили предлози да се држава устроји по федералном моделу, уставотворац односно Влада за то нису имали слуха и Видовданским је уставом установљено унитарно уређење. У овом раду се, коришћењем историјског, те у мањем делу нормативног метода, приказују најосновније концепције најважнијих уставних предлога, који су долазили како од политичких странака тако и појединаца. Интенција аутора је да покаже да је ту било компромисних предлога као и простора да се ка компромису иде односно да се донесе устав по мери тог друштва. На крају, аутор долази до претпоставке о томе да ли је и у којој мери прихватање одређених федералистичких тежњи могло да буде од утицаја на касније, може се казати, релаксирање и ублажавање националних сукоба. Другим речима, аутор претпоставља да је постизање почетног компромиса могао да буде заматак касније ваљаније изградње државне структуре јер устав сачињен по мери датога момента и друштва има највећу могућност да оствари своју дуготрајност и истинско остваривање правног поретка који установљава.

Кључне речи: Видовдански устав, нацрти устава, Краљевина СХС, унитаризам, федерализам, компромис.

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Института за упоредно право за 2021. годину који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

1. Увод

Пред сваким уставотворцем је замашан задатак да сачини устав¹ који ће бити „скројен“ по мери датог друштва и у складу са његовим потребама. Наравно, знатно је лакше оним уставотворцима који иза себе имају кохерентну друштвену структуру и где се практично познају основне уставне „координате“. Међутим, уставотворац новоформиране Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца није имао ту привилегију. Наиме, неспорно је да су земље које су ушле у састав нове државе биле у врло различитом положају.² Најпре, различитости су се огледале када је реч о државно-правним уређењима и традицијама у оквиру којих су ови народи битисали.³ Примера ради, српска политичка елита развијала се у сасвим другачијим социјалним сферама, у односу на хрватску и словеначку.⁴ Поред тога, уз поменуто, биле су присутне етничке и верске разлике,⁵ што је за собом повлачило и различитост интереса, јер су сви имали сопствене визије, интересе и планове.⁶ Такође, иако је можда на први поглед деловало другачије, није постојала широка прихваћеност југословенске идеје, а то је нарочито било видљиво на хрватским територијама. Недвосмислено то показују и последњи избори за Сабор пре Првог светског рата који су одржани су 1913. године, те на основу њихових резултата може да се недвосмислено закључи да у хрватском народу пре Сарајевског атентата идеја југословенства није имала значајнијег легитимитета.⁷

Потпуно очекивано и у складу са наведеним околностима рад Уставотворне скупштине био је оптерећен многобројним међустраничким сукобљавањима, иза којих су се, у ствари, крила фундаментално различита схватања будућег државног устројства.⁸ Са једне стране, у Кнежевини и

¹ О поделама устава видети више Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2018., стр. 28-35.

² М. Ђ. Ђорђевић, Сарајевски атентат, Србија и југословенство, *Сто година од почетка Првог светског рата*, ур. Јован Ћирић, Мирослав Ђорђевић, Институт за упоредно право, Интермекс, Завод за уџбенике, Београд-Андрићград, 2014, стр. 323

³ Ј. Ницовић, *Уставни развој Југославије, књига 1, Уставни развој „прве“ Југославије*, Ирва инвестиције, Штампарија Српске православне цркве, Београд, 2013, стр. 30-31.

⁴ М. Здравковић, *Формирање државе без консензуса, Сто година од уједињења – формирање државе и права*, ур. Борис Беговић, Зоран С. Мирковић, Универзитет у Београду-Правни факултет, Београд, 2020., 88.

⁵ L. Perović, *Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (1918–1929) / Kraljevina Jugoslavija (1929–1941): nastanak, trajanje i kraj, bez izdavača*, Београд, 2015., доступно на <https://yuhistorija.com/serbian/doc/LP%20-%20Kraljevina%20SHS%20-%20Jugoslavija.pdf>, стр. 8.

⁶ Ј. Ницовић, стр. 3.

⁷ М. Ђ. Ђорђевић, стр. 325.

⁸ Т. Маринковић, *Уставни идентитет видовданске Југославије, Сто година од уједињења – формирање државе и права*, ур. Борис Беговић, Зоран С. Мирковић, Универзитет у Београду-Правни факултет, Београд 2020, стр.109.

Краљевини Србији, је кроз цео деветнаести век, било главно питање како да се ограничи владалац. Са друге стране, у новој држави то није било питање око којег су се много „ломила копља“, већ је главна борба вођена између унитарне и федералистичке, па чак и конфедералистичке струје.⁹ То језгровито описује Ф. Чулиновић када каже да је „у раду Уставотворне скупштине долазило до оштрих борби између владине групе (радикално-демократске) и опозиције...нарочито у вези са националним питањима, долазило је до борби између централиста и противника централистичког уређења. Рад на доношењу овог Устава разоткрио је све основне супротности у новој држави“.¹⁰ Овај сукоб је био толико жесток „између скупштинске већине и хрватско-словеначких странака, које су, на име протеста престале од једног тренутка учествовати у уставотворном раду“.¹¹

Услед великих различитости у јавности су „циркулисали“ различити уставни пројекти, којих је толико било да њихов број не може са сигурношћу да се утврди.¹² У овом раду ће се обрадити само они најбитнији предлози који су рефлектовали основну поделу на поборнике централизма и федерализма, а која подела је, видећемо то, добрим делом ишла по националним линијама, што је свакако био још један разлог за постизањем компромиса, све да би се створила државна структура прихватљива већини. Међутим, и поред бројних мишљења и сучељавања, реалну шансу је имао само Владин нацрт устава, иза кога су стајали уједињени радикали, демократи и краљ. На тај нацрт биле су стављене све карте.¹³

Ипак, и поред очите потребе да се тако не чини, те поред мноштва предлога, од којих су неки били истински компромисни, коначни уставни нацрт није узео у обзир ниједан алтернативни предлог.¹⁴ Додуше, нацрт је претрпео одређене измене захваљујући ангажованости представника опозиције, али те измене нису биле такве да су утицале на начелне одредбе које се односе на централистичко уређење државе.¹⁵ О предложеном Нацрту став у јавности је био различит. Заступници тезе да се ради о одговарајућим решењима, су истицали његову изразиту сличност са Уставом Краљевине Србије из 1903.

⁹ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1995, стр. 72; Т. Маринковић, стр. 107.

¹⁰ Д. Јевтић, Д. Поповић, *Народна правна историја*, Универзитет у Београду-Правни факултет, Београд, 2016., стр. 259-260.

¹¹ С. Јовановић, стр. 72.

¹² А. Fira, *Vidovdanski ustav. Ustavno-pravna studija, doktorska disertacija*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, nep. godina, стр. 222.

¹³ L. Perović, стр. 8.

¹⁴ I. Ivašević, *The Vidovdan Constitution and the Alternative Constitutional Strategies, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 68, br. 3-4, 2018, стр. 542.

¹⁵ N. Šehić, *Ustavne koncepcije i donošenje Vidovdanskog ustava 28. juna 1921. godine*, Sveske, Vol. 8, br. 28-29, 1990, 384, 379.

године, који се показао као добар и демократски. Међутим, постојала су и значајна супротна мишљења,¹⁶ те велика противљења и супротстављање антицентралистичких снага. Тако су још пре усвајања коначног текста све хрватске странке, у прогласу хрватској јавности изразиле јединствено стајалиште да не признају она решења која су донета без споразума са хрватским посланицима.¹⁷

Управо је овакво одсуство слуха уставотворца, чини нам се, добрим делом, поред осталих фактора, било извор и утока, показатељ то време, односно деценије које су долазиле, нефункционалном функционисању новоформиране државе. Практично, њој се нису дале шансе да се у атмосфери компромиса, пронађе заједнички именитељ који ће касније бити само надограђиван. Наравно, резултат би и поред компромиса могао да буде исти. Опет, са њим бисмо вероватно саздали реалне услове да буде и другачији, те да се можда точак историје окрене на другу страну. Предлога и идеја је било много, то је дефинитивно. У овом раду ћемо се осврнути на оне најважније и то три предлога који су долазили од политичких странака и групација, три предлога појединаца, те хетерогену групу осталих предлога.

2. Нацрт Народног клуба

Приликом дебате у Уставотворној скупштини и Уставном одбору говорници Народног клуба су највише инсистирали на питању унутрашњег уређења државе, остављајући све остало у другом плану. Сматрали су да је децентрализација једини начин да се у новој држави оствари равноправност међу народима.¹⁸ Најомиљенији аргумент био је истицање тзв. „историјских права“, која се свакако морају поштовати. Напомињало се да је бесмислена бојазан од тога да би уређење које су предлагали угрозило национално јединство, јер су предлог заснивали на већ постојећим односима и он одговара менталитету народа. Стога, настојали су да паралелно са федерализмом истичу и своје монархистичко расположење и оданост заједничкој династији. Говорили су да су за монархију, против сваког облика сепаратизма, што је у складу са наканама хрватског сељака.¹⁹

Народни клуб који је у свом саставу имао разне хрватске интелектуалце, изашао је са федералистичким концептом државног уређења маја 1921. године.²⁰ Аутором овог нацрта сматра се загребачки професор права др

¹⁶ Ј. Ницовић, стр. 57.

¹⁷ I. Žebec Šilj, Pregled općeg političkog stanja u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije Kraljevini Jugoslaviji, *Studia lexicographica*, Vol. 12, br. 22, 2018, str. 33.

¹⁸ Ј. Ницовић, стр. 65.

¹⁹ А. Fira, стр. 175; Ј. Ницовић, стр. 65.

²⁰ I. Ivašković, стр. 537.

Ладислав Полић.²¹ Они су предлагали поделу земље на шест покрајина, односно федералних јединица, те поделу надлежности између централних и покрајинских органа власти. Њиме су, говорили су, изражавали федералистичка осећања грађанских елемената у Хрватској.²² Према нацрту те покрајине би биле: Србија са старом Србијом и Македонијом, Хрватска, Славонија и Далмација са Међугорјем, Истром и острвима, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Војводина са Бачком, Банатом и Барањом али без Срема и Словенија. Положај свих покрајина, као и њихове надлежности су, разуме се, уставна категорија. Правно гледано битно је да је за усвајање или измену одредби којима би се мењала надлежност покрајине био потребан пристанак Покрајинског сабора,²³ што је, свакако, својеврсна гаранција њиховог положаја. Поврх тога, федералним јединицама се поверава извршење свих закона како покрајинских тако и државних, док државни ниво власти своје извршне органе има само у области војске, дипломатије, поште и железнице.²⁴ Важно је и да се напомене да је претпоставка надлежности била постављена у корист покрајина.²⁵

У целини овај нацрт представља предлог настао у редовима хрватске буржоазије и остатака феудалаца, економски развијених слојева, који су очекивали да њихове историјске тековине и воља народа буду заштићене.²⁶ То је била економска и друштвена основа федералистичког опредељења. Њихов нацрт имао је и значајне унутрашње противречности, те се у спровођењу федералистичке концепције није могло ићи до краја, пошто се видело да није могуће ускладити доследно спроведено федералистичко уређење са одржавањем краљевске власти која је требало да буде гаранција јединства.²⁷ Такође, многа питања федералног државног уређења ту нису до краја решена,²⁸ те није потпуно било јасно да ли се њиме заговарало федерално или конфедерално уређење.²⁹

Слободан Јовановић каже „да је почетна мисао Народног клуба била да се држава СХС уреди као савезна држава. Али, Народни клуб нашао је једну тешкоћу у томе, што је држава СХС била уједињена под скиптром једне заједничке династије... Народни клуб се све више удаљавао од типа савезне државе, где сувереност припада савезу и приближавао типу државног савеза где сувереност припада државицама. Хрватске и словеначке покрајине осећале

²¹ A. Fira, стр. 172.

²² N. Šehić, стр. 380.

²³ Ницовић, стр. 62.

²⁴ *Ibid.*, стр. 64.

²⁵ A. Fira, стр. 173.

²⁶ J. Ницовић, стр. 65.

²⁷ *Ibid.*, стр. 66.

²⁸ A. Fira, стр. 178

²⁹ *Ibid.*, стр. 176.

су се тим већма угрожене у својој самосталности, што је за заједничку династију државе СХС узета једна српска династија. Због тога што у држави СХС покрајине нису могле да обезбеде своју самосталност посредством својих засебних династија, Народни клуб је покушао да њихову самосталност обезбеди на други начин. Он је промену уставне надлежности покрајина учинио зависном од пристанка самих покрајина, дајући Уставном суду, који је тумачио устав, већину изабраницима покрајина, готово уништио државну егзекутиву и потпуно искључио државну принуду над покрајинама“.³⁰

3. Нацрт Југословенског клуба

Пројекат Југословенског клуба стриктно формално гледано је представљао одвојено мишљење. Но, оно је толико било минуциозно разрађено да га је литература, може се рећи са правом, третирао као самостални уставни нацрт.³¹ На челу ове групе, која се успротивила владином уставном предлогу, је био Антон Корошец.³² У основи ове концепције је била идеја словеначког националног окупљања,³³ те намера да се учини покушај проналажења компромиса између централистичке и федералистичке визије.³⁴ Стога, овај предлог Југословенског клуба није ни класична федерална држава, али ни унитарна, већ је некаква средокраћа између ова два појма.³⁵ Но, ипак, овај нацрт ближи је концептима који заговарају федерално уређење. У складу са њим, државу би требало поделити на шест покрајина, односно федералних јединица које би требало да се деле на округе, срезове и општине.³⁶

Када је реч о положају федералних јединица, односно обезбеђивању њихове самосталности према централној власти, нацрт Југословенског клуба се разликује у односу на нацрт Народног клуба.³⁷ Укратко, како лепо објашњава Слободан Јовановић, „федерализам Југословенског клуба блажи је него федерализам Народног клуба. Југословенски клуб није унео у свој нацрт устава ништа што би опомињало на државни савез и давало покрајинама карактер суверених држава везаних међу собом уговором. Штавише, признајући државној влади извесно учешће у избору председника покрајинске владе и покрајинског вишег чиновништва, Југословенски клуб дао је покрајинској управи мање самосталности према државној управи, него што је у савезној држави има управа државица према управи савеза. У томе погледу,

³⁰ С. Јовановић, стр. 75-76; Ј. Ницовић, стр. 66.

³¹ А. Fira, стр. 179.

³² I. Ivašković, стр. 538.

³³ N. Šehić, стр. 380.

³⁴ I. Ivašković, стр. 538.

³⁵ А. Fira, стр. 186.

³⁶ N. Šehić, стр. 380.

³⁷ А. Fira, стр. 179.

покрајине Југословенског клуба више личе на аутономне области него на државице“.³⁸

Слично нацрту Народног клуба и Југословенски клуб задржава постојећу поделу на шест покрајина са наглашеним верским критеријумом, али Далмацију не спаја са Хрватском него са Босном. Тако, поред Хрватске и Словеније, и Босна постаје покрајина са већинским католичким становништвом и уз три покрајине са већинским православним живљем добијају се и три католичке. Положај покрајина према држави утврђен је уставом, али се за промену прописа о надлежности покрајина не тражи њихов пристанак као у нацрту Народног клуба,³⁹ што знатно слаби њихов положај. Дакле, као што смо и констатовали, уставни нацрт Југословенског клуба је био покушај да се помире две крајности, те је и понуђено решење које није федерација, али није нити унитарна држава. Заправо, оваквим се решењем обезбеђује један степен децентрализације власти и гарантује аутономија покрајинама, али она свакако остаје у оквирима заједничке државе.⁴⁰

4. Нацрт Хрватске републиканске сељачке странке

Хрватска републиканска сељачка странка није учествовала у раду Уставотворне скупштине, јер није признала конститутивност прводецембарског акта, али то није сметало да у јавности она изађе са својим уставним пројектом и на тај начин посредно се укључи у уставну расправу.⁴¹ Дакле, она је развила значајну ванпарламентарну делатност, чији је резултат, уставни нацрт, који је био једини који није полазио од тезе о „јединственом троименом народу“.⁴² Закључује се на основу битних идејних конструкција и прагматских начела, те на основу стила, да је овај текст сачинио Стјепан Радић, те се назива и Радићев устав.⁴³ У њему се као полазна основа негира унитаризам, те се предлаже, не федерална држава, већ уређење на конфедералној основи у којој би постојале три чланице конфедерације, тј. народне државе, Србија, Хрватска и Словенија,⁴⁴ са релативно слабом везом држава чланица.⁴⁵

Поред истицања сродности три народа, Срба, Хрвата и Словенаца, наглашава се приликом образлагања оваквог става, да су посебни историјски

³⁸ С. Јовановић, стр. 77-78.

³⁹ *Ibid.*, 76-77; Ј. Ницовић, стр. 67.

⁴⁰ Ј. Ницовић, стр. 69-70.

⁴¹ N. Šehić, стр. 382.

⁴² Ј. Ницовић, стр. 87-88; A. Fira, стр. 204-205.

⁴³ H. Širotković, Radićev ustav neutralne seljačke Republike Hrvatske iz 1921. godine, *RADOVI-Zavod za hrvatsku povijest*, vol. 32-33, br. 1/2000, стр. 305.

⁴⁴ N. Šehić, стр. 382.

⁴⁵ A. Fira, стр. 211.

услови учинили да се формира посебна, веома сложена национална свест сваког од тих народа. Без обзира на ту чињеницу, може се констатовати да је у супротстављању централизму нацрт овог устава отишао најдаље, практично у другу крајност предлажући лабави савез држава, уместо савезне државе. Заправо, суштина оваквог предлога је било санкционисање уставног поретка Хрватске, односно њеног положаја, као дела државне заједнице, односно заједнице држава, а не уређење саме државне заједнице.⁴⁶

5. Нацрт др Анте Трумбића

Анте Трумбић залагао се за децентрализовано државно уређење и за преношење низа надлежности са највиших на локалне, аутономне, децентрализоване органе власти.⁴⁷ Он је предлагао мањи број покрајина, које би се окупиле око четири велика градска центра: Београда, Загреба, Љубљане и Сарајева. Поред тога, сматрао је да ће се кроз тзв. систем деволуције надлежности осигурати шира законодавна и управна децентрализација земље и на тај начин барем у некој мери задовољити аутономистичке тежње Хрвата и Словенаца, а и босанско-херцеговачких Муслимана.⁴⁸ Анте Трумбић је своје погледе на уставно уређење изложио током уставне дебате у којој је посебно истакао питање решавања заоштреног сукоба између народа који су ушли у састав нове државе.⁴⁹ Ваља запазити да се већ у то време, стварања државе, односно креирања државне структуре, радило о „заоштреном сукобу“.

Монархија као „облик државног уређења за њега је неспорна. Он не прихвата ни федерацију, ни разне облике „државно-правних аутономија“, иако не искључује могућност да се Словенији, због специфичних услова развика, обезбеди извесни степен аутономије. Према томе, у неким општим одредбама Трумбићев предлог се приближавао предлогу скупштинске већине. Међутим, он је веома оштро критиковао нацрт који је изашао из Уставног одбора. У целини гледано, Трумбићев предлог нацрта устава био је један од покушаја, да се једним компромисом путем система широке локалне самоуправе, превазиђу поделе између присталица унитарне и федералне опције. Али, у тим својим покушајима Трумбић није био изричит. Његов нацрт је би „негде између“ унитариста и федералиста, иако је са гледишта ових других сматрано опасним по народно јединство“.⁵⁰

⁴⁶ Ј. Ницовић, 88, 91; А. Фира, стр. 212.

⁴⁷ Н. Шећић, стр. 383.

⁴⁸ Н. Сироћковић, стр. 300.

⁴⁹ Ј. Ницовић, стр. 107.

⁵⁰ *Ibid.*

6. Нацрт Стојана Протића

Занимљив је и нацрт Стојана Протића, који је представљао компромис између централистичке визије Владе са једне стране и федералистичких захтева хрватско-словеначких странака са друге стране.⁵¹ Суштински, ово је једини уставни нацрт из Србије који је за основ административно-политичке деобе прихватио затечено стање.⁵² Протићев став је био близак и вођи највеће словеначке странке Антону Корошецу.⁵³ Дакле, Протић је био противник строго централистичке организације државе, те је својим предлогом отварао могућност регионалних аутономија, па је заговарао поделу државе на девет покрајина, водећи рачуна о израженим аутономистичким расположењима у земљи.⁵⁴ Оваква решења нису била плод непромишљености, већ је иза њих „стајао један прилично израђен идеолошки и политички став Стојана Протића, односно његово уверење да су „племенске, покрајинске и верске“ разлике на тлу Краљевине СХС толико велике, а захтеви за њиховим очувањем толико бројни и снажни да је могућа само она политика која обезбеђује њихово поштовање“.⁵⁵

Ипак, Протићев нацрт није имао могућности да буде прихваћен у његовој властитој странци, посебно код оних чланова Радикалне странке који су били заступници најстрожег централистичког устројства земље.⁵⁶ Протић је, сада се то види, мислио дугорочно и у одбијању споразума и компромиса видео је опасност за јединство државе,⁵⁷ јер је однос према закључцима који су усвојени Крфском декларацијом, као и многа друга питања која су искрсавала показали заправо колико су, пре свега, српска и хрватска страна биле удаљене.⁵⁸

7. Нацрт др Јосипа Смодлаке

Предлози Јосипа Смодлаке изазвали су прилично жив интерес у јавности и како то обично бива били су различито тумачени.⁵⁹ Његов предлог је израђен на основу српског Устава из 1903. године,⁶⁰ а његов значај је у томе што он изражава мишљење Хрвата из Приморја који су се у питањима државног

⁵¹ *Ibid*, стр. 100.

⁵² О. Поповић, *Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS*, Savremena administracija, Beograd 1988, стр. 47.

⁵³ М. Здравковић, стр. 85 фн. 57.

⁵⁴ Н. Šehić, стр. 378.

⁵⁵ О. Поповић, стр. 48.

⁵⁶ Н. Šehić, стр. 378.

⁵⁷ Л. Перовић, стр. 9.

⁵⁸ М. Здравковић, стр. 84.

⁵⁹ А. Фира, стр. 243.

⁶⁰ Н. Sirotković, стр. 299.

уређења нису потпуно слагали са Хрватима из Бановине.⁶¹ Суштина Смодлакиног приступа је у томе што је он својим предлогом покушао да избегне дотадашње историјске покрајине, али и да сузбије покушај формирања једне велике српске јединице, која би се величином наметнула западним подручјима у држави.⁶²

Уставни нацрт Јосипа Смодлаке је предвиђао да се државна територија дели на дванаест покрајина. Важно је да се напомене да се, а када је реч о покрајинским административним границама, он није држао оних које су постојале у време пропасти Аустроугарске. Напротив, он је територију Србије и Хрватске поделио на неколико мањих покрајина.⁶³ Тешко је утврдити који су сви елементи узети у обзир када је предлагана таква територијална подела, али требало је да покрајине имају своје саборе, те покрајинске управе на челу са начелником којег именује краљ. Сразмерно броју становника покрајине учествују у изборима за централни парламент.⁶⁴

Узимајући све скупа, опет како језгровито описује професор Слободан Јовановић „у покрајинском уређењу др Смодлаке нема ничег федералистичког. Његове покрајине имају доста скучену надлежност, и у кругу те надлежности мало праве самосталности. Али, као велике територијалне јединице са јаким финансијским средствима те покрајине имају, у недостатку правних услова, све материјалне услове самосталности... Уместо да обезбеди аутономију покрајинама непосредним начином Смодлака је обезбедио посредним начином – тако што је државну власт, добрим делом, провинцијализирао: покрајине господаре у центру – и за то им није потребно да се њихова самосталност према центру нарочито утврђује.“⁶⁵ Има и становишта у којима се наглашава да је овим нацртом у први план истакнуто ограничење делокруга покрајинских власти на економске задатке, те да је тај нацрт устава настао као компромис којим се постепено уводи прикривени федерализам, којим се у ствари уводи таква покрајинска подела која има за циљ умањене бројчане надмоћности Срба у новој држави. Према таквом мишљењу истиче се неискреност аутора, односно његов покушај да на „мала врата“ уведе федерализам, омогући један облик политичке аутономије којом би се ослабила национална осовина и тако спречи хегемонију Срба увођењем децентрализације власти.⁶⁶

⁶¹ С. Јовановић, стр. 78-79.

⁶² Н. Sirotković, стр. 299.

⁶³ Ј. Ницовић, стр. 101.

⁶⁴ Н. Šehić, стр. 383.

⁶⁵ С. Јовановић, стр. 80-81.

⁶⁶ Ј. Ницовић, стр. 106.

8. Остали нацрти

У групи самосталних нацрта налазе се они различитог значаја и концепција.⁶⁷ У нацрту Земљорадничке странке примењено је централистичко решење слично ономе које је предложила Влада. Оно је било ублажено извесним степеном административне децентрализације и деконцентрацијом власти.⁶⁸ Овај нацрт устава „је полазећи од идеје о једном народу, тј. од унитаристичког концепта, акцептирао централистичко државно уређење и поделу земље на области, с тим да та подела води рачуна о привредном и географском принципу“.⁶⁹ Дакле, када је о областима реч, овим се нацртом прихвата начело Видовданског устава, да области ваља разграничити према привредно-географским приликама, а не према племенско-историјским.⁷⁰ Логично, све је то довело до тога да Земљорадничка странка заиста постане природни савезник демократа и радикала у току гласања о Владином нацрту устава.⁷¹ Најкарактеристичнији предлог републиканског устава је предлог српских републиканаца и једне групе социјалиста,⁷² а сам уставни нацрт социјалиста разликује се само у појединостима у односу на нацрт устава Републиканске странке.⁷³ Републиканска странка се залагала, разуме се, за републикански облик владавине, а свом предлогу је тражила да се земља подели на веће области које би се организовале на принципу децентрализације.⁷⁴ Њихов предлог пледира за самоуправу области која не би требало да почива на „племенској“ подели, а борба против монархијског државног уређења је била, логично, окосница њиховог уставног нацрта.⁷⁵ Са друге стране, комунисти су се супротстављали Владином нацрту устава, као и нацрту грађанских странака. Говорили су да централизам води у сепаратизам,⁷⁶ те да би земља требало да буде уређена по узору на совјетску републику.⁷⁷

У нацрту устава Социјалдемократске странке Југославије држава је требало да буде подељена на покрајине, али административна подела земље на тој основи не би требало да нарушава природне целине. Покрајине би имале доста скучену самоуправу. Републикански облик владавине добио је предност

⁶⁷ А. Ћира, стр. 379.

⁶⁸ Ј. Ницовић, стр. 71-72.

⁶⁹ Н. Шећић, стр. 381.

⁷⁰ С. Јовановић, стр. 82.

⁷¹ Ј. Ницовић, стр. 73.

⁷² А. Ћира, стр. 378.

⁷³ Ј. Ницовић, стр. 84.

⁷⁴ Н. Шећић, стр. 382.

⁷⁵ Ј. Ницовић, стр. 83.

⁷⁶ *Ibid.*, 91.

⁷⁷ Н. Шећић, стр. 384.

над монархијом, јер пружа битне претпоставке за развитак земље.⁷⁸ У њиховом нацрту, део који се односи на социјална питања је много важнији него политички део.⁷⁹

Југословенска муслиманска организација формулисала је свој став за аутономним уређењем, према којем би држава требало да буде издељена на покрајине са покрајинским органима власти чије надлежности би требало да буду уређене, не уставом, већ посебним законом.⁸⁰ Оно што је занимљиво за овај уставни пројекат је то што се за разлику од других уставних пројеката њиме тражи равноправност ислама са хришћанством, затим задржавање шеријатског суда, обезбеђење верско-просветне аутономије. Међутим, „вођство ЈМО остваривши споразум са радикалима, којим се добрим делом изашло у сусрет њиховим захтевима (између осталог прихваћено је да се БиХ издвоји из предвиђене поделе земље на области које је требало да се спроведе након изгласавања Видовданског устава), de facto је подржало Владин нацрт устава и на тај начин приликом његовог изгласавања одбило је да пружи подршку снагама које су се залагале за федералистичко, односно аутономистичко уставно уређење“.⁸¹

9. Закључак

Јасно је да су односи између Срба, Хрвата и Словенаца добрано „запели“ око будућег устава, односно устројства државе, које је у њему требало да буде предвиђено.⁸² У том смислу, а како би „уставотворство било на висини задатка и одиграло своју друштвено-историјску улогу редефинисања уставног идентитета политичке заједнице, неопходно је темељно теоријско, историјско и упоредно познавање установа које се уставом уређују, а нарочито политичког система у којем те установе треба да се остваре“.⁸³ Другим речима, у конкретној ситуацији, несумњиво је био нужен некакав компромис, како би се ставови политичких елита о најважнијим државним питањима, посебно оно о начину државног уређења усагласили, те дали прави импулс тек створеној држави.⁸⁴

Но, за тим је пропуштена прилика, те супротно неопходном, о уставним нацртима који су предвиђали федералистичко уређење, а монархијски облик владавине, није се од стране Владе дозволила расправа. Никакав компромис са

⁷⁸ *Ibid.*, стр. 382.

⁷⁹ С. Јовановић, стр. 83.

⁸⁰ N. Šehić, стр. 380-381.

⁸¹ *Ibid.*, стр. 381.

⁸² С. Аксић, Легитимитет Видовданског устава и односи њиме успостављени, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Год. LV, бр. 73/2016, стр. 106.

⁸³ Т. Маринковић, стр. 96.

⁸⁴ М. Здравковић, стр. 65

опозицијом није се желео правити по том питању.⁸⁵ Поред тога, за усвајање Видовданског устава нису гласали посланици из хрватских и словеначких подручја,⁸⁶ па је Устав већ у првим годинама постојања Краљевине СХС заострио национално питање до крајњих граница.⁸⁷ Незадовољство словеначке и хрватске опозиције резултирало је латентним унутрашњим политичким фактором нестабилности, који је угрозио само постојање земље, посебно у периодима великих геополитичких помака у широј међународној заједници⁸⁸

Дакле, у делу литературе се сматра да је „централистичка Југославија је, с обзиром на већ присутан снажан хрватски национализам, морала довести до сукоба од првог дана постојања југословенске државе. Једине две могућности су биле или ујединити све Србе у једној држави, подржавајући идеју о стварању хрватске националне државе на њиховом етничком простору или створити државу Јужних Словена на федеративној основи од почетка полазећи од претпоставке да су у питању различити народи са различитом историјом, културом, традицијом и вером“.⁸⁹ Морало се узети и у обзир да су се у време конституисања државе Срби и Хрвати, с обзиром на потребу стварања националне државе, налазили на два различита нивоа државноправног развитка. Срби су већ имали националну државу која је била међународно призната, а хрватска национална идеологија је била потпуно формирана.⁹⁰ Све наведено је морало да буде узето у обзир. Чини нам се да су позиције биле такве да је компромис на овом првом кораку био нужен, уколико се већ ишло на формирање заједничке државе. Дефинитивно, уз бројне предлоге вероватно је могао да се пронађе некакав заједнички именитељ, са којим би сви били задовољни и који би их мотивисао да ову државу не доживљавају као нешто „привремено“. Наравно, констатовали смо на почетку да би можда и у том случају резултат био исти и то никада нећемо сазнати. Но, оно што је јасно и што је време несумњиво показало је то, да је непостојање консензуса о кључним уставно идентитетским питањима оптерећивало Југославију све до њеног крвавог распада 1992. године и учинило је да она све своје време буде, заправо, недовршена држава.⁹¹ Стога и свакако, Видовдански устав је користан науц свим будућим уставотворцима.

⁸⁵ N. Šehić, стр. 385.

⁸⁶ A. Fira, стр. 109

⁸⁷ J. Perovšek, Unitaristični in centralistični značaj.

vidovdanske ustave, *Prispevki za novejšo zgodovino*, God. XXXIII, br. 1-2/1993, стр. 19.

⁸⁸ I. Ivašković, стр. 547.

⁸⁹ J. Ницовић, стр. 14-15.

⁹⁰ *Ibid.*, 15.

⁹¹ З. Ђинђић, *Југославија као недовршена држава*, Нови Сад, 1988 наведено према Т. Маринковић, стр. 97, фн. 6.

*Miloš Stanić, Ph.D., Research Fellow
Institute of Comparative Law in Belgrade*

UNITARISM OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION - BETWEEN PROPOSAL AND ADOPTION

Summary

After formation of the state, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, very first step to do was to adopt the new constitution. As a matter of fact, it was not so easy to do, because that piece of work showed all the lines of conflict in the new state. Among others, the basic conflict was between the supporters of the unitary and federal state system. However, despite the fact that, there were some proposals predominantly from Croatia to organize the state according to the federal model, the constitution-maker established a unitary system. In this paper, using the historical and to a lesser extent the normative method, the most basic conceptions of the most important constitutional proposals or projects, which came from both political parties and individuals, are presented. The intention of the author is to show that there were compromise proposals, as well as space to make a compromise. In the end, the author comes to the assumption of whether and to what extent the acceptance of certain federalist aspirations could have had an impact on later, it could be said, relaxation and mitigation of national conflicts. In other words, the author assumes that reaching an initial compromise could be the beginning of a later proper construction of the state structure, because a constitution tailored to the given moment and society has the greatest possibility to achieve its longevity and true realization of the legal order which it establishes.

Keywords: *Vidovdan Constitution, draft constitution, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, unitarism, federalism, compromise.*

*Др Милан Пилиповић, доцент
Правног факултета Универзитета у Бањој Луци*

УДК: 342.4(497.6)"1921"

DOI: 10.46793/zbVU21.145P

УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ КРАЉЕВИНЕ СХС ПРЕМА ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ ИЗ 1921. ГОДИНЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПОЛОЖАЈ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Резиме

Након Првог свјетског рата и пораза Аустроугарске монархије, 1. децембра 1918., створена је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, која је конституционализована 28. јуна 1921. године, доношењем првог устава (Видовдански устав). У састав Краљевине СХС ушла је и Босна и Херцеговина, која прије, као и у вријеме настанка прве заједничке државе, у организационом и институционалном смислу, није имала изграђен свој самостални уставни и правни систем.

У овом раду, у анализи уставног уређења прве заједничке државе, акценат је на организацији државне власти и државног уређења. Први дио рада, односиће се на анализу организације државне власти, идентификовање начела парламентаризма те ће се указати на одступања праксе у односу на званичне принципе и начела, уграђене у Видовдански устав, а који су били установљени још прије његовог доношења у вријеме државног провизоријума. Појаве одступања од принципа парламентаризма, оличене у активности владе, а нарочито краља, настале су и биле видљиве од 1918. до 1921. те су биле присутне за читаво вријеме легислативног периода Видовданског устава.

Утврђујући унитарно државно уређење, Видовдански устав је предвидио постојање различитих облика самоуправе у којима су постојали не само самоуправни органи већ и државни управни органи. На трагу тих одредби, освјетлићемо и положај БиХ у заједничкој држави. То питање се мора посматрати кроз призму циљева политичких представника и појединих неспрских странака са подручја Босне и Херцеговине и њихове улоге у поступку доношења првог устава заједничке државе. Подршка политичких представника Босне и Херцеговине непосредно се одразила на одредбе у Видовданском уставу које се односе на државно уређење односно

на правни положај Босне и Херцеговине који је у уставу утврђен тзв. „турским параграфом“.

Кључне ријечи: Видовдански устав, краљ, влада, парламентаризам, Босна и Херцеговина.

1. Настанак Краљевине Срба, Хрвата, Словенаца (СХС) и доношење Видовданског устава

Формирање нове државе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца није настало само по себи, већ је за то постојало низ разних и битних фактора. Прво, сродност и заједничко поријекло народа настањених претежно на Балкану, те сличност културе, језика и историје. Друго, сличан положај Срба, Хрвата и Словенаца у оквиру туђинске власти под којом су вијековима живјели (римска, турска, аустроугарска империја). Треће, тежња народа за националним и социјалним ослобођењем и уједињењем. Четврто, снажно теоријско-просвјетитељско дјеловање на уједињењу (Гај, Копитар, Карацић, Обрадовић, Марковић). Пето, политичка воља представника народа о уједињењу (Нишка декларација, Југословенски одбор, Црногорски одбор, Крфска декларација и др.).¹ У току Првог свјетског рата, а посебно при његовом крају, идеје и жеље за ослобађањем и уједињењем биле су јако нарасле и очигледно оствариве. На самом почетку Првог свјетског рата, Скупштина Краљевине Србије 7. децембра 1914. године у Нишу усваја тзв. Нишку декларацију о циљевима рата, у којој изричито стоји да ће се Србија борити не само за очување државе Србије већ да ће се "борити за ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца... и за стварање заједничке државе Срба, Хрвата и Словенаца".² Позитивна реакција на Нишку декларацију долази од југословенске емиграције (махом из Хрватске и Словеније) која је 1915. године у Риму формирала тзв. Југословенски одбор. Задатак одбора био је да учини све како би се формирала заједничка држава Југославија. Стварање заједничке државе Срба, Хрвата и Словенаца потврђено је дефинитивно Крфском декларацијом 1917. године. Декларацију су усвојили и потписали др Анте Трумбић, председник Југословенског одбора, и Никола Пашић, председник Министарског савјета Краљевине Србије. Црногорски одбор Краљевине Црне Горе прихватио је Декларацију десетак дана након њеног доношења.

У октобру 1918, када се видјело да се Аустроугарска распада, у Загребу се оснива Народно вијеће СХС, састављено од 67 представника Срба, Хрвата и Словенаца из свих земаља које су биле под аустроугарском влашћу. Народно

¹ Р. Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 2002, стр. 121.

² F. Šišić, Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914-1919, Zagreb, 1920, стр. 10.

вијеће се прогласило 19. октобра 1918. године носиоцем власти на територији Словеније, Хрватске и Босне и Херцеговине (земље под Аустроугарском). У међувремену је дошло до присаједињења Црне Горе и Војводине Краљевини Србији (у новембру 1918). Народно вијеће СХС, крајем новембра 1918, формира делегацију од 28 чланова која ће поћи у Београд да закључи државно уједињење. Делегација је добила "Напутак" у писаној форми кога се морала строго држати при потписивању уједињења. "Напутак" је имао једанаест тачака и биле су углавном "објезбјеђујуће". Но, приликом доласка у Београд и разговора са паритетном групом, делегација је одустала од "Напутка". Сачинила је "Адресу" којом је изјавила: "Држава СХС, чији законити заступници изјављују да желе и хоће да се уједини са Србијом и Црном Гором у јединствену народну државу која би обухватала сав непрекинути териториј Јужних Словена". Регент Александар Карађорђевић је 1. децембра 1918. године, примајући "Адресу" делегације Народног вијећа СХС, прогласио уједињење и стварање јединственог Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца. Тиме је основана прва југословенска држава. Доношењем прводецембарског акта о уједињењу почела је свој политички живот нова државна заједница - Краљевина СХС. Та нова држава, према Прокламацији регента Александра, унитарна је држава, што потврђује и факат да је то држава једног народа "од три племена" (Срби, Хрвати и Словенци), тј. "новостворена држава, Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца ће бити уставна, парламентарна и демократска држава "троименог народа" којој је на челу династија Карађорђевић. Дакле, Прводецембарским актом југославенска држава настала је од ентитета који су тада постојали или као посебне државе (Србија, Црна Гора), или су пак, били у саставу Аустро-Угарске монархије (Хрватска, Словенија, Босна и Херцеговина, Далмација, Војводина). Прводецембарски акт је уставни, јер је његовим доношењем *de facto* престала постојати Краљевина Србија, а утврђена су и основна начела будућег државног уређења. Прокламацијом је предвиђено да ће се поред краља формирати влада и привремено народно представништво.

Након одржаних избора у новембру, Уставотворна скупштина, почела је дјеловати 12. децембра 1920. године и требало јој је непуних седам мјесеци да донесе устав. Уставотворна скупштина Краљевине СХС,³ након седмомјесечног засједања, донијела је први Устав Краљевине СХС на Видовдан, 28. јуна 1921. године, те је по томе у јавности прозван Видовданским уставом. Остао је на снази до увођења диктатуре 6. јануара 1929. године. Устав има карактер уставног пакта (или компромисног устава) пошто су у доношењу учествовали краљ и Скупштина, тј. Скупштина га је усвојила уз сагласност и потврду краља.

³ Уставотворна скупштина је 29. јуна 1921. године постала Законодавна, према члану 140. Видовданског устава, који је усвојен 28. јуна 1921. године.

2. Положај Босне и Херцеговина у стварању прве заједничке државе и улога политичких организација БиХ у процесу усвајања Видовданског устава

Босна и Херцеговина је била турски пашалук (састављен од осам санџака) све до 1878. године. Те године одржан је Берлински конгрес, када је одлучено да Босна и Херцеговина припадне Аустроугарској. Истовремено аустроугарска војска је окупирала Босну и Херцеговину и увела своју окупациону управу. Пред Први свјетски рат (1908), Аустроугарска анектира Босну и Херцеговину. Тако је БиХ постала саставни дио Аустроугарске са приближно истим статусом аутономије коју је имала и Хрватска. Аутономни положај БиХ уређен је Статутом који је донио, у ствари потврдио, Босански сабор 1910. године (на приједлог цара из Беча).

Након Првог свјетског рата и пораза Аустро-Угарске монархије, 1. децембра 1918. године створена је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (СХС) у коју је ушла и Босна и Херцеговина.⁴ Народно вијеће СХС за Босну и Херцеговину с Главним одбором од 25 чланова и Предсједништвом од пет чланова формирано је 20. октобра 1918. године, с посланицима из сва три народа. Прва влада за Босну и Херцеговину именована је 3. новембра 1918. године с 10 чланова, у којој су предсједник и пет министара (или повјереника) били Срби, три Хрвата и један Муслиман. Влада Народног вијећа СХС за Босну и Херцеговину радила је од 1. новембра 1918. до 31. јануара 1919. године, када је замјењује Земаљска влада за Босну и Херцеговину од 1. фебруара 1919. године, као врховни управни орган за све административно-територијалне органе у Босни и Херцеговини. Организационе промјене у структури Земаљске владе за Босну и Херцеговину биле су врло честе и усклађиване су према државној влади. Чинило ју је осам повјеренстава с предсједником Атанасијем Шолом на челу. Земаљску владу замијенила је, 11. јула 1921. године, Покрајинска управа за Босну и Херцеговину.⁵

Босна и Херцеговина ушла је у састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца инаугурационом адресом делегације Народног вијећа СХС предатом регенту Александру, коју је примио 1. децембра 1918. године у Београду. Мада је делегација од 28 чланова, од којих је седам било из Босне и Херцеговине, имала јасна упутства која су садржавала услове и модалитете уједињења на демократским основама, прводецембарским актом извршено је уједињење Државе Словенаца, Хрвата и Срба са Србијом у једну државу под називом Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (СХС). Предсједништво Народног вијећа СХС је, 3.

⁴ Током процеса уједињења, у Загребу је, 2. и 3. марта 1918. године, на иницијативу Југославенског клуба, донесена Резолуција о уједињењу југославенских народа који су били у саставу Аустро-Угарске монархије. Овом скупу присуствовали су и представници Босне и Херцеговине.

⁵ Е. Радушић... et al, *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine - Političko predstavljanje BiH u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca / Kraljevini Jugoslaviji (1918.–1941.)*, Sarajevo, 2010, стр. 39.

децембра 1918. године, објавило да је актом уједињења престала функција Народног вијећа као сувереног представничког тијела Државе Словенаца, Хрвата и Срба. Прва заједничка влада Срба, Хрвата и Словенаца формирана је 20. децембра 1918. године, у коју су из Босне и Херцеговине ушли др. Тугомир Алауповић, др. Мехмед Спахо и др. Урош Круљ.⁶

Актом уједињења и стварањем Централне владе у Београду почеле су припреме за одржавање избора за прву Уставотворну скупштину (конституанту) Краљевине СХС, која није сазвана непосредно након проглашења уједињења због непостојања изборног закона. Централна влада је декретом од 24. фебруара 1919. године одредила да Привремена скупштина има 296 чланова, с тим да у њој буду заступљене све странке и политичке групације, сразмјерно њиховом броју, у свакој покрајини посебно. Народно вијеће за Босну и Херцеговину изабрало је 42 члана из странака заступљених у овом вијећу. Положај Босне и Херцеговине у привременом државном уређењу било је одређен укидањем Народног вијећа за Босну и Херцеговину 31. децембра 1918. и реформом босанскохерцеговачке Народне владе. Влада је у почетку имала десет повјеренстава, али су, у складу са тенденцијама политичке централизације, поједини ресори пренесени на централни ниво у Београд. Ријеч је о вањским и војним пословима, финансијама, обрту и индустрији, обнови земље и трговини.⁷ Привремена скупштина заказала је изборе за 28. новембар 1920. године. За 63 посланичка мјеста, колико их је било одређено за Босну и Херцеговину, највише мандата за Уставотворну скупштину (24) освојила је Југославенска муслиманска странка (ЈМО), чији је лидер био Мехмед Спахо.⁸

Уставотворна скупштина Краљевине СХС, након седмомјесечног засједања, донијела је први Устав Краљевине СХС на Видовдан, 28. јуна 1921. године. Око доношења Устава није постојао консензус међу становништвом, а ни водећим политичарима нове државе. Уставотворна скупштина га је, дијелом и због тога, донијела тек обичном, а не двотрећинском већином. Уставотворну скупштину напустили су посланици тзв. Народног клуба (још током дебате о Нацрту Устава), и комунистички посланици (11. јуна), затим и посланици Југославенског клуба, а од сваког рада у тој Скупштини већ од почетка апстинирали и посланици из редова Радићеве Хрватске сељачке пучке странке (50 посланика) са два посланика из Хрватске странке права. Због тога је број посланика са првобитно одабраних 419 спао на 258. То је представљало опасност за цјелокупни уставноправни процес будући да је било извјесно да се неће моћи осигурати довољна већина за изгласавање устава. „Тако је влада у потрази за подршком кренула у преговоре са већим бројем странака: Југословенском муслиманском организацијом,

⁶ *Ibidem*.

⁷ Lj. Zovko, *Studije iz pravne povijesti Bosne i Hercegovine 1878-1941*, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Mostar 2007, стр. 56-58.

⁸ О овој страници види: Љ. Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 314.

Земљорадничком странком, Словенском кметијском странком и Џемијетом. Средином марта 1921. Југословенска муслиманска организација (ЈМО) поставила је двије групе захтјева које је влада требала испунити како би се обезбиједили гласови за изгласавање устава. Једни су требали бити унесени у устав, а друге је влада требала касније директно реализовати. Послије дуготрајних и исцрпних преговора 12. марта 1921. постигнут је коначни споразум. Влада Николе Пашића је обећала да ће у нови устав инкорпорирати рјешења из уставног нацрта Југословенског муслиманског клуба који су се односили на заштиту и равноправност вјера, вјерско-просвјетну аутономију, раду шеријатских судова, изборном систему који ће штити мањине, а уговорне стране су се сложиле да у краљевску владу уђу два министра из реда ЈМО, а истој странци су дата четири мјеста у Земаљској влади Босни и Херцеговини. Посебно је инсистирало да се приликом успоставе новог управног и уставног система поштује територијални интегритет Босне и Херцеговине.⁹ Образлажући свој улазак у владу и давање подршке централистички оријентисаном уставу предсједник ЈМО Мехмед Спахо је на сједници скупштине у јуну 1921. изјавио да је за гласове његове странке пресудно било гарантирање компактности муслимана у Босни и Херцеговини. Он је даље истицао да је то урађено зато што влади, која је на себе узела дужност да земљи донесе Устав, није било могуће доћи до већине која је пословником била потребна за доношење Устава.¹⁰ Уз то Влада се обавезала и да ће пружити материјалну помоћ исламским вјерским и вакуфским установама, те да ће ријешити питање накнаде власницима за одузете и отете кметовске и беглучке земље.

Од 419 посланика сједници је присуствовало 258, а за приједлог Устава гласала су 223 посланика: радикали, демократи, Вошњакови земљорадници, чланови Југословенске муслиманске организације и чланови Националне турске странке, а 35 је било против (социјалисти, републиканци и чланови српске земљорадничке странке). Апстинирао је чак 161 посланик - уопште нису гласали посланици Хрватске републиканске сељачке странке, који су од почетка бојкотовали рад Уставотворне скупштине, посланици Комунистичке партије, посланици народног клуба и посланици Југословенског клуба.¹¹ Устав је „изгласан

⁹ S. Bandžović, „*Turski paragraf*“ *Vidovdanskog Ustava (1921): Dometi i ograničenja*, „Historijski pogledi“ 3, Centar za istraživanje moderne i savremene historije Tuzla, Tuzla 2020, стр. 168.

¹⁰ О tome: O. Sušić, *Položaj Bosne i Hercegovine u Vidovdanskome ustavu – historijski okvir aktuelne ustavno pravne teme* u: E. Mutapčić (ur.), *Zbornik radova naučnog skupa: Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910 – 2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla 2011, 227-237; A. Mahmutagić, *Specifičnosti bosanskohercegovačke državnosti u Jugoslaviji između dva svjetska rata*, Revija za ekonomiju i pravo, br. 1, Pravni fakultet, Univerzitet Džemal Bijedić u Mostaru, Mostar 2015, стр. 81- 82.

¹¹ Како у Уставотворној скупштини нису били представљени бирачи из „треће зоне“, коју је окупирала Италија, то су гласови који на њих опадају (укупно девет) урачунати у број оних који нису гласали.

превасходно захваљујући подршци “муслиманских посланика” (ЈМО из Босне и Херцеговине и Џемијета – Друштва за заштиту муслиманских права из „Јужне Србије”). У придобијању њихових гласова коришћена су разна средства, од притисака до подмићивања.¹² Стога се вјерује да Устав не би био донесен да у последњи тренутак лидер радикала Н. Пашић није постигао договор с водећим муслиманским политичарем М. Спахом. Договор се односио на то, да територија Босне и Херцеговине остане компактна, односно да њени дотадашњи окрузи из хабсбуршког доба буду једноставно преименовани у нове области Краљевине СХС, што није био случај с жупанијама у Хрватској. Одредба којом је то постигнуто, односно чл. 153 Устава се колоквијално називао „турским параграфом“, о чему ће бити ријечи касније.

Осигуравајући својим гласовима потребну већину влади, ЈМО је примила на себе велику политичку одговорност, пошто се без њене подршке овај устав не би могао донијети. Међутим, није “цијела истина” у томе да је гласовима ЈМО омогућено доношење Видовданског устава, већ и у чињеници да су и друге политичке странке, руковођене својим интересима које су у Конституанти заступале, донијеле овај устав гледајући у њему гаранцију да ће се управо ти интереси у друштву и држави уважавати. Осуђивана због тога од стране опозиције, ЈМО није била цијењена ни у владиним круговима, у којима су се њени посланици третирали као “плаћеници”, купљени да гласају за Устав. Излаз из овог неугодног, компромитирајућег положаја, вођство ЈМО видјело је у повратку своме страначком програму, а то је значило супротстављање политичком систему чијој је изградњи иначе дат знатан допринос. Спахина подршка Видовданском уставу довела је до првих страначких расцјепа унутар ЈМО - између присташа наставка сарадње на видовданској уставној платформи и заговорника обнове аутономног статуса Босне и Херцеговине уз успоставу ближих односа са хрватском аутономистичком опозицијом окупљене око Хрватске републиканске сељачке странке Стјепана Радића.¹³ Иако је била регионалног карактера, ЈМО се „у почетку није противила југословенском националном јединству и централизму и гласала је за Видовдански устав. Истицањем југословенског имена у називу странке муслимани су покушали да се одбране од својатања Хрвата и Срба. Представници ЈМО су учествовали у неколико влада. Касније странка истиче захтјев за аутономију Босне и Херцеговине....улази у опозиционе блокове са другим федералистичким странкама.”¹⁴

¹² Опшир. види: Б. Петрановић, М. Зечевић, *Агонија две Југославије*, Београд 1991, 59

¹³ S. Bandžović, „*Turski paragraf*“ *Vidovdanskog Ustava (1921): Dometi i ograničenja*, „Historijski pogledi“ 3, Centar za istraživanje moderne i savremene historije Tuzla, Tuzla 2020, стр. 170 i 171.

¹⁴ Љ. Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 314.

3. Организација државне власти према Видовданском уставу

Видовдански устав одређује да је Држава Срба, Хрвата и Словенаца уставна, парламентарна и наследна монархија.¹⁵ Успостављено је унитарно уређење једног народа састављеног од три племена (Срби, Хрвати и Словенци). Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. прихватио је, као и Прводецембарски акт, тезу о троименом, односно троплеменом народу.¹⁶ „Видовданским уставом није се у битноме конституисало ново државноправно стање у краљевини СХС. Устав је само потврдио уставну монархију која је прокламована већ Прводецембарским актом. Већ тада је краљ из династије Карађорђевића истакнут као један од врховних органа власти са важним овлашћењима у области законодавне и управне власти. Видовдански устав то само озакоњује и краљу се обезбеђује да има важне функције у законодавној и управној власти.”¹⁷

Законодавну власт врше Краљ и Народна скупштина па су, према томе, постојала два законодавна фактора, чији су међусобни односи утврђени Уставом.¹⁸ По овом Уставу, постојао је једнодомни систем народног представништва. Народну скупштину сачињавају посланици које народ слободно бира општим, једнаким непосредним и тајним гласањем. Један посланик бирао се на 40 000 становника, с тим што је вишак од преко 25 000 становника у једној изборној јединици давао право на још једног посланика. Народна скупштина се бирала на четири године. Активно бирачко право за избор посланика за Народну скупштину имају лица која су навршила 21 годину старости, али ово право не могу вршити активни официри и подофицири, као и војници под заставом. Уживање пасивног бирачког права било је условљено цензусом узраста, занимања, пола и образовања.¹⁹ Народна скупштина одлучивала је о промени Устава, по систему предвиђеном у Уставу Белгије из 1831. године. Наиме, у случају промјене Устава Скупштина се распуштала и бирала нова, што је имало значење скривеног уставотворног референдума. Као законодавни фактор, Народна скупштина је по Видовданском уставу имала аутономно право избора свога предсједништва и доношења пословника.²⁰ Скупштина је била надлежна за доношења закона и

¹⁵ Чл. 1 Устава.

¹⁶ Ова теза је представљала „компромис између ставова о југословенској вишенационалности и југословенског националног унитаризма”.

¹⁷ А. Марковић, Видовдански устав из 1921. године и правни транспланти, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 56, доступно на www.alanwatson.org

¹⁸ Чл. 52 Видовданског Устава детаљно регулише однос Краља и Народне скупштине

¹⁹ Чл. 72 Устава. Због лишења активног и пасивног бирачког права више од половине пунољетних грађана, као и због релативно високог старосног цензуса за њихово уживање, она није била право народно представништво

²⁰ Чл. 76 и 77 Устава.

буџета,²¹ право одобравања међународних уговора које је закључио краљ и вођење анкета и истрага у изборним и административним питањима. Поред тога, народни посланици су имали право законодавне иницијативе и право подношења питања и интерпелација министрима.²² Међутим у свим овим правима, Народна скупштина је по одредбама Видовданског устава била ограничена „првим уставним фактором, краљем.“²³

У оквиру своје законодавне власти Краљ је, пре свега, расписивао изборе, сазивао, отварао и закључивао седнице Народне скупштине, а имао је и право законодавне иницијативе, потврђивање закона, као и право да распусти Народну скупштину. Положај краља као законодавног фактора био је јачи, јер је краљ, поред права распуштања скупштине, имао право проглашавања закона које је Народна скупштина усвојила. Ниједан закон који је скупштина усвојила не може постати ваљан док га краљ не потврди.²⁴

Према наведеним одредбама види се да је по Видовданском уставу постојао парламентаризам, мада ограничен, јер су његове одредбе давале краљу несумњиву предност над Народном скупштином.

Све акте краља премапотписују министри, а указ о распуштању Народне Скупштине премапотписују сви министри. Указ о њеном распуштању морао је садржавати и наредбу за нове изборе најдаље у року од три мјесеца и наредбу за сазив Народне скупштине најдаље за четири месеца од дана распуштања Скупштине.

Његове компетенције у управној власти још су веће. Краљ је био шеф управне власти јер он поставља државне чиновнике.²⁵ Управна власт се вршила преко одговорних министара које је именовао и разрешавао краљ. Са своје стране, министри су постављали и смјењивали ниже чиновнике, док су сами били непосредно одговорни краљу. Иако су судску власт вршили судови, они су своје пресуде и решења доносили у име краља који је, такође, имао право амнестије и помиловања. Краљ представља државу у спољним пословима, он поставља амбасадоре у страним земљама и прима акредитиве посланика из других земаља,

²¹ Народна скупштина је доносила буџет и одобравала буџетске дванаестине, али је у случају распуштања скупштине краљ могао указом продужити стари буџет за четири месеца.

²² Сваки члан Народне Скупштине има право "управљати министрима питања и интерпелације, а министри су дужни дати на њих одговор у току истог сазива, у року који одреди пословник (чл. 82 Устава).

²³ Љ. Кркљуш, Правна историја српског народа, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 307.

²⁴ Чл. 49 Устава.

²⁵ Чл. 47 Видовданског устава. Управну власт врши Краљ преко одговорних министара.

он објављује рат и закључује мир²⁶ и коначно, он прописује формацију војске и врховни је њен командант.²⁷

С обзиром на такве његове компетенције, у земљи није била успостављена истинска уставно-парламентарна монархија, јер у уставно-парламентарном систему Скупштина има превласт над владом и шефом државе и Влада се бира из редова скупштинске већине.

Министарски савјет је био трећи централни орган власти. Министарски савјет имао је право законодавне иницијативе, издавање уредаба за примјену закона и оних са законском снагом у посебним случајевима. Министарски савјет могао је издавати уредбе потребне за примјену закона, док је уредбама са законском снагом могао уређивати однос само на основу законског овлашћења, које се даје посебно за сваки случај. Устав је садржавао и одредбу по којој су министри одговорни краљу и Народној скупштини,²⁸ а која је значила да су министри били политички одговорни Скупштини. Међутим, у политичкој пракси Краљевине СХС, за време важења овог Устава, Владе су стварно зависиле од краља, а не од Народне скупштине, као последица страначких превирања и комбинација, у којима је главна улога припадала краљу. „Изјава неповјерења коју Скупштина изгласа Влади, нема значај једног акта разрјешења. Министре поставља и отпушта Краљ, а не Скупштина. Скупштинска изјава неповјерења није ништа друго него позив упућен Краљу дапусти Владу. Краљ не мора тај позив послушати.“²⁹ Према томе, Влада увијек била стварно краљева, а не парламентарна, јер све су владе у Краљевини настајале на двору и ту „падале“. Краљ и Народна Скупштина могу оптужити министре за повреду Устава и закона у чињену у службеној дужности. Све акте краља премапотписују министри, чиме за све акте краље они преузимају одговорност, те је Уставом на тај начин прокламована политичка неодговорност краља у вршењу својих функција, односно своје власти³⁰ Устав је предвидио да ниједан акт краљевске власти нема снаге нити се може извршити ако га није потписао надлежни министар, „али политичка пракса је то слово устава

²⁶ Ако земља није нападнута, или јој рат није оглашен од које друге државе, за оглас рата потребан је претходни пристанак Народне Скупштине. Ако земљи буде оглашен рат или она буде нападнута, има се одмах сазвати Народна скупштина. (чл. 51 Устава).

²⁷ По Шехићу, чл. 51. је у потпуности са тадашњим овлашћењима монарха у Европи. N. Šehić, *Ustavne koncepcije i donošenje Vidovdanskoг ustava 28. juna 1921. године*, Sveske, број 28-29, година VIII, Institut за проучавање националних односа Сарајево, 1990, стр. 386.

²⁸ Чл. 91 Устава. Постојала је и кривична и грађанска одговорност министара, уз специјалан Државни суд.

²⁹ С. Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд-Земун, 1924, стр. 296.

³⁰ Чл. 54 и 55 Устава.

обеснажила подједнако као и када се радило о актима законодавне, судске или управне власти.³¹

Судови су били независни и организовали су се као првостепени, апелациони и Касациони суд (са сједиштем у Загребу). Били су предвиђени и посебни управни судови за рјешавање управних спорова. Врховни управни суд у земљи је Државни савет. Половину чланова бира краљ, а другу половину Народна скупштина

Видовдански устав, дакле, регулисао је питање односа највиших државних органа, али из анализе уставних рјешења може се закључити Устав „прије разликује три државне власти, него што одјељује једну од друге. Подјелу власти ремети краљ, који учествује у вршењу све три власти. У законодавној - својим правом потврђивања закона (законодавна санкција), која може одређи колико год пута буде хтио (апсолутни вето) и правом проглашавања закона (то му је, уједно, и дужност); у управној – правом да именује предсједника и чланове Министарског савјета; у судској - правом постављања касационих и апелационих судија и предсједника првостепених судова на приједлог министра правде. Краљ оглашава рат и закључује мир и врховни је заповједник војне силе.“³² Централна власт била је организована на начелу подјеле власти, у облику парламентарног система. Међутим, подјела власти, која је прихваћена у Уставу, „није досљедно спроведена. Краљ је дијелио законодавну власт са Народном скупштином, али је према Народној скупштини имао права која су му стварала надређени положај. Краљ је био на челу управне власти, а утицао је и на судску функцију. Стога се може прихватити оцјена да је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца била насљедна монархија са обиљежјима уставности и парламентаризма, или ограничено уставна и парламентарна насљедна монархија“³³

4. (Не)остваривање парламентаризма у пракси

Још у претконститутивном периоду полагања темеља и утврђивања главних политичких смјерница Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца до 28. јуна 1921. године, централна влада је присвојила компетенције законодавне власти, те је нерегуларним уредбоним путем проводила мјере од капиталног значаја за цијелу државу. А и сам начин како су образоване и расформиране владе, постављани предсједници Министарског савјета и све оне закулисне игре и интереси најважнијег фактора формалне тродиобе власти по Видовданском уставу - монарха, показује да су владе, односно министарски савјети, имале вјештачки, накнадно образоване парламентарне већине или их

³¹ Љ. Димић, Историја српске државности (књига III – Србија у Југославији), Нови Сад, 2001, стр. 99.

³² Р. Марковић, Видовдански устав, Српска енциклопедија, Том II, Матица српска, САНУ, Завод за уџбенике, Нови Сад-Београд, 2013. стр. 347-350.

³³ Љ. Кркљуш, Правна историја српског народа, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 307.

нису имале, што је потпуно свеједно у континуитету једног манира који прелази са владе на владу, од оне прве Стојана Протића од 20. децембра 1918.3 па до диктатуре 1929. године.³⁴

Док су унутрашње (социјални немири) и вањске политичке прилике (Италија и питање граница, проблем међународног признања) давале алиби централној влади комбинованих компетенција, законодавних и управних, након 1. марта 1919. године, односно од датума првог сазива Привременог представничког тијела државе, логиком договора и декларација о принципима уређења државе, била би за очекивање редукција владиних овлашћења. Међутим, противно парламентарним принципима, Министарски савјет је рјешавао и о саставу Привременог народног представништва, које је и формирано декретом извршне власти, што је имало многоструког утицаја на његов положај, углед, утицај.³⁵

У државном провизоријуму, какав је најављен Прводецембарским актом, била је уствари утврђена само институција краља, да би од 3. децембра, када је одлучено да престаје функција Народног вијећа СХС, институција монарха била једина суверена власт новостворене државе. Обрнутим редом потеза, супротних парламентарној пракси, споразумом политичких групација под покровитељством Краља, образује се јединствена државна влада, инаугуришући стварну политичку праксу да државом управља овај двојац, односно краљ, преко њему одговарајуће владе, а да скупштина, било Привремено народно представништво, било Конституанта или Народна скупштина у редовном сазиву, представља параван или декор стварних и ефикасних полуга (извршне) власти. „Већ први кораци Државне владе и једног од најважнијих ресора, Министарства унутрашњих послова, показују тенденције које се још и могу правдати, у то вријеме, комплексном и спољном и унутрашњом збиљом државе у формирању, као што су јасне упуте министра Прибићевића да `Ми смо у периоду стварања па држава мора сва средства употребити око консолидације јавне сигурности, реда и поретка. Ту се не можемо обазирати на формалности!`“³⁶ Међутим, оно што је било необазирање на формалности постало је манир и у вријеме када је држава стекла услове чије непостојање је било оправдање ванредним мјерама Владе.³⁷ Таква констелација

³⁴ S. Brkljača, *Paradoski provedbe Vidovdanskog Ustava iz 1921. u Bosni i Hercegovini*, Historijska traganja, br. 7, Institut za istoriju Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2011, стр. 136.

³⁵ Његово свеукупно функционисање претворено је у демократску “димну завјесу” оних политичких снага (монарх, влада) које су располагале фактичком снагом државног апарата (реална војна снага Србије, полиција, жандармерија, послушна управна структура).

³⁶ S. Brkljača, *ibidem*, стр. 136.

³⁷ Б. Петрановић, *Историја Југославије 1918 -1988*, Нолит, Београд 1988., стр. 93. Над правним медитацијама о односу законодавне и извршне власти превагу су односили практични разлози: Влада је могла да се слања на реалну силу извршног апарата; доносећи

изродила је већ традиционалну праксу да „се умјесто владавине која би почивала на Уставу и закону, владало према уредбама, уз углавном прећутни пристанак; просвједи су били индивидуални.“³⁸ Већ први акти заједничке Владе улазили су у уставне и законодавне компетенције, обликујући државу са одређеним садржајем и његовом формом како је одговарало политичкој идеологији и циљевима већине у заједничком министарству (демократи и радикали) и у односу на ставове Краља. Док у спољним симболима Влада чека међународно признање, у унутрашњем погледу преко ноћи формира се држава, од заставе и грба до календара, језика, писма. Тако је, нпр., и мимо скупштине протегла дијелове србијанског кривичног закона на цијелу државу, регулисала аграрну реформу, држављанство, увела слободну трговину, санкционисала осмосатни радни дан, забранила штрајкове на жељезницама, установила нове порезе, обуставила дјеловање комунистичког покрета, легализовала државни буџет који је директно у компетенцији народног представништва³⁹

Одступања праксе у односу на званичне принципе уграђене у Видовдански устав, установљени прије његовог доношења, наставили су свој паралелни живот за читаво вријеме легислативног периода Видовданског устава, да би утврђени диктатуром само отворено показали стварно лице, без „магле“ коју им је Устав пружао. Још априла 1921. године, дакле мало прије доношења Устава, „Слободан Јовановић је у чланку Нестајање закона доказивао да је Влада `законодавну власт узела de facto у своје руке`, иако постоји Привремено народно представништво.“⁴⁰ Она је издала близу 800 уредаба, а многобројна

подзаконске акте, она је брже реаговала на догађаје, ефикасније сузбијала социјалне немире и убличавала државно уређење које је одговарало владајућим снагама. Уколико није могла да се користи привременим народним представништвом у своје сврхе, она је улогу законодавца преузимала на себе.

³⁸ Б. Глигоријевић, *Парламент и политичке странке у Југославији (1919 – 1929)*, Београд, 1979. стр. 61. “Код људи се створило увјерење – пише о томе Слободан Јовановић – да без уредбе не може и да стога ваља мирно примити све што влада нареди. На тај начин код нас постепено бледи идеја закона, и ми се навикавамо да живимо под владом уредбе [...] Од када је уредба заменила закон, правни поредак изгубио је своју сталност, и ми у погледу правних прописа живимо од данас до сутра, у вечитом провизоријуму”. N. Šarac, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima sa posebnim osvrtnom na Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo 1975, стр. 77. Када се регент Александар почетком 1920. године умијешао у кризу Владе са нескривеним наклоностима ка Демократској заједници првак радикала и први премијер Стојам Протић је са становишта “парла-ментарне теорије и логике”, ту интервенцију владара оцијенио као “одступање од наведеног принципа, да се парламенту оставља да он реши о опстанку или паду једног кабинета.

³⁹ S. Brkljača, *Paradoski provedbe Vidovdanskog Ustava iz 1921. u Bosni i Hercegovini*, Historijska traganja, broj 7, Institut za istoriju Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2011, стр. 141

⁴⁰ Nedim Šarac N. 1975. *Uspostavljanje šestojanuarskog režima 1929. godine sa posebnim osvrtnom na Bosnu i Hercegovinu, Свјетлост*, Сарајево, 1975, стр. 114.

рјешења министара стварно су представљала владине уредбе. Њима је правно нормирана материја која због свог значаја спада у искључиву надлежност законодавног органа. “У нашој новој држави – упозоравао је Јовановић у истом чланку у Српском књижевном гласнику од 1. априла 1921. године – владино уредбовање вршило се и врши без икаквог знака отпора од стране парламента”.⁴¹

Док су одредбе Устава одређивале да законодавну власт у држави врше Краљ и Народна скупштина, да Народна скупштина доноси законе које проглашава краљ, а да управна власт може издавати уредбе потребне за примјену закона, политичка пракса стајала је у директној супротности са овим нормама са оним истим тенденцијама на које је упозоравао Слободан Јовановић. Извршно-управна власт, фактички одговорна и конструисана од монарха, врло прагматично је попуњавала вакуум недоношења закона у Народној скупштини, дјелујући паралелно у јаловим расправама у том инертном тијелу.⁴²

Иако је парламентаризам прокламован у Видовданском Уставу, он није досљедно спроведен. Парламентарни систем знатно је био ограничен краљевим прерогативима и сужен његовим фактичким утицајем на све владе. Краљ се често мијешао у послове министара, издавао наредбе чиновницима, најдиректније утицао на рад владе. „Оваква парламентарна пракса у периоду од 1921. до 1929. године је добила ознаку привидног парламентаризма `псеудопарламентаризма`.”⁴³

Свакако да Видовдански устав није успио да успостави стабилан политички систем. За тако нешто, постоји више разлога: доминантан политички утицај краља А. Карађорђевића, разједињеност парламентарних странака и њихових вођа по кључним државним питањима, као и тешко економско, социјално и демографско стање затечено као посљедица Првог свјетског рата. Све ово утицаће на касније успостављање личног режима краља Александра, познатијег у историографији као „Шестојануарска диктатура“.

⁴¹ А. Милетић, *Унутрашња трговина у Краљевини СХС 1919. године*, Токови историје. 3-4, Институт за новију историју Србије, Београд 2004, стр. 16

⁴² Б. Глигоријевић, *Парламентарни систем у Краљевини СХС*, у: Александар Ацковић (ур.), *Политички живот Југославије 1914–1945. (зборник радова)*, Београд 1973., стр. 387. Скупштина је укупно узевши радила мало; или је била распуштена, или је, ако је била на окупу, чекала да се рјеше врло честе и врло дуге министарске кризе, од којих су неке трајале и више од пола године, или се припремала за нове изборе. Основне њене функције: право да контролише владу, право интерпелације, законодавни рад, доношење буџета – знатно се сужавају и одумиру.

⁴³ Љ. Крклуш, *Правна историја српског народа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 316.

5. Државно уређење према Видовданском уставу са освртом на Босну и Херцеговину

Утврђујући унитарно уређење, Устав је предвидио постојање обласне, среске и општинске самоуправе.⁴⁴ Краљевина СХС је уставом била подијељена на 33 области, које су утврђене према географском и привредном критеријуму а оне даље на округе, срезове и општине, које су имале одређену локалну самоуправу.

У областима и срезовима постојали су не само самоуправни органи (обласна и среска скупштина и обласни и срески одбор), већ и државни управни органи (велики жупан и срески начелник). Државна управна власт је имала право надзора над законитошћу рада самоуправних органа. Ниједна област није смјела имати више од 800 хиљада становника. На челу области стајао је велики жупан кога је постављао краљ и који је управљао преко државних органа пословима државне управе и области.⁴⁵ У строго централистички организованој држави није било мјеста за облике самоуправе у органима власти. Додуше постојали су паралелно са органима власти уз обласне одборе обласне скупштине, уз среске одборе среске скупштине, али је њихова надлежност била безначајна у поређењу са компетенцијама великих жупана, односно среских начелника.. Поред државних, у областима су постојали и самоуправни органи

У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца Босна и Херцеговина је успјела осигурати територијални интегритет са шест округа у својим историјским границама, које је утврдио Берлински конгрес 1878. године. Наиме, у члану 135. Устава Краљевине, наводи се: „Законом о разграничењу области Босна и Херцеговина ће се разделити у области у својим садашњим границама. Док се то законом не уреди, окрузи у Босни и Херцеговини важе као области.“ Дакле, краљевска влада је у члану 135. предвидјела да ће територија Босне и Херцеговине остати унутар постојећих граница на начин да важећи окрузи настављају егзистирати као области све до доношења посебног закона о подјели земље на области, општине и срезове. Споменути члан је у штампи добио назив “турски параграф”.

За разлику од Босне и Херцеговине, све остале земље и историјске покрајине које су ушле у састав нове државе су издијељене у области, без обзира на њихове дотадашње границе. Било је предвиђено да се поједине општине или срезови могу “из својих области излучити и припојити другој области у садашњим границама и Босне и Херцеговине или изван њих, ако на то пристану њихова самоуправни представништва одлуком од 3/5 гласова и ту одлуку одобри Народна скупштина”.

⁴⁴ Чланом 95 Устава било је прописано да се „управа у Краљевини врши по областима, окрузима, срезовима и општинама”, али је чланом 135 прелазних наређења Устава било предвиђено да „окрузи, жупаније, окружја остају као јединице државне управе док се не укину законом...”.

⁴⁵ Чл. 95 Устава.

Из овог, 135. члана Устава види се јасно, упућује С. Брклјача, да је „политички пропагандно хваљени тзв. “турски параграф” остављао могућност да се Босна и Херцеговина, која је јединствена територијално само у вањским границама области, може и другачије организовати, тј. њена територија подијелити.“⁴⁶ Овакво уставно рјешење је наишло на незадовољство муслиманских представника. Мехмед Спахо је јавно иступио пред посланицима Уставотворне скупштине рекавши да се таквим уставним рјешењем не гарантује цјеловитост и компактност која је Босни и Херцеговини претходно обећана. Ипак су постојећих шест области: Сарајевска, Бихаћка, Мостарска, Травничка, Тузланска, Врбаска (Бањалучка) задржане чиме је у одређеној мјери испоштован споразум из марта 1921. године.⁴⁷ “Турски параграф”, имао је своје позитивне и негативне рефлексије. Позитивне су манифестоване у очувању територијалног интегритета Босне и Херцеговине, а негативне су се одразиле по сам Спахин углед и стање у његовој странци. Често оптуживани за продају својих гласова за устав, муслимански представници су се подијелили на аутономистичку струју и оне који су даље сарађивали са влашћу.

Видовдански устав је предвиђао⁴⁸ привремено постојање покрајинских управа којима су управљали посебни намјесници именовани од министарства унутрашњих послова. У Босни и Херцеговини је, у том смислу, постојећа Земалска влада обављала све послове до 21. јула 1921. када је успостављена посебна Покрајинска управа за Босну и Херцеговину. У организационом саставу Покрајинске управе за Босну и Херцеговину остало је само пет одјељења, и то за унутрашње послове, пољопривреду и воде, правосуђе, просвјету и вјере и социјалну политику. У овако модификованом облику управа је наставила са радом и након доношења Уредбе о подјели земље на области, у априлу 1922. којом је Краљевина СХС подијељена на 33 области у које су укључене и раније области у Босни и Херцеговини.⁴⁹

Дакле, Видовданским уставом, као и каснијом Уредбом о подјели земље на 33 области, од којих се шест односило на Босну и Херцеговину у историјским границама, била је прокламована територијална цјеловитост Босне и Херцеговине, али истовремено и остављена могућност за разбијање те цјеловитости. То ће се и десити 1929. али не позивањем на ту могућност дату у уставу, него у доба диктатуре, кад је устав већ био суспендован.

У октобру 1929. године краљ је донио Закон о преименовању Краљевине СХС у Краљевину Југославију и подјелу на управна подручја. Прекрајањем

⁴⁶ S. Brkljača, *Paradoksi provedbe Vidovdanskog ustava iz 1921. godine u Bosni i Hercegovini*, Historijska traganja, br. 7, Institut za istoriju, Sarajevo 2011, стр. 44-46.

⁴⁷ Lj. Zovko, *Pitanje položaja Bosne i Hercegovine i njene administrativno-teritorijalne podjele u Kraljevini SHS (1921-1929)*, u: Edin Mutapčić (ur), *Zbornik radova naučnog skupa: Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910-2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla 2011, стр. 149-161.

⁴⁸ Чл. 134 Устава.

⁴⁹ S. Bandžović, „*Turski paragraf*“ *Vidovdanskog Ustava (1921): Dometi i ograničenja*, „Historijski pogledi“ 3, Centar za istraživanje moderne i savremene historije Tuzla, Tuzla 2020, стр. 173

унутрашњих граница формирано је девет бановина и Управа града Београда, као десета управна јединица. Као и друге југославенске земље и Босна и Херцеговина је овом подјелом изгубила своју историјски јединствену територијалну цјеловитост, била је подијељена између четири бановине: Врбаске, Зетске, Приморске и Дринске. Административни центри двије бановине били су у Босни и Херцеговини: Сарајево (Дринске бановине) и Бања Лука (Врбаске бановине), а остале двије изван Босне и Херцеговине: Приморске у Сплиту и Зетске у Цетињу. Од увођења шестојануарског режима до марта 1941. Године, у свим владама Краљевине Југославије учествовали су и министри из Босне и Херцеговине, који су заступали различита мишљења, погледе и рјешења у зависности од националног и политичког опредјељења странака којима су припадали. Идентично су се понашали и посланици на малобројним, неефикасним и конфликтним скупштинским засједањима. Након потписивања приступнице Краљевине Југославије Тројном пакту, 25. марта 1941. године, и демонстрација два дана касније, 6. априла, уследио је напад Сила осовине на Краљевину Југославију, брзи слом краљевске војске, одлазак краља и владе у избјеглиштво, фашистичка окупација и комадање земље што је значило и крај Краљевине Југославије.

6. Закључак

Донесен као политички компромис, тзв. „уставни пакт“, Видовдански устав је многа питања оставио недоречена. То се прије свега односи на недовољно јасно разграничање законодавне власти између краља и Скупштине, што је краљ Александар и користио да се преко овог овлашћења уплиће у рад Народне скупштине и влада (Министарског савјета), које су се често смјењивале. Иако је Видовдански устав прокламовао начело подјеле власти, у стварности су функције државне власти биле концентрисане у рукама монарха. Парламентаризам, изричито прописан Уставом, у пракси краљевине СХС врло је мало поштован. Политичка одговорност влада пред краљем била је најчешће значајнија него одговорност пред Скупштином.

Питање облика државног уређења ријешено је тако што је држава била организована као унитарна. Политичка нагодба Мехмеда Спахе, вође Југославенске муслиманске организације, с радикалско-демократском владом у вези с доношењем Видовданског устава, омогућила је Босни и Херцеговини да сачува територијалну цјеловитост у дотадашњим границама. Од успостављања Краљевине до њеног слома у свим њеним сегментима, политичко представљање Босне и Херцеговине карактерисали су стални прекиди, политичка нестабилност и несагласност о основним питањима која су остала неријешена од 1918. године. Осим темељног питања на линији сукоба између централизације и федерализације државе, Босна и Херцеговина морала је стално бринути о очувању територијалног интегритета. Водеће парламентарне политичке странке из Босне и

Херцеговине дјеловале су на вјерско-националној основи, а уз то су српске и хрватске странке имале своје централе у Београду и Загребу, што је отежавало постизање договора које би задовољило интереса босанскохерцеговачког становништва као цјелине..

Без обзира на све своје мањкавости, Видовдански устав представља значајан корак у развоју правног система свих држава бивше Југославије. Њиме су, поред осталог, уведени опште право гласа за све пунољетне мушкарце, тј. укинут имовни цензус за бирачко право, укинути су последњи остаци феудалног система, гарантована је слобода имовине. Она питања која Видовдански устав није успио да ријеша остала су у већој или мањој мјери нерјешена све до распада Југославије деведесетих година претходног вијека.

*Milan Pilipović, Ph.D., Assistant professor
Faculty of Law, University of Banja Luka*

CONSTITUTIONAL ORGANIZATION OF THE KINGDOM OF SCS ACCORDING TO THE VIDOVĐAN CONSTITUTION OF 1921 WITH SPECIAL REFERENCE TO THE POSITION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

After the First World War and the defeat of the Austro-Hungarian monarchy, on December 1, 1918, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes was created, which was constitutionalized on June 28, 1921, with the adoption of the first constitution (Vidovdan Constitution). The Kingdom of SCS also included Bosnia and Herzegovina, which before, as well as at the time of the creation of the first common state, did not have its own independent constitutional and legal system in the organizational and institutional sense.

In this paper, in the analysis of the constitutional system of the first common state, the emphasis is on the organization of state power and state system. The first part of the paper will deal with the analysis of the organization of state power, identification of the principles of parliamentarism, and will point out the deviations of practice in relation to the official principles and principles built into the Vidovdan Constitution, which were established before its adoption, during the state provisional. Phenomena of deviations from the principles of parliamentarism, embodied in the activities of the government, and especially the king, arose and were visible from

1918 to 1921, and were present throughout the legislative period of the Vidovdan Constitution.

Establishing a unitary state system, the Vidovdan Constitution foresaw the existence of various forms of self-government in which there were not only self-governing bodies, but also state administrative bodies. Following these provisions, we will shed light on the position of BiH in the common state. This issue must be viewed through the prism of the goals of political representatives and individual non-Serb parties from the territory of Bosnia and Herzegovina and their role in the process of adopting the first constitution of the common state. The support of the political representatives of Bosnia and Herzegovina was directly reflected in the provisions in the Vidovdan Constitution which refer to the state system, ie to the legal position of BiH, which is determined in the Constitution by the so-called murky paragraph.

Keywords: Vidovdan Constitution, King, Government, Parliamentarism

Dr Djelza Alija-Selmanović, docent

Pravnog fakulteta Univerziteta u Travniku, Bosna i Hercegovina

Dr Benjamin Karić, docent

Pravnog fakulteta Univerziteta u Travniku, Bosna i Hercegovina

UDK: 342(497.13)

DOI: 10.46793/zbVU21.165S

"TURSKI PARAGRAF"- DRŽAVNOPRAVNI POLOŽAJ BOSNE I HERCEGOVINE U VIDOVDANSKOM USTAVU"

Rezime

„Turski paragraf“ predstavlja član 135. Vidovdanskog ustava i predstavlja krucijalnu odrednicu za Bosnu i Hercegovinu jer je time sačuvana teritorijalna cjelovitost Bosne i Hercegovine. Dati član je uvršten zahvaljujući Jugoslovenskoj Muslimanskoj Organizaciji na čelu sa Mehmedom Spahom. Vidovdanskim ustavom je Bosna i Hercegovina sačuvala svoje granice iz 1918. godine i tadašnjih šest okruga su preimenovani u oblasti na čelu sa Pokrajinskom upravom do 1924. godine. Sa uvođenjem šestoaprilske diktature, teritorijalni integritet i cjelovitost Bosne i Hercegovine je razorena te su djelovi njene teritorije razdijeljeni i spojeni sa dijelovima drugih jugoslovenskih zemalja.

Ključne riječi: *Turski paragraf, Vidovdanski ustav, Bosna i Hercegovina, teritorijalna cjelovitost, šestoaprilska diktatura.*

1. Uvod

Kraljevina SHS, državno-pravno nastala prvodecembarskim aktom, dobila svoj prvi ustav 28. juna 1921. godine¹. Posmatrano sa gledišta ustavno-pravnog uređenja, smatra se da je u tom periodu, u Kraljevini postojao svojevrstni državno-pravni provizorijum². Glavne karakteristike Vidovdanskog ustava prema profesoru Fira su bile: kapitalistički društveno uređenje dato kroz relativno modernu solidarističku varijantu, monarhijski oblik vladavine,

¹ Vidovdanski ustav, Ustav Kraljevine SHS, A. Fira, Ustavno pravo, Četvrto izdanje, Privredni pregled, Beograd 1987, str. 61.

² Bitne karakteristike tog provizorijuma su njegova organizaciona složenost i nedovoljna ustavnopravna definisanost, kao i prilično veliki stepen regionalnih razlika, koje su direktan ostatak ranijih ustavnih situacija u pojedinim zemljama. *Ibid.*

unitarističko државно уређење и квазипарламентарizam³. Даношењем Видовданског устава привремено државно уређење у Кралjevини SHS је замењено њеним сталним политичким устројством. Устав је усвојен на Видовдан, те се стoga овај Устав назива Видовдански устав. У усвајању Видовданског устава учествовало је 258 народних посланика од којих је 223 гласало за, а 35 против а 158 посланика је апстинирало⁴

Распадом Аустро-Угарске монархије током Првог свјетског рата, Босна и Херцеговина је као cjелина ушла у састав Кралjevine Срба, Хрвата и Словенаца. То је био резултат активног учествовања Југославенске Муслиманске Организације (JMO) и њеног предсједника Мехмеда Спахе у раду Владе у којој је био дугогодишњи министар, јер се без њихових гласова није могао ни изгласати Видовски Устав 1921.г.

2. Kratak pregled procesa usvajanja Vidovdanskog ustava i značaja „Turskog paragrafa“

Уставотворна скупштина која је била задужена за усвајање устава и која је бројала 419 посланика, након незадовољства које је расло међу посланицима због коришћења недемократских метода у самом раду Скупштине и самоволје појединих посланика, одређени број посланика је одлучило да напусти Скупштину те је иста на концу бројала 258 чланова⁵. Но, dato стање није омело Владу да предложи ју процедуру усвајања нови устав јер је већ раније Влада Пословником предвидјела да се устав мијења простом већином, умјесто квалификованом већином, каква је пракса у већини држава. Што је значило да за усвајање устава је било потребно 210 посланика да гласа за.

Слиједом догађаја, Југославенска Муслиманска Организација је одлучила гласати за Устав како би се сачувала територијална cjеловитост БиХ, ријешила нека вакуфско-мearифска (просвјетна) и статусна питања Бошњака и опћенито побољшао њих положај и проширила заступљеност у органима власти⁶. Наиме, као услов да би се гласало за Устав, од Владе је затражено да се ријеши питање накнаде муслиманским земљовласницима за одузете begлуčke земље и кметовска селишта, те да једна парламентарна анкета испита и истражи узроке и кривце поколја који су извршени над Бошњацима⁷. те је око датих питања постигнут договор и резултат тих активности је био и Члан 135. Видовданског устава односно „*Turski paragraf*“ којим је одређено да Босна и Херцеговина

³ Ibid.

⁴ М. Imamović, „*Osnove upravno-političkog razvitka i državnopravnog položaja Bosne i Hercegovine*“, Сарајево, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, 2006, стр. 135.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

ostaje u svojim „sadašnjim“ granicama, te da postojeći okruzi u njoj *važe kao oblasti*. Ovim članom je zagarantovana teritorijalna cjelovitost Bosne i Hercegovine na način kako je zatečena 1918. godine. Usvajanjem ovog člana spriječeno je rasparčavanje BiH i zadržani su dotadašnjih šest oblasti. Time se odustalo od autonomnog položaja, ali je podržan Ustav. Član 135. glasi: „*Zakonom o razgraničenju oblasti, Bosna i Hercegovina de se razdeliti u oblasti u svojim sadašnjim granicama. Dok se to zakonom ne uredi, okruzi u Bosni i Hercegovini važe kao oblasti. Spajanje tih oblasti vrši se odlukom oblasnih skupština dotičnih oblasti donetom većinom od 2/3 glasova u granicama određenim 3. stavom čl. 95. Ustava. Pojedine opštine ili srezovi mogu se iz svojih oblasti izlučiti i pripojiti drugoj oblasti u sadašnjim granicama Bosne i Hercegovine ili izvan njih, ako na to pristanu njihova samoupravna predstavništva odlukom od 3/5 glasova i tu odluku odobri Narodna Skupština.*“⁸

3. Državno-pravni položaj Bosne i Hercegovine u okviru Vidovdanskoг ustava

Zemaljska vlada BiH obavljala je poslove iz svog djelokruga sve do 21. jula 1921. godine, kada je supostavljena Pokrajinska uprava za BiH. u suštini se radilo o običnom preimenovanju, jer je tadašnji i ujedno posljednji predsjednik Zemaljske vlade Nikola Đurđević, nakon formalnog podnošenja ostavke, odmah kraljevim dekretom imenovan za Pokrajinskog namjesnika za Bosnu i Hercegovinu. Dakle, dotadašnji okruzi su postali oblasti i to: tuzlasnka, sarajevska, hercegovačka (mostarska), travnička vrbaska (banjalučka) i bihačka⁹. U Bosni i Hercegovini je i dalje u tom periodu djelovala Pokrajinska uprava, čije poslove nije bilo moguće jednostravno obustaviti jer je Bosna i Hercegovina predstavljala historijsku i administrativnu cjelinu. Međutim, unitarno uređenje koje je uspostavljeno Vidovdanskim ustavom je nitalagalo da se ukinе pokrajinska uprava sa sjedištem u Sarajevu zajedno sa svojim podružnicama. Ukidanje ovog organa je naložilo Ministarstvo unutrašnjih djela¹⁰. Dato ministarstvo je imalo za cilj ukinuti sve pokrajinske organe i odjele. Ukidanje je počelo 1923. godine počevši od Odjela za vjeru, pravosuđe, socijalnu politiku i unutrašnje poslove. Zatim 31. januara 1924. godine ukinut je Odjel za poljoprivredu i vodu, koje je nastavljeno ukidanjem Odjela za zdravstvo 1. februara i Odjela za prosvjetu 14. februara 1924. godine čiji izvršilac je bio Ljubomir Vulović, bivši načelnik mostarskog okruga koji je

⁸ Vidovdanski ustav, čl. 135, 1921.

⁹ S. Hasović, Bosankohercegovačka državnost u periodu 1918. do 1946. godine, Sarajevo, 2008, str. 106.

¹⁰ Sa sjedištem u Beogradu.

postavljen na poziciju pokrajinskog namjesnika BiH 26. avgusta 1922. No, bez obzira na data rješenja, preraspodjelu unutrašnjeg ustrojstva i ukidanja organa i njenih nadležnosti, Bosna i Hercegovina je u okviru Vidovdanskog ustava sačuvala svoj teritorijalni integritet i svoje historijske granice.

"*Turski paragraf*" je vrijedan primjer mudro vođene politike u posebno teškim okolnostima. I pored svega BiH je uspjela ostati kompaktno tijelo, sve do 1929. godine kada biva potpuno rasparčana programom Šestojanuarske diktature kralja Aleksandra. To su bili pokušaji da se naprave nagodbe srpskog i hrvatskog političkog vodstva sa zajedničkim ciljem da se negiraju državno-pravna tradicija i cjelovitost Bosne i Hercegovine¹¹.

Vidovdanski ustav je ukinut jednostranim kraljevim aktom 6. januara 1929, kada je uvedena tzv. Šestojanuarska diktatura. Zavođenjem diktature kralja Aleksandra iz 1929. godine, kroz posebne propise, razbijeno je administrativno-teritorijalno jedinstvo Bosne i Hercegovine, te je njena teritorija podijeljena na četiri banovine unutar kojih su bili i dijelovi teritorija njenih susjeda. Razbijanje historijskih granica Bosne i Hercegovine izvršeno je i s namjerom da Muslimani ne budu većinski narod ni u jednoj od četiri banovine. Po mišljenju prof. dr. Omera Ibrahimagića tada je učinjen najveći udarac Bosni i Hercegovini, kao jedinstvenom teritorijalno-političkom prostoru u cijeloj njenoj dotadašnjoj hiljadugodišnjoj političkoj historiji. Sljedeći udarac je kao sporazum Cvetković-Maček od 26. avgusta 1939. godine, kojim je dogovorena teritorijalna podjela Bosne i Hercegovine između Srbije i Hrvatske na račun bošnjačkog naroda¹². Duboka ekonomska i socijalna kriza i zaoštreni sukobi nacionalističkih elita destabilizovali su Kraljevinu Jugoslaviju, učinivši je nesposobnom za bilo kakvu odbranu od njemačkog fašizma koji je nastupao. Zaoštravanje nacionalnih i socijalnih problema je doprinijelo tragičnijim posljedicama i stradanjima tokom Drugog svjetskog rata.

4. Zaključak

U izrazito teškom periodu za Bosnu i Hercegovinu u periodu važenja Vidovdanskog ustava, sačuvana je teritorijalna cjelovitost Bosne i Hercegovine zahvaljujući članu 135. odnosno u narodu nazvanim „*Turskim paragrafom*“ koji je to omogućio. Okruzi su zamjenjeni oblastima te se uspostavlja Pokrajinska uprava koja je djelovala do 1924. godine. Svu vlast u oblastima imali su župani, koji su bili podređeni ministru unutrašnjih poslova. Data organizacija je poštivana do zavođenja monarhističko-fašističke diktature 1929. godine kada je

¹¹ K.Trnka, Ustavno pravo, Drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje, 2006., Fakultet za javnu upravu Univerziteta u Sarajevu, str. 81.

¹² O. Ibrahimagić, Državnopravni razvirak BiH, VKB., Sarajevo, 1998, str. 57.

izvršena nova administrativna podjela u devet banovina pri čemu su dijelovi teritorije BiH ušli u četiri banovine.

*Djelza Alija-Selmanović, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Travnik, Bosna and Hercegovina
Benjamina Karić, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Travnik, Bosna and Hercegovina*

"TURKISH PARAGRAPH" - STATE-LEGAL POSITION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

„Turkish paragraph“ represents article 135. of Vidovdan constitution and represents crucial determinant for Bosnia and Herzegovina because the territorial integrity has been preserved thanks to this article. This article has been incorporated thanks to Yugoslav Muslim Organisation headed by Mehmed Spaho. Bosnia and Herzegovina has preserved its boundaries that date from 1918., and the six counties were renamed as areas, headed by Provincial administration till 1924. With the induction of April 6 dictatorship, the territorial integrity of Bosnia and Herzegovina has been destroyed and the parts of its territory has been divided and merged with parts of other Yugoslav countries.

Keywords: Turkish paragraph, Vidovdan constitution, Bosnia and Herzegovina, territorial integrity, April 6 dictatorship.

*Др Владимир Микић, генерални секретар
Конференције универзитета Србије*

УДК: 342.4(497.1)"1921/1939"

DOI: 10.46793/zbVU21.171M

УСТАВ КРАЉЕВИНЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА: ДА ЛИ ЈЕ УСЛОВ ПОЛАГАЊА ЗАКЛЕТВЕ КРАЉУ ПРАВНО ПРЕЈУДИЦИРАЊЕ ФОРМЕ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА?

Резиме

На основу изборног закона из 1920. године, Уставотворна скупштина из 1921. године поступала је по привременом пословнику којим је било прописано да њени чланови полажу заклетву краљу. У раду се испитује у којој мери је овај предуслов правно везивао уставотворца приликом доношења одлуке о облику државног уређења. Разматрање овог питања значајно је за ближе утврђивање легитимности устава по ком ће новом државом бити управљано наредних десет година, до доношења устава из 1931. године.

Кључне речи: *уставотворна скупштина, заклетва, краљ, државно уређење.*

1. Уводна разматрања

Поступак усвајања Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца („Видовдански устав“) пратила су двоумљења и сукобљавања везана за његов легитимитет, избор унитарног или децентрализованог облика настајуће државе и предвиђену улогу политичких и уставних чинилаца у њеном будућем животу. Поред тога што није допринео стабилизацији политичких прилика у земљи, тај документ био је на снази мање од осам година: фактички је замењен уставним променама од 6. јануара 1929. године мотивисаним краљевским апсолутизмом, а формално Уставом Краљевине Југославије из 1931. године. Краћи временски траг на том плану оставили су у уставној историји Србије само још „мртворођени“ Устав Књажевства Србије из 1835. године (замењен Уставом из 1838. године), Устав Краљевине Србије из 1901. године (на снази до истоименог документа из 1903. године) и Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године, чија је примена (сама по себи, захваљујући тадашњим историјским приликама, у великој мери „саката“) окончана три године касније.

Уставотворна народна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца („Конституанта“) била је изабрана по Закону о избору народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, објављеном у гласилу „Службене новине“ 3. септембра 1920. године („Закон“). Претходно је регент Александар сазвао 3. јануара 1919. године привремено представничко тело (чије је чланове именovala Влада Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца) које је за задатак имало израду закона о изборима за уставотворну скупштину.¹ Закон, којег су заједнички донели Привремено народно представништво и краљ Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца Петар I Карађорђевић („краљ Петар“), за предмет је имао припрему избора за састав Конституанте, одржане 28. новембра исте године. Усвојен је тако што су „посланици нагло, за три дана“, од 31. августа до 2. септембра, „завршили расправу (...) и закон потврдили са 143 гласа за и 22 против“.² Конституанта је била окупљена у сазив од децембра 12. децембра 1920. до 2. јула 1921. године.

Поред бројних других питања која су усложњавала дневни ред Конституанте, који је са политичке тачке гледишта свакако био веома захтеван, једно се непосредно тицало утврђивања облика државног уређења. Требало је, наиме, одлучити да ли ће Срби, Хрвати и Словенци живети у монархији или у републици. На основу чл. 121 Закона, Влада Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (на челу са др Миленком Веснићем као њеним председником) донела је, у сарадњи са надлежним одбором Привременог народног представништва, Привремени пословник о раду Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца („Пословник“), у којем је била садржана и одредба (чл. 8) према којој су чланови Конституанте морали да пре него што приступе уставотворном раду положи заклетву краљу Петру, или не би могли да постану њени чланови. Исто тако, Пословником је било прописано да краљ има да распусти Конституанту након што она буде донела устав,³ али и да само званични, Владин нацрт може да буде разматран (осим у случају да тај нацрт не буде усвојен).⁴

Постојање ове одредбе Пословника водило је постављању питања да ли је њом Конституанта била правно везана приликом доношења једне од важнијих одлука за чије је усвајање била овлашћена. Оно је имало велики значај у оквирима општег уставнополитичког стања у земљи у којој је приметна поларизација угрожавала политичку стабилност и оптерећивала рад уставотвораца.

¹ I. Ivašković, The Vidovdan Constitution and the Alternative Constitutional Strategies, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 68, 3-4/2018, str. 533.

² Б. Балковец, Изборно законодавство прве југословенске државе (1918. - 1941), *Часопис за савремену повијест*, бр. 1/2016, стр. 199.

³ I. Ivašković, стр. 534; Поповић, стр. 32.

⁴ I. Ivašković, стр. 534.

2. Шири контекст уставних недоумица

Видовдански устав усвојен је у приликама које се нису пуно разликовале од околности у којима су доношени устави Краљевине Србије из 1888, 1901. и 1903. године: поступак доношења новог уставног документа обележиле су опсежне несугласице између релевантних уставнополитичких чинилаца и узбуркане политичке прилике. Ипак, сасвим специфичне тачке за које се очекивало да Конституанта осмисли уравнотежена решења тицала су се модела структуре државе и пружања адекватног одговора на национална питања „троједног народа“.

Уједињење у заједничку државу било је јасан циљ ратне политике стожерне политичке заједнице нове државе – Краљевине Србије. Њена је Народна скупштина неколико месеци по отпочињању Првог светског рата једногласно одобрила изјаву Владе „да она сматра, „као свој најглавнији (...) задатак да обезбеди успешан свршетак овог великог војевања, које је (...) постало уједно борбом за ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца“.⁵ Уз то, „инстинкт самоодржања тражио је да се југословенска снага уједини“, пошто „није било у народу ниједне странке која то није желела“, а „разилажења је било само у питању ко ће и како ће извести то уједињење“.⁶

Несугласице између централистичких и њима опречних политичких порива јавила су се од самих почетака Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца („Краљевина СХС“). Било је јасно да је „основно разилажење између Срба и Хрвата у питању уређења заједничке државе било је у томе хоће ли држава бити јединствена или федеративна“,⁷ што је било питање и око којег је вођена „главна дискусија у Конституанти“.⁸ Према једном аутору, „занемарујући (...) многобројне, понекад и врло важне нијансе међу појединим уставним пројектима – постојала су два сукобљена концепта: унитарни и федерални“.⁹

Изгледа да је званични Београд помало неопрезно посезао за алаткама којима би што пре био потврђен макар и неформални континуитет између Краљевине Србије и Краљевине СХС. Наиме, Влада Краљевине СХС је непуна два месеца по проглашењу нове државе самостално донела Привремени устав којим би било уређено њено функционисање до усвајања трајнијег уставног решења. Привременим уставом за Краљевину СХС је „готово пресликан устав Краљевине Србије из 1903“ и он је „основе државног уређења, прецизније,

⁵ В. Ћоровић, Историја Срба, Трећи део, Београдски издавачко-графички завод, 1989, стр. 227.

⁶ *Ibid*, стр. 227.

⁷ *Ibid*, стр. 239.

⁸ *Ibid*, стр. 241.

⁹ Д. Мрђеновић (приређивач), Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Нова књига, 1988, стр. 207.

однос централне и локалних власти постављао на сасвим другачије принципе од оних који су били предвиђени прводецембарским актом о уједињењу“ (истина, Привремени устав „због једне омашке“ није ступио на снагу).¹⁰

У данима када је Конституанта требало да се окупи, њен историјски значај био је приметнији него иначе. У политичким круговима је владала „наелектрисана атмосфера“,¹¹ јер „на доста страна није било правог поверења“,¹² а „већ тада је било јасно да око начина настанка, а посебно око начина уређења те државе, постоје велике разлике у гледиштима, па су почели избијати и политички спорови“. ¹³ Дан уочи окупљања уставотвораца, „Београд је био у једном расположењу које се јако ближило песимизму и резигнацији“, јер „замршеност политичке ситуације и крајња неодређеност и резервисаност посланика, њихова саветовања која се нису завршавала никаквим дефинитивним одлукама, само су још више потенцирали рђаво расположење света“. ¹⁴ У описаним околностима требало је приступити уређивању читавог низа јако осетљивих уставних питања, од којих се у важније убрајао избор облика државног уређења. Уставотворци су били далеко од компромиса на том плану.

3. Обриси републиканско-монархистичке дилеме

Ако се федерално-унитарни сукоб постави као најважнија тачка спотицања међу члановима Конституанте,¹⁵ питање облика државног уређења спада у секундарне теме њиховог рада. Ипак, значај овог питања по природи ствари био је велик, нарочито јер се су кроз њега одражавале „разлике у схватању тог проблема између Српске владе и Југословенског одбора“. ¹⁶ Подељеност на овом плану одражавала се и у чињеници да је међу уставотворцима, па и у

¹⁰ О. Поповић, Стојан Протић и уставно решење националног питања у Краљевини СХС, Савремена администрација, 1988, стр. 28.

¹¹ I. Ivašковић, стр. 527.

¹² В. Ђоровић, стр. 233.

¹³ А. Митровић (уредник), Историја српског народа, књ. VI, том II, Од Берлинског конгреса до уједињења (1878-1918), Српска књижевна задруга, 1993, стр. 253.

¹⁴ Насловна страна београдског дневног листа „Политика“ у издању од 13. децембра 2020. године, „Састанак Конституанте“, <https://digitalna.nb.rs/wb/NBS/novine/politika/1920/12/13#page/0/mode/1up> (приступ: 08. 04. 2021).

¹⁵ „У оквиру Уставотворне скупштине (...) посланици су се поделили на два табора, према ставу о начину решавања проблема облика државног уређења“ – мисли се на дилему која за предмет има унитарно или децентрализовано уређење: М. Радојевић у: М. Радојевић (прир.), Српски уставни од 1835. до 1990. године са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије, Граматик, 2004, стр. 20.

¹⁶ Д. Мрђеновић, стр. 207.

ширим политичким круговима, било (утицајних) поборника републиканског државног уређења.

У републиканце¹⁷ је на првом месту убрајана Хрватска пучка сељачка странка, трећа регистрована политичка организација по снази у Краљевини СХС, ако је судити по резултатима избора за Конституанту. Странка и њен први човек Стјепан Радић били су опредељени за републикански облик владавине.¹⁸ Пошто је променила име у „Хрватска републиканска сељачка странка“, ова је странка бојкотовала рад Конституанте, захтевајући у исто време, поред осталог, увођење републиканског уређења. Према нацрту Устава који је ипак доставила Конституанти, Радићева је странка предвиђала институт плебисцита за одржавање уставотворне скупштине, која би се сама окупила и – по окончању рада – распустила.¹⁹ Монарху (краљу) овим пројектом није била намењена никаква улога. Радић је „од почетка (...) изражавао незадовољство начином стварања југославенске државе те је оспорио ваљаност и обвезатност првопросиначког акта“ (мисли се на формирање Краљевине СХС, остварено 1. децембра 1918. године), а „одбацујући акт уједињења, Радић и његова странка одбацили су и монархијско уређење“, чиме се објашњава и промена назива странке у: „Хрватска републиканска сељачка странка“.²⁰

¹⁷ На једној од седница Народног већа одржаној у Загребу 10. новембра 1918. године, која је била „прилично бурна“, један број чланова гласао је „мимо Крфског пакта, за републикански облик државе“. Ипак, „превадало је гледиште (...) присталица Српскохрватске коалиције и народног јединства“ и „решено је да се иде у Београд и да се изврши уједињење са Србијом и Црном Гором“: В. Ћоровић, стр. 235.

¹⁸ В. Ћоровић, стр. 237 и 238; I. Ivašković, стр. 530.

¹⁹ I. Ivašković, стр. 541.

²⁰ В. Маркотић, Повијест Независне Државе Хрватске, Наклада Павичић, 2002, стр. 19. Поред наведеног, у последњим месецима рата, Радић је предлагао стварање „Дунавске федерације“, која би привремено била „под француским или америчким протекторатом“, али „када је постало јасно“ да је уједињење са Краљевином Србијом неминовно, предлагао је формирање „трочланог председништва којег би чинили српски краљ, хрватски бан и председник Словеначког националног савета“ (словеначког парламента). Према истом плану – креираном делимично по уставном моделу Сједињених Америчких Држава (САД), не би било монарха, „слично томе како САД нису могле да постоје под (британским) монарсима“. Радић је, са својим присталицама, прикупио више од 115 хиљада потписа за петицију коју је потом упутио председнику САД, тражећи подршку за стварање „неутралне хрватске сељачке републике“ (курзив В. М) на основу одлуке која би била донета на „посебној хрватској уставотворној скупштини“ (I. Ivašković, стр. 530-531). Чини се да је и словеначко политичко вођство нагињало републиканском уређењу настајуће државе: *Ibid*, 532-533. О Радићевим плановима за формирање „Неутралне сељачке републике Хрватске“ писано је и у: Х. Сиротковић, Радићев устав неутралне сељачке Републике Хрватске из 1921. године, Филозофски факултет Свеучилишта у Загребу, Радови – Завод за хрватску повијест, 32/33 (1999/2000), стр. 299-307.

И „код извесних србијанских странака било је у то време, због солунског процеса“²¹ и иначе, отворених републиканских струјања“, а „републиканске идеје доносили су и комунисти који су долазили из Русије“²² (противник монархијског уређења била је и Комунистичка партија, четврта странка по снази по резултатима на изборима за Конституанту, а представнике на Конституанти имала је и Републиканска странка). „Могло се, према том, догодити да републиканци уђу у Конституанту са врло великим бројем, нарочито ако србијанска опозиција отворено изиђе с републиканским програмом“. Ипак, Демократска странка (доминантна политичка формација у Конституанти) „постала је одједном највећа групација у парламенту и главни носилац власти“, а „њезине главне вође, сем малих изузетака, напустиле су републиканске тежње и тако осигурале за будућу заједницу облик монархије“.²³

Питање облика државног уређења („републиканско питање“) било је „прва проба снага и прва ствар на којој је јавно почео спор између Срба и Хрвата“, при чему републиканизам водећих хрватских политичких представника није тумачен „као уверење, него као отпор против династије која је српска“, због чега „су многи наши људи одбијали и помисао о уједињењу под условом да се у том питању попусти“.²⁴ С друге стране, ни монархистичка традиција у данима југословенског уставотворног подухвата није била слаба; напротив. Поред јаког логичког упоришта у корист континуитета монархистичког државног уређења (Краљевина СХС настаје на подручју које су претходно улазиле у састав Краљевине Србије, Краљевине Црне Горе и Аустроугарске Монархије), претпоставка континуитета и легитимности монархије одражава се и у тексту преамбуле Видовданског устава, у којој регент Александар Карађорђевић („регент Александар“) свог оца Петра назива краљем – нове државе, не старе (sic) – „по милости Божјој и вољи народној“.

У изградњи уставног система нове државе учествовале су снаге које су у претходном периоду (у току Првог светског рата и непосредно по његовом окончању) испољавале извесне монархистичке тежње. Реч је о кругу хрватских и словеначких чланова аустријског парламента који су, по оснивању „Југословенског клуба“, предлагали укључивање у аустроугарску монархију што већег броја крајева у којима живе Срби, Хрвати и Словенци.²⁵ Идеја да

²¹ Реч је о судском поступку вођеном против одређених високих официра Војске Краљевине Србије који су оптужени (и осуђени) за покушај убиства регента Александра Карађорђевића, планиран крајем 1916. године.

²² В. Ђоровић, стр. 238.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ „Кад је поново сазван Аустријски парламент (...). Дан пре прве седнице парламента, 29. маја, југословенски представници су створили свој заједнички Југословенски клуб, а сутрадан 30. маја, Антон Корошец је на првој седници прочитао декларацију у којој је стајало да ће посланици овог Клуба учествовати у раду парламента тако што ће се заузимати

Аустроугарска Монархија спроведе уједињење Јужних Словена потврђена је и исказом према којем је „Хабсбуршка династија (...) од XVIII века показивала тежње да постане ослободитељ балканских Срба од Турака и да их споји са својим поданицима“.²⁶ С друге стране, за разлику од хрватског политичког вођства, које је послератни период усмеравало у оквирима које пружа „историјско државно право Хрватске“, „српска опозиција“ из Аустроугарске „видела је србијанску краљевску династију Карађорђевић као темељ будуће југословенске државе“.²⁷ Ипак, и Југословенски одбор обратио се регенту Александру – током трајања рата – изражавањем предлога да нова држава буде уједињена под круном Карађорђевића.²⁸

Важан залог монархистичког континуитета био је садржан у Крфској декларацији, закљученој 20. јула 1917. године између Владе Краљевине Србије и Југословенског одбора. Према њеном тексту, будућа заједничка држава биће „уставна, демократска и парламентарна монархија“.²⁹ Декларацијом је, још непосредније речено, било предвиђено „стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, као независне уставне и парламентарне монархије под династијом Карађорђевића (...)“.³⁰ Њен текст, кад је реч о облику државног уређења, свакако „био је пречистио ту ствар и потезати је наново значи отварати сва питања“.³¹

4. „Сувереност“ Конституанте

Значајно је питање да ли је Конституанта имала пуну слободу да све уставно релевантне теме уређује потпуно самостално, или је била везана наложима других, виших државних институција, почевши од краља, односно, традицијом држава чије је уставно искуство имало да буде унето у живот Краљевине СХС. У литератури је у том контексту помињана „сувереност“ Конституанте,³² што би значило да је она о свим уставним питањима могла да

„својим снагама“ за остварење захтева „свог јединственог народа“ да се (...) изврши „уједињење свих земаља Монархије у којима живе Словенци, Хрвати и Срби“, и то „у једно самостално (...) државно тело“ које ће бити „под жезлом Хабсбуршко-лотариншке династије“. Декларацију су потписали сви чланови Клуба осим двојице (...)“: А. Митровић, 225.

²⁶ В. Ђоровић, стр. 227.

²⁷ I. Ivašković, стр. 526.

²⁸ „Када је наступио слом Србије, упутио је Југословенски одбор 11. фебруара 1916. депешу регенту Александру, изражавајући у њој своју наду да „она домовина која ће ускрснути из страшнога метежа (...) неће више бити обновљена Србија, паче ни повећана, него она треба да захвати читав југословенски народ и читаво њено народно земљиште, уједињено у једну државу, под славном династијом Вашег узвишеног оца“: В. Ђоровић, стр. 228.

²⁹ А. Митровић, стр. 236.

³⁰ В. Ђоровић, стр. 226.

³¹ *Ibid.*, стр. 239.

³² „Иако се намеравало с извесних страна да [Конституанта] буде потпуно суверена, она то од самог почетка није била, и то по пристанку владе и главних странака у земљи. Та

се изјашњава без икаквих претходних условљавања или ограничавања. Наравно, чланови „суверене“ Конституанте нису могли да се обавежу да пре приступања уставотворном задатку положи заклетву на верност било коме, нити да буду ограничени по било којем другом питању од значаја за живот државе чије су правне контуре имали да исцртају.

Питање суверености Конституанте било је нарочито важно у данима њеног конституисања. Оно је било предмет расправа од самог почетка рада тог тела. Сасвим конкретно, постављано је питање због чега би Конституанта требало да прихвати да њен рад буде организован према правилима усвојеним од стране других уставних (заправо, стриктно посматрано, вануставних) чинилаца. Тако, члан Конституанте Сима Марковић изнео је током првог њеног радног дана (13. децембра 1919. године) критику због чињенице да је њен верификациони одбор састављен „на основу пословника који није поницао из средине Уставотворне Скупштине“. Па, „стојећи на гледишту да је Уставотворна Скупштина суверена и да над њом нема веће државне власти (...), нити за њу важе каква ограничења (...), предлаже да се пословник, који је израдила влада г. др. М. Веснића и који спутава рад, одмах суспендује“. Исти посланик предложио је да Конституанта изабере одбор који би израдио и пред Конституанту изнео нацрт новог Пословника.³³

Сасвим је исправан закључак посланика Марковића према којем „привремени пословник претпоставља правну егзистенцију краљевске власти и пре Конституанте“, чиме се намеће „суверенитет изнад Уставотворне скупштине“. Стога „треба израдити нов пословник у духу суверености Конституанте, која не сме знати ни за краља ни за владу која није постала из њега“. Никола Пашић, најстарији члан Конституанте (и председник Владе Краљевине Србије у неколико мандата, до успостављања Краљевине СХС, 1. децембра 1918. године) одговорио му је тврдњом да „када се говори о суверености народа, један посланик не може сам за себе да каже да је суверен“. Према још једном аргументу (посланик Ристо Ђокић) којим је подупрт захтев за доношење новог пословника (оног који би имала да усвоји сама Конституанта), „по распуштању Привременог Народног Представништва био [је] распуштен и скупштински одбор, те према томе и пословник, потписан 6. децембра, није законит“. На истој је седници изнета констатација да „само Конституанта има права да сама себи створи пословник“, уз предлог да она изабере одбор који би у року од 14 дана израдио нацрт новог пословника и

ограниченост њезине суверености односила се само на облик државе. Она је одмах и без претходне дискусије сматрана монархијом. Изабрани посланици могли су почети рад тек пошто положи заклетву краљу“: В. Ђоровић, стр. 241.

³³ Насловна страна дневног листа „Политика“, „Уставотворци се приказују“, 14. децембар 1920. године: <https://digitalna.nb.rs/wb/NBS/novine/politika/1920/12/13#page/0/mode/1up> (приступ: 08. 04. 2021).

поднео га Конституанти на разматрање и усвајање.³⁴ Чуло се на седници Конституанте и да пословник представља „гажење свих ранијих датих обећања“, и то „од Крфске декларације па до 1. децембра 1918. г.“, те да га „Хрватска тежачка странка не признаје (...) и тражи нов“ (др Иван Павичић). Првак републиканских посланика Милован Лазаревић изјавио је: „републиканци су противу тога да се ма чија воља, ма у какво име, наметне Уставотворној скупштини“, против су пословника „и траже нов“. Сличан став је изнео др Мехмед Спахо испред Југословенске муслиманске организације, као и Едбин Кристан у име социјалдемократа, који је рекао: „ако је Уставотворна Скупштина суверена, она ће моћи себи да створи пословник онакав какав сама хоће и какав сама треба“.³⁵

На питање суверености Конституанте јасан одговор био је дат пре почетка њеног окупљања, самим усвајањем Пословника. Ипак, раду Конституанте претходили су политички догађаји који су за последицу имали усвајање прогласа и закључака којима се недвосмислено упућује на пуну слободу Конституанте да свако уставно релевантно питање уреди по властитој оцени, невезана било каквим или било чијим налогом. То је видљиво из текста првог прогласа Југословенског одбора, објављеног у мају 1915. године, у којем је наведено да „читав југословенски народ, Срби, Хрвати и Словенци, сви ми очекујемо од овога рата уједињење свију народних удова и читавог свог територија у једну независну државу“, те да су Србија и Црна Гора „протагонисти у ослобађању свих Југословена и њихова је задаћа свију нас: зајамчити нашу народну егзистенцију на нашем уједињеном земљишту“.³⁶ Налик томе, у Загребу је 17. фебруара 1918. године „сазван збор свих виђених и незатворених југословенских политичара“, на којем је донесена одлука да се изведе концентрација свих народних снага „које, стојећи на становишту народнога јединства и ослањајући се на начело народнога самоопредељења, захтевају да се створи национална, независна и на демократским принципима саграђена држава Словенаца, Хрвата и Срба“, што представља прећутан отклон према потреби да се питање државног уређења уреди пре изјашњавања Конституанте.³⁷ Даље, 22. септембра 1918. године, у Загребу је образовано Народно веће Словенаца, Хрвата и Срба, „у које су ушли представници свих странака сем франковаца, као и представници свих народних политичких организација“, са циљем уједињења Срба, Хрвата и Словенаца у заједничку државу.³⁸ Ово тело обавестило је цара и краља Аустроугарске Монархије 6.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Насловна страна дневног листа „Политика“, „Уставотворци се приказују“, 14. децембар 1920. године: <https://digitalna.nb.rs/wb/NBS/novine/politika/1920/12/13#page/0/mode/1up> (приступ: 08. 04. 2021).

³⁶ В. Ћоровић, стр. 228.

³⁷ *Ibid.*, стр. 230.

³⁸ *Ibid.*, стр. 232.

октобра исте године „да оно преузима вођење народне политике“, а свега десет дана касније „хрватски сабор је и формално решио, и то једногласно, „да кида све везе са Аустријом и Угарском и да жели ући у једну потпуно суверену народну државу“.³⁹ Очигледно је да је реч о потезима којима се желело подвући да је пред одлучиоцима о уређењу будуће заједничке државе *tabula rasa*. Уз то, у концентрациону владу, формирану 20. децембра 1918. године (7. децембра, према јулијанском календару), укључени су „представници свих странака, свих племена и све три главне вере у земљи“.⁴⁰ Прећутно указивање на политичку потребу за консенсуалном подршком изградњи ауторитета нове државе стоји у логичној вези са идејом о уређивању заједничке државе *ab ovo*, без условљавања или решавања са уставноправне тачке гледишта посматрано – „претходних питања“.

Са друге стране, према тексту Крфске декларације, нови устав имала је донети Уставотворна скупштина, али „Држава Срба, Хрвата и Словенаца“ замишљена је (већ у том тренутку) као „слободна, независна Краљевина“, односно, као „уставна, демократска и парламентарна монархија на челу са династијом Карађорђевића, која је дала доказа да се с идејама и осећајима не двоји од народа и народну слободу и вољу ставља на врх свега“ (т. 1). Уз то, „Држава ова зваће се: Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, а владалац: Краљ Срба, Хрвата и Словенаца“ (т. 2). У Декларацији стоји и то да „и Устав и други закони, које буде донела Уставотворна Скупштина, ступају у живот када их Краљ санкционише“. Необично је, стога, што се значајан број чланова Конституанте постављао као да Декларација никада није потписана, јер, иако „правно необавезујући“, она је била „политички важан споразум“,⁴¹ чији је потписник, поред Николе Пашића, био и др Анте Трумбић, утицајни хрватски и, у годинама које су долазиле, југословенски политичар.

На трагу схватања према којем је постављање питања државног уређења природно претходило утврђивању других уставних тема био је и Слободан Јовановић. Према његовом схватању, у тренутку конституисања Конституанте, „постојала је фактички држава, као и њена организација, коју су представљали врховни органи, краљ и скупштина“, односно, још прецизније речено, „Држава Срба, Хрвата и Словенаца је већ постојала са својим врховним органима (краљ и скупштина)“ и „само су била потребна правила за регулисање њихових односа“, до којих се „може доћи и без уставотворне скупштине“. Најзад, „држава је створена, а пошто је настала фактичким начином, најбоље је да се постепено изграђује њен правни оквир, на основу искуства, а не због апстрактних начела“.⁴²

³⁹ *Ibid*, стр. 232-233.

⁴⁰ В. Ђоровић, стр. 236.

⁴¹ Ђорђевић, стр. 297.

⁴² Према: М. Аранђеловић (гл. уредник), Слободан Јовановић – живот, дело, време: поводом 150 година од рођења, Српска академија наука и уметности, 2019, стр. 119.

Део сазива Конституанте налазио је да је то тело правно неvezано било чијим или било каквим спољним ограничењима. Такав став вероватно није могао да буде од користи за смиривање политичких напетости у држави о чијем је уређењу тек требало да буде дата главна и коначна реч. Ипак, он је темељен на важним аргументима чијој је анализи посвећено средишње (наредно) поглавље рада.

5. Правна природа услова полагања заклетве монарху

Да ли би усвајањем другачијег пословника Конституанта а posteriori повратила (стекла) пуну слободу одлучивања о свим уставним питањима? Да ли би враћањем (стицањем) неограничене власти да у потпуности сама напише устав Конституанта утрла пут усвајању решења о оснивању заједничке републике Срба, Хрвата и Словенаца и укидању Краљевине? Несумњиво је да одговор на прво питање позитиван, а на друго га је теже дати, али може се покушати.

Формално гледано, наиме, постојала је теоријска могућност да већина чланова Конституанте положи заклетву на верност владоцу и тиме отклони препреке за њен будући рад, па потом усвоји републикански устав (уосталом, један број чланова из реда Комунистичке партије Југославије положио је заклетву на верност краљу и учествовао у раду Конституанте).⁴³ Најзад, пошто владалац Конституанту распусти, њена уставноисторијска улога била би окончана. Краљ који би према овом сценарију остао без Краљевине не би могао да истиче као правни аргумент тврдњу да је укидање монархијског уређења непримерено, нечасно, супротно тексту Крфске декларације или у сукобу са неким од разлога због којих је вођен рат против Аустроугарске Монархије. Наравно, сасвим супротно се догодило. Конституанта је конституисана тако што је довољан број њених чланова положио заклетву владоцу, приступио разматрању предложеног Нацрта Устава и изгласао га. Регент Александар је, у име краља Петра I, прогласио и објавио Видовдански устав, што је видљиво и из текста његове преамбуле.⁴⁴

У време када је Конституанта конституисана, међу њеним члановима развијена је оштра расправа по овом питању. Наиме, решење из одредбе чл. 8 Пословника је, према речима једног аутора, „имплицирало безусловну сагласност са монархијским уређењем, што је значајно умањило значај

⁴³ I. Ivašković, стр. 539-540.

⁴⁴ „У име Његовог величанства Петра I по милости Божјој и вољи народној краља Срба, Хрвата и Словенаца, ми, Александар наследник престола, Проглашујемо и објављујемо свима и свакоме, да је Уставотворна Скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (...) решила и да смо потврдили и потврђујемо Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца који гласи: (...)“.

[Конституанте]“.⁴⁵ Утицајни политичар и први председник Владе Краљевине СХС Стојан Протић замерао је решење из Пословника којим је квалификована већина као „праг“ за усвајање устава замењена апсолутном већином; он је сматрао да је ова промена „кршење договора на Крфу“ (Крфском декларацијом било је предвиђено да устав треба да буде усвојен „бројно квалификованом већином“). Уз то, „одредбу пословника о претходно положеној заклетви посланика краљу као услову за учешће у раду конституанте Протић је сматрао нарушавањем сувереног права уставотворне власти да одлучује о облику владавине“. Истина, „овакав Протићев однос према заклетви имао [је] значење чисте форме и (...) није бацао ни најмању сенку на његово дубоко монархистичко опредељење“. Протић је „у исто време док је одбацивао заклетву као услов за вршење посланичке дужности, одбацивао и схватање да суверену уставотворну власт представља сама уставотворна скупштина, и тврдио да је ова суверена тек са краљем заједно“, што је „значило да уставотворна скупштина тек заједно са краљем суверено одлучује о облику владавине, па би се монархија могла одбацивати тек ако се краљ са тиме сложи“.⁴⁶ Због услова полагања заклетве – који је одбио да испуни – Протић је иступио из посланичког клуба Радикалне странке и „за све време заседања Уставотворне скупштине остао ван њене арене“.⁴⁷

Миленко Веснић, професор права, одговорио је да су „противно свима парламентарним принципима отворили дискусију о пословнику представници групе, чије ме држање не чуди ништа, јер они раде по програму, који негира државу“, али и изразио чуђење и жаљење „да у томе послу има представника странака од којих се очекује да на овом великом послу озбиљно сарађују“. Подсетио је како је „одређено било да привремени пословник изради влада са скупштинским одбором“, што је било и учињено. Затим, „Закон о избору народних посланика могао је ту задаћу ставити ма коме“, али је „то дао влади и скупштинском одбору“, „који је једини био надлежан да о томе решава“ и који је „сарађивао с владом и донео овај пословник“. Додао је и: „господо, ми нисмо на Робинсоновом острву!“, јер „држава је створена великим напором и краља, и владе, и народа“, а чланови Конституанте нису се „састали као комуна“, већ „да од доброг законитог стања направимо боље“.⁴⁸

Поред цитираних аргумената и противаргумената, треба додати да је Женевском декларацијом, закљученом 9. новембра 1918. године између председника Владе Краљевине Србије и председника Народног већа, било прописано да ће привремени уставни режим трајати „док Велика Скупштина уједињених Срба, Хрвата и Словенаца (Конституанта) (...) уставом не пропише

⁴⁵ I. Ivašković, стр. 534.

⁴⁶ Поповић, стр. 34.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

дефинитивно устројство државе“.⁴⁹ Иако је и овде реч о политичком а не правном акту, увођењем услова полагања заклетве изневерен је договор који је својим потписом јемчио највиши политички представник међународно признате (и савезничке) државе, Краљевине Србије.

Проучавањем текста самог Видовданског устава не наилази се на истицање услова да чланови Народне скупштине који (у својству уставотвораца) полажу било какву заклетву. Према чл. 125, „о изменама у Уставу решава Народна скупштина са Краљем“. И у овом случају је замисливо да Народна скупштина, заједно са краљем – који би, истина, морао да буде рђаво расположен према опстанку монархије – измени устав тако што би увела републиканско државно уређење. Још је замисливије да Народна скупштина и Краљ уставном ревизијом „оживе“ уставотворну скупштину, која је уосталом, као „Велика Народна Скупштина“, постојала према чл. 129 Устава за Краљевину Србију из 1903. године и тиме се разликовала од „Обичне Народне Скупштине“ из исте одредбе.

По чл. 74 ст. 3 Видовданског устава, „сви народни посланици полажу заклетву да ће Устав верно чувати“. Насупрот томе, заклетву на верност краљу, према чл. 90 ст. 5, полажу министри (они „полажу пре ступања на дужност заклетву на Устав и верност Краљу“) и, по чл. 61 ст. 6, краљевски намесници („да ће Краљу верни бити (...)“). Видовданским уставом прописано је (чл. 129) и да ће, по његовом усвајању, народни посланици положити заклетву на верност Уставу и да ће „добро Краља и народа и јединство државе (...) увек пред очима имати“. Стриктно тумачено, овакав текст не може да се третира као изјава оданости краљу, нарочито због тога што је пред саме чланове Конституанте истицао само један елемент садржине заклетве – управо таква верност краљу, а не и придржавање устава, старање о добробити народа, те брига о јединству државе.

Коначно, ако је према речима дела текста Крфске декларације постојала потреба да буде донет устав који треба да послужи као „основа целокупном државном животу, извор и утока свих власти и права“, по којем „ће се уређивати целокупни државни живот“, ⁵⁰ краљ је повредио Декларацију. Наметање обавезе полагања заклетве представљало је право (доносиоца Пословника) којем (Видовдански) устав није био „извор“ и које је претходило и било старије од сваке друге компоненте уставног уређења *in statu nascendi*. Из које год политичке околности да је извирала, та се обавеза у правном смислу налазила ван граница „основа целокупног државног живота“, иначе би била правно и политички небитна (па не би ни била одређена, или би се од ње лако одустало).

⁴⁹ М. Ђорђевић, Историјат избора у Краљевини СХС и Краљевини Југославији, Страни правни живот, бр. 2013/3, 293-309, стр. 298.

⁵⁰ Исто, стр. 297.

6. Закључна разматрања

Пословником Конституанте постављен је услов којим је унапред одређен правац њеног одлучивања о облику државног уређења. Тај документ не потиче од чланова Конституанте и о његовој спорној одредби вођене су живе дискусије унутар њених редова, које су доведене у непосредну везу са питањем „суверености“ Конституанте, а тиме и прелиминарним проблемом њеног односа према уставноисторијском тренутку у којем је позвана да испуни свој важан задатак. Крфска декларација, Женевска декларација, Устав из 1903. године, па и сâм Видовдански устав садрже решења из којих је видљиво да је услов полагања заклетве уставотвораца краљу био изузетан захтев, неуобичајен у контексту других релевантних докумената из тог историјског периода и, тиме, претенциозан. Њиме је фактички прејудуцирано да ће држава Срба, Хрвата и Словенаца бити краљевина, а овим је унапред постављено непримерено и правно недовољно поуздано утемељено ограничење за носиоца уставотворне власти.

*Vladimir Mikić, Ph.D., Secretary-General
of the Conference of the Universities of Serbia*

THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES: DOES TAKING OATHS TO THE KING IMPLICITLY DETERMINE THE FUTURE FORM OF GOVERNMENT?

Summary

On the basis of the electoral law adopted in 1920, the Constituent Assembly of 1921 acted according to the temporary rules of procedure which stipulated that the members swear an oath to the king, and that, after the completion of its task, the king dissolves the Assembly. The paper examines the extent to which these preconditions were there to legally bind the Assembly when it comes to deciding on the form of state. This matter is important for a closer determination of the legitimacy of the constitution under which the new state will be governed for the next ten years, until the king imposed the new one, in 1931.

Keywords: *constitutional assembly, oath, king, state system.*

III ИНСТИТУЦИЈЕ ВЛАСТИ

III GOVERNMENT INSTITUTIONS

*Др Драган Батавेलјић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
Др Драган Војиновић, ванредни професор
Економског факултета Универзитета у Источном Сарајеву
Др Дејан Логарушић, доцент
Правног факултета за привреду и правосуђе
Универзитета Привредна академија у Новом Саду*

УДК: 342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.187B

МОДЕЛ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ У ПРВОМ УСТАВУ ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ - ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Резиме

Коаутори су у овом раду анализирали, пре свега, смисао и домаћај одредаба Видовданског устава али и прилике које су претходиле његовом доношењу. Ту мислимо, најпре, на уједињење у Краљевину СХС, које је извршено 1. децембра 1918. године у Београду, затим на уставни провизоријум као и на бројне расправе и сукобе у Уставотворној скупитини. Наравно, треба указати на чињеницу да је коначном усвајању овог Устава из 1921. године, претходило неколико уставних нацрта, тако да се коаутори овог рада надају да ће њихова правна анализа изазвати интересовање, како данашњих, тако и будућих конституционалиста и правних историчара. У тексту који је пред нама, могу се уочити настојања коаутора да осветле, како друштвене, тако и политичке аспекте тадашњих сукоба и борби у Парламенту. Оно што чини централну тему овог рада јесте питање организације власти (и управе) у Краљевини СХС према Видовданском уставу. Наиме, од уједињења у заједничку државу, па све до доношења првог Устава те државе, прошло је много времена (више од две и по године). То је водило настајању бројних проблема тако да се прво и основно питање тицало борбе за консолидацију нове државне творевине. Тај уставни провизоријум је оставио бројне последице иза себе, јер су одлуке, које је Влада доносила, успоставиле само једно привремено уставно стање. Додуше, оне су биле од великог значаја (у датом моменту) и само су тренутно оформљавале уставно-правну физиономију нове државе.

Кључне речи: *Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевина Југославија, Видовдански устав, подела власти, Краљ, Народна скупштина, Министарски савет, централизам.*

1. Увод

Неспорна је чињеница да је Устав Краљевине СХС, донет на Видовдан, 28. јуна 1921. године, имао позитивне, али и негативне особине. Он је добио име по дану његовог доношења и у нашој уставној историји заузима посебно место, јер је то први Устав Прве, тј. модерне југословенске државе, који озакоњује друштвено-економско стање и прилике у којима је донет¹. Управо, због тога, уставни историчари, правни теоретичари и конституционалисти, у њему виде велики значај за изучавање друштвено-економских, политичких и других услова доба у коме је донет. Наиме, Видовдански устав је донет у условима постојања грађанског друштва, тако да га његове особине сврставају у групу буржоаских устава, али се, ипак, мора нагласити да у њему постоји одређени степен демократичности².

Ако бисмо покушали да утврдимо „клице“, односно изворе овог Устава, лако бисмо дошли до закључка да су најзначајнији утицаји на његов текст извршили одредбе Устава Краљевине Србије из 1903. године. Наравно, на уставна решења Видовданског устава имали су одређени утицај и неки страни уставни текстови, као што је, на пример, Вајмарски устав Немачке из 1919. године. Имајући у виду напред наведено, слободно можемо рећи да је, и поред бројних радова посвећених овом Уставу, у нашој савременој правној литератури, овај Устав остао доста неистражен, с обзиром да дела која су посвећена овој области, још увек, остају на уопштеним (парцијалним) ставовима³. Свакако, овде морамо нагласити да је после доношења наведеног Устава, објављен уџбеник под називом „Уставно право Краљевине СХС“, чији је аутор био Слободан Јовановић⁴, као и да су урађене бројне мање студије, које обрађују поједина питања регулисана овим Уставом. Такође, треба рећи да је, како у нашој земљи, тако и у иностранству, одбрањено неколико докторских дисертација, чије су теме биле одређена питања Видовданског устава, као и то да постоје бројни (нажалост, претежно, чисто политички) написи, који су расути у одређеним важнијим листовима и часописима између два светска рата.

¹ Отуда је Видовдански устав, према начину свог доношења, производ деловања друштвених и политичких снага које су у тим приликама постојале.

² Ово, пре свега, имајући у виду услове који су постојали после завршетка Првог светског рата, а посебно током 1921. године.

³ Несумњиво, на овом месту морамо указати на чињеницу да је у периоду између два светска рата (Првог и Другог), наведено стање било нешто боље, с обзиром да су постојали уџбеници из Уставног права, који су писани на основу организације власти и решења предвиђених Видовданским уставом.

⁴ Јовановић, С., *Уставно право Краљевине СХС*, Београд, 1924.

2. Правна природа Прве југословенске државе

Када говоримо о Краљевини СХС, која је створена тзв. Прводецембарским актом из 1918. године, морамо најпре да укажемо на то да је она, после шестогодишњих ратовања (Први и Други балкански рат, као и Први светски рат), била веома заостала, разорена и опустошена пољопривредна земља, која је имала скоро 80% земљорадника, а који су живели на доста неравномерно распоређеним земљишним поседима. О некаквој индустрији у то време, није се могло ни разговарати, па је, отуда, индустријски развој тадашње државе заузимао једно од последњих места у Европи⁵, а посебно треба нагласити велику неравномерност у степену развоја појединих делова тадашње државе, као и појединих привредних грана.

Анализирајући историјске услове, који су постојали у време доношења Видовданског устава, морамо нагласити да је европски континент, поред америчког (ту мислимо на САД), представљао најзначајнији чинилац за судбину целог света. Притом, треба нагласити да су Аустроугарска и Немачко царство, као и Русија, пре Првог светског рата, биле уставне монархије, док је Велика Британија била парламентарна монархија (једина република, у то време, била је Француска). Устав РСФСР из 1918. године је био први социјалистички у светској историји, којим је успостављен недемократски систем, док је Вајмарски устав⁶ из 1919. године, којим је успостављен демократски систем и који је, као такав, представљао победу социјалдемократије у Немачкој.

Оно што се, нажалост, веома често дешава у уставној пракси, јесте да многи устави који су, у формалном и садржинском смислу, на врло високом нивоу са либералним и демократским решењима која не постоје у упоредној уставности, трају изузетно кратко (због различитих околности – настанак ратног стања, противљење великих сила и њихов захтев за суспензијом таквих устава, насилно преузимање власти и слично). Постоје бројни примери за то, али се у овом раду нећемо на томе задржавати, само желимо да нагласимо да је Видовдански устав, имајући у виду решења Вајмарског устава, конституисао бројна социјално-економска права, што је у то време представљало праву прекретницу у уставној пракси⁷. Поред тога, пред Уставотворну скупштину у Вајмару 1919. године и Уставотворну скупштину у Београду 1920. године, постављен је један од

⁵ Индустрија тога доба је била доста заостала, али је била концентрисана у Словенији, Хрватској и Војводини (доста мање у Србији и Босни и Херцеговини).

⁶ Видети шире: О.Поповић-Обрадовић, *Стварање Југославије 1918.*, Научна књига, Београд, 1989.

⁷ Ту спадају, пре свега, заштита радне снаге од стране државе, стварање подједнаких могућности за образовање свих грађана, обезбеђивање радника за случај несреће, болести, беспослице, неспособности, старости и смрти, посебна заштита жена и деце, тј. малолетних лица од штетних послова, право на организовање ради остваривања бољих услова рада (не и право на штрајк) и друго.

основних проблема – облик државног уређења. Наиме, овај проблем је, такорећи, од самог дана уједињења у Краљевину СХС оптерећивао уставно конституисање ове Прве југословенске државе, с обзиром да је његово решавање било у најближој вези са односом према богатом историјском наслеђу и да је уређење југословенске, тј. преуређење немачке државе, зависило од односа између централне државне власти и, до тада, постојећих територијалних политичких целина⁸.

Чињеница је да су се јавили бројни предлози за решавање наведеног проблема, тј. за уређење нове државе, али је, ипак, превагнуло схватање да Краљевину СХС, највећим делом, треба уредити према одредбама Радикалског устава из 1888. године и незнатним променама које је он доживео 1903. године, као и према одредбама Крфске декларације и појединим одредбама страних законодавстава. Као што само име каже, први Устав Прве југословенске државе је објављен 28. јуна 1921. године (на православни празник Видовдан), али се, слободно може рећи да је он, и поред дугог скупштинског рада, имао бројне недостатке, како у формалном, тако и у материјалном смислу. Ми ћемо се, у овом раду бавити, пре свега, начином организације власти у тадашњој држави, али ћемо (само у најкраћим цртама) указати на чињеницу да је, у вези њеног будућег унутрашњег уређења, било покренуто доста питања, још почетком 1917. године у Лондону на састанку Владе Краљевине Србије и Југословенског одбора, као и у јуну исте године на Крфу, где је одржана конференција и објављена тзв. Крфска декларација⁹.

Наиме, наведена Конференција је значајна, јер се на њој расправљало (по први пут) о свим питањима која су се тичала будућег заједничког живота Срба, Хрвата и Словенаца у истој држави, али је, нажалост, расправа о државном уређењу, као најзначајнијем питању, остала без конкретног решења¹⁰, док су питања будућег облика владавине и организације власти добиле своје одговоре. Главни разлог нерешавања наведеног проблема била је неслога и међусобно неразумевање хрватских федералиста и српских унитариста, што је довело до прихватања једне врсте средњег решења: уставно-правни развитак Краљевине

⁸ Ове територијалне целине су већ постојале кроз дугу историју и представљале су саставне делове заједничке државе. О овоме видети шире: О. Поповић-Обрадовић, *Sličnosti državnopravnog položaja pokrajina po ustavnom nacrtu Stojana Protića (1920. god.) i zemalja po Vajmarskom ustavu (1919. god.)*, *Analisi Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1-3, Beograd, 1986, str. 1.

⁹ Д. Јанковић, *Југословенско питање и Крфска декларација*, Савремена администрација, Београд, 1967, стр. 412.

¹⁰ Хрватски федералистички приступ, с једне стране и српски унитаристички (централистички) приступ, с друге стране, тј. њихово сучељавање, доводили су до бројних несугласица и политичких сукоба, који су обележили дводеценијско трајање ове југословенске државе.

текао је по моделу регионалне државе¹¹. Наиме, говорећи о регионализму предвиђеним Видовданским уставом, указаћемо на одредбе члана 95, према којима се управа у Краљевини вршила по областима¹², окрузима, срезовима и општинама (став 1), док се подела на области¹³ вршила законом према природним, социјалним и економским приликама. Оно што се на овом месту мора нагласити, јесте чињеница да је овај Устав предвидео бројна класична и политичка права¹⁴, али је, поред њих, конституисао и бројна социјално-економска права¹⁵. Иако су ова права била проглашена највишим општим правним актом, она су, врло брзо, била суспендована обичним законима.

Ту мислимо, пре свега, на Закон о краљевској власти и врховној државној управи, донет 6. јануара 1929. године, којим је Краљевина СХС дефинисана као наследна монархија, а Краљ проглашен за носиоца целокупне власти у земљи, који је именовао чланове (и председника) Министарског савета¹⁶, издавао и проглашавао законе својим указима, док је судска власт вршена у његово име. Јавни политички живот је суспендован Законом о заштити јавне безбедности и поретка у држави, што је довело до забране рада удружења и политичких странака „која носе обележје верско или племенско“. Истог дана, донет је и Закон о изменама и допунама Закона о штампи, којим је забрањено растурање и продавање новина и других штампаних списа, „уколико садрже увреду владаоца и чланова краљевског дома...“, а исто тако, уколико се посредно позивају грађани да силом мењају земаљске законе. Само неколико месеци касније, тј. 3. октобра 1929. године, донет Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја. Овај Закон је преименовао Краљевину СХС у Краљевину Југославију и установио 9 бановина, које су постале највеће управне јединице, док је, посебно, десето управно подручје, постао град Београд са Земуном и Панчевом. Поред бановина, које су назване по рекама¹⁷, постојали су срезови и општине.

¹¹ Прихватање овог модела је било омогућено и, већ, наговештено Крфском декларацијом, а за његово прихватање су се залагали бројни учесници саме Конференције, као и многи заговорници те тзв. „средње линије“, тј. избегавања било ког од два понуђена решења (централизма и федерализма). Видети шире: М. Павловић, *Југословенска краљевина – прва европска регионална држава*, Зборник радова, Матица српска, Нови Сад, 2012, стр. 503-507.

¹² То значи да је област била предвиђена као јединица локалне самоуправе највишег степена.

¹³ Према ст. 2. чл. 95. Устава, једна област је могла имати највише 800.000 становника.

¹⁴ Једно од основних политички права је бирачко право, али је чл. 72. ст. 2. и чл. 73. овог Устава, било предвиђено ограничење за његово уживање у погледу појединих професија (забрана коришћења пасивног бирачког права).

¹⁵ Видовдански устав је то учинио по угледу на Вајмарски устав из 1919. године, који је направио праву прекретницу у конституисању ових права.

¹⁶ Министарски савет је радио по овлашћењу Краља.

¹⁷ Називи ових бановина су били следећи: 1) Дравска бановина - Љубљана, 2) Савска бановина - Загреб, 3) Врбаска бановина - Бања Лука, 4) Приморска бановина - Сплит, 5) Дринска бановина - Сарајево, 6) Зетска бановина - Цетиње, 7) Дунавска бановина - Нови Сад, 8) Моравска бановина - Ниш, 9) Вардарска бановина - Скопље.

Новостворену државу је веома оптерећивало постојање партикуларних права, па је, отуда, један од најважнијих задатака тадашње власти био припремање и доношење јединствених закона, који би се примењивали на читавој државној територији, што значи стварање јединственог правног система. Како је то, у својим списима, говорио Е. Ловрић, „јединство државе, једнакост држављана пред законом, учвршћење правног поретка и сигурности у држави, захтијева да се, барем, најважнији закони... што прије изједначе. За то је потребан интензиван рад на свим пољима права.“¹⁸ Колико је правни систем новостворене Краљевине СХС био нејединствен, може се видети у паралелном постојању више правних подручја на истој државној територији. Отуда су различити закони, који су важили на различитим подручјима заједничке државе, стварали бројне тешкоће у функционисању правног система. Наиме, „оно што је закон у Хрватској, није закон у Србији. Пропис који важи у Војводини, без дејства је у Босни... Једини излаз из овог хаоса је изједначење закона, укидање свију покрајинских законодавстава и стварање истих законика за целу државну територију“¹⁹. Међутим, до изједначавања законодавства у заједничкој држави није дошло у петогодишњем периоду који је био одређен самим Видовданским уставом (члан 133.), тако да је јуна месеца 1926. године, Народна скупштина донела Закон о продужењу рока за краћи поступак за изједначење законодавства и управе у земљи, којим је овај рок продужен за још три године²⁰.

Превазилажење наведене правне неједнакости је ишло доста споро, како по питању резултата, тако и по питању брзине. Наиме, тај рад, који се тицао изједначавања закона, одвијао се доста споро и тешко²¹, па се, у првих пет-шест година постојања Видовданског устава, знатно осећао недостатак изједначених управних, финансијских и других закона. Отуда су, наведене политичке прилике, веома утицале на законодавни рад²² Народне скупштине и потребу изједначавања права у држави, тако да је, у међувремену, тј. од 1921. до 1929. године, постојало неколико скупштина, од којих ниједна није испунила свој четворогодишњи мандат, а политичка нестабилност се огледала и у честим сменама Владе. Из напред наведеног се може закључити да је у Србији (као и у целој Краљевини) постојала доста сложена политичка ситуација²³, изазвана, пре

¹⁸ Е. Lovrić, *Rad oko izjednačenja zakona u našoj državi*, Мјесећник, бр. 1, Загреб 1921, стр. 43.

¹⁹ М. Констанпиновић, *Изједначење закона*, Књижевни север, Суботица, 2/1925, стр. 54 и 59.

²⁰ Овај рок је почео да тече од 29. јуна 1926. године. „Службене Новине Краљевине СХС“, бр. 268 од 24. новембра 1926. године.

²¹ Ф. Никић, *Законодавни рад Народне скупштине*, Летопис Матице српске, Нови Сад, 1926, стр. 227.

²² Т. Живановић, *Досадањи рад на изједначењу законодавства у Краљевини СХС*, Архив за правне и друштвене науке, година XV, број 3, Београд 1927, стр. 62.

²³ У Народној скупштини је извршен атентат у коме су упуцана три члана Хрватске сељачке странке од стране Пунише Рачића, српског политичара из Црне Горе. Том приликом су, на

свега, убиством у Скупштини 20. јуна 1928. године, тако да је незадовољство проглашењем Краљевине СХС од 1. децембра 1918. године, кулминирало Одлуком о самосталности и независности Хрватске, на конференцији Хрватске странке права у Загребу, донетом 1. септембра 1928. године. То је изазвало увођење тзв. Шестојануарске диктатуре 1929. године од стране Краља Александра Карађорђевића²⁴, а после две године и доношење Септембарског устава.

Оно што треба нагласити јесте да је, и поред настојања да се спроведе процес изједначења права између два светска рата, у време постојања Прве југословенске државе, унификован само мањи део права, док је знатно већи (претежни) део права остао у стању партикуларизма. Основни разлог за такво стање јесте постојање сложених друштвено-политичких прилика, које су се рефлектовале на напред наведени процес изједначавања различитих правних система унутар Краљевине СХС. Наиме, политички живот у заједничкој држави Срба, Хрвата и Словенаца је био доста нестабилан, што је, свакако, утицало на наведени процес изједначавања права. Формиране су бројне комисије за израду законских пројеката, које су, често, почињале свој посао из почетка, што је успоравало наведени процес, одлагало његове резултате²⁵ и представљало један од главних разлога доношења новог Устава 1931. године. Све је то довело до раскида са „видовданским“ парламентаризмом²⁶, с обзиром да је, од самог почетка, ова држава била оптерећена бројним незадовољствима, као и захтевом за образовање тзв. генералске владе.

С друге стране, Краљ је очекивао да ће доћи до еволуције унутрашњег политичког живота и да ће, на тај начин, настати сређивање и консолидовање прилика у земљи. Међутим, то се није остварило, тако да је, временом, дошло до парламентарних нереда и политичке кризе, а прилике у земљи су добијале све више негативних обележја, због чега су, и народ, и држава, имали све више штете²⁷. Наступило је нездраво политичко стање у земљи, које је кочило сваки напредак и онемогућавало сређивање и развијање унутрашњих и спољних односа. У Народној скупштини су, већ од доношења Устава, постојали бројни раздори, неслагања и сукоби између посланика, тако да је, временом, постало апсолутно немогуће да се постигну одређени споразуми (па, чак, и најобичнији односи) између странака и људи, што је све угрозило очување државног и народног јединства. Отуда је Краљ одлучио да Устав Краљевине СХС од 28. јуна

лицу места, убијена два члана ХСС, док је трећи, председник ове странке, Стјепан Радић, преминуо месец дана касније од последица рањавања.

²⁴ Овом диктатуром је онемогућен сваки политички рад.

²⁵ G. Drakić, *Formiranje pravne sistema u međuratnoj jugoslovenskoj državi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1-2/2008, str. 654.

²⁶ То значи да овај процес није био неочекиван.

²⁷ О овоме видети шире: F. Čulinović, *Jugoslavija između dva svetska rata – II*, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1961, str. 8-12.

1921. године престане да важи, док је Народну скупштину распустио, тако да је својом Прокламацијом од 6. јануара 1929. године²⁸ завео диктатуру и ставио себе изнад осталих органа власти и читавог народа.

3. Уставне одредбе о организацији власти

Када говоримо о Видовданском уставу, треба рећи да је основни принцип организације централне власти било начело поделе власти. То је учињено у облику парламентарног режима, али је ово начело, врло брзо, било деформисано, с обзиром да су законодавну власт, као најважнију, вршили „заједнички“ Краљ и Скупштина (Народна скупштина је била једнодомна, број посланика није био утврђен, односно, није постојао *numerus clausus*), већ је зависио од броја бирача у изборној јединици). Међутим, то њихово „заједништво“ је ишло у корист Краља, јер је он располагао правом законодавне иницијативе, законодавне санкције и проглашавања закона. Поред тога, он је био неприкосновена личност, па отуда, није могао да буде одговоран, нити оптуживан. Трећи централни орган власти у тадашњој Краљевини СХС је био Министарски савет, с тим што су министри одговарали за свој рад, како Краљу, тако и Народној скупштини, што је било супротно правилима парламентарног режима. Функцију врховног управног суда је вршио Државни савет, док су судови вршили судску власт, као независни органи, који су судили по закону и били организовани као првостепени судови, апелациони судови и Касациони суд²⁹ са седиштем у Загребу.

Оправдано се сматрало да ће доношење Устава 28. јуна 1921. године, решити многе проблеме и отклонити бројне дилеме које су постојале у новоформираној држави. Једно од најважнијих питања је било и питање прихватања основних принципа организације власти, који су постављени у одељку IV („Државне власти“) на бази класичне теорије поделе власти. Тако је, чланом 46. било предвиђено да законодавну власт врше заједнички Краљ и Народна скупштина (они су је, према одредбама овог члана, значи, делили), док је управну власт Краљ вршио преко министара који су за свој рад одговарали њему и Народној скупштини. Трећу, тј. судску власт вршили су судови, чије су се пресуде и решења изрицала и извршавала у име Краља, на основу закона.

Да бисмо разумели сам механизам власти и управе према Видовданском уставу, неспорно је да морамо да укажемо на чињеницу да овај механизам одговара основним принципима, који су послужили као критеријум за оснивање државе и омогућавање њеног функционисања. То је оно што представља полазну тачку овог механизма, с тим што је главни задатак организације власти, према уставним одредбама, било очување капиталистичког друштвеног поретка.

²⁸ „Службене новине“ од 6. јануара 1929. године, „Зборник закона, уредби и наредби“, св. III за 1929. годину, бр. 4-35.

²⁹ То је био највиши и врховни суд у Првој југословенској држави.

Наиме, у овој организацији је, нормативно, био предвиђен принцип поделе власти (законодавна, извршна и судска), али су основни органи власти у периоду важења Видовданског устава били Краљ, Привремено народно представништво и Влада. Међутим, ова друга два органа власти су била, у правом смислу речи, зависна од првог, док се између њих (Привременог народног представништва и Владе) стално водила борба око превласти. Отуда се за целу организацију државе може узети општи печат провизорности, а општа слика за квази-парламентарну монархију са централистичким односом локалних и централних органа власти, као и остацима аутономије и самоуправе на нивоу покрајина.

Када је реч о управној власти, треба рећи да је она била регулисана одељком VIII, а оно што је Видовдански устав подразумевао под овом влашћу, била је, заправо, окосница читавог система власти. У тадашњој централистичкој бирократској држави таквог типа (каква је била тадашња Југославија), то је било, сасвим разумљиво. На челу управе се налазио Краљ, тј. Министарски савет, који је био најмоћнији орган управе читаве државне администрације. Овај Савет је постављао Краљ и он је, отуда, стајао непосредно над њим. Министри су се налазили на челу појединих ресора управе и одговарали су за свој рад Народној скупштини. Основна надлежност овог Савета се остваривала, по правилу, преко појединих министарстава, а састојала се у старању о извршењу закона, руковођењу појединим гранама управе и остварењу надзора над радом самоуправних органа и установа. Поред тога, министар финансија је, као члан Савета, управљао државном имовином и обављао друге послове који су му били стављени у надлежност.

Као посебан орган државне управе мора се навести Државни савет, који је, истовремено, био и врховни, административни и дисциплински суд. Његови чланови су се постављали по компликованој процедури³⁰, а специјални положај у структури управе, поред Државног савета, имала је и Главна контрола (она је била обележена као Врховни рачунски суд), чије је чланове бирала Народна скупштина, управо на основу самог Државног савета. Саветници (чланови Савета) су морали да испуњавају високе услове у погледу стручних квалитета, с једне стране, али и да уживају сталност и непокретност у служби, с друге стране.

Уставне одредбе садржане у одељку XIX, посвећене су судској власти. Према члану 109. Устава, судови су били независни и у изрицању пресуде (у спровођењу правде) нису били ни под каквом влашћу, већ су судили само на основу важећих закона, што значи да је правосуђе било засновано на независности судова и на истовременом постојању редовних, духовних и војних судова. Судска власт је била тако организована да се на њеном челу налазио један Касациони суд са седиштем у Загребу и он је представљао врховну судску инстанцу. Судије овог Суда је постављао Краљ на предлог министра правде, тј. посебног изборног тела, а овај Суд је, између осталих послова, решавао још и

³⁰ Овде су кључну улогу имали Краљ и Народна скупштина.

сукобе надлежности између управе и судства, тј. између управне, грађанске или војне власти, с једне стране и судске власти, с друге стране, као и сукобе надлежности између управних и редовних судова (члан 110). Касационе судије (као и апелационе судије и председнике првостепених судова) постављао је Краљ својим указом, на предлог министра правде.

Говорећи о организацији правосуђа уопште, треба рећи да је место суда у државној организацији последица поделе власти и да је тада сматрано да детаљније регулисање судова није потребно, јер би то значило улазак у једну чисто законодавну материју. Поред тога, ни поротно судство није било предвиђено (због лоших искустава), док су предлози о бесплатном суђењу остали неприхваћени. Оно што бисмо овде нагласили, јесте чињеница да је старо српско судство било доста добро, али не још увек онакво какво је требало да буде, с тим што је, на другој страни, судство Босне и Херцеговине било веома лоше. Такође, треба указати и на то да у тадашњој новоствореној држави Краљевини СХС није постојало довољно оштро одвајање судства од управе³¹.

Међутим, још се пре сазива Уставотворне скупштине (Конституанте), као представничког тела које је било састављено искључиво у сврху доношења Устава, поставило питање њене суверености, које је било одбачено. Наиме, „сувереност Конституанте“ је била одбачена, при чему је дошло до примене неправних метода грубог притиска, што је, морамо признати, супротно свим, до тада усвојеним, правним, политичким и моралним начелима.

4. Положај Народне скупштине и начин избора народних представника

Народна скупштина је поступала у складу са одредбама Видовданског устава, али се, нажалост, показала неспособном да се у том оквиру реше акутни политички проблеми, који су постојали у Краљевини СХС. Парламент је, тако, указао на своје бројне слабости и пуну немоћ његових странака да нађу излаз из тадашње политичке кризе. Видовдански устав је прокламовао одређена начела, која су представљала значајну кочницу против самовољног режима, који је прижељкивао одстрањење сваке препреке за своје неограничено владање. Утицај опозиције је био доста слаб, тако да њени представници нису имали много прилика да изнесу своје незадовољство и поразне чињенице о деловању владајућих кругова.

³¹ Потреба за одвајањем судства од управе се наглашава, јер је то гаранција за стварно (независно) функционисање судства, које се може обезбедити само независношћу, како судова као целине, тако и судија као појединаца, јер судије не треба да суде у име Краља, него у име народа и на основу закона са материјално обезбеђеним положајем, који је изнад сваке дневне политике.

Из претходног текста овог рада се види да је најважнија од свих институција био, несумњиво, Краљ. Он је имао доминантан положај у целокупној структури власти, иако је она (власт) била организована на принципу поделе власти на законодавну, извршну (управну) и судску. Устав није дао научну дефиницију Скупштине, већ је само у члану 69. навео да њу сачињавају посланици које „народ слободно бира општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем, са представништвом мањина“ на мандатни период од 4 године и то тако да се на сваких 40.000 становника бира по један посланик. За разлику од садашње ситуације, у нашој земљи, као и у већини земаља Европе и света, бирачко право се стицало тек по навршењу 21 године живота и имао га је сваки држављани „по рођењу или прирођењу“. Такође, значајна разлика у односу на касније доношене уставе (у Другој и Трећој југословенској држави), тиче се активног и пасивног бирачког права официра и подофицира (и војника), с обзиром да су они били лишени овог права: официри нису могли да бирају, нити да буду бирани за време док су у активној служби, као и када су у „недејству“, док подофицири и војници то право нису имали само док су у активној служби. Интересантна одредба је постојала и у вези лица која су била осуђена на казну робије (док су на издржавању), лица која су осуђена на губитак грађанских права, тј. части (за време док та казна траје), као и лица су се налазила под стечајем или старатељством – сва она су, привремено, губила своје бирачко право.

Поред напред наведених лица, за народне представнике нису могли да се кандидују, тј. нису могли да буду народни посланици, у исто време, „државни лиферанти или државни предузимачи“. Исто је важило и за полицијске, финансијске и шумарске чиновнике, као и чиновнике Аграрне реформе, који нису могли да се кандидују за народне посланике, изузев ако најмање годину дана пре подношења кандидатуре дају оставку. То значи да је чиновнички положај (уопште) био неспојив са посланичким мандатима, тј. постојала је инкомпатибилност између ових функција (такви чиновници су за време трајања мандата „морали да се ставе на расположење“). Таква забрана није постојала само за министра и професоре универзитета, јер су они задржавали свој положај и по избору (члан 73. став 4. Видовданског устава).

Када је у питању однос народних представника и њихових бирача, тј. посланика и бирачког тела, треба рећи да су, према Видовданском уставу, изабрани посланици поседовали невезани мандат, што значи да су они представљали цео народ, а не само своје бираче³². То је, управо, у складу са најпознатијим теоријама о односу посланика и бирачког тела, с обзиром да је

³² Посланик (народни представник) означава, у демократским друштвима, особу која представља целокупно становништво одређене области и коју бирају грађани те области општим гласањем, да би она расправљала у њихово име са представницима из других области земље о вођењу друштва и државе.

најзначајнија дужност народних представника да озбиљно проучавају сва постављена питања и сва предложена решења и да гласају за понуђено решење, ако је оно у складу са њиховим убеђењима, тј. да гласају против њега, ако то није случај. Због тога је питање односа представника (посланика) и њихових бирача, једно од најважнијих питања у теорији представништва.

Отуда ћемо, на овом месту, само у најкраћим цртама указати на главне карактеристике два крајња схватања у погледу питања односа посланика и њихових бирача. Прво схватање је саставни део теорије о слободном (представничком) мандату, а друго је израз теорије о везаном (императивном) мандату. Видовдански устав је прихватио прво решење, што значи да су изабрани народни представници поседовали невезани мандат, да су представљали цео народ (а не само грађане који су их бирали) и да су од својих бирача били независни³³, па их, отуда, њихови бирачи нису могли опозвати³⁴. Овакав мандат је настао у XIX и примењивао се кроз цео XX век, све до данашњих дана, што значи да се он примењивао после императивног (везаног) мандата и то у земљама са вишестраначким парламентарним системом, у коме су представници били независни од својих бирача и могли су, отуда, да говоре и гласају по својој вољи. Посланик никоме није одговарао за свој глас, а за своје изјаве одговарао је само Народној скупштини, према одредбама посланика.

Међутим, када је реч о другом схватању (оно је израз теорије о везаном или императивном мандату), народни представници су одговорни својим бирачима. Због тога се, према овом схватању, сматра да оно представља израз бирачког права, као индивидуалног права грађана. Међутим, и у овом схватању постоје три основна обележја: 1) обавеза изабраних народних представника да подносе извештаје бирачима о свом раду³⁵; 2) право бирача да дају упутства својим посланицима и 3) право бирача да опозову своје представнике и пре истека мандата на који су изабрани. Основна карактеристика овог становишта се састоји у чињеници да бирачи и после спроведених избора, остају титулари суверености (то значи да они нису, у моменту гласања, исцрпили своју улогу), тако да они могу, уколико нису задовољни радом свог представника, да истог опозову у свако доба³⁶.

³³ То значи да се улога бирача завршавала у моменту гласања, тј. да су грађани који су поседовали бирачко право моментом гласања испунили своју грађанску дужност, али и право.

³⁴ Оваква могућност „неопозивања“ је у сагласности са представничким системом.

³⁵ Овај везани (императивни) мандат је настао пре слободног мандата и примењивао се, најпре, у феудалном друштву, затим у СССР-у, у бившој СФРЈ, као и до недавно, у Републици Србији. Овај мандат се, данас, изричито забрањује у појединим уставима, као што су устави Француске, Италије, Швајцарске итд.

³⁶ Д. Батавељић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013, стр. 120-121.

5. Подела власти и степен њене примене у Краљевини СХС

Под термином „подела власти“ подразумевамо „такву хоризонталну организацију власти, у којој се све три функције власти – законодавна, управна и судска, налазе у равнотежи, спречавајући да се једна функција постави изнад друге и контролишући се међусобно“³⁷. Међутим, ово начело може да се спроведе на различите начине, па се, због тога, може говорити и о различитим системима овакве организације власти³⁸. У стварном политичком животу подела власти, као и јединство власти, не остварује се према некој утврђеној шеми, теоријском моделу и слично, па су, због тога, могући различити модалитети, како парламентарног, тако и представничког система.

Анализирајући организацију власти, која је била заснована на напред наведеном начелу поделе власти, лако се може уочити чињеница да се ту нормативно и стварно не поклапају, јер је једно писало у Уставу, а друго се дешавало у стварности. Тадашња Скупштина није имала потпуну сувереност, јер је била угрожена, пре свега, правом Краља на њено распуштање и његовим правом да врши проглашење (објављивање, тј. промулгацију) закона. Ту се, посебно, мисли на његово право да ово проглашење има снагу вета³⁹. Интересантно је схватање Слободана Јовановића, који наводи да Краљев однос према Скупштини, пре свега, отварање и закључивање њених заседања, представља нормалан акт његових овлашћења, али да, када је реч о распуштању народног представништва, онда се оно може третирати као „апел на народ“, уколико би се Краљу допустило да то распуштање врши више од једанпут по једном питању. Наиме, „ако би се Краљу допустило да једнако распушта Скупштину, све док не добије онакву какву жели, апел на народ би био, уствари, само једно средство да се Краљева воља наметне народу“⁴⁰. Зато је веома интересантно питање парламентаризма и могућности његовог остваривања по Видовданском уставу. По схватању већине аутора, уставне одредбе указују да је такав представнички систем заснован на тзв. „мекој“ подели власти, тј. сарадњи законодавне и извршне власти⁴¹ био могућ, тј. да је први Устав Прве југословенске државе предвиђао својим одредбама парламентарни систем. Међутим, парламентаризам је био ограничен напред

³⁷ Б. Шпадијер, *Скупштини систем*, Београд, 1965, стр. 4.

³⁸ П. Николић, *Прилог питању појма и класификације система власти у модерним државама*, у: *Анали Правног факултета у Београду*, Година XIV, Број 1, Београд, 1966, стр. 1-2, 4-9.

³⁹ А. Фира, *Видовдански устав*, Српска академија наука и уметности, Књига DCLXIX, Одељење друштвених наука, Књига 105, Београд, 2011, стр. 212.

⁴⁰ С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 157.

⁴¹ О. Поповић-Обрадовић, *Парламентаризам у Србији 1903–1914*, Службени лист СРЈ, Београд 1998, стр. 17.

наведеним Краљевим овлашћењима, иако је највиши општи правни акт Краљевине остварио одређене услове за функционисање оваквог система.

На основу напред наведеног може се закључити да је у Краљевини СХС спровођен „тихи“ централизам и то доста доследно, на шта су указивали бројни аутори, наводећи да се, путем њега, вршило прихватање „јединства државе“, које се изражавало на три начина: 1) јединственом државном територијом; 2) јединственим држављанством и 3) јединственом организацијом власти. Организација власти у држави је била само формално (на папиру, нормативно) спроведена према принципу тродеобе власти, јер је у стварности (суштински), државна власт била јединствена. Она је била поверена чиновничком апарату за чију организацију је био прихваћен принцип бирократског централизма. Народ, тј. широке масе, нису имале могућности да утичу на органе који су вршили власт у држави, јер је постојао строги однос хијерархије по коме су државни органи били потпуно зависни од врха, а од њих је била зависна постојећа самоуправа⁴². На овакво централистичко уређење државе, такође, указује и чињеница да су постојале две паралелне групе органа – самоуправни, који су били изборни (обласне скупштине, среске скупштине, обласни одбори, срески одбори) и постављени, који су постављени од стране Краља (велики жупан, срески начелник). Ови потоњи су имали знатно ширу, већу и ефикаснију власт у односу на самоуправне органе, тако да је то била једна „типична, буржоаска децентрализација са елементима самоуправе“, тако да се „постојање извесне централистичке концепције у основи читавог уставног текста“⁴³, не може негирати.

Анализирајући механизам власти и управе, који је предвиђен Видовданским уставом, указујемо на то да он одговара принципима на којима је заснована држава, при чему треба нагласити да је основни задатак организације ове власти, очување капиталистичког друштвеног поретка. Међутим, оно што је овде веома битно рећи, јесте чињеница да је у тој организацији само формално спроведено начело поделе власти на законодавну, извршну и судску, док су се оне, у стварности, појављивале као функције јединствене државне власти. Када говоримо о овом начелу, које је нормативно прихваћено као основни принцип организације власти по Уставу из 1921. године, морамо да укажемо на положај Народне скупштине, који је и по самим одредбама овог Устава умањен. Наиме, именовање највиших управних органа и њихов положај, били су од овог највишег представничког тела, практично, независни. Опште је позната чињеница да ово тело има право на искључиво доношење закона, али је и оно „изиграно“, пре свега, овлашћењем управе да она може донети уредбе са законском снагом. То се и потврдило каснијим политичким збивањима, као последица специјалног положаја

⁴² F. Čulinović, *Državno-pravna historija jugoslovenskih zemalja u XIX i XX vijeku*, Zagreb, 1953, str. 263-264.

⁴³ Д. Јанковић, *Видовдански устав*, Зборник предавања „Из историје Југославије 1918-1945“, Београд, 1958, стр. 187.

Краља, што је довело до повлашћеног положаја управе у односу на законодавство?!

Уставне одредбе су обезбедиле хијерархијску (апсолутну) потчињеност свих државних органа једном центру, што је представљало, уствари, реализацију основног начела централизма, што је довело до стварне премоћи управе у животу Прве југословенске државе. Оно што је, посебно, битно овде нагласити, јесте чињеница да је персонални састав Краљевине СХС довео до корупције и бројних афера. Томе је, свакако, доста допринело и то што начело формалне независности судова⁴⁴ није испоштовано, пре свега, због тога што су Краљ и Влада имали одлучујућу улогу у постављању судија. Посебна карактеристика тадашњег судског система огледала се и у његовој нејединствености, с обзиром да су постојали посебни верски судови, као и да су војни судови били одвојени од редовних судова.

6. Закључна разматрања

Видовдански устав је имао такве карактеристике и обележја, која су проистицала из прилика и односа у којима је настао. Свакако, ове карактеристике и обележја су били одређени карактером и дејством оних политичких и друштвених снага, које су биле активне приликом његовог доношења. Отуда, овај акт представља значајан правно-историјски документ, али и верну слику времена у коме је настао, па се морају навести најзначајније околности везане за његово доношење и функционисање:

1) На стварање Прве југословенске државе (Краљевине СХС) утицали су бројни фактори, међу којима се истичу два најважнија: прво, вековна тежња представника југословенских народа и објективне историјске нужности и друго, дејство бројних међународних фактора. Краљевина Србија, која је у то време била међународно призната, представљала је стожер уједињења, чија је правна форма био међународни уговор посебног карактера. Само неколико дана пре уједињења (крајем новембра 1918. године), Краљевини Србији су се присајединиле Краљевина Црна Гора и Војводина, а између њих и државе Словенаца, Хрвата и Срба (на челу са Народним вијећем), склопљен је наведени Уговор.

2) Оно што овде треба нагласити, јесте чињеница да је доношењу Видовданског устава претходио период тзв. државно-правног провизоријума, тако да је Краљевина СХС (прва заједничка држава Јужних Словена, тј. Срба, Хрвата и Словенаца) настајала у овом периоду од две и по године⁴⁵. То значи да ова држава није створена једним актом (одједном), али и када је на Видовдан усвојен њен

⁴⁴ Ово начело је, у самом уставном тексту, а посебно у каснијим законским одредбама, веома озбиљно окрњено.

⁴⁵ Прецизније речено, овај Провизоријум (период у коме није постојао устав) трајао је од 1. децембра 1918. године до 28. јуна 1921. године.

највиши општи правни акт (Устав), њему је недостајала легитимност, јер није усвојен сагласношћу сва три наведена народа. Наиме, парламентарне политичке странке са подручја са српском већином, биле су за уређење државе на централистичком принципу, док су се хрватске, словеначке и муслиманске странке, као и одређене странке из Македоније, залагале за конфедерацију или федерацију⁴⁶.

3) У овом периоду је формирано Привремено народно представништво, чија је главна улога била у припремању и сазивању Уставотворне скупштине⁴⁷. Овде је постојала једна нелогичност, која се тичала самог настанка државе, њеног функционисања и формирања државних органа. То се огледало у чињеници да се овде ишло „обрнутим редом“. Наиме, уместо да се прво донесе устав, с обзиром да, по самој дефиницији, сложена држава настаје доношењем њеног највишег општег правног акта⁴⁸, у Краљевини СХС је, најпре, почела да функционише државна власт, па је тек после две и по године, донет Устав. То је, потпуно, нетипично решење, по коме је, у наведеном периоду постојала само „фактичка државна власт“. Ова власт је функционисала, не на основу одговарајућих правних аката новостворене државе, него на основу одређених закона Краљевине Србије.

4) Међутим, на првим (општим) изборима у новоствореној држави, на коме су учествовале све политичке партије⁴⁹, Демократска странка је освојила највећи број гласова (92 мандата), иза ње је била Народна радикална странка (91 мандат), Комунистичка партија Југославије је освојила 58 мандата, а Хрватска републиканска сељачка странка 50 мандата. Иза њих су, по броју о освојених мандата, биле Земљорадничка странка са 39 мандата, затим Словенска људска странка са 27 мандата и, коначно, Југословенска муслиманска организација са 24 мандата. Из свега овога се може видети да је, приликом ових избора, дошло до настављања неправилности и фалсификата.

5) Прва југословенска држава је била капиталистичка земља, у којој је постојала велика неравномерност, која се огледала, како у развоју појединих привредних грана, тако и одређених друштвених подручја.

6) Према уставним одредбама, Краљ је био искључиви носилац суверености и једини фактор који је учествовао у свим облицима вршења власти, тако да је Устав довео до максимизирања Краљевих надлежности, а минимизирања утицаја Народне скупштине.

⁴⁶ О овоме видети шире: Н. С. Аксић, *Период државно-правног провизоријума прве заједничке државе Јужних Словена (1918-1921)*, Зборник радова Филозофског факултета, XLVII (2)/2017, стр. 225-228.

⁴⁷ Уставотворна скупштина Краљевине СХС, која је донела Видовдански устав, изабрана је на општим изборима 28.11.1920. године.

⁴⁸ Р. Лукић, *Теорија државе и права*, Београдски издавачко-графички завод, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1997, стр. 352.

⁴⁹ Тада је било укупно 22 регистроване политичке партије.

7) Видовдански устав је, по први пут, садржао социјално-економске одредбе, које су представљале израз извесних модерних буржоаских гледања на развој државе и друштва. То је учињено по угледу на Вајмарски устав из 1919. године⁵⁰, тако да је овај први Устав Прве југословенске државе својим одредбама, садржаним у читавом једном одељку, зајемчио бројна социјално-економска права. Наиме, он је „обавезао“ државу да грађанима омогући подједнаке услове за обављање привредних послова, организовањем стручне наставе и перманентним школовањем заинтересованих појединаца, као и стављањем радне снаге под заштиту државе. Притом је установљена посебна обавеза заштите жена и малолетника од послова који су штетни за њихово здравље, затим слобода уговарања (под условом да то није у супротности са друштвеним интересима), као и право и обавеза државе да интервенише у привредним односима грађана, ради отклањања друштвених супротности⁵¹.

8) Међутим, треба рећи да се овде, као и у многим другим уставима насталим читав век касније, понавља ситуација да се нормативно и стварно не поклапају, односно да конституционализација одређених права и слобода, често пута, остаје само празно слово на папиру. Наиме, Видовдански устав је, попут Вајмарског, усвајајући либерално-солидаристичку концепцију у погледу социјално-економских права, направио значајан „корак напред“ излазећи из либерално-демократске уставности, али су у Краљевини СХС постојали (буквално, од самог њеног стварања) бројни државни (горући) проблеми, који су утицали на то да се социјално-економска права ставе у други план њиховог остваривања. То значи да није била обезбеђена њихова ефективна заштита, тако да су одредбе првог Устава Прве југословенске државе, попут одредаба првог демократског (и, врло либералног) Устава Немачке, остале само на нивоу „пуке формалне прокламације“⁵².

9) Највећи значај овом Уставу треба одати, јер је он укинуо феудалне односе у пољопривреди (тек тада се почело запажати инсистирање на очувању капиталистичког комплекса).

10) Коначно, сматрамо да је веома битно, на овом месту, указати на то да је ова Прва југословенска држава, тј. заједничка држава Срба, Хрвата и Словенаца, унапред била осуђена на пропаст. Нажалост, ми смо, скоро читав један век, учили погрешну историју, јер је српски народ у овој држави, заиста, видео остварење толико сањане идеје тзв. „словенског јединства“. Међутим, та идеја није постојала и у словеначком, а посебно хрватском народу. Они су у овом уједињавању, видели

⁵⁰ Ово је први устав у Западној Европи XX века, за који се везује установљивање читавог низа, до тада непознатих (нових) социјално-економских права, као што су право својине, слобода удруживања, осигурање грађана, право на рад, учешће радника у управљању предузећима и слично.

⁵¹ О овоме шире: М. Рапајић, *Економска и социјална права у Уставу Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2015, стр. 276-277.

⁵² М. Рапајић, *op. cit.*, стр. 278.

само једно прелазно решење, с обзиром да су током Првог светског рата били на страни губитника, тј. Аустро-угарске монархије. Зато су решење свог неповољног (губитничког) статуса нашли, управо, у Србији, као држави победници, са највећим бројем жртава у Првом светском рату⁵³. Уједињење са Србијом (против које су ратовали пуне четири године)⁵⁴ је требало да им обезбеди међународно признање (које никада нису имали, а Србија јесте) и ослобођење од аустро-угарске хегемоније, али нису били спремни да признају ни минимум права српском народу у деловима заједничке државе, где је хрватски народ имао већину и, отуда, хрватско политичко руководство исказивало своје претензије.

*Dragan Bataveljic, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law University of Kragujevac
Dragan Vojinović, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Economics University of East Sarajevo
Dejan Logarušić, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law for Commerce and Judiciary
University Business Academy in Novi Sad*

THE MODEL OF DIVISION OF POWER IN THE FIRST CONSTITUTION OF THE FIRST STATE OF YUGOSLAVIA – VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

In this paper, the co-authors first analyzed the meaning and scope of the provisions of Vidovdan Constitution, as well as the circumstances that preceded its adoption. They include, among other things, the formation of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes that took place on December 1st, 1918 in Belgrade, then, the constitutional provisional arrangement, as well as various debates held at the Constitutional Convention. Also, it should be mentioned that the final adoption of this

⁵³ Цена српске победе у Првом светском рату је била око 28% изгинулог становништва од укупне популације, прецизније 1.247.435 људи. То је највећи губитак становништва у Првом светском рату у целом свету, имајући у виду број становништва и број жртава.

⁵⁴ Између осталих, против Србије се борио и Јосип Броз Тито, који је био регрутован у Аустро-угарској војсци и служио у 25. домобранској пешачкој пуковнији у Загребу, као и знатан број Срба, који су живели на територији Аустро-угарске монархије и били регрутовани у овој војсци.

Constitution was preceded by several constitutional drafts, so, the co-authors of this paper hope that their legal analysis will attract the attention of contemporary and future constitutionalists and legal historians. In the text that follows, the co-authors will attempt to shed the light on both social and political aspects of the conflicts of that time and clashes in the Assembly. The central part of the paper is dedicated to the issue of the organization of government (administration) in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes based on Vidovdan Constitution. Namely, from the date of merging into a common state, until the date of the adoption of this Constitution, there was rather a long lapse of time, more than two and a half years. This created a lot of problems and the principle issue was the struggle to consolidate a newly formed state. Such constitutional provisional arrangement left a number of adverse consequences since the decisions passed by the Government established just temporary, provisional constitutional arrangements. Of course, at the given moment they were of great significance, but they generated the constitutional and legal framework of the newly formed state.

Keywords: *the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, the Kingdom of Yugoslavia, Vidovdan Constitution, division of power, National Assembly, Ministerial Council, centralism.*

*Dr Željko Bartulović, redovni profesor
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*

UDK: 324:342(497.15)

DOI: 10.46793/zbVU21.207B

IZBORI ZA USTAVOTVORNU SKUPŠTINU U MODRUŠKO-RIJEČKOJ ŽUPANIJI 1920. GODINE

Rezime

Izbori za Ustavotvornu skupštinu Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca 1920. mogu pokazati političku orijentaciju birača i prihvaćanje stranačkih programa za koje su se stranke zalagale u predizborno vrijeme i u radu skupštine. Izbori su održani u dijelu modruško-riječkog okruga koji nije bio pod talijanskom okupacijom koja je bitno utjecala na rezultate. Unutra izbornog okruga razlikuju se tri područja. Kordun s pretežno srpskim stanovništvom glasa za unitarističko-centralističke stranke („pribičevićevci“ i radikali), a Hrvati za hrvatske i federalističke stranke (HRSS i pravaši). Slično je i u Gorkom kotaru s hrvatskom većinom. U Primorju dolazi do disperzije glasova između unitarista i HRSS a manji dio dobivaju radikali, HPS („klerikalci“) te komunisti. U izornoj jedinici pobijedili su demokrati s 31,65 % glasova, HRSS dobiva 24,90 %, KPJ 15,81 %, a pravaši 12,53 %. Izabrana su tri zastupnika iz redova demokrata, tri člana HRSS, jedan komunist i jedan pravaš. Demokrati su okupili političare jugoslavenskog usmjerenja ali ne integralnog koje negira „plemena“ već predratne primorske pravaše koji u strahu od talijanskog iredentizma žele jaku državu. HRSS nije ostvarila uspjeh u Primorju što se, uz pritisak režima, može pripisati državnom programu koji ne odgovara primorskim Hrvatima. Oni u borbi stranke protiv centralizma i unitarizma u HRSS vide bauk separatizma, koji ide protiv države kao štita od iredentizma.

Ključne riječi: *ustavotvorna skupština, izbori, Modruško-riječka županija, 1920. godina.*

1. Uvod – državnopravne okolnosti u doba izbora

Istraživanje Vidovdanskih ustava 1921. ne može se ograničiti samo na rad Ustavotvorne skupštine, donošenje i strukturu ustava. Važan segment su državnopravne i političke okolnosti koje su tome prethodile. Analizirati ćemo neka događanja na dijelu hrvatskog prostora, u Modruško-riječkoj županiji kako bi provjerili je li tvrdnja kako je najveći dio Hrvata podržavao Stjepana Radića i Hrvatsku republikansku seljačku stranku (dalje: HRSS) u njegovom viđenju

organizacije države točan. Uobičajen je pojednostavljen pogled prema kojem 50 dobivenih mandata u skupštini znači da je HRSS „najjača hrvatska stranka“¹ pri čemu se zaboravlja kako je bilo područja u kojem je utjecaj stranke bio slab, npr. na prostoru Dalmacije koja nije bila područje djelovanja stranke do 1918. jer je bila u austrijskom dijelu Austro-Ugarske monarhije, specifičnog „primorskog“ pravaštva kao i utjecaja talijanske okupacije od konca 1918. Slično je bilo u na prostoru Modruško-riječke županije. Kako su stranke u predizbornom programu isticale svoje ideje državnopravne organizacije za koje su se zalagale tijekom rada Ustavotvorne skupštine možemo tvrditi kako su birači svojim glasovima pokazivali svoje pristajanje uz određene ustavne nacрте или ideje.

Kao središnja pitanja u raspodjeli glasova uzeti ćemo oblik vladavine (republika или monarhija), organizaciju državne vlasti (centralizam, decentralizacija, federacija, konfederacija) i nacionalno pitanje (unitarizam, jedna nacija s tri „plemena“ i više nacija). Spomenuta pitanja provlačila su se jače или slabije još u Krfskoj (1917.) i Ženevskoj deklaraciji (1918.), radu Narodnog vijeća Države Slovenaca, Hrvata i Srba, Prvoprosinačkom aktu i radu Privremenog narodnog parlamenta 1919.-1920.²

2. Pravaške tradicije – „primorsko pravaštvo“

Pravaštvo kao politički smjer nastaje u Rijeci 1861. kada Ante Starčević kao veliki bilježnik Riječke županije propagira devizu: „*Ni s Bečom ni s Peštom!*“ ne priznajući veze s Ugarskom ni Austrijom, osim personalne unije (zajedničkog vladara). Starčević iznosi tezu o „svehrvatstvu“, prema kojoj su svi Južni Slaveni, osim Bugara, u državnom smislu Hrvati, čime ulazi u sukob sa Srbima. Do danas se vodi rasprava je li time negirao Srbe kao naciju или je samo tražio izgradnju državnosti na temelju hrvatske državnosti pri čemu (do 1878.?) nije priznavao državnost Srbije. U pravaštvu dolazi do podjela. Frakcija Josipa Franka zagovarala je identifikaciju interesa Beča i Hrvatske i došla u sukob sa Srbima u Hrvatskoj. Fran Folnegović protiv je suradnje s Bečom pa se 1895. odvaja na čelu, tzv. *pravaša-domovinaša*, Frank osniva Čistu stranku prava (frankovci). Folnegovićeva frakcija fuzionira se s Neodvisnom narodnom strankom 1903. u Hrvatsku stranku prava te 1905. ulazi u Hrvatsko-srpsku koaliciju zalažući se za suradnju sa Srbima. Od frankovaca se 1908. odvaja frakcija Mile Starčevića, koja postupno prilazi ideji rušenja Monarhije i stvaranja jugoslavenske države.³ Pravaštvo zato više možemo smatrati širokim političkim pokretom, a manje jednom strankom.

¹ Ž. Bartulović, N. Randelović, Osnovi ustavne istorije jugoslovenskih naroda, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, str. 182.

² Ž. Bartulović, N. Randelović, *op. cit.*, str. 156-172. Vidi i Ž. Bartulović, Povijest hrvatskog prava i države (kompendij), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008, str. 73-85.

³ Ž. Bartulović, Povijest hrvatskog prava i države (kompendij), str. 56-57; vidi i V. Bogdanov, Starčević i stranka prava prema Srbima i prema jedinstvu južnoslovenskih naroda, Mala historijska knjižnica, br 4, Povijesno društvo NR Hrvatske, Školska knjiga, 1951.

Ante Starčević biran je za saborskog zastupnika 1878. na Sušaku, a Erazmo Barčić pokreće pravaški list *Sloboda* 1878. Starčević je 1881. i 1882. izabran u Bakru. No sušački pravaši skloni su suradnji sa Srbima i jugoslavenskoj ideji. Fran Supilo 1900. počinje izdavati pravaški *Novi list* u Rijeci te s dalmatinskim pravašem Antom Trumbićem pokreće „politiku novog smjera“ suradnje sa Srbima u Monarhiji i mađarskom oporborom u borbi protiv politike bečkog dvora. Na temelju toga donijete su Riječka (dogovor s ugarskom oporborom) i Zadarska rezolucija (dogovor sa Srbima u Monarhiji) 1905. i formirana je Hrvatsko-srpska koalicija koja pobjeđuje na izborima 1906. i vodeća je politička snaga u Hrvatskoj do 1918. Zato je i nakon 1918. odnos prema Srbiji i zajedničkoj državi pozitivan.⁴

3. Talijanska okupacija i njen utjecaj na birače i izbore

Saveznička, a zapravo talijanska okupacija po slomu crno-žute monarhije imala je važan učinak na političko opredjeljenje stanovnika Hrvatskog primorja. Talijanska iredenta još je od ujedinjavanja smatrala dijelove istočne obale Jadrana svojim državnim naslijeđem. Antanta je Londonskim ugovorom 1915. obećala dijelove tog teritorija Italiji za ulazak u rat na njenoj strani. Ugovor o primirju s austrougarskim zapovjedništvom 3. XI. 1918. omogućio je savezničku okupaciju njenog teritorija. Istog dana u Rijeci je osnovano Međusavezničko zapovjedništvo dok talijanski brodovi ulaze u luku 4. XI., ali se ne iskrcavaju kako ne bi izazvali sukobe s Narodnim vijećem SHS i srpskom vojskom koja stiže 15. XI. Srpska vojska 17. XI. napušta Rijeku uz dogovor sa saveznicima kako Talijani neće ući u Rijeku. Italija je to prekršila okupiravši Rijeku, a prevlast u Međusavezničkom vijeću ostvarivala je imenovanjem oficira najvišeg po činu, jer su u gradu bile američke, engleske i francuske jedinice. Slijedećih nekoliko dana okupirano je Primorje prema zapadu oko 20 km od Rijeke. Okupacijska vlast onemogućila je rad Narodnog vijeća SHS. Teža vremena nastupila su kada je Gabrielle d'Annunzio 12. IX. 1919. pohodom iredentista i preteča fašista preuzeo vlast u Rijeci kada dolazi do protjerivanja pa i fizičkih napada na Hrvate i Slovence i druge netalijane u gradu. Mirovna konferencija u Parizu nije mogla riješiti pitanje Rijeke pa su Italija i Kraljevstvo SHS u bilateralnim pregovorima u kojima je Italija imala bolji položaj (status pobjednika, velike države s jačom vojskom i faktičnu vlast u Rijeci – *beatti possidentis*) Rapallskim ugovorom 12. XI. 1920. dogovorili stvaranje Slobodne Države Rijeku. Tome se usprotivio d'Annunzio koji je htio vlast prigrabiti za sebe te je još 8. IX. proglasio Talijansku Regenciju Kvarnera. Tada, a to je bilo doba izbora za Ustavotvornu skupštinu postojala je mogućnost ratnog sukoba s Italijom. D'Annunzio je talijanskom vojnom

⁴ Ž. Bartulović, Sušak 1919-1947. Državnopravni položaj grada, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Državni arhiv u Rijeci i Adamić d.o.o, 2004, str. 26-28; Ž. Bartulović, Povijest hrvatskog prava i države (kompandij), str. 58; za Dalmaciju vidi A. Jakir, Dalmacija u međuratnom razdoblju 1918.-1941., Leykam international, 2018, str. 93-111.

akcijom, tzv. „krvavi Božić“ izbačen iz Rijeke. Ipak, Italija je nastavila s okupacijom nastojeći priključiti Slobodnu Državu Rijeku sebi pa je okupacija služila kao sredstvo pritiska na Kraljevinu SHS. Dio Primorja evakuiran je u ljeto 1921., grad Sušak 3. III. 1923., a luka Baroš tek 24. II. 1924.⁵

Talijanska okupacija stvarala je kontinuiranu političku tenziju pri čemu su Hrvati smatrali kako je vlada u Beogradu trebala odlučnije postupati u zahtjevima za razgraničenje i prestanak okupacije te zaštititi stanovništvo od talijanskih pritisaka. To se reflektiralo posebno na radikale, ali i na hrvatske stranke (HRSS i dio pravaša) koje nisu prihvaćale jačanje nove države koja bi poslužila kao štit od iredentizma. To je imalo utjecaja na izborne rezultate ne samo na izborima za Konstituantu 1920. već i kasnijim izborima za državnu ili lokalnom vlast.

4. Izborni propisi za Ustavotvornu skupštinu

Prvi izbori u Kraljevstvu SHS provedeni su po propisima *Zakona o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu* od 3. IX. 1920. godine. Većina normi uključena je i u *Zakon o izboru narodnih poslanika za Narodnu skupštinu* od 27. VI. 1922. godine.

Državni odbor odredio je 55 izbornih jedinica. Na prostoru predratne Srbije, koja obuhvaća područja Makedonije kao i Kosova i Metohije formirane su manje jedinice, a drugdje, naročito u prečanskim krajevima (Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina), veće. One u Srbiji imale su u prosjeku oko 30.000 glasača, a u ostalim krajevima oko 45.000. Male jedinice otežavale su položaj manjih opozicijskih stranaka u Srbiji, Makedoniji, Kosovu i Metohiji, dok su velike u prečanskim krajevima ipak pružale bolje izgledе radikalima i demokratima koji su bili disperzirani po čitavom prostoru nove države.

Broj poslanika koji se birao u izbornom okrugu zavisio je o broju stanovnika i kretao se od 3 do 21. Takve jedinice smanjivale su mogućnost manjih stranaka u istočnom dijelu zemlje da dobiju mandate, jer su ih veće stranke, odnosno radikali i demokrati lakše pobjeđivali. U prečanskim krajevima, gdje radikali i demokrati nemaju širu podršku, stvorene su veće jedinice kako bi se okupila kritična masa u svakoj jedinici i kako bi one s većim izgledima izašle na izbore.

Čl. 5. Zakona odredio je da se poslanik bira na svakih 30.000 stanovnika. Višak preko 17.000 daje pravo na još jednoga. Isti član u st. 1 određuje kao mjerodavan popis stanovništva iz 1910., što je išlo u prilog Srbiji sa Makedonijom, Kosovom i Metohijom koja je tokom balkanskih i I svjetskog rata izgubila više stanovništva od prečanskih krajeva. Komparacija broja stanovnika godine 1910. i godine 1921. ukazuje da je u Srbiji, Makedoniji, Kosovu i Metohij gubitak broja stanovnika

⁵ Ž. Bartulović, Sušak 1919-1947, str. 39-65; Ž. Bartulović, Talijanska okupacija Sušaka 1918-1923, Bertošin zbornik, knj. 3, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Državni arhiv u Pazinu, 2013, str. 159-178 i tamo navedena literatura.

uzrokovan ratnim zbivanjima bio 10,1 %, a u Hrvatskoj i Slavoniji 1,2 %. Prečanski su krajevi došli takvim računanjem „mrtvih duša” u nepovoljniji položaj. Mora se priznati da bi suprotno rješenje stavljalo Srbiju i druge spomenute krajeve također u loš položaj. Dakle, idealnog rješenja nije bilo!

Biračke popise sastavljaju i vode općinski sudovi prema čl. 19. i 20. Zakona. Zakon je uveo „*kvalifikovane poslanike*” s visokom školskom spremom. Propis je u kasnijem zakonu izostavljen. Uveden je i cenzus šestomjesečnog domicila. Odredba ne pravi razliku između činovnika i javnih službenika te ostalih, kao zakon iz 1922. koji prve oslobađa ovog cenzusa. Kandidiranje se provodi prema okružnim listama. Kandidata predlaže po 100 birača. Cenzus domicila omogućavao je namjerno premještanje režimu politički nelojalnih činovnika i službenika koji gube biračko pravo.

Raspodjela mandata za Konstituantu temeljila se na posebnom proporcionalnom D’Hontovom sistemu. Prvo se utvrđivao količnik, podjelom ukupnog broja glasača s brojem poslanika, a zatim koliko je lista dobila glasova. Lista dobiva onoliko mandata koliko se puta količnik nalazi u broju njenih glasova, prema redoslijedu liste. Ako se ne podijele svi mandati, preostali se dijele listama čiji je ostatak glasova najbliži količniku.

Izborni zakon odredio je u čl. 4. biračke okruge prema različitim kriterijima. U Hrvatskoj i Slavoniji to su bile županije, ali uz Međimurje s Varaždinskom županijom, izuzetak je bila Modruško-riječka županija u koju su ušli prostor Kastavštine i otoka (ostrva) Krka. Zakon je utvrdio modruško-riječko-istarski okrug, ali je ustanovljen samo modruško-riječki, jer su Rijeka i Istra, kao dio Kraljevine SHS, bile pod talijanskom okupacijom.⁶ Izborni okrug činila je Modruško-riječka županija s otokom Krkom i Kastvom. To je 10, odnosno 11 administrativnih kotara (Vojnić, Slunj, Ogulin, Vrbovsko, Delnice, Čabar, Novi, Crikvenica, Sušak, Krk i Kastav). Krk i Kastav kao dva administrativna kotara čine jedan izborni kotar, što izaziva dilemu u tumačenju izbornog zakona koji nije predviđao takvo spajanje.

Grad Sušak trebao je biti dio izbornog kotara Sušak. Na području grada na kasnijim izborima postojalo je 6 glasačkih mjesta: Sušak I i II (centar grada); Draga; Kostrena sv. Lucije i Kostrena sv. Barbare; Podvežica i Trsat.⁷ Na izborima 1920. godine nije glasala čitava gradska općina, jer su do 3. III. 1923. godine pod talijanskom okupacijom bili Sušak I i II, Podvežica i Trsat, odnosno uže gradsko područje kao i kotari Krk i Kastav.

U okrugu se mogu razlikovati 3 područja: Kordun (Vojnić, Slunj i Ogulin) kao pretežno agrarno-stočarsko i slabije razvijeno područje; Gorski kotar (Vrbovsko, Delnice, Čabar) kao razvijenije šumarsko-industrijsko područje, te Hrvatsko primorje

⁶ Đ. Čulić, Skupštinski zborni sistemi stare Jugoslavije, (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Zagrebu, 1965, str. 20-36. Vidi i Bartulović i Randelović, Osnovi ustavne istorije jugoslovenskih naroda, str. 189-191.

⁷ Novi List br. 64, 27. VIII. 1927. „Glasačka mjesta na području grada Sušaka.”; br. 36, 13. II. 1923. „Predsjednici biračkih mjesta u županiji Modruško-riječkoj.”

(Novi, Crikvenica, Sušak, Krk i Kastav) kao najrazvijeniji industrijsko-trgovački kraj s najvišom stopom pismenosti.⁸ Oni čine veću izbornu jedinicu u kojoj se suprotstavljaju dva nacionalna entiteta, hrvatski i srpski. Vlada je u jedinicu uklopila kotare Krk i Kastav koji nisu dio Modruško-riječke županije, jer pretpostavlja da hrvatsko stanovništvo u njima neće donijeti prevagu hrvatskim strankama. To je, uz sistem podjele mandata ojačalo režimske radikale i demokrate Pribićevićeve struje.

5. Избори за Уставотворну скупштину, резултати и njihova analiza

U izbornom okrugu je postavljeno osam lista: demokratska (nositelj dr. Tomislav Tomljenović), HRSS - Petar Dobričić, Komunistička partija Jugoslavije (dalje: KPJ) - Vladimir Čopić, pravaška - Dragutin pl. Hrvoj, radikalna - Bogdan Medaković, Hrvatska zajednica - Vjekoslav Spinčić, izvanstranačka – Franko (Fran) Potočnjak i, tzv. „seljački savez“ - Zdravko Lenac.

Demokratska stranka bila je za monarhiju i unitarizam (dio demokrata priznavao je tri plemena jedne nacije). HRSS zalagala se za republiku i federaciju/konfederaciju uz postojanje tri nacije. Komunisti su bili za republiku, a organizaciju vlasti i nacionalno pitanje nisu smatrali važnim pa nisu protiv jugoslavenstva i centralizma. Hrvatska stranka prava (HSP) na čelu s Vladimirom Prebegom i kasnijim poglavnikom NDH Antom Pavelićem bila je za republiku i neovisnost Hrvatske. Narodna radikalna stranka bila je za monarhiju i unitarizam (s pozivom na srpske državne i nacionalne tradicije). Hrvatska zajednica nastala spajanjem pravaša Mile Starčevića jugoslavenske opcije i Napredne narodne stranke bila je za parlamentarnu monarhiju i „najširu pokrajinsku autonomiju“ (Matko Laginja i Ladislav Polić pripremili su ustavni nacrt Narodnog kluba). Jugoslavenski klub (u koji ulazi Hrvatska pučka stranka kao „klerikalna“) bio je za centralizam uz široku decentralizaciju na vjerskom kriteriju.⁹ Franko Potočnjak bio je pravaš, ali jugoslavenske orijentacije, pobornik centralizma i unitarizma.¹⁰ Već na temelju takvih stajališta birači su se mogli opredijeliti na izborima za Ustavotvornu skupštinu.

⁸ Novi List br. 46, 17. II. 1925. „Избори у модрушко-ријечком изборном округу (Статистички подаци, испоређења, констатације).“

⁹ Ž. Bartulović, Povijest hrvatskog prava i države (kompendij), str. 93-95; N. Engelsfeld, Povijest hrvatske države i prava, Pravni fakultet Zagreb, 2002, str. 338-345.

¹⁰ Potočnjak, Franko (Fran), odvjetnik, političar i publicist (Novi Vinodolski, 2. VIII. 1862-Zagreb, 18. I. 1932). Urednik je pravaških novina *Hrvatska domovina* 1896-1897. Zaslužan za koaliciju Folnegovićevih pravaša „domovinaša“ s Neovisnom narodnom strankom 1897. i zastupnik u saboru. S riječkim pravašem Barčićem 1898. pokreće časopis *Narodna misao*, zauzimajući se za hrvatsko-srpsko jedinstvo. Član je Hrvatsko-srpske koalicije, ali se povlači iz nje 1908. zbog njenog političkog oportunizma. Od 1915. član je Jugoslavenskog odbora, a u Chicagu je organizirao iseljenički kongres, koji je donio rezoluciju o ujedinjenju Hrvata, Srba i Slovenaca s područja Monarhije s Kraljevinom Srbijom. Iste godine predao je predsjedniku vlade N. Pašiću

Izbori za Ustavotvornu skupštinu Kraljevstva SHS izvršeni su 28. XI. 1920. Od upisanih 61.459 birača u okrugu je glasalo 31.454 (51,18 %).¹¹ Na području kotara (sreza) Sušak, koje nije bio pod talijanskom okupacijom i gdje su izbori održani od upisanih 3.089 birača glasalo ih je 1.519 (49,17 %), a u županiji od 61.459 njih 31.401 (51,09 %).¹²

	Kotar Sušak	Županija	Županija modruško-riječka*
Demokratska stranka	512 (33,70%)	9957	9958 (31,65%)
HRSS	18 (1,18%)	7835	7831 (24,90%)
Pravaši (D. Hrvoj)	27 (1,78%)	3970	3941 (12,53%)
Hrvatska zajednica	238 (15,67%)	1936	1996 (6,34%)
Radikalna stranka	13 (0,85%)	2035	2037 (6,48%)
KPJ	702 (46,21%)	5117	4974 (15,81%)
Izvanstranačka lista	11 (0,72%)	469	449 (1,43%)
Seljački savez			215 (0,68%)

Prema odredbama Zakona i ostvarenim rezultatima izabrana su tojica demokrata (Tomislav Tomljenović, Valerijan Pribičević i Juraj Kučić), trojica HRSS-ovca (Stjepan Košutić, Stanko Šibenik i Petar Dobrinić), jedan komunista (Vladimir Čopić) i pravaš (Dragutin Hrvoj).¹³

Radi talijanske okupacije nisu se proveli izbori u kotaru Krk, Kastav i Gradu Sušaku kao dijelu sušačkog kotara. U kotaru je pobijedila KPJ, slijede demokrati i zajedničari. Na nivou izborne jedinice pobijedila je Demokratska stranka, slijedi

memorandum o centralističkom i unitarističkom uređenju buduće države. Sudjelovao je u radu Krfske konferencije. Imenovan je za podbana 1920., ali daje ostavku nakon pada vlade Stojana Protića. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Pristupljeno 4. 9. 2021. <<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=49772>

¹¹ Novi list br. 66, 3. IX. 1927. „Izborni rezultati u modr.-rij. županiji za prošlih izbora.”.

¹² Primorski Novi List br. 47, 27. II. 1923. „Izbori u našoj županiji.”. Pod oznakom * dani su rezultati iz Novi list br. 66, 3. IX. 1927. „Izborni rezultati u modr.-rij. županiji za prošlih izbora.”. R. Horvat, *Hrvatska na mučilištu, pretisak*, Šk. knjiga, 1992., str. 105-106 navodi da je glasovalo 31.455, te daje nebitno različit broj glasova pravaša (3.991). Isto i F. Čulinović, *Jugoslavija između dva rata*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije u Zagrebu, 1961, knj. I., tabela str. 312-313, no zbir glasova tada iznosi 31.451.

¹³ Novi list br. 66, 3. IX. 1927. „Izborni rezultati u modr.-rij. županiji za prošlih izbora.”

HRSS, KPJ te pravaši. Demokrati pobjeđuju u kotarima Ogulin i Vojnić, najvećim jedinicama županije. Visok procenat dobivaju u Slunju, a pobjeđuju i u manjem Bakru. HRSS je pobijedila u Vrbovskom, Delnicama i Čabru, ali u većim jedinicama, Ogulinu, Vojniću, osobito Slunju, ostvaruje slabiji rezultat od demokrata, a u Slunju od pravaša. KPJ je pobijedila u Crikvenici, Novome i Sušaku. Pravaši u Slunju. Radikali su uspješniji tek u Vojniću.

U podjeli mandata na razini države pokazalo se da su radikali za mandat trebali 3.127, demokrati 3.472, HRSS 4.611, Zemljoradnička stranka 3.887 glasova.¹⁴ Rezultati u kotaru Sušak bili su povoljni po KPJ, što se može tumačiti priklanjanjem prigradskog stanovništva, uglavnom radnika na koje su utjecale komunističke ideje.

Demokrati su ostvarili značajan uspjeh u kotaru, a osobito u izbornom okrugu. Pomogla im je veličina izborne jedinice, pa je stranka s razasutim pristalicama uspjela skupiti glasove i dobiti tri mandata. Okupljali su predratne sušačke političare jugoslavenskog usmjerenja, ali ne integralnoga, koje negira hrvatsku naciju, već primorske pravaše dr. Erazma Barčića i Frana Supila, koji su zbog straha od talijanskog iredentizma, potenciranog postojećom okupacijom dijela izborne jedinice, ostvarili premoćnu pobjedu. Jugoslavenstvo se drži branom od iredentističkih presizanja. Ono ne znači negiranje hrvatskog nacionalnog identiteta, već njegovu egzistenciju unutar nove države. Vlada strah od raspada države, koja prema ocjeni demokrata jedina može braniti Primorje od iredentizma.

Unutar Demokratske stranke već tada se mogu primijetiti počeci kasnijih podjela. Davidović zastupa „mekše” jugoslavenstvo, a Pribićević „tvrđi”, smjer. U Modruško-riječkoj županiji kordunski Srbi su suprotstavljeni jugoslavenski usmjerenim Hrvatima iz Primorja, nastavljačima tradicija primorskog pravaštva i predratne Hrvatsko-srpske koalicije. Razlika je dovela do toga da je na skupštinskim izborima 1923. izašla posebna Nezavisna jugoslavenska lista nastala od Davidovićevih pristaša koji nisu podržavali Pribićevića.¹⁵ Ističu geslo „Jugosloveni na okup!”.¹⁶ Donosimo dio izbornog proglašenja NJL:

„...Naša je država nastala po potrebi i volji cijeloga naroda, da se ujedinito svi, koji smo iste krvi i govorimo istim materinskim jezikom, da tako ujediniti i ojačati

¹⁴ Đ. Čulić, Skupštinski zborni sistemi stare Jugoslavije, str. 32-33.

¹⁵ Organizacija stranke obuhvaća Sušak i Bakar jer je Sušak još uvijek pod okupacijom. Novi List br. 29, 4. II. 1923. „Kandidacijoni zbor za postavljanje nezavisne jugoslovenske liste za županiju modruško-riječku.”. Na sjednici 26. I. zaključak su usvojili svi osim dr. Orlića. Ibid., br. 37, 14. II. 1923. „Demokrati desničari i ljevičari u našem izbornom okrugu.”, br. 35 od 11. II. 1923. „Per aspera ad astra.”. „Iznošenjem jugoslovenske nezavisne listine za martovske izbore, sa Sjevernog Jadrana pružena je preko brda i dolova ruka bratskoj Šumadiji za zajedničko stupanje pod barjakom šumadijskog sina na kojem je napisano: „Jugosloveni na okup”. Sjeverno Primorje i njegovo zaledje našlo je konačno ono što je kroz mnoge narodne pokrete tražilo: našlo je srodan duh i srodne osjećaje.”.

¹⁶ Novi List br. 29, 4. II. 1923. „Postavljanje kandidatura u Modruško-riječkoj županiji” „Još jedna kandidatura.”, br. 40, 17. II. 1923. „Sve za obraz, a obraz ni za što!”.

budemo mogli lakše se braniti od neprijatelja i bolje živjeti. Naša je država nastala voljom Srba, Hrvata i Slovenaca, a ne po sili i špekulaciji, kakova se izvodi.

Misao oslobodjenja i ujedinjenja bila je jednaka junačkoj srpskoj vojsci i junačkim jugoslovenskim dobrovoljcima u pobjedonosnom boju, u kom su lomili vojnu snagu neprijatelja, kao što je ista misao vodila sve dobre Jugoslovene u ropstvu, dok su slabili tudju državu. Iza te plemenite utakmice za narodno oslobodjenje i ujedinjenje ne smije da bude sada sebičnog nadmetanja, ko je više dao ili učinio, jer je svako dao i učinio toliko, koliko je mogao. Ovako nadmetanje odraz je misli zavojevačke, a narodna, slobodarska misao jednako cijeni sužnja, koji noktima raskapa tamnicu, kao i junaka, koji mačem siječe dušmanina.

Uza sve te goleme napore cijelog naroda našeg ipak su najveću pomoć dale za naše oslobodjenje i ujedinjenje velike zapadne slobodarske države s Amerikom na čelu. Te države, osnovane na slobodi i demokraciji, skršile su prevlast germanskog naleta na istok i tako omogućile osnutak Jugoslavije, u nadi, da će se tim popraviti stanje neuredjenog i nemirnog Balkana i u želji, da se razvije na jugoistoku Evrope, umjesto malene junačke Srbije, jedna velika jugoslovenska država sa takovom snagom i ugledom, da postane njihov dostojan drug u međunarodnoj ravnoteži i u radu za prosvjetu i privredu čovječanstva. Za takovu novu jugoslovensku državu preuzete su obveze u inostranstvu, a za tim željama povelili su se i svi iskreni Jugosloveni.

Nu naša državna politika nije se do sada držala te obveze, niti je vodila računa o toj osnovnoj želji naroda. Prema jednoj skrajnosti separatizma, raspirenoj s povredjene hrvatske strane, stala je da prevladjuje, kod uređivanja i uprave države druga skrajnost, sa srpske strane, a obe te skrajnosti stvorene su i još se sada podržavaju umjetno po pojedincima. Sve te nevjerice, sva natezanja i svi propusti mogli su se donekle da razumiju i da se trpe dotle, dok naša država nije priznata kao jedna ustavna kraljevina sa uzakonjenim sudovima i vlastima, ali takova politika ne može da se sada više drži među Srbima ni među Hrvatima...

U prve redove toga jugoslovenskog fronta spada Hrvatsko Primorje sa Krkom, Kastavštinom i Gorskim Kotarom, a mi smo uvjeren, da će i Krajina poći doskora tim putem, Naši kršni krajevi biti će primljeni u to kolo oduševljeno, jer su to isti oni krajevi, koji su tisuću godina stajali na jadranskoj straži za cijelo Slavenstvo i od svih Slavena jedini spasili čistu narodnu obalu. Misao jedinstva vjekovima je vezivala odvažnog pomorca kao i mukotrpnog težaka i radnika, dok su jedni na Krajini držali mrtvu stražu, a drugi čuvali rodu svome vrata u svijet...

Mi hoćemo jednu zajedničku i nerazdjeljivu državu, koja se mora zvati Jugoslavija. Ali mi hoćemo da se ta država uređuje i upravlja po sporazumnoj volji naroda, koji svuda teži za mirom, stvarnom časti i društvenom pravdom. U takovoj državi biti će ratna slava junačke Srbije još veća, ali će biti jednak ponos na sve narodne svetinje i jednak napredak Srba, Hrvata i Slovenaca...

Idući tim putem, potrebna je već za samo ime i isto tako za savremeno uređenje Jugoslavije izmjena Vidovdanског Ustava u svim onim dijelovima, koji svoji

natražnim i tijesnogrudnim propisima ometaju pravilni, slobodarski, prosvjetni i privredni život svih krajeva države i tako otežavaju konačni narodni sporazum.

Čim se djelo narodnog sporazuma ozbiljno i pametno pokušalo na velikom Zagrebačkom Kongresu i čim se pošlo putem, koji su tamo pokazali iskreni Jugosloveni iz cijele države, vidjelo se je, da se narodni sporazum može ostvariti lakše, nego se je i mislilo. Među Srbima, Hrvatima i Slovencima zahvatala je težnja za iskrenim sporazumom takovim mahom, da su se u nekoliko tjedana poljuljali svi redovi jedne takve skrajnosti, jednako srpski hegemonista i njihovih pritajenih prijatelja kao i hrvatskih separatista, okupljenih oko g. Stjepana Radića. Nu time je pogodjena i vlada gg. Nikole Pašića i Svetozara Pribićevića, te ona poteče da sa novim izborima suzdrži razvoj toga svestranog jugoslovenskog preporoda. Makar da je nato g. Pašić uzeo svu vlast u svoje ruke, taj važni politički događaj skinuo je i zadnju masku saradnje između radikala i prikritih radikala, da oni idu svaki svojim putem, ali za istim ciljem...

Mi ne ćemo republikanskih izazivanja, ali ne ćemo ni bomba i revolvera u političkoj borbi. Ni ne ćemo razdora, već narodnu slogu. Mi smo pristaše narodnog jedinstva Srba, Hrvata i Slovenaca, ali ne damo da se stara i slavna narodna imena silom brišu. Samo sa bratskom ljubavi, prosvjetnim napretkom i stvarnom jednakosti mogu se premostiti sve plemenske razlike i samo iz ovakvog požrtvovnog bratstva da može da se izviije jedna svijest i jedan osjećaj zajedništva, iz kojega će uskrsnuti jedan veliki jugoslovenski narod; nu dokle god budu trajale plemenske razlike, dotle hrvatsko ime i hrvatske svetinje neće biti u svemu ravnopravne srpskima i slovenačkima...

Ovi krajevi imadu najviše interesa na takovoj politici. Ovi su krajevi do sada bezobrazno zapostavljani po državnoj upravi radikala i njihovih prijatelja. Već četiri godine izmišljaju oni sve moguće izgovore da se ne isprazne zaposjednuti dijelovi Primorja i ne će da provedu željezničku vezu sa morem od par kilometara, isplativu za pol godine. Dok današnji vlastodršci hoće da time sada pred izbore upazare kod napaćenog naroda, dotle njihovi prijatelji unose nemir i bezakonje u ovaj mirni narod. Isti ti ljudi išli su kod zakona o podjeli zemlje za otvorenim uništavanjem ovoga kraja. Vlada gg. Pašića i Pribićevića raskomadala je u tom zakonu ovaj ugao države, tako, da je Krk dodijeljen Dalmaciji, Sušak Hrvatskoj, a Kastav Sloveniji, kao da se rugaju ovom napaćenom kraju i ostacima tužne Istre, koji nemaju s onim stranama ni veze ni zajednice interesa...”¹⁷

¹⁷ Novi List br. 50. 1. III. 1923. „Izborni sastanci Nezavisne Jugoslovenske Liste u Liču, Fužini i Delnicama”, br. 51, 2. III. 1923. „Izborni pokret u Primorju” „Radnik-radnicima”. Na zborove dolaze Ljubo Mihajlović, dr. Božo Marković, Milan Grol, a centralni predizborni zbor u Sušaku održan je 11. III. na Orijentovom igralištu. Ibid., br. 53, 5. III. 1923. „Izborni pokret u Primorju. Sjajna manifestacija nezavisne jugoslov. akcije u Sušaku.”. Zbor u Bakru 8. III. uz učešće dra. Bože Markovića i Božidara Vlajića te Milana Grola. Ibid., br. 60, 13. III. 1923. „Veličanstvene manifestacije jugoslovenske svijesti u Primorju.” - zbor u Viškovu (Sv. Mateju); br. 61, 14. III. 1923. „Veličanstvene manifestacije za NJL u Primorju.”, br. 64, 17. III. 1923.

HRSS je u sušačkom kotaru ostvarila vrlo slab rezultat, što se ne može pripisati samo pritiscima režima protiv nje.¹⁸ Razlog leži u slabom djelovanju stranke u Hrvatskom primorju. Borba protiv centralizacije i unitarizma utječe da birači u njoj vide bauk separatizma koji ide protiv državne zajednice. Strah od širenja iredentizma te glasine o kontaktima između HRSS i iredentista odbili su birače od Stjepana Radića. Radićeva politika za Hrvate u Hrvatskom primorju predstavlja ekstremizam koji može okončati raspadom države. Tko će ih braniti od Talijana, koji su već dvije godine drže dijelove Primorja pod okupacijom? Na HRSS također leži dio odgovornosti jer nije uspjela prilagoditi politički program mjesnim okolnostima. HRSS tek treba pridobiti naklonost Primorja. Situacija na razini kotara bitno je drugačija. Tri mandata HRSS-u donijeli su dobri rezultati u zaleđu, koje je pristalo uz Radića.

Pravaši uspijevaju pridobiti dio biračkog tijela u okrugu i ostvariti jedan mandat, ali težište njihova utjecaja nije bilo u gradu već u unutrašnjosti.

Radikali nisu ostvarili uspjeh u kotaru Sušak. Oni se oslanjaju na Bakar kao konkurenciju Sušaku u lučkom i željezničkom prometu. Stranka je bolje rezultate ostvarila u kotaru, osobito Bakarcu i Bakru i županiji, ali to nije bilo dovoljno za mandat. Mogući razlozi neuspjeha su dotadašnja politika prema Italiji i pitanju granice, te povjerenje prečanskih Srba u Pribićevića, a ne u radikale, koji se ipak smatraju strankom iz Srbije.

Kriterij podjele glasova je uglavnom slijedeći: unitarističke-srpske, unitarističke-jugoslavenske i federalističke-hrvatske stranke. Kordun naseljen pretežno srpskim stanovništvom glasao je za prve (pribićevićevci, radikali), a Hrvati za hrvatske i federalističke stranke (HRSS). U Gorskom kotaru glasovalo se za HRSS. U Primorju dolazi do disperzije glasova između jugounitarista uslijed Supilovih nazora primorskih pravaša, i HRSS, ali su unitarističke-srpske stranke, kao i klerikalci te komunisti dobili nešto glasova.¹⁹

„Izborni sastanak JNL u Podvežici” (vodi ga Jenko Šarinić). Iz teksta izbornog proglaša vidi se stav JNL. Ibid., br. 41, 18. II. 1923. „Izborni proglas...” i „Nezavisna Jugoslovenska lista.”:

¹⁸ H. Matković, Stjepan Radić u izornoj 1920. godini, Časopis za suvremenu povijest, 24 (3), Spomenica Fikreti Jelić-Butić i Ivanu Jeliću, Institut za suvremenu povijest, 1992., str. 79-81 i 85. Tako npr. zatvaranju S. Radića nakon skupštine u Sisku 21. III. 1920. Na njemu je potpukovnik Teslić, član Demokratske stranke izazvao oružani izgred, no uhićen je Radić i 4. VIII. 1920. osuđen na dvije i pol godine zatvora, što je pooštreno „jednim postom na dan 1. prosinca kao na godišnjicu proglašenja Kraljevstva SHS”, ali je regentovim ukazom o aboliciji oslobođen 27. XI., dan uoči izbora. Postupak prema Radiću dio je pritiska režima protiv stranke i njenog izlaska na izbore.

¹⁹ Novi List br. 46, 17. II. 1925. „Izbori u modruško-riječkom izbornom okrugu (Statistički podaci, ispređenja, konstatacije).”

6. Zaključak

Donošenje ustava, kao što je to bilo i u slučaju Vidovdanskoг ustava 1921. године само је кулминација претходних догађаја, нпр. бурних расправа у уставотворној скупштини, али прича почиње још у предизборној кампањи и одржавању избора за скупштину. Резултати избора и фактори који утичу на њих битно предодређују све оно што се касније догађа и завршава доношењем устава. Анализа избора обично се врши на нивоу државе и већих регија након чега се доносе опћи закључци. Но, такво црно-бијело приказивање не даје увијек прецизну слику и зато је за повјесничаре битно ући у дубину и покушати одредити зашто на неким мањим просторима долази до другачијих резултата од оних које садрже просјечи и опћи показатељи. Такав примјер дају и резултати избора у Модрушко-ријечкој жупанији 1920. који одурађају од уобичајене представе да су Хрвати гласали за HRSS, Срби за радикале и највећим дијелом за демократе.

Избори за Уставотворну скупштину 1920. одржани су у неокупираном дијелу сушаčkog котара. У модрушко-ријечком округу изабрана су тројица демократа, три члана HRSS, по један комуниста и прavaш. У изборној јединици побједила је DS с 31,65 % гласова, HRSS има 24,90 %, КПЈ 15,81 %, а прavaši 12,53 %. У котару побјеђује КПЈ (56,21 %), сlijеде демократи (33,70 %) па Хрватска заједница (15,67 %). HRSS је добила 1,18 % гласова. Резултати у котару били су повољни по КПЈ, што се може тумачити прикљанјем приградског пучанства, углавном радника, утицају њених идеја. Демократи су остварили значајан резултат у котару и округу чему је помогла величина изборне јединице, па су разасуте присталице добиле 3 мандата. Странка је окупила сушаčke политичаре југославенског усмјерења, али не интегралног, које негира хрватску нацију, већ предатне приморске прavaše који страхују од иредентизма потенцираног окупацијом. HRSS је у котару остварила слаб резултат, што се не може приписати искључиво притисцима режима, већ и slabом раду странке у Хрватском приморју. Странаčka борба против централизма и унитаризма, утиче да бирачи у нjoj гледају баук сепаратизма, који иде против државе као штита од иредентизма. Изборни округ може се подијелити у 3 подручја. Кордун насељен претежито српским пукотом уобичајено гласује за унитаристичко-централистичке странке (прибићевићевци, радикали), а Хрвати за хрватске и федералистичке странке (HRSS и прavaši), Горски котар насељен Хрватима такође, а у Приморју долази до дисперзије гласова између унитариста и HRSS, а дио добивају радикали, HPS („клерикалци“) те комунисти.

Југославенство Приморја није негација хрватског националног бића. Они су свјесни националне припадности, али превладао је страх од империјализма Италије. Повјерење је дано скупини од које се очекује да у оквиру Краљевине SHS заступа интересе грађа и Приморја.

*Željko Bartulović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Rijeka*

ELECTIONS FOR THE CONSTITUTIONAL ASSEMBLY IN MODRUŠKO-RIJEČKA COUNTY IN 1920

Summary

The elections for the Constituent Assembly of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in 1920 may show the political orientation of the voters and the acceptance of the party programs that the parties advocated during the pre-election period and in the work of the assembly. The elections were held in a part of the Modruš-Rijeka district that was not under Italian occupation, which significantly affected the results. Within the constituency, three areas are distinguished. Kordun with a predominantly Serb population votes for unitarian-centralist parties ("Pribićevićs" and Radicals), and Croats for Croatian and federalist parties (Croatian Republican Peasant Party - CRPP and Party of Rights). It is similar in Gorki Kotar with the Croatian majority. In Primorje, there is a dispersion of votes between the Unitarians and the CRPP, with a smaller share going to the Radicals, the Croatian Popular Party ("clericals") and the Communists. In the constituency, the Democrats won with 31.65% of the vote, the CRPP won 24.90%, communists 15.81%, and the rightists 12.53%. Three members of the Democrats, three members of the CRPP, one communist and one member of Party of Rights were elected. The Democrats brought together Yugoslav politicians, but not an integral one denied by the "tribes", but pre-war coastal right-wingers who, in fear of Italian irredentism, wanted a strong state. The CRPP has not been successful in the Littoral, which, under pressure from the regime, can be attributed to a state program that does not suit coastal Croats. Those in the party's struggle against centralism and unitarism in the CRPP see the specter of separatism, which goes against the state as a shield against irredentism.

Keywords: *Constituent Assembly, elections, Modruš-Rijeka County, 1920.*

*Dr Petar Šturanović, docent
Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore*

UDC: 342.53:342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.221S

NARODNA SKUPŠTINA PO VIDOVDANSKOM USTAVU

Rezime

Autor u radu daje svoj osvrt na Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca od 1921. godine, ukazujući na njegov značaj u tom vremenu, ali i nedostatke. Izbor centralističkog, unitarnog državnog uređenja prepoznaje se kao jedna od osnovnih stremljenja ustavotvorca, iz čega proizlazi dominantna pozicija kralja kao integrativnog elementa, što je zakonomjerno činilo nemogućim uspostavljanje (ne)željene ravnoteže između kralja i parlamenta. U institucionalnom pogledu tretiraju se ustavna rješenja orleanskog parlamentarizma kao ustanovljeni sistem organizacije vlasti ali i njegovo funkcionisanje u praksi. Autor je analizirao ustavnu poziciju Narodne skupštine, potencirajući njenu slabost u odnosima sa kraljem, pojašnjavajući instrumente kao što je apsolutni zakonodavni veto putem kojeg je kralj ostvarivao premoć u zakonodavnoj sferi uprkos ustavnoj proklamaciji da zakonodavnu nadležnost vrše zajednički. Neograničeno pravo raspuštanja skupštine uprkos nepodijeljenom mišljenju ustavnopravne teorije o zabrani uzastopnog raspuštanja nadalje je slabilo poziciju Narodne skupštine a kralja etabliralo kao neprikosnovenog arbitra u rješavanju parlamentarnih kriza koji se u krajnjem može konfrontirati i sa narodnom voljom. Ničim ograničeno pravo kralja da raspusti parlament je uzurpiralo budžetsko pravo Narodne skupštine kao jedno od osnovnih postulata parlamentarnog sistema što je nadalje otvaralo mogućnost da izvršna vlast vlada bez budžeta. Sputana ustavnim aranžmanom, nedostatne predstavničke funkcije, opterećena demokratskim deficitom, Narodna skupština se pokazala nejakom da na kvalitetan način artikuliše različite političke interese već je bila poprište partijskih ali i nacionalnih tenzija.

Ključne riječi: Vidovdanski ustav, parlamentarizam, Narodna skupština, kralj, vlada.

1. Uvod – opšta razmatranja o Vidovdanskom ustavu

Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, donešen 28. juna 1921. godine, predstavlja akt kojim je poslije tri godine poslijeratnog provizorijuma ustavno uobličena novonastala južnoslovenska država. Po načinu donošenja pripada kategoriji

ustavnih paktova jer ga je izglasala Ustavotvorna skupština, a potvrdio u ime kralja prestolonasljednik – regent. Stoga on nije bio iskaz narodne suverenosti, a imajući u vidu da je po važećem izbornom zakonu kralj imao mogućnost i da raspusti Ustavotvornu skupštinu prije nego što bi ona izglasala ustav, jasno je da od njene stvarne suverenosti nije ostalo gotovo ništa.¹ Spada u grupu čvrstih ustava jer je procedura za njegovu promjenu podrazumijevala odlučivanje dva skupštinska saziva i to usvajanje predloga za promjenu ustava u prvom sazivu, nakon čega bi isti bio raspušten, a odluku o promjeni ustava bi donosio naredni saziv parlamenta, uz potvrdu monarha. Nasuprot poslovniku Ustavotvorne skupštine, Vidovdanski ustav je donešen tankom većinom od 223 od ukupno 419 poslanika, glasovima srpskih poslanika Demokratske stranke i Narodne Radikalne stranke, slovenačke Kmetijske stranke, te glasovima Jugoslovenske muslimanske organizacije i Nacionalne turske stranke (Džemijet) koji su dobijeni ustupcima, u pogledu ustavnih rješenja, učinjenim muslimanskom stanovništvu, ali i neposredno pred glasanje o ustavu - stranačkim prvacima.² Činjenica da su na izborima za Ustavotvornu skupštinu 72% glasova sa hrvatsko-slavonskog područja, 78% glasova iz Dalmacije, 70% glasova s područja Slovenije, pa čak i 57% glasova iz Crne Gore, dobili poslanici koji su bojkotovali ili su glasali protiv ustava, potvrđuje tezu o prevlasti Srbije u procesu konstituisanja nove države.³

Imajući u vidu navedeno, Vidovdanski ustav nije mogao biti garant stabilnosti države južnoslovenskih naroda, što se u praksi i potvrdilo. Imao je težak zadatak da stavi pod zajedničku ustavnu kapu narode od kojih su jedni bili na pobjedničkoj, a drugi na poraženoj strani u Prvom svjetskom ratu. Ustavom se pokušalo stvoriti nasilno zajedništvo, a marginalizovanje nacionalnih posebnosti predstaviti kohezivnim faktorom, što se pokazalo pretencioznim. Imajući u vidu žestinu partijsko – političkog sukoba, ali i udaljenost suprotstavljenih koncepcija, kao primarno pitanje pri izradi ustava, se nametnulo ono o državnom uređenju: prosta ili složena država⁴, uspjevši da zasijeni sva ostala.⁵ Ustavnim rješenjima ustanovljena je centralizovana,

¹ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd, 2010, str. 112.

² Nadležnost šerijatskih sudova za porodične i nasljedne stvari muslimanskog stanovništva, garantovanje zemljišne svojine (begluk) i njeno izuzeće iz agrarne reforme, obezbjeđivanje novčane naknade bivšim feudalnim gospodarima, ali i član 135 - tzv. "Turski paragraf" kojim je pri razgraničenju oblasti garantovan teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine. Vidjeti šire u: S. Bandžović, "Turski paragraf" Vidovdanskog Ustava 1921: dometi i ograničenja", *Historijski pogledi*, No. 3, 2020, str. 162–175.

³ B. Balkovec, "Volivci in glasovanje o vidovdanski ustavi", *Zgodovinski časopis*, Vol. 43, No. 2, 1989, str. 247.

⁴ F. Čulinović, *Državopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX i XX vijeka*, Zagreb, 1959, str. 252.

⁵ Oblik vladavine, monarhija ili republika je bilo više izvedeno pitanje i refleksija ovog ključnog koje se ticalo izbora koncepta državnog uređenja. To se pokazalo tačnim i kroz

unitarna, a ne federalna država, uprkos višenacionalnoj specifičnosti nove države. Ustavotvorci su smatrali samoupravu i parlamentarizam dovoljnim garantom protiv bilo čije tiranije, pa i tiranije jednog naroda (plemena) nad drugim. Nasuprot tome, u alternativnim, opozicionim nacrtima ustava⁶ predlagan je između ostalog i federalizam, čija je karakteristika pospješivanje konsensusa sa umanjivanjem obima isključivosti prema preglasanim manjinama i u velikoj mjeri poboljšavanje šansi za mirno rješenje konflikata⁷, te je stoga u krajnjem mogao prije održati zajednicu različitih nacionalnih, vjerskih i kulturnih grupa.⁸ Stefanović je mišljenja da se ne može tvrditi da bi federativnim državnim uređenjem bilo takođe riješeno i nacionalno pitanje u Kraljevini SHS zato što su Ustavom bila priznata samo tri naroda odnosno plemena, ali da bi to svakako bio preduslov za stabilnost i napredak države.⁹ Ne bi li osigurao dominaciju unitarističke ideje i preduprijedio eventualno jačanje autonomije na nacionalnoj osnovi, Ustav je sadržavao norme (član 95) koje su predviđale da oblasti kao najveće administrativno-teritorijalne jedinice mogu biti bazirane na prirodnim, socijalnim i ekonomskim prilikama i ograničavale njihovu veličinu na 800.000 stanovnika¹⁰, što inače nije materija koja bi trebala biti detaljnije uređena ustavom, već posebnim zakonom.¹¹ Legitimisao je nepravdu prema Crnoj Gori koja je ratujući na strani saveznika ostala bez države odlukama nelegalne i nelegitimne tzv. Podgoričke skupštine¹², ali i bez svoga imena u Vidovdanskom ustavu. U političkoj ravni nije prepoznao različite ciljeve zbog kojih su pojedini njeni djelovi kao i narodi odlučili da

prihvatanje monarhije od strane Hrvatske republikanske seljačke stranke kao najvatrenijeg zastupnika federalnog, pa čak i konfederalnog koncepta, pri čemu su istovremeno nastavili političku borbu protiv centralizma.

⁶ Vidjeti detaljnije u: I. Ivašković, "The Vidovdan Constitution and the alternative constitution strategies", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 68, No. 3–4, 2018.

⁷ K. J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, Podgorica, 1996, str. 90.

⁸ Đ. Vergotini, *Uporedno ustavno pravo*, Beograd, 2015, str. 452.

⁹ J. Stefanović, *Ustavno pravo*, Zagreb, 1950, str. 152.

¹⁰ Ustavotvorci su bili mišljenja da samoupravne oblasti ne smiju biti tako velike da se prema njima može izvršiti plemensko grupisanje: ako bi jedno pleme bilo grupisano u jednoj velikoj oblasti, ili dvijema velikim oblastima, ono bi tu svoju oblast ili te svoje oblasti smatralo kao svoju užu plemensku državu, što bi bez sumnje bilo opasno za državno jedinstvo. S. Jovanović, *Političke i pravne rasprave*, Beograd, 1990, str. 431.

¹¹ Vidovdanskim ustavom uspostavljen je trostepeni model teritorijalne organizacije koje su činile opštine, srezovi i oblasti. Ustanovljavanje oblasti kao najvećih administrativno-teritorijalnih jedinica, uz etabliranje teze da je poželjno imati veći broj malih oblasti, direktan je rezultat usvajanja unitarnog državnog uređenja i pored postojanja mnoštva razloga (istorijskih, nacionalnih, ekonomskih, geografskih) za uspostavljanje federalnog državnog uređenja. M. Stanković, "Teritorijalna organizacija Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Kraljevine Jugoslavije)", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2019, str. 1035 i 1043.

¹² Vidjeti šire u: Ž. Perić, *Crna Gora u Jugoslavenskoj federaciji*, Podgorica, 1999.

буду dio nove južnoslovenske države. U pogledu organizacije vlasti uspostavio je sistem koji je Narodnu skupštinu kao predstavništvo naroda ostavio po strani u pogledu faktičke vlasti, učinivši je poprištem stranačkih tenzija, kao i ogledalom kontinuirane državne i političke krize.

2. Pozicija Narodne skupštine unutar parlamentarnog sistema

Postojanje parlamenta nije dovoljno za postojanje parlamentarnog sistema, za šta primjer može biti oktroisani Ustav za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine, kojim je ustanovljena ustavna, ali ne i parlamentarna monarhija. Parlamentarni sistem podrazumijeva postojanje autonomije zakonodavnog tijela, koja se prvenstveno ogleda kroz sopstveno, autonomno pravo na samoregulaciju to jest donošenje Poslovnika o radu parlamenta kojim se propisuju unutrašnja organizacija i parlamentarne procedure.¹³ U tom pogledu, Vidovdanski ustav je Narodnoj skupštini dao u nadležnost donošenje Poslovnika o radu (član 76), čime je u određenoj mjeri ostvareno načelo autonomije predstavničkog tijela, za razliku od Ustava Kraljevine Srbije od 1903. godine (član 128) ili Ustava za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine (član 103), koji su predviđjeli regulisanje materije skupštinskog poslovnika u formi zakona, što je degradiralo poziciju Narodne skupštine u oba ustava. Na taj način se pitanje regulisanja ovih poslova, koji predstavljaju materiju koja se tiče isključivo parlamenta, smješta u ustavni kontekst podijeljene zakonodavne nadležnosti između Narodne skupštine i monarha, apsolutnog veta kojim su oba šefa države raspolagala, gdje bi stoga poslovnička materija morala biti u skladu sa voljom kralja/knjaza te se zato nije moglo govoriti o autonomiji zakonodavnog tijela.

U pogledu organizacije vlasti, Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca je proklamovao parlamentarni sistem, gdje je zakonodavnu vlast podijelio između kralja i Narodne skupštine, upravnu vlast je vršio kralj preko ministara, a sudovi su sudili na osnovu zakona, ali u ime kralja. Podjela vlasti nije bila strogo izvedena, a uz to ne možemo reći ni da je postojala svojevrsna saradnja vlasti karakteristična za klasični parlamentarni sistem, već je to u suštini bio sistem u kojem je onipotentni kralj sa svojim široko postavljenim ovlašćenjima defilovao kroz sve tri grane vlasti.¹⁴

¹³ U savremenim parlamentarnim sistemima, bili oni monarhistički ili republikanski, racionalizovani ili kabinetskog tipa, ovo se pravo na samoregulaciju parlamenta ostvaruje i putem donošenja zakona o parlamentu, a ne samo poslovnika, upravo zato što u savremenom parlamentarizmu ne postoje smetnje za ostvarivanje tog načela putem upliva šefa države u zakonodavni postupak kroz podijeljenu zakonodavnu nadležnost, ili postojanje apsolutnog veta, već šef države sadrži samo pravo suspenzivnog veta na izglasane zakone čiju upotrebu zakonodavno tijelo ponovnim glasanjem bez većih problema može premostiti.

¹⁴ Izdvojeni položaj kralja u ustavnom sistemu i njegova nadređenost ostalim ustavnim činionicima – uz političke borbe u nerazvijenoj društvenoj sredini, uzdrmanoju socijalnim sukobima i nacionalnim podjelama – pogodovali su koncentraciji vlasti u njegovim rukama, na osnovu ili mimo ustavnih

Narodna skupština bila je uslovno rečeno žrtva unitarističke ustavne koncepcije, s obzirom da su ustavna rješenja u pogledu organizacije vlasti, a posebno zakonodavne vlasti, bila proizvod političke volje pri izradi ustava, da se pospješi stabilnost kao i centralističko uređenje novonastale države. Naime, izgleda da je pod uticajem kruga oko Nikole Pašića i poslije konsultacija na dvoru u vođstvu Radikalne stranke prevladalo mišljenje da treba prostranije normirati ustavnu podlogu delovanja kraljevske vlasti, za koje se držalo da se, zbog nacionalne razjedinjenosti i sukoba koji su već tada izgledali izvjesni, može pokazati nužnim za prevazilaženje ustavnih kriza i stišavanje strasti.¹⁵

Imajući u vidu ograničenosti idealno-tipskih konstrukcija, sistem organizacije vlasti ustanovljen Vidovdanskim ustavom nije bio koncipiran kao čisti parlamentarizam, već je to bio dualistički, orleanski parlamentarizam¹⁶, oličen u Ustavu Belgije od 1831. godine, kao njegovom najboljem predstavniku, kao i Vajmarskom ustavu od 1919. godine (republikanska verzija orleanskog parlamentarizma), čiji se uticaji pri izradi Vidovdanskog ustava prepoznaju.

Kada su u pitanju pretpostavke za ostvarivanje koncepta parlametarnog sistema treba navesti da je Vidovdanski ustav uredio odnose nosilaca različitih grana vlasti, kao i medjusobne procedure karakteristične za parlamentarizam na način da je ojačao poziciju kralja u sferi zakonodavne vlasti zakonomjerno slabeci poziciju Narodne skupštine u dijelu u kojem su oni zajednički vršili zakonodavnu vlast, kao i prema izvršnoj vlasti imajući u vidu da se na njenom čelu nalazio kralj. U tom kontekstu, Ustavom je (član 90) bilo predviđeno da kralj imenuje ministre, koji uz to nijesu morali biti članovi Narodne skupštine, što je u određenoj mjeri ministre (one koji nijesu dolazili iz parlamenta) činilo manje autonomnim u odnosu na kralja uprkos postojanju njihove političke snage. Nadalje, nije ustanovljena isključiva odgovornost vlade u parlamentu, već je vlada bila takođe odgovorna i kralju pored njene odgovornosti Narodnoj skupštini, u skladu sa dvostrukom političkom odgovornošću ministara kao temeljnom karakteristikom dualističkog, orleanskog parlamentarizma. Dakle, skupština je mogla izglasati nepovjerenje vladi, ali to nije značilo istovremeno

propisa, eksproprijacijom prava drugih nosilaca odlučivanja. B. Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918 – 1978*, Beograd, 1983, str. 77.

¹⁵ M. Stefanovski, "Pravo disolucije u nacrtu ustava komisije jugoslovenskih profesora iz 1920. godine", *Anal. Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. LXVII, no. 3/2019, str. 48.

¹⁶ Smiljko Sokol je orleanski parlamentarizam institucionalno odredio kao polupredsjednički sistem u monarhijskom obliku vladavine, gdje je vlada odgovorna monarhu i parlamentu, a monarh je kao samostalni organ vršio poslove izvršne vlasti koji se tiču vojske i međunarodnih odnosa. S. Sokol, "Polupredsjednički sustav i parlamentarizam", *Politička misao*, Vol. XXIX, No. 3, 1992, str. 13. Orleanski parlamentarizam karakteriše značajna uloga kralja pri imenovanju ministara zbog čega je stavljao u sjenku funkciju premijera – prvog ministra i princip kolektivne odgovornosti. Kralju je pripadalo i od njegove je slobodne volje zavisilo pravo disolucije tj. raspuštanja parlamenta. R. Fusilier, *Les monarchies parlementaires: étude sur les systèmes de gouvernement, Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg*, Paris, 1960, str. 432.

i njenu smjenu, već samo svojevrsni poziv kralju da smijeni vladu. U takvom političkom trenutku, kralj je mogao ili da smijeni vladu ili nasuprot tome da raspusti Narodnu skupštinu, rješavajući na jedan ili na drugi način ovaj odnos nepovjerenja.

Pravo disolucije odnosno raspuštanja parlamenta kao kontra instrument koji stoji na raspolaganju izvršnoj vlasti nasuprot odgovornosti vlade u parlamentu, tj. pravu parlamenta da bira ali i da smjenjuje vladu, predstavlja preduslov za postojanje ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti kao osnove parlamentarnog sistema. U tom kontekstu, po Vidovdanskom ustavu, kralj koji je stajao na čelu izvršne vlasti, a istovremeno zajedno sa Narodnom skupštinom vršio zakonodavnu vlast, raspolagao je praktično neograničenim pravom disolucije parlamenta, koje je mogao iskoristiti u bilo kojem trenutku nakon njenog konstituisanja i iz bilo kojih razloga, odnosno motivacije. Konkretno, Ustav (član 52) je predviđao da je kraljev ukaz o raspuštanju skupštine morao sadržati datum izbora za novi saziv Narodne skupštine, pri čemu rok za održavanje izbora nije mogao biti duži od tri mjeseca od dana raspuštanja parlamenta, te je takav ukaz takođe morao sadržati premapotpis svih ministara. Na ovaj način Ustav nije pominjao, pa samim tim nije ni eksplicitno zabranio uzastopna raspuštanja parlamenta, čime je bio otvoren put za dalje slabljenje pozicije skupštine u odnosu na kralja, ali i generalno. Treba naglasiti da smisao i sama suština raspuštanja parlamenta u praksi predstavlja svojevrsni apel na narod, a sljedstveno tome i potrebu da se utvrdi suprematija biračkog tijela uspostavljanjem harmonije između parlamenta kao pravnog i naroda kao političkog suverena.¹⁷ Glasanjem na izborima narod bi posredno riješio konkretno pitanje čime bi bio obavezan i sljedeći saziv parlamenta i monarh, odnosno vlada. Stoga bi ponovno raspuštanje parlamenta, nakon što bi narod na izborima donio sud o pitanju koje je produkovalo krizu, bilo direktno usmjereno protiv naroda kao nosioca suverenosti. Zbog ovih razloga bi se uzastopna disolucija parlamenta trebala smatrati nedozvoljenom bez obzira na čitanje Ustava po tom pitanju. Međutim, s obzirom da je na Ustavnom odboru, pri izradi ustava, odbijen predlog da se eksplicitno propiše zabrana raspuštanja Narodne skupštine po istom pitanju, Slobodan Jovanović je zauzeo stanovište da je Vidovdanski ustav dozvolio uzastopne disolucije izuzev ukoliko se tako nije stvaralo vanbudžetsko stanje.¹⁸ Na ovaj način, kralj je putem praktično neograničenog prava disolucije parlamenta teorijski mogao raspuštati parlament sve do onog momenta kada bi konačno bio zadovoljan njegovim sastavom, te je tako bio u stanju zasnovati jednu vrstu ličnog režima koja je duboko protivna suštini parlamentarnog sistema. Ovakva ustavna rješenja u pogledu političke odgovornosti vlade sa jedne i prava na raspuštanje parlamenta sa druge strane, kao osnovnih postulata za ostvarivanje ravnoteže unutar parlamentarnog režima, omogućavala su kraljevu prevlast u odnosu na Narodnu skupštinu, što je dobilo i svoju potvrdu u praksi, imajući u vidu da su se za vrijeme važenja Vidovdanskog ustava vlade formirale na osnovu kraljeve volje, da

¹⁷ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, 1982, str. 289.

¹⁸ S. Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1924, str. 157–158.

su padale prvenstveno gubeći kraljevu podršku¹⁹, a da je kralj bio i ostao neprikosnoveni arbitar u pogledu rješavanja krize vlasti, u toku čitavog tog perioda.

Bez obzira na to što se orleanski ili monarhistički parlamentarizam u vrijeme donošenja Vidovdanskoг ustava još uvijek nije smatrao anahronim, stiče se utisak da je Ustav u dijelu organizacije vlasti morao ići ispred vremena, ne bi li državu i sistem vlasti učinio funkcionalnim. Unitarno državno uređenje, kao i monarhija kao oblik vladavine, bili su dovoljna prevlast, po mnogima upitne, centralističke ideje, pa je vlada odgovorna u parlamentu bila neophodan preduslov za postojanje ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti karakteristične za parlamentarni sistem, a samim tim i preduslov da Narodna skupština bude demokratski integrativni faktor u državi, za razliku od iluzije da će kralj kao nedemokratski organ ostvariti tu ulogu. No, odabrani koncept organizacije vlasti, uz niz rješenja kojim je kraljeva vlast ojačana, a skupština marginalizovana, nije se pokazao svrsishodnim.

3. Zakonodavna nadležnost Narodne skupštine

Shodno dualističkoj koncepciji da je suština parlamentarizma upravo u ravnoteži između šefa države i narodnog predstavništva, Vidovdanski ustav je propisao da je zakonodavna vlast u Kraljevini SHS podijeljena između kralja i Narodne skupštine, te da je vrše zajednički (član 46). Ipak, sasvim je jasno da je kralju dato određeno prvenstvo u odnosu na skupštinu u vršenju ove nadležnosti, kako u pogledu forme, tako i sadržinski, te da je pomenuta ravnoteža postojala samo nominalno. Ta prevaga kralja u odnosu na parlament primjetna je bila tokom čitavog trajanja zakonodavnog postupka. Konkretno, kralj je imao pravo sazivanja Narodne skupštine, kako u redovni tako i u vanredni saziv, iako ga je kod prvog Ustav dijelom ograničio propisujući da je redovni saziv počinjao 20. oktobra, te da se isti nije mogao zaključiti dok se ne riješi budžet (član 75). Nadalje, kralj je svojom besjedom otvarao i zaključivao sjednice skupštine. Zakonodavna inicijativa je bila podijeljena između vlade, odnosno ministara, a u suštini kralja sa jedne i poslanika sa druge strane. Naime, Ustav formalno nije dao kralju pravo predlaganja zakona, ali ga je on suštinski upražnjavao preko Ministarskog savjeta kao kolegijalnog tijela kojemu je bio nadređen, odnosno svakog pojedinačnog ministra (član 78). Ustav je ministre imenovao formalnim predlagачima zakona, ali po ovlašćenju kraljevom, što imajući u vidu njihovu gotovo potpunu zavisnost od kralja, značilo da su ministri prenosili zapravo kraljevu ideju ili bar njegovu saglasnost.²⁰ Ustav je dao pravo predlaganja zakona svakom poslaniku pojedinačno, ali je u praksi poslanička zakonodavna

¹⁹ Svetozar Pribićević navodi da je za sve vrijeme trajanja Vidovdanskoг ustava, od ukupno 23 ministarske krize, Narodna skupština prouzrokovala samo dvije. S. Pribićević, *Diktatura kralja Aleksandra*, Beograd, 1952, str. 117.

²⁰ S. P. Orlović, *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd, 2008, str. 106.

inicijativa bila rijetkost, kao što je rijetkost bilo i njeno rezultiranje donešenim zakonima. Ipak, treba istaći da je proces slabljenja skupštinske zakonodavne inicijative uveliko uzeo maha s početka XX vijeka u Evropi, tako da položaj Narodne skupštine nije izuzetak u tom pogledu u odnosu zakonodavna tijela sa mnogo dužom tradicijom kao što je Donji Dom u britanskom parlamentarizmu, imajući naravno u vidu da se radi o kabinetskom sistemu.²¹ Konfrontacije političkih partija i buran parlamentarni život obojen nacionalnim tenzijama imali su za posljedicu i manjak efikasnosti Narodne skupštine u pogledu vršenja njene zakonodavne nadležnosti, kao i donošenja zakona konkretno i pored postojanja skraćenog zakonodavnog postupka.

Budžetsko pravo parlamenta predstavlja temeljno pravo narodnog predstavništva u parlamentarnom sistemu, a proizašlo je iz njegove viševjekovne borbe da finansijski ograniči apsolutnog monarha. U skladu sa prirodom akta, izrada sadržine i pravo predlaganja budžeta pripada vladi, a Vidovdanski ustav je dijelom ograničio mogućnost parlamenta da interveniše na podnijeti predlog budžeta. U tom kontekstu, Narodna skupština nije mogla vršiti uvećanje opredijeljenih sredstava za određene budžetske stavke niti uvoditi nove, već je samo mogla reducirati iznose pojedinih stavki ili ih ukidati (član 113). Intencija je očigledno bila da se preduprije demagoški predlozi koji bi izvršnu vlast mogli dovesti u nezgodnu poziciju da se njihovim odbijanjem zamjera biračkom tijelu, a eventualnim prihvatanjem ugrozi državnu kasu. Prije nego li odobri podneseni joj budžet, skupština je mogla odobravati privremeno finansiranje na osnovu prethodnog budžeta u vidu budžetskih dvanaestina, dok je Ustav je dao kralju pravo da prošlogodišnji budžet produži ukazom u roku od četiri mjeseca, ukoliko je Narodna skupština bila raspuštena te nije mogla donijeti budžet (član 114). Međutim, Vidovdanski ustav je na ovaj način putem ukaznog produženja budžeta prilično okrnjio budžetsko pravo Narodne skupštine dajući pravo kralju da svojom političkom voljom i akcijom raspuštanja skupštine istu dovede u stanje da ona ne može donijeti budžet, a ne da to raspuštanje bude reakcija na ostanak vlade bez povjerenja u parlamentu. Naime, predupređivanje vanbudžetskog stanja u praksi putem ukaznog, privremenog finansiranja nije bilo proizvod vladinog gubitka podrške u parlamentu, kroz neusvajanje vladinog predloga budžeta, što je imanentno parlamentarnom sistemu. Naprotiv, ukazno privremeno finansiranje je bio produkt kraljevog disciplinovanja saziva Narodne skupštine koji mu nije bio po volji, te je iz tih razloga mogao koristiti praktično neograničeno pravo raspuštanja parlamenta. Dakle, pravo na ukazno produžavanje budžeta je bilo jedno od glavnih odstupanja od funkcionisanja načela ministarske odgovornosti pred

²¹ "Položaj poslanika vladajuće većine nije mnogo bolji od njegovog takmaca u opozicionim klupama. On je, isto tako, samo u određenom smislu zakonodavac; on teško da ima kakvu moć da pravi nove zakone ili da sprečava njihovo pravljenje, ili da stare popravlja. Po zakonskim predlozima koje vlada namjerava iznijeti, ne traži se njegovo mišljenje ništa više nego od članova opozicije; on predloge vidi samo kad se vrate iz štamparije; pa i tada, on zna da se od njega iščekuje da ih pomogne glasanjem u sali, bilo da mu se dopadaju ili ne." S. Lo, *Engleski parlamentarizam*, Beograd, 2010, str. 86.

zakonodavnim tijelom. Naime, kako je kraljevo pravo disolucije parlamenta bilo ničim ograničeno tako je kralj uzastopnim raspuštanjima Narodne skupštine mogao proizvoditi stanje da izvršna vlast vlada bez budžeta. Na ovaj način se odstupalo od principa da nema budžetskog finansiranja bez saglasnosti parlamenta kao temelja parlamentarnog sistema, i praktično legalizovala neodgovorna vlada.²²

Na kraju zakonodavnog postupka važno je istaći da je kralj raspolagao apsolutnim vetom na izglasane zakone u Narodnoj skupštini. Naime, da bi bio donešen, nakon izglasavanja u skupštini, zakon je morao dobiti potvrdu od strane kralja u vidu kraljeve sankcije. Ona je predstavljala kraljev pristanak na usvojeni predlog zakona u parlamentu, te je bila podsjetnik da je zakon zajednički akt parlamenta i kralja. Međutim, kralj je mogao odbijati da isti potvrdi neograničen broj puta, bilo iz razloga što je smatrao da je zakon neustavan ili necjelishodne sadržine i bez obzira na stupanj podrške koji je takav zakon dobio na glasanju u parlamentu. Na ovaj način, vetom koji ima apsolutno dejstvo, on je ostvarivao dodatnu prevagu u zakonodavnoj sferi, s obzirom da nijedan zakon nije mogao biti donešen, a da je bio protivan njegovoj volji. Nadalje, značaj propisivanja apsolutnog veta imao je šire razmjere, te stoga Perić zaključuje da iz postojanja apsolutnog veta proizlazi činjenica o nepostojanju narodne suverenosti koja bi trebala biti oličena u Narodnoj skupštini kao predstavništvu naroda, već da je suverenost u stvari podijeljena između naroda i kralja.²³ Ipak, u pogledu zakonodavnog veta, kralj je u jednom smislu bio ograničen – mogao je potvrditi ili ne potvrditi jedino zakon u cjelini, onako kako ga je Narodna skupština usvojila. Dakle, nije raspolagao parcijalnim vetom, pravom da potvrdi odnosno ne potvrdi samo određene djelove zakona. Činjenica da kralj svoje pravo apsolutnog veta nijednom nije upotrijebio, može ići u prilog zaključku da je parlamentarna praksa išla u pravcu izobičajenja ovog prava.²⁴ Ipak, mogli bi ustvrditi da je kralj kontrolisao zakonodavni postupak, pa čak i parlamentarni saziv generalno, te nije ni dolazio u situaciju da se sa njemu suprotstavljenom skupštinom obračunava korišćenjem apsolutnog veta. Dakle, čitav vijek ranije, na prostoru bivše južnoslovenske države, biće primjetno marginalizovanje parlamenta u pogledu njegove zakonodavne nadležnosti, što je koincidiralo sa takvim procesom na širem evropskom pravnom prostoru, samo što se intenzitet i akteri uzurpacije ključne funkcije narodnog predstavništva mijenjaju.

4. Predstavnička funkcija Narodne skupštine

Poslanici u parlamentu predstavljaju građane, ali na osnovu različitih kriterijuma oni predstavljaju i političke stranke koje su ih kandidovale, regione, polove,

²² O. Popović–Obradović, *Parlamentarizam u Kraljevini Srbiji 1903–1914*, Beograd, 1996, str. 135.

²³ Ž. Perić, "Glavne karakterne crte Ustava Kraljevine SHS", *Mjesečnik*, 9/1922, str. 377.

²⁴ Z. Stojanović, "Pravne pretpostavke parlamentarne vlade u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca prema Vidovdanском уставу", *Srpska pravna misao*, no. 42/43, 2010, str. 87.

nacionalne manjine, federalne jedinice, na osnovu opštih, neposrednih, periodičnih izbora.²⁵ U savremenom kontekstu, reprezentativna, odnosno predstavnička funkcija Narodne skupštine po Ustavu od 1921. godine, samo je formalno postojala. Naime, Ustav je proklamovao da se Narodna skupština bira neposredno i tajno, na osnovu opšteg i jednakog prava glasa. U tom smislu, treba istaći da je za razliku od Ustava Kraljevine Srbije od 1903. godine, koji je ograničavao biračko pravo imovinskim cenzusom (član 84)²⁶, isti Vidovdanskim ustavom ukinut, kako za aktivno tako i za pasivno biračko pravo. Međutim, opštost kao svojstvo biračkog prava svakako nije postojala s obzirom na to da ženska populacija, koja je predstavljala većinu poslijeratnog stanovništva, nije imala pravo glasa, već je to pitanje Ustav formalno prepustio na rješavanje zakonu, što se naravno nije desilo. Stoga je Vidovdanskim ustavom etablirano ograničeno biračko pravo. Nadalje, Ustav nije vojnim licima dozvoljavao vršenje biračkog prava što je u suštini značilo još jedno odstupanje od proklamovanog opšteg karaktera prava glasa. Ustav je (član 40) dosta visoko postavio granicu za ostvarivanje aktivnog biračkog prava, na 21 godinu, (dok je kralj za razliku od ostalih građana postajao punoljetan sa 18 godina) što je u sadejstvu sa prethodnim samo još više rastakalo predstavnički karakter skupštine. U tom pogledu, ne možemo govoriti da je Narodna skupština vršila svoju reprezentativnu funkciju u svom punom kapacitetu, pa se može reći da je postojao izvjesni demokratski deficit predstavničkog tijela i pored ustavnog opredjeljenja za slobodni poslanički mandat. Ustavom je prihvaćena britanska koncepcija predstavništva – da je poslanik predstavnik čitavog naroda (član 74), a ne onih koji su ga izabrali. Ne dozvoljavajući jaču vezu između birača i njihovih predstavnika, dodatno je oslabljen položaj poslanika u parlamentu, uključujući naravno i one koji su se zalagali za federalno ustrojstvo države, što je sve bilo u skladu sa prihvaćenim unitarnim konceptom uređenja države.

5. Zaključak

Vidovdanski ustav nije predstavljao demokratski iskorak u odnosu na srpsku ustavnu tradiciju, iako nije bio ispod standarda evropskog konstitucionalizma s početka XX vijeka.²⁷ Štaviše, po ugledu na Vajmarski ustav, sadržavao je za to vrijeme napredna rješenja u pogledu socio-ekonomskih prava. Međutim, s obzirom na njegov istorijski neuspjeh da Kraljevinu Srba Hrvata i Slovenaca učini održivom i sistem organizacije vlasti funkcionalnim, želja je bila osvijetliti uzroke za takav

²⁵ M. Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Beograd, 2008, str. 19.

²⁶ Od njega je i oktroisani Ustav za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. po ovom pitanju bio progresivniji, jer nije tražio imovinski census za aktivno biračko pravo, već samo za pasivno (čl. 48).

²⁷ Nasuprot ovome, neposredno nakon pada komunizma, bilo je i svojevrstne fetišizacije međuratnog, pretkomunističkog ustavnog razvitka, pa je Vidovdanski ustav kvalifikovan kao "jedan od najnaprednijih liberalno-demokratskih ustava svog vremena, odnosno mogao se mjeriti sa ustavima vodećih demokratija.", V. Koštunica, "Ustavnopravni razvoj u Jugoslaviji između dva rata i pravna država", u: V. Vasiljević (ur.), *Pravna država*, Beograd, 1991, str. 39.

njegov učinak. U tom smislu, Vidovdanski ustav zasigurno nije pokazao suptilnost u pogledu odabira koncepta državnog uređenja jedne višenacionalne države, opredijelivši se za unitarno, centralističko uređenje. Nudio je fikcije poput one o troimenom narodu i srpsko-hrvatsko-slovenačkom jeziku, umjesto realističkog shvatanja o narodima koji su vjekovima živjeli u različitim državnim i kulturnim okvirima, čime bi mogao donijeti više stabilnosti u političkom životu novostvorene države. Prilikom njegovog donošenja ne samo da nije bila postignuta saglasnost čak niti onih naroda koji su bili priznati plemenima troimenog naroda, već donošenje Ustava nije bilo plod dogovora nego političke trgovine kojom se uspjela namaći tanka većina za njegovo usvajanje. Možemo ustvrditi da je u njegovoj unitarističkoj koncepciji, kao i načinu donošenja kroz letalnu kombinaciju političkih trgovina i bojkota, bila i klica raspada prve Jugoslavije. Ustavom projektovanom pozicijom Narodne skupštine, izgubljena je šansa da se ono što se činilo neizbježnim, preduprijedi.

Prenaglašavao je kraljeve nadležnosti, donešen kao ustavni pakt, nije bio izraz narodne suverenosti, a možemo reći da je svojim rješenjima kako u pogledu organizacije vlasti tako i položaja Narodne skupštine kao neravnopravnog takmaca kralju otvorio put nastupajućim parlamentarnim krizama, obojenim uzavrelim nacionalnim tenzijama koje su ogolile svu ustavnu nemoć skupštine da ih riješi.²⁸ Vidovdanski ustav je uspostavio dualistički sistem organizacije vlasti tzv. orleanskog parlamentarizma ili monarhističkog parlamentarizma koji je s jedne strane trebao predstavljati kompromis između institucija feudalnog i kapitalističkog poretka, međutim, njegova suština bila je garancija centralizma, gdje je kralj trebao da obezbijedi dominaciju unitarističke ideje. Proklamovanu ravnotežu između Narodne skupštine i kralja, ustavotvotci očigledno nijesu željeli u praksi imajući u vidu da su, sljedstveno prethodnom, kralju date nadležnosti kao što su pravo apsolutnog zakonodavnog veta, kao i praktično neograničeno pravo raspuštanja Narodne skupštine koje se moglo (zlo)upotrebljavati za ukidanje budžetskog prava skupštine. Vlade su formirane na dvoru i vlade su padale prvenstveno gubeći povjerenje kralja, a ne parlamenta. Stoga, ne samo da Narodna skupština nije mogla ograničiti kralja, već je kralj uspijevao da učini skupštinu pukim sredstvom za sprovođenje svoje volje, te u praksi ne možemo govoriti o podjeli (zakonodavne) vlasti između kralja i parlamenta unutar dualističkog parlamentarizma, već o apsolutističkom režimu kralja Aleksandra koji je samo formalno potvrđen šestojanuarskom diktaturom 1929. godine.²⁹ Njen

²⁸ Uoči eskaliranja sukoba u Narodnoj skupštini ubistvom prvaka Hrvatske seljačke stranke Pavla Radića i Đura Basaričeka, te ranjavanja Stjepana Radića, situaciju u skupštini, ali i državi, umjereni srpski političar Dragoljub Jovanović je na slikovit način opisao riječima: "Skupština je cirkus, vlada komedija, a država ludnica". J. Pirjevec, *Jugoslavija. Nastanak, razvoj ter razpad Karađorđevićeve in Titove Jugoslavije*, Koper, 1995, str. 45.

²⁹ I. Ivašković, "The Vidovdan Constitution and the alternative constitution strategies", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 68, No. 3–4, 2018, str. 546.

rezultat je bio ukidanje parlamentarizma i potvrda neuspjeha Vidovdanskog ustava, a zatim i najava kraha prve Jugoslavije.

*Petar Šturanović, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Crna Gora*

NATIONAL ASSEMBLY ACCORDING TO THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

The author gives his view of the Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes of 1921, pointing out its importance at that time, but also its shortcomings. The choice of a centralist, unitary state system is recognized as one of the basic aspirations of the constitution-maker, that resulted in the king's dominant position as an integrative element, which made it impossible to establish (un)wanted balances between the king and parliament. In institutional terms, orleans parliamentarism is analyzed as an established type of parliamentary system of government, and also its functioning in practice. The author analyzed the constitutional position of the National assembly, emphasizing its weakness in relations with the king, explaining instruments such as the absolute legislative veto, through which the king exercised supremacy in the legislative sphere despite the constitutional proclamation to exercise legislative competence jointly. The unlimited right to dissolve the assembly, despite the undivided opinion of the constitutional theory on the prohibition of successive dissolution, further weakened the position of the National assembly, and established the king as an inviolable arbiter in resolving parliamentary crises, which may ultimately confront the people's will. The king's unrestricted right to dissolve parliament usurped the budgetary right of the National assembly, as one of the foundations of the parliamentary system, which further made it possible for the executive to rule without a budget. Constrained by the constitutional arrangement, insufficient representative functions, burdened by the democratic deficit, the National assembly proved to be weak in articulating various political interests, but was the scene of party and national tensions.

Key words: Vidovdan constitution, parliamentarism, National assembly, king, government.

*Др Зоран Јовановић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
Др Стефан Андоновић, асистент са докторатом
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 342(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.233J

УПРАВНО СУДСТВО ПРЕМА ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Резиме

Видовдански устав новоформиране Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца представља један од најзначајнијих споменика домаће и регионалне историје уставног права. Донет 1921. године, у циљу утврђивања основа државног и друштвеног уређења, Видовдански устав је садржао поједине одредбе које су и данас, 100 година касније, имплементирани или чекају на имплементацију у модерним Уставима. Овај Устав представља и један од најзначајнијих момената у стварању управног судства држава које су касније настале на простору Краљевине. Наиме, у литератури се наводи да уређењем управног судства, како је то учињено Видовданским уставом, долази до најзначајнијег периода у развоју управног судства (Србије) од оснивања 1869. године па све до Другог светског рата. У том погледу, као једну од најважнијих специфичности истичемо увођење двостепеног управног судства са значајним гаранцијама професионалности избора судија и саветника. Имајући у виду његов значај у историји управног судства, аутори ће у раду анализирати основне уставне норме у вези са правном природом и организацијом управног судства. Такође, истраживање ће обухватити и питање положаја судија управног суда и чланова Државног савета. Ради свеобухватније анализе, аутори ће поред уставних обухватити и релевантне одредбе Закона о Државном савету и управним судовима као и Уредбе о Државном савету и управним судовима који су усвојени убрзо након Видовданског устава – 1922. године.

Кључне речи: *Видовдански устав, управно судство, Државни савет, управни судови, управни спор.*

1. Уводне напомене

Судска контрола управе и управно судство настали су средином XIX века, као плод вишевековне борбе за ограничење самовоље управних власти и увођење принципа владавине права у државне оквире.¹ Процес увођења владавине права и стварања правне државе, између осталог, обухвата и ограничење управног деловања правним нормама, као и потребу за стварањем независног облика контроле управног деловања. Имајући у виду чињеницу да управни органи својим одлукама и радњама директно утичу на права, слободе и правне интересе учесника управног поступка, било је потребно установити и одредити орган који ће се налази ван управног система и који ће контролисати законитост њиховог рада.

Као адекватан одговор на такав захтев јавља се судска контрола рада и аката органа управе. „Потчињавање јавне власти (управе) судској контроли законитости једно је од највећих достигнућа правне државе“.² Она представља својеврсни „наставак“ управног поступка, у смислу (про)оцењивања законитости њеног рада и њених аката. Тако настају и посебни судови, управни судови, који у посебном судском поступку, управном спору, врше контролу законитости рада органа управе. На тај начин, управни судови обезбеђују да се рад органа управе одвија унутар и у складу са правним нормама које творе један правни поредак. Последице, као основна сврха постојања и вођења управног спора јавља се спречавање егзистенције незаконитих управних аката, њиховим поништавањем и укидањем, уз пружање смерница органима управе на који начин треба да исправе грешке и реше управну ствар на законит начин. Тиме се непосредно обезбеђује заштита појединачних права и интереса грађана и правних лица, а посредно и заштита целокупног правног поретка и јавних интереса друштва.

Како се у модерним државама одвија обиман управни рад који утиче на бројна права и интересе грађана, лако је разумети значај управног судства за законито и правилно одвијање друштвених токова. Имајући у виду значај управног судства за функционисање државе и друштва, повремено је потребно вратити се његовим зачецима како би се са почетне перспективе сагледали разлози увођења и потенцијално пронашли могући правци развоја.

Посматрајући из перспективе данашњег управног судства Републике Србије, можемо рећи да се један од историјски најзначајнијих периода у његовом развоју везује за први устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Због тога, овај рад ће бити посвећен питању управног судства према

¹ Ј. Јеринић. *Судска контрола управе*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд 2012, стр. 31.

² Р. Марковић, предговор монографији *Добра управа* (Д. Денковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 18.

„Видовданском уставу“, како би се дао омаж овом значајном историјском извору и пронашли евентуални трагови за будући развој данашњег управног судства.

2. Кратак осврт на значајније уставне моменте управног судства Србије и доношење Видовданског устава

„Управно судство у нашој земљи ума веома дугу традицију, која је првенствено везана за институцију Државног савета“.³ Први облици судске контроле управе се у Србији јављају већ у првом писаном уставу наше државе – Сретењском уставу из 1835. године, када је установљен Државни савет (Совјет државни),⁴ по угледу на истоимену институцију која је заживела у Француској неколико деценија раније, 1799. године.⁵ Ипак, тадашњи Државни савет није имао у потпуности правну природу управног суда, већ је имао и овлашћења која припадају управној грани власти, обједињавајући судску и управну функцију. Законско уређење Државног савета уследило је 1839. године, када је усвојен Закон о устројству Државног савета. У наредним годинама долази до активне нормативне делатности у вези са структуром и радом Државног савета, будући да су законске одредбе у вези са овим органом мењане изменама и допунама (1858. године), а убрзо након тога, 1861. године, долази и до усвајања новог Закона о државном савету. Овај период аутори означавају као претечу управног спора и судске контроле управе у Србији.⁶

Усвајање „Намесничког“ устава из 1869. године,⁷ донело је са собом и промене у погледу правне природе Државног савета. Овим уставом Државни савет је добио велики значај (посвећена му је читава глава устава – IV), будући да се због појединих задатака и послова који су му стављени у надлежност, може говорити о „формалном увођењу управног спора“ у Србији.⁸ Наиме,

³ М. Давинић, *Организација и деловање управних судова у новој држави*, Сто година од уједињења – формирање државе и права (ур. Б. Беговић, З. Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, стр. 146.

⁴ Стварање управног судства у Србији је суштински везано за стварање Државног савета. В. Цуцић, *Управни спор путе јурисдикције – модели и врсте*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 238.

⁵ Д. Милков, *О управном спору у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011, Нови Сад 2011, стр. 122.

⁶ Д. Милков, *исто* стр. 122. Ј. Ивановић, *„Историјски развој управног судства Србије“*, Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869-2019., Управни суд Републике Србије и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, стр. 48.

⁷ Текст Намесничког устава из 1869. године, доступан је на: <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Namesnicki-ustav-iz-1869.pdf>

⁸ Д. Милков, *нав. дело*, стр. 122.

један од послова у надлежности Државног савета односио се на „разматрање и решавање жалби против министарских решења у спорним административним питањима“ што јасно говори о судској контроли органа управе.⁹ Годину дана након усвајања Намесничког устава усвојен је Закон о пословном реду у Државном савету,¹⁰ који је дефинисао управни, односно административни судски спор као „спор између приватног лица с једне и управне власти с друге стране, а постоји онде где је наредбом или решењем управне власти право приватног повређено противно законих овлашћења...“.¹¹

Наредни устав на овим просторима био је Устав Краљевине Србије из 1888. године.¹² И поред одређених промена у погледу начина избора чланова Државног савета, њихове позиције, обавезности решења и проширења надлежности,¹³ правна природа Државног савета остала је у највећем делу неизмењена. Слична позиција задржана је и у „Априлском уставу“ из 1901. године, где је као основна функција Државног савета задржана функција управног суда.¹⁴ Већих промена није било ни у Уставу из 1903. године.¹⁵

Крај Првог светског рата донео је нове друштвене и државне околности које су проузроковале и стварање нове државе на Балканском полуострву. Наиме, у име свог оца, краља Петра I Карађорђевића, регент Александар I Карађорђевић је прогласио Уједињење Србије са земљама независне државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца.¹⁶ Нова држава, захтевала је и нови највиши општи правни акт који ће уредити основне односе у држави, организацију власти и овлашћења државних органа и одговорити на захтеве нове друштвене реалности.

У ту сврху усвојен је Устав Краљевине Срба Хрвата и Словенаца, који је проглашен дана 28. 06. 1921. године, на Видовдан, по чему и носи колоквијални назив, „Видовдански“ устав¹⁷. Овај акт не представља само први Устав новостворене Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, већ и један од најзначајнијих момената у стварању домаћег управног судства. Због тога се у

⁹ Вид. чл. 90, Намесничког устава.

¹⁰ Закон о пословном реду у Државном савету, *Српске новине* бр. 127/1870 и 128/1870.

¹¹ Вид. чл. 35, Закона о пословном реду у Државном савету.

¹² Устав за Краљевину Србију, *Српске новине*, бр. 282/1888.

¹³ Ј. Ивановић, *нав. чланак*, стр. 43-44.

¹⁴ Устав, *Српске новине* бр. 76/1901.

¹⁵ Устав за Краљевину Србију, *Српске новине* бр. 127/1903.

¹⁶ Вид. Архив Југославије, Прводецембарски акт – Прокламовање Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца (Адреса Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба и Одговор престолонаследника Александра, 1. Децембар 1918. год.). Доступно на: http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-cyrillic/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/prvodecembarski_akt.html

¹⁷ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 142. од 28.06.1921. године.

литератури и наводи да је са његовим усвајањем „започео најзначајнији период у развоју управног судства од оснивања 1869. године и који је трајао све до Другог светског рата“.¹⁸

3. Подела власти према Видовданском уставу и положај Државног савета

Како бисмо разумели значај Видовданског устава по питању управног судства, потребно је учинити осврт на положај и однос државних власти према овом Уставу. Видовдански устав је установио јединствен правни поредак који се заснива на начелима унитаризма и централизма,¹⁹ што је подразумевало унификовање свих правних система земаља и области које су твориле Краљевину. Јединственост система подразумевала је и поделу основних грана власти. У оквиру Видовданског устава предвиђена је трипартитна подела грана власти на законодавну, извршну и судску.²⁰ Законодавну грану власти заједнички су вршили Краљ и Народна Скупштина. Иако део законодавне гране власти, Краљ је заједно са Министарским саветом, кога су чини сви министри. Прецизније речено, Краља је преко министара вршио управну грану власти и одлучујуће утицао на политички живот.²¹ На крају, судску власт су вршили судови, који су своје пресуде изрицали не у име народа, већ у име Краља.²²

Већ на први поглед се може уочити да Државни савет више није позициониран у оквирима законодавне, нити управне гране власти, као што је то био случај са неким од претходних устава на овим територијама. Ипак, Државни савет је пронашао своје место и у Видовданском уставу. Са номотехничког аспекта може се уочити једна занимљивост. Наиме, одредбе које се односе управно судство, односно Државни савет и управне судове, налазе се у оквиру дела Видовданског устава који је насловљен „Управна власт“. Поред ових органа, одељак „Управне власти“ Видовданског устава садржи и норме у вези са положајем и радом Министарског савета, министара и самоуправних јединица, као чисто извршним, односном управним органима. На основу тога се може рећи да је у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца из

¹⁸ Ј. Ивановић, *нав.*, *чланак*, стр. 48.

¹⁹ С. Гргић, *Управа у Савској бановини (1929.-1939.) – између државног централизма и субвендијарности*, (докторска дисертација), Свеучилиште у Загребу, Загреб 2014, стр. 65.

²⁰ И поред поделе власти, Видовдански устав је највише права дао владару, тј. Краљу. С. Гргић, *исто*, стр. 65.

²¹ Л. Перовић, *Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (1918-1929)/ Краљевина Југославија (1929-1941): настанак, трајање и крај*, Београд 2015, стр. 13.

²² Вид. чл. 45-48, Видовданског устава.

1921. године, створена двојна природа управног судства, која била делом управне (административне), а делом судске природе.²³

Управна, односно административна природа Државног савета огледала се у његовим надлежностима, односно задацима, по којима је овај орган решавао о актима (управне природе) за које је потребно његово одобрење по посебним законима. Поред тога, Државни савет је вршио надзор над самоуправним јединицама, решавао сукобе надлежности између државних управних власти, државних и самоуправних власти и решавао о другим питањима за које је предвиђено да ће посебним законима бити стављена у његову надлежности.²⁴

И поред ових овлашћења која му дају управну природу, не може се говорити о томе да је управно судство било у потпуности део извршне, тј. управне гране власти.²⁵ Такву тезу не оправдава само термин „судство“ у његовом називу, већ и други задаци из његове надлежности, али и начин избора судија управних судова. У новој организацији управног судства „Државни савет више није тек на последњем месту управни суд. Напротив, решавање управних спорова, и то у другом степену, постаје његова основна улога“.²⁶ О томе сведочи и члан 102. Видовданског устава по коме је предвиђено да се „за спорове управне природе установљавају управни судови“. Уз то, судије управних судова биране су на функцију на исти начин као и судије других редовних судова. У вези са њима, предвиђено је да судије свих судова уживају сталност на својој функцији и да не могу бити лишени звања судије из било ког разлога, осим ако разрешење није утврђено пресудом редовног суда или дисциплинском пресудом Касационог суда.²⁷ На тај начин, и поред управних овлашћења, Државним саветом у Видовданском уставу претеже природа судске гране власти.

4. Структура и организација управног судства према Видовданском уставу

У вези са судством, а посебно посматрајући са аспекта судске контроле рада управе, можемо рећи да једно од највећих достигнућа Видовданског устава представља увођење двостепеног управног судства, које до тада није постојало у домаћим правним системима. Двостепено управно судство према Видовданском уставу састојало се од Државног савета и управних судова. Као један од основних разлога увођења оваквог облика управног судства, у

²³ Ј. Костић, *Административно право (Сабрана дела)*, Београд 2000, стр. 677.

²⁴ Вид. чл. 103, Видовданског устава.

²⁵ М. Давинић, *нав. чланак*, стр. 152.

²⁶ Р. Радошевић, *Организација управног судства*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 3/2014, Нови Сад 2014, стр. 417.

²⁷ Вид. чл. 112, ст. 1, Видовданског устава.

литератури се истиче да је задржавање Државног савета, уз предвиђање управних судова, представљало неопходност имајући у виду величину новоформиране државе и потребу за одређеним степеном распоређивања надлежности Државног савета.²⁸

Треба поменути да је нормативно решење у вези са двостепеношћу управног суда било авангардно. Наиме, двостепеност управног судства не постоји ни у позитивно-правном законодавству Републике Србије. У стручној јавности је пре извесног времена исказана, па и формализована тежња „повратку“ у двостепеност, чиме би се оживело раније прихваћено и свакако напредно решење. Наиме, Акционим планом за спровођење Националне Стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године,²⁹ одређене су смернице, мере и активности за спровођење Стратегије, које између осталог, указују и на потребу формирања нормативног оквира за увођење двостепеног управног судства кроз измену Закона о уређењу судова и измену Закона о управним споровима.³⁰ Таква идеја свој ослонац налази и у Уставу РС,³¹ који предвиђа да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.³² Ипак, до тренутка настанка овог рада, двостепено управно судство није добило свој позитивно-правни оквир, те постоји само као стратешки исказана тежња Републике Србије. У том правцу Видовдански устав може да послужи као узор и пример квалитетне нормативне праксе у вези са двостепеним управним судством.

Одредбе Видовданског устава у вези са управним судством конкретизоване у посебним прописима већ наредне године, што говори о важности ових тема за друштво и новоуставнољену државу. Прво је у мају 1922. године, усвојен је Закон о Државном савету и управним судовима.³³ Значај овог закона налази се у чињеници да је у њему прихваћен принцип одвојености судске и управне власти, и поред специфичне природе Државног савета. Како се наводи, „то значи да је управно судство издвојено из активне

²⁸ Д. Миловановић, *Предмет управног спора*, Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869-2019., Управни суд Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, стр. 90.

²⁹ Акциони план за спровођење Националне Стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20za%20sprovodjenje%20Nacionalne%20strategije%20reforme%20pravosudja%201.pdf>

³⁰ Вид. Стратешке смернице 5.1.3.: Увођење довстепености управног судства, стр. 32 Акционог плана за спровођење Националне Стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године.

³¹ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

³² Чл. 36, Устава РС.

³³ Закон о Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 111 од 22.05.1922. године.

администрације и да између активне управе и управног судства нема хијерархијског континуитета, тј. да су то две засебно организоване власти, са одвојеном надлежношћу.³⁴ Недуго након Закона о Државном савету и управним судовима, донет је и други значајан прописа у вези са управним судством - Уредба о Државном савету и управним судовима.³⁵ Ова Уредба је додатно конкретизовала уставне и законске одредбе у вези са материјом управног судства.

4.1. Државни савет према Видовданском уставу

Државни савет је суштински представљао највиши управни суд, односно Врховни управни суд. Опреза ради, треба напоменути да Државни савет није био највиши суд у Краљевини, већ је то био јединствени Касациони суд Краљевине Југославије чије се седиште налазило у Загребу, чији је основни задатак био да води рачуна о „правилној и једнообразној“ примени материјалног и процесног права, имајући у виду различите правне системе и праксу земаља које су ушле у састав нове државе.

Државни савет је бројао 30 чланова. Механизам избора чланова Државног савета састојао се како од постављања, тако и од избора, што је последица дуалитета најважнијих државних функција. Наиме, прву половину, односно 15 чланова Државног савета постављао је Краљ. Краљ није био у потпуности слободан у избору, будући да је био ограничен бирањем са листе кандидата од 30 лица која су предлагана од стране Народне скупштине. Друга половина од 15 чланова бирала се на исти начин, само у обрнутом смеру. Краљ је Народној скупштини достављао листу од 30 чланова, са које су посланици бирали половину. На тај начин уважен је ауторитет Краља, али је уједно и ограничена његова апсолутна власт, имајући у виду да су представници народа, народни посланици, учествовали како у предлагању, тако и у избору кандидата за чланове највишег управног суда у земљи.

Видовдански устав је предвидео да ће се попуњавање упражњених места државних саветника ближе одредити посебним законом „који може од горњег принципа и одступити“.³⁶ Таква формулација уставотворца је прилично интригантна, будући да оставља доста простора за накнадна подешавања у начину избора чланова Државног савета и то у складу са фактичким стањем моћи одређене гране власти. Поред тога, ово није уобичајена уставна формулација, будући да устав, као највиши општи правни акт, треба да установи

³⁴ Љ. Радовановић, Б. Протић, *Из управно-судског поступка*, Београд 1928, стр. 7, наведено према: С. Лилић, *Управно право и Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 563, фуснота 1227.

³⁵ Уредба о Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 196 од 06.09.1922. године.

³⁶ Вид. чл. 103, ст. 1, Видовданског устава.

основне принципе и начела уређења свих власти, од којих се не треба одступати прописима ниже правне снаге.

На функцију члана Државног савета није могло бити постављено, односно изабрано било које лице. Значај институције Државног савета повлачила је за собом неопходну стручност и искуство, како би кандидат могао да буде постављен на ту функцију. Пре свега, да би одређено лице могло да буде изабрано на место саветника била му је неопходна одговарајућа диплома факултета. У вези са овим условом, сачињен је интересантан однос, па је тако 2/3 саветника бирано са дипломом правног факултета, док је 1/3 чланова имала дипломе других факултета. Разлог избора чланова савета који немају диплому правног, већ неког другог факултета, вероватно лежи у природи административног спора, односно великом броју друштвених односа у којима одлучују органи управе, због чега је неопходно стручно знање из појединих области.

Поред факултетске дипломе, саветници су морали да поседују и одговарајуће радно искуство. Неопходан услов био је да су радили у државној служби или да су имали искуство „јавног рада“ у трајању од најмање 10 година. Под јавним пословима требало би подразумевати обављање било које функције у некој од претходних држава. На тај начин, било је обезбеђено учешће стручних и искусних кадрова у раду Државног савета.

Једна од основних карактеристика Државног савета, која је последица саме природе судске власти, односила се на сигурност положаја државних саветника. Непремостивост и сталност функције члана Државног савета представљала су основна начела на којима се заснивао правни положај државних саветника. Сталност члана савета заснивала се на одредби да су чланови савета морали бити пензионисани једино у случају да оболе, тако да не могу да врше своју дужност или у случају када наврше 70 година живота. Треба поменути да су чланови Државног савета били изједначени са председницима Касационог и Апелационог суда, за разлику од осталих судова који су могли да буду у служби до навршетка 65 године живота.³⁷ Сталност чланова Државног савета, али и судија управних судова трајала је све до доношења Закона о изменама и допунама Закона о државном савету и управним судовима од 08. јануара 1929. године.³⁸

Преостале део структуре и организације Државног савета обележен је бројем шест (6), којом је уједно обележена и читава спољна организациона структура управног судства. Наиме, Државни савет је био организован у шест (6) одељења, а свом саставу је имао шест (6) првих и шест (6) других секретара, као и шест (6) писара, од којих су сви морали да имају завршен правни факултет.³⁹ Захтевом да

³⁷ Упор. чл. 112, ст. 5, Видовданског устава.

³⁸ М. Давинић, *Правна средства у управном спору*, Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869-2019., Управни суд Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, стр. 235.

³⁹ Ј. Ивановић, *нав. чланак*, стр. 49.

и ова лица поседују диплому правног факултета, потврђује чињеницу о великом значају и начелној стручности Државног савета.

Одлуке Државног савета доносиле су се на седницама одељења које нису биле отворене за јавност. Одељење се састојало од непарног броја чланова савета и чинило га је пет (5) чланова. Седницама је председавао председник, односно потпредседник. Имајући у виду велики број чланова Државног савета и пропорционално доста већа, јавила се бојазан за неуједначено тумачење и одлучивање. Због тога је предвиђена и општа седница Државног савета, чија решења су била обавезна за сва одељења, а уз то су и публикована у „Службеним новинама“. Како се наводи „практично, она су била обавезна за управне судове и за органе управе, јер су сви знали да ће им пресуде или решења, ако су противна решењима опште седнице, бити поништена од стране Државног савета.“⁴⁰

Као највиши управни суд решавао је у споровима управне природе и о жалбама против указа и министарских решења у првом и последњем степену. Такође, Државни савет је решавао и актима управне природе за које је било потребно његово одобрење по посебним законским текстовима. Поред чисто судске надлежности, Државни савет обављао је и надзорну власт над самоуправним јединицама и решавао сукобе надлежности између државних управних власти и сукобе државних и самоуправних власти.⁴¹ Поред тога, Видовданским уставом остављена је могућност да се посебним законима, у надлежност Државног савета стави и одлучивање о другим питањима.

4.2. Управни судови

Други део управног судства, поред Државног савета, представљали су управни судови. Видовданским уставом јасно је указано на независност судске гране власти тиме што је прописано да „у изрицању правде они не стоје ни под каквом влашћу но суде по законима“.⁴²

Организационо посматрано, Видовдански устав је поставио темеље за формирање шест првостепених управних судова. За Србију и Војводину је предвиђен првостепени управни суд са седиштем у Београду, за Јужну Србију у Скопљу, за Далмацију и Црну Гору у Дубровнику, за Словенију у Цељу, за Хрватску и Славонију у Загребу и за Босну и Херцеговину у Сарајеву. У позним фазама примене Видовданског устава, тачније 1939. године, основан је Управни суд са седиштем у Новом Саду који је укинут само две године касније. Треба поменути и чињеницу да је исте године Уредбом о Управном суду у Загребу

⁴⁰ С. Лилић, *нав. дело*, стр. 564.

⁴¹ Вид. чл. 103, ст. 5, Видовданског устава.

⁴² Чл. 109, ст. 2, Видовданског устава.

првостепени управни суд у Загребу прерастао у Врховни управни суд који је имао надлежност за територију Бановине Хрватске.⁴³

За разлику од Државног савета, управни судови су своје одлуке доносили у одељењима која су бројала три члана. Као и у случају чланова Државног савета, за судије управних судова предвиђени су посебни услови који су се односили на стручност и радно искуство. Што се тиче стручности, за судије управних судова могла су да буду изабрана само лица која су завршила правни факултет. Са друге стране, за избор судије било је неопходно 8 година радног искуства у судској, управној или правозаступничкој улози. Уочавамо да је овај услов нешто другачије и прецизније постављен у односу на услов који се односи на потребно искуство за члана Државног савета. За председнике управних судова предвиђен је нешто оштрији услов, па је захтевано 10 година радног искуства.

Судије су уживале сталност функције и могле су бити премештене на друго место само на основу свог пристанка. Поред тога, судије су уживале и имунитет у свом раду, па судија није могао да буде тужен за свој судијски рад, без одобрења Апелационог суда.⁴⁴ Судије су могле да врше службу до навршетка 65. године живота.

5. Закључна разматрања

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године, познат под називом Видовдански устав, представљао је нормативни основ друштвеног и државног уређења нове државе на увек немирним просторима Балкана. И поред тога што је усвојен након завршетка Првог Светског рата, у специфичним друштвеним околностима, Устав је садржао важна демократска решења која се могу наћи и у савременим демократијама и уставима.

Посебно занимљив и важан аспект овог Устава представља уређење позиције и улоге управног судства у новој држави. Као одговор на пространу и велику државу, нову административну поделу и потребу за уједначавањем права, Видовдански устав подарио је историји управног судства на овим просторима двостепено управно судство. Засигурно, двостепено управно судство представља важан корак у разумевању управног рада, управног поступка и управног спора. Установљавањем Државног савета и управних судова омогућена је ефикаснија и квалитетнија контрола законитости рада органа управе и самоуправе у тадашњој држави.

Поред двостепености, истакли бисмо и значај норми које су се односиле на неопходне услове стручности и искуства неопходних за обављање функције члана Државног савета и судије управног суда. Стручност и искуство представљали су

⁴³ Ј. Ивановић, *нав, чланак*, стр. 50-51.

⁴⁴ Чл. 112, ст. 2, Видовданског устава.

својеврсну гаранцију квалитета рада ових институција и на тај начин давали поверење у исправност њихових одлука.

Имајући све то у виду, можемо закључити да су одредбе Видовданског устава које се односе на двостепеност управног судства, са једне, и стручност и искуство неопходне за функцију саветника и судија, са друге стране, важни подсетници, али и водиле у стварању будућег управног судства, због чега овај рад тежи да буде скроман допринос и мали омаж у сагледавању постојећих и стварању будућих норми у вези са управним судством.

*Zoran Jovanović, Ph.D, Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac
Stefan Andonović, Ph.D, Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

ADMINISTRATIVE JUDICIARY ACCORDING TO THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

The Vidovdan Constitution of the newly formed Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes is one of the most important monuments of regional history of constitutional law. Adopted in 1921, in order to determine the basic principles of state and social organization, the Vidovdan Constitution contained certain provisions that are still acceptable today 100 years later. Moreover, the Vidovdan Constitution represents one of the most important moments in the creation of the administrative judiciary of the states that later emerged in the territory of the Kingdom. Namely, the literature states that the organization of the administrative judiciary, provided by the Constitution, leads to the most significant period in the development of the administrative judiciary (in Serbia) from its founding in 1869 until the Second World War. In this regard, as one of the most important aspects, authors emphasize the introduction of a two-tier administrative judiciary, with significant guarantees of professionalism in the selection of judges. Having in mind its significance in the history of the administrative judiciary, the authors will analyze the basic constitutional norms regarding the legal nature and organization of the administrative judiciary. Also, the research will include the issue of the position of judges of the administrative court and members of the State Council. In addition to the constitutional provisions, paper gives mentions to relevant provisions of the Law

on the State Council and Administrative Courts, as well as the Decree on the State Council and Administrative Courts adopted shortly after the Vidovdan Constitution.

Keywords: *Vidovdan Constitution, administrative judiciary, State Council, administrative courts, administrative dispute.*

*Др Ђорђе Блажић, редовни професор
Факултета за државне и европске студије из Подгорице
Аника Ковачевић, асистент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 342.51:342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.247B

ИЗВРШНА ВЛАСТ У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Резиме

Аутор у раду анализира одредбе Видовданског устава којима је регулисан положај и надлежност извршне власти. Видовданским уставом, Краљевина Срба Хрвата и Словенаца је прокламована за уставну парламентарну и наследну монархију у којој краљ има централну уставну позицију и положај неприкосновеног носиоца извршне власти. Извршина власт се ставља на располагање краљу, коју за њега, са њим и њему потчињени, врше министри. Министри чине Министарски савет (Владу) и налазе се на челу појединих управних ресора. Иако је Уставом био прокламован парламентаризам, није било класичне парламентарне одговорности министара пред Скупштином. Краљ је био политички фактор који залази у поље надлежности других носилаца власти те тако „отпада“ и уставом предвиђена подела власти. Краљева власт се простира на цивилно и војно поље живота државе, на спољну и унутрашњу сферу. Иако је доношење Видовданског Устава имало за циљ да се створи јединствени систем организације и поделе власти, унутрашња државна и политичка ситуација у земљи се, након доношења Устава, све више компликовала и била испуњена честим министарским кризама и сукобима политичких партија. Доминација краља и његов чест „излазак“ изван уставних оквира резултирао је све већом централизацијом и на крају, државним ударом и завођењем личне диктатуре краља Александра Карађорђевића.

Кључне речи: *извршина власт, краљ, министри, подела власти, парламентаризам*

1. Увод

У свеколиком настојању и тежњи ка даљој изградњи демократског, просперитетног, у правима једнаког друштва, а као очевици уставне ревизије и трагања за новим, адекватним уставним решењима, осврнућемо се и посегнути

у правничку и друштвено - политичку прошлост Србије – 100 година уназад, до Видовданског устава. Знања која се непосредно тичу прошлости, искуство опстајања и трајања свих народа уопште и сваког понаособ, показују да се у томе налазе можда и најважније смернице за право разумевање сопствене садашњости, сналажења у новоствореним приликама, као и за све програме и планове у будућности.

Припадајући мноштву оних „малих народа“, и српски народ је задобио судбину непрекидне борбе за опстанак и у цивилизацијско-културном смислу, а и у оном правом дарвиновском смислу¹. Своју драматичну историју српски народ је осведочио и након почетка Првог светског рата, војничким сломом 1915. године. Србија је, на страни Антанте, и даље егзистирала као политички чинилац. За време рата - краљ, Влада и Скупштина су обављали своје функције. Иако Србија није имала фактичку власт на својој територији, то није спречило српску Владу да ствара планове и кроји идеје које су водиле „ослобођењу и уједињењу све неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца“.

Доношењу првог Устава новостворене југословенске државе претходио је период друштвено - правног провизоријума који је трајао од 1. децембра 1918. до 28. јуна 1921. године. У овом периоду правни основ и начин функционисања државе биле су наредбе Владе, уредбе, појединачне одлуке и проширење важења закона Краљевине Србије на Краљевину СХС. О сложености новостворене државе, сведочи и велики број нацрта Устава, који су били поднети уз Владин нацрт – из редова политичке, идеолошке, етничке и верске опозиције, као и од виђених појединаца. У држави, и пре доношења Устава, усталичила се дихотомија интересних позиција² – српска (србијанска или великосрпска) која је сматрала да је једина опција стварање парламентарне монархије са начелом поделе власти и друга страна на којој је била већина странака и политичких организација које су тражиле федерално или конфедерално уређење са парламентарном поделом власти, монархијског или републиканског облика. Овај расцеп је у потпуности пратио постојање Краљевине.

Лобирањем у Уставотворној скупштини, владајућа Радикална странка, уз Демократску странку, је успела да обезбеди квалификовану већину, те је донет Видовдански устав, као производ прилика и односа у којима је настао, а проткан карактером политичких односа које су учествовале у његовом доношењу. Прокламована је уставна, парламентарна и наследна монархија, са службеним називом Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Прожет начелом поделе власти, испоставиће се само у уставном тексту, систем власти чине законодавна власт, подељена између Народне скупштине и краља, извршна или

¹ С. Врачар, *Значај упознавања уставноправне прошлости Србије*, *Анали Правног факултета у Београду* бр. 5/1989, стр. 532.

² С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008, стр. 97.

управна власт коју врше Влада, Министарски савет, али који стоје „под краљем“ и судска власт коју врше судови који суде на основу закона. Новостворена држава била је заснована на националном унитаризму, државном централизму и приватно – власничком економском поретку.

Анализа извршне, односно према тексту Устава, управне власти, неопходна је за разумевање целокупног правно-политичког и административно - територијалног система земље.

2. Правне и друштвено - политичке прилике уочи доношења Видовданског устава

Видовдански Устав, као целовит уставноправни документ новостворене државе, представља слику времена у којем је настајао и које му је претходило.

Покрет за уједињењем југословенских земља у једну заједничку државу започиње, на плану идеолошке и културне борбе, још у првој половини XIX века. Представља прогресиван процес и пут, настао, може се рећи, неминовношћу заједничког живота сродних народа, пун различитих идеолошких и политичких теорија, а и заблуда. Такође, овај процес, нарочито касније, има стварну економску базу у нужности спајања националног и покрајински организованих, изолованих локалних капитализма, који се развијају и траже шире тржиште пласмана робе и радне снаге.³

Идеја стварања заједничких држава, кулминира у току самог рата. У Нишу се 1915. године држи велики југословенски митинг, чије резолуције прихвата целокупна југословенска емиграција из Аустро-Угарске. Такође 1. маја 1915. долази до формирања Југословенског одбора у Лондону. Одбор представља приватну, не државну организацију, а по политичком саставу, грађанску организацију из земаља под Аустро-Угарском који су већ били оријентисани на уједињење, било у оквиру двојне монархије, било ван ње.⁴ У Одбору су учешће узели присталице простог присједињења Србији, заступници федерализма, монархисти, републиканци и др.

Упркос сукобу Југословенског одбора са прорадикалском политиком српске владе, 1917. године, у емигрантским круговима Србије, јача југословенска атмосфера, долази до преговора на Крфу и доношења Крфске декларације. Декларација утврђује да су на основу права народа на самоопредељење сви делови јединственог, троименог народа изјавили жељу за уједињењем у једну независну државу која ће бити јединствена, уставна, парламентарна монархија на челу са династијом Карађорђевић. Гарантује се равноправност сва три имена народа, изједначавање оба писма, слободно исповедање вероисповести и гарантовање свих грађанских права.

³ А. Фира, Видовдански устав, Београд, 2011, стр. 5.

⁴ А. Фира, *нав. дело*, стр. 6.

Крфска декларација, била је акт који је само начелно регулисао поједина питања, и стога није могао да буде и једини правни основ нове државе, а посебно не да пружи конкретну основу за нормативну структуру на основу које би могла да функционише будућа заједница, с обзиром на то да је Декларација предвиђала само најопштија начела будућег државног устројства.⁵ Такође, правнички посматрано, Крфска декларација није била обавезујући правни акт, с обзиром да једна страна, Југословенски одбор, није имала међународноправни субјективитет.

За разлику од Крфске декларације, тзв. Мајска декларација коју су два месеца раније усвојила 33 заступника Југословенског клуба, изјашњавала се за уједињење Словенаца, Хрвата и Срба у самостално „државно тијело“ под „жезлом хаџбуршко-лоренске династије“, дајући тој манифестацији југословенства аустријско-хаџбуршки карактер, опредељујући се за варијанту југословенског уједињења складно циљевима и ратним програмом званичних бечких кругова. Мајска декларација је, упркос свом прохаџбуршком карактеру, који је објективно произишао из дотадашњег развитка словеначке националне мисли, помогла 1917. године да се југословенска идеја издигне из провинцијалних оквира на један виши, национални ниво, те је тако ту југословенску идеју, довела до њеног прихватања као националног смера и политике. Мајска декларација утицала је да се у Словенији образује широк национални покрет, који је истицао захтеве за самосталношћу Југословена у Аустроугарској.⁶

2.1. Проглашење Краљевине Срба Хрвата и Словенаца

Свечаном прокламовању државног јединства Срба, Хрвата и Словенаца непосредно су претходили закључци Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба и одлуке о уједињењу Војводине и Црне Горе са Србијом. Велика Народна скупштина српског народа у Црној Гори одлучила је 26. новембра 1918. у Подгорици да се Црна Гора уједини са Србијом. Средишњи одбор Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба донео је, после извесног премишљања, 24. новембра 1918. одлуку о уједињењу са Србијом и упутио делегацију у Београд. После усаглашавања ставова између делегације и представника српске владе о привременом уређењу уједињене државе до доношења Устава, престолонаследник Александар Карађорђевић је 1. децембра 1918 прокламовао Краљевину Срба Хрвата и Словенаца. У Адреси, саопштени су закључци да Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба "проглашава

⁵ С. Аксић, Легитимитет Видовданског устава и односи њиме успостављени, у: Зборник правног факултета у Нишу (ур. И. Пејић), бр. 73, Ниш, 2016, стр. 105.

⁶ Нишка, Мајска и Крфска декларација, Културни центар Новог Сада, <https://www.kcns.org.rs/agora/niska-majska-i-krfska-deklaracija/>, приступљено: 10. 07.2021.

уједињење државе Словенаца, Хрвата и Срба са Србијом и Црном Гором у једну јединствену државу", да владарску власт на читавој територији новостворене државе врши краљ Петар I, односно регент Александар Карађорђевић, да се образују јединствена парламентарна влада и народно представништво. Народно вијеће изразило је жељу да се Привремено народно представништво формира споразумно између Народног вијећа и представника народа Краљевине Србије, установи одговорност владе према парламенту, остану дотадашње покрајинске управе, које ће бити одговорне аутономним представништвима и под контролом државе, да се Конституанта изабере на основу општег, једнаког, равноправног, тајног и пропорционалног права гласа, а дефинитивне државне границе буду у складу са етничким границама на основу принципа народног самоопредељења. У Одговору на Адресу престолонаследник Александар је прогласио "уједињење Србије са земљама независне државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца", и рекао да ће образовати владу која ће бити одговорна народном представништву и чији ће први и најважнији задатак бити утврђивање државних граница у складу са етнографским начелима.⁷

Прводецембарске изјаве као "конститутивни акт" представљале су основу државноправног провизоријума у новоствореној држави Краљевини СХС од уједињења до доношења Видовданског устава 1921. године.

Сам акт уједињења имао је веома спорну правну природу. Акти од 1. децембра 1918. немају својство типичног међународног уговора, са својим специфичним начином закључења и последицама. Аустроугарски Југословени нису били држава него отцепљени део Аустро-Угарске монархије. Са становишта уставног права Краљевине Србије, ово је био противуставни акт, односно њиме је погажена уставна норма која је за овакав чин тражила одлуку Велике народне скупштине.⁸ Са друге стране, акт је обавезивао обе стране, с обзиром да су га закључили представници највише власти оба ентитета, а српска скупштина га је накнадно потврдила.

2.2. Државноправни провизоријум

Период до доношења устава назива се државноправни провизоријум. Државну власт делили су краљ, Влада и Привремено народно представништво. Али као што је случај у прелазним периодима и нестабилним правно-политичким системима, искристалише се један центар власти. То је свакако

⁷ Прводецембарски акт – Прокламовање Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца (Адреса Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба и Одговор престолонаследника Александра, 1. децембар 1918), http://www.arhivyu.gov.rs/active/srcyrillic/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/prvodecembarski_akt.html, приступљено: 12. 07.2021.

⁸ Вид. А. Фира, *нав. дело*, 19., С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 1924, стр. 10.

био краљ, регент Александар. Он је био извориште свих пет мандата председника Владе и у потпуности учествовао у оперативној извршној власти.⁹

Привремено народно представништво, у заједници са краљем, врши законодавну власт са основним задатком припремања сазива Уставотворне скупштине. Рад и делокруг овог привременог тела требало је да буде ограничен на шест месеци, до остваривања основног задатка. Међутим, услед временског и предметног прекорачења, Народно представништво је постало редовни парламент, са 258 чланова који нису били изабрани, већ постављени од стране Владе. Чини се да назив „народно представништво“, није одговарао реалном стању ствари.

До формирања Владе дошло је пре формирања Представништва. Централна Влада је била колегијални орган на челу са председником, а сваки члан Владе налазио се на челу једног или више ресора који су представљали централистички организоване органе управе са подручним локалним органима. Што се избора централне Владе тиче, краљ, односно регент, поверава мандат за састав Владе једном лицу, који саставља листу министара, које затим краљ поставља указом.

Продужену руку централне власти чиниле су покрајинске владе које су биле под директном контролом Владе у Београду, у погледу надлежности, састава и одговорности. На тај начин Влада је покушавала да органе управе у различитим деловима земље стави под једну капу и подједнако уреди.¹⁰

Овај период обележила је борба између владајуће буржоаске класе, радничког и других покрета у којој је буржоазија на консолидацију државе гледала као на консолидацију класне владавине.

2.3. Избори за Уставотворну скупштину и доношење Видовданског устава

До расписивања избора за Уставотворну скупштину, дошло је две године након уједињења, 20. новембра 1920. Највише гласова добила је Демократска странка (основана 1919.) 92 мандата. Друга је била најстарија у страначкој историји Србије, Народна радикална странка – 91 мандат. На трећем месту била је Комунистичка партија Југославије – 59 мандата. Четврто место заузела је Хрватска сељачка странка (ХРСС) Стјепана Радића 50 мандата. Мандате у Уставотворној скупштини освојиле су следеће странке: Савез земљорадника, Словенска људска странка др Антона Корошеца, Социјалдемократска странка, Југословенска муслиманска организација, Народни клуб, Хрватска заједница,

⁹ С. Орловић, *нав. дело*, стр. 96.

¹⁰ *Исто*.

Национална турска организација, Републиканска странка, Хрватска странка права.¹¹

Уставотворна скупштина, састала се на свој први претходни састанак, 12. децембра 1920. године, а као почетак рада Уставног одбора се може узети 1. фебруар 1921. Међутим, Уставотворна скупштина и Одбор наставили су да постоје и након доношења Устава, у измењеном облику.

Осим Владиног нацрта устава постојао је читав низ нацрта који су унапређивали правну мисао и указивали на историјске сложености државе, политичким тенденцијама, класним борбама и на крају непремостивим разликама. До нових подела дошло је око владиног нацрта пословника Уставотворне скупштине који је био супротан изборном закону: обавеза посланика да положи заклетву краљу, што је прејудиицирало облик државе, и изгласавање устава простом, а не квалификованом већином.¹²

Владајућа демократско-радикална коалиција настојала је да ојача посланички блок који би дао подршку владином нацрту Устава. Учинио је то споразумом са једним делом Савеза земљорадника и, уз значајне надокнаде, посланицима Југословенске муслиманске организације. У изгласавању Устава учествовало је 258 посланика: 223 је гласало за, 35 против Владиног нацрта Устава, Одбор га је у начелу прихватио, али је у дебати у појединостима било доста измена.¹³ На Видовдан 28. јуна 1921., донет је Устав Краљевине Срба Хрвата и Словенаца.

3. Основне карактеристике Видовданског устава

Према чл. 1. Видовданског устава, као облик владавине изабрана је – уставна, парламентарна и наследна монархија, са службеним називом Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца.¹⁴ До овакве формулације је дошло после дуге дискусије у Уставном одбору и Уставотворној скупштини, у којима су све значајније политичке снаге земље обележиле своје ставове.

Прихваћена формулација је предложена Владином нацртом устава, а брањена је аргументима да је монархија ствар која важи ван сваке дискусије, а њено постојање је у оваквим југословенским оквирима, успостављено још 1917. године на Крфу. Владино одлучнији заступници су при томе истицали, позивајући се на историју, да се стварно питање облика владавине никада није решавало у парламенту, и да се у парламенту не може променити фактичко стање које постоји.

¹¹ Вид. А. Фира, *нав. дело*, стр. 77, 78.

¹² Л. Перовић, *Срби и Србија у нововековној историји – искуство са другим народима*, у: Југословија у историјској перспективи (ур. Л. Перовић, Д. Роксандић, М. Великоња, W. Hoerker, F. Bieber), Београд, 2017, стр. 227.

¹³ Тако је убачено читаво ново поглавље о социјално-економском уређењу, са 23 члана

¹⁴ Видовдански устав (Устав), 28. јун 1921., чл. 1.

У складу са својим програмом, против монархије као облика владавине, иступили су републиканци, малобројна група социјал-патриота, и на крају најконсеквентнији противници монархије - комунисти. Републиканци су истицали да је монархија која је постојала у Србији увек била неспојива са демократијом. То је и довело до ситуације да се за 40 година њеног постојања само 30 месеци на челу државе налази влада, која ужива поверење парламента. Као бољи облик владавине предлагали су „Југословенску републику“, као уставну и демократску републику уређену на основи социјалне и економске равноправности и правичности. А сва државна власт би припадала народу. Истицали су да је монархија институција која припада прошлости, а подржавају је људи који су служили све монархије, без обзира на број и националност. Конфликти до којих је у прошлости долазило између балканских народа, нису били у највећем броју случајева ништа друго до сукоба појединих балканских династија. Такође, монархија представља озбиљан издатак у буџету државе и повећава финансијски терет народа.¹⁵

Уставна монархија је такав облик монархије у којем устав доноси суверени, представнички орган, а краљева власт и надлежности су ограничени и прописани уставом којег се он мора придржавати, па су и његови акти супротни уставу, неважећи. Док у парламентарној монархији, ограниченост монарха може бити још већа и у том систему законодавну власт врши или само парламент или монарх и парламент, при чему постоји успостављен посебан систем одговорности одређених органа за акте монарха.

Основни принципи организације власти су постављени на бази класичне теорије поделе власти. Да би се остварила правна држава, управна власт се мора одвојити са једне стране, од законодавне власти, а са друге стране од судске власти. Тек када се одвоји од законодавне власти, управна власт се може ограничити правним поретком, наравно уз прилагођавање политичком поретку земље.¹⁶ Међутим, и уз уставно прокламовање начела поделе власти, формално, а и фактички долази до све јачег јединства моћи у рукама краља који учествује у вршењу све три функције власти. Законодавна власт је подељена између краља и Народне скупштине¹⁷, управну власт врши краљ преко одговорних министара, док судску власт врше судови на основу закона, а у име краља.¹⁸

Дакле извршну, односно управну власт према Видовданском уставу врше краљ и Влада. Ради сагледавања положаја и значаја управне власти потребно је у најбитнијим карактеристикама поменути законодавну и судску власт.

¹⁵ Стено. белешке, УО, цит. Издање седница 14, говор С. Марковић, Ж. Милојковић, цитирано према А. Фира, *нав. дело*, стр. 162.

¹⁶ Вид. С. Јовановић, *Држава*, Београд, 1922, стр.250.

¹⁷ Устав, чл. 46.

¹⁸ Устав, чл. 48.

4. Положај краља према Видовданском уставу

Овлашћења краља се протежу кроз читаву номенклатуру власти и надлежности других носилаца власти. Значајан је круг краљевских овлашћења, права и дужности која поседује и однос краља према другим органима власти. Ова питања су регулисана одељцима V и VI Устава. Према њима, краљ има апсолутни законодавни вето, оствариван кроз потврђивање и проглашавање закона. Пошто и непосредно учествује у вршењу законодавне власти, краљ сазива и распушта Народну скупштину, ограничен при овом другом обавезом, да акт о распуштању садржи и одредбу о новим изборима.¹⁹ Управна власт је у крајњој линији потпуно поверена краљу, а он јој је обављао преко одговорних министара. Његове управне и друге акте обавезно премапотписују одговорни министри. Вредност овог ограничења се знатно смањује када се зна да те исте министре поставља краљ, а да је њихова одговорност пред Народном скупштином јако отежана. Краљу су гарантоване посебне привилегије по којима је његова личност неприкосновена, и не може бити тужен, нити одговоран. Чак је и граница пунолетства померена са 21 на 18 година за краља и престолонаследника.²⁰

Основна надлежност Народне скупштине је доношење закона, док законодавну иницијативу имају Министарски савет и поједини министри, по краљевом овлашћењу, и сви народни посланици. О сваком законском предлогу гласа се два пута пре него што се коначно усвоји. Међутим, пре ступања закона на снагу потребна је санкција краља, која се даје у облику промулгације потписане од стране свих министара. Слична процедура важи и за доношење свих осталих одлука.²¹

Значајна надлежност Скупштине која се остварује у форми закона, јесте доношење буџета. Буџет се доноси годишње и мора се подносити Народној скупштини од стране владе најкасније месец дана од дана првог скупштинског састанка. Заједно са буџетом Скупштини се обавезно подноси и завршни рачун за прошлу годину. Међутим, овлашћења Скупштине су и овде нешто ограниченија него код доношења обичних закона. Тако, Народна скупштина не може повећати предложене износе прихода и расхода, већ их само може изоставити или смањити. Сходно одредбама Устава, буџет је и средство у рукама Скупштине да обори Владу, али уз указано овлашћење краља на продужавање буџета за четири месеца.²²

Значајна су краљева овлашћења у судству, где поставља судије и даје амнестије и помиловања. У спољној политици, практично, у потпуности

¹⁹ Устав чл. 46., 47., 52.

²⁰ Устав, чл. 55.

²¹ Устав, чл. 80., 85., 86.

²² Устав, чл. 114.

одлучује о питању рата и мира. Представљање у међународним односима, оглашавање рата и закључивање мира, краљ је обављао потпуно самостално, а за вођење нападачког рата био је потребан пристанак Народне скупштине.²³ Краљ је био врховни командант војне силе. Њему је забрањено да без одобрења Скупштине прими престо друге државе, а кршење ове забране узима се као један вид абдикације. Као владајућа династија потврђени су Карађорђевићи, док је у реду престолонаслеђивања прихваћена само линија мушких, по правилу, прворођених потомака владара. Уколико мушког потомства нема престолонаслеђивање прелази на побочну линију, али тек по одобрењу Народне скупштине. Краљ је још обавезан да начелно стално борави у земљи, а у случају краћег одсуства заступа га престолонаследник или Министарски савет.

Видовданским уставом је предвиђено да краљ, поред Народне скупштине учествује у промени Устава.²⁴ Краљ је овлашћени предлагач промене Устава. Уколико искористи своје право, Народна скупштина се одмах распушта, а нова скупштина која ће решавати о предложеној измени мора се састати најдуже за четири месеца.

Уставом је детаљно регулисана установа намесништва, коју ваља разликовати од заступништва на краће време. Намесништво наступа једино у случајевима када је краљ малолетан или када је због душевног или телесног обољења неспособан да врши своју функцију. Намесник је у првом реду престолонаследник, ако је пунолетан и способан, ако то није случај, онда се бира намесништво од три члана. Избор се врши на четири године, а бира их Народна скупштина. Намесници морају да буду држављани СХС, домаће националности и старији од 45 година. О упражњеном престолу одлучује Народна скупштина, а за то време краљеву власт обавља Министарски савет.²⁵ Краљеви расходи се подмирују из цивилне листе, чија се висина не може повећати без Народне скупштине нити се смањивати без пристанка краља.

5. Положај владе према Видовданском уставу

На челу управне власти се налази краљ, односно Министарски савет који краљ представља и који у хијерархији власти стоји непосредно под њим. Министри су истовремено они шефови појединих ресора управе уколико нису министри без портфеља. Поред министарстава, као организационе јединице могли су бити формиран државни подсекретаријати. Они имају нешто нижи ранг него министри, али уколико су посланици, они задржавају свој мандат. Влада је, начелно, одговорна краљу и Народној скупштини, али сем

²³ Устав, чл. 51.

²⁴ Устав, чл. 123.

²⁵ Устав, чл. 67.

кривичноправне одговорности појединих министара, средства остваривања политичке одговорности пред Скупштином нису прописана. Постојећа кривична одговорност припада типу специјалне министарске одговорности, за чије су остварење опет потребни нарочити услови. Тако, краљ и Народна скупштина могу оптужити министра за повреду Устава и закона, и то како за време трајања службе, тако и пет година после њеног престанка, али када се у улози тужиоца појављује Скупштина, онда се одлука о стављању министара под суд мора донети најмање двотрећинском већином присутних. За министре је предвиђена и посебна судска инстанца у виду специјалног Државног суда састављеног од 6 државних саветника и 6 касационих судија.²⁶

Основна надлежност Министарског савета остварује се преко појединих министарстава. То је старање о извршењу закона, руковођење појединим гранама управе и остварење надзора над радом самоуправних органа и установа. Поред тога, Министарски савет преко министра финансија, управља државном имовином и обавља остале послове који су му стављени у надлежност. Ова надлежност није одређена нити методом енумерације послова, нити којим другим начином, већ се само посредно може извести из посматрања општег положаја Министарског савета и његовог односа према другим органима. Овако одређена надлежност чинила је Министарски савет најмоћнијим органом читаве државне организације.

За извршење своје надлежности, Влада и поједини министри овлашћени су да издају уредбе за примену закона. У изузетним случајевима, односно када је то предвиђено законом, могу се издавати уредбе са законском снагом.

Код нижих органа управе постоји строг хијерархијски однос и то тако да су сви они у крајњој линији подчињени одговарајућем ресорном министру, односно Министарском савету у целини. Управне јединице су област, округ, срез и општина.²⁷ На челу управе у области налази се велики жупан постављен директно од краља, који је врховни старешина опште администрације у области. Структура осталих управних инстанци није одређена, али се свакако заснива на том принципу. Жупану је и формално дато пуно овлашћење и у односу на самоуправне органе. Изузетак од овог представља округ који је чисто управна инстанца.²⁸

Посебни орган државне управе и истовремено врховни административни и дисциплински суд јесте Државни савет. Државни савет се поставља по процедури у којој учествују краљ и Народна скупштина. Саветници морају да испуњавају високе услове у погледу стручних квалитета и да уживају сталност и непокретност у служби као сви остали чланови судских органа. Надлежност Државног савета се састоји у: 1) решавању спорова управне природе и спорове

²⁶ Устав, чл. 93.

²⁷ Устав, чл. 95.

²⁸ Устав, чл. 96.

засноване жалбама против указа и министарских решења у последњем степену; 2) решавању о актима управне природе за које је потребно његово одобрење по нарочитим законима; 3) вршењу надзорне власти над самоуправним јединицама по одредбама закона; 4) решавању сукоба надлежности између државних управних власти као и сукоба о надлежности између државних и самоуправних власти; 5) решавању других питањима која законом буду остављена у надлежност.²⁹

Низом прелазних одредби регулисана су још нека питања управе. Тако је одлучено да се до доношења нових прописа, на целу земљу прошире српски закони о уређењу министарстава, о Државном савету, главној контроли и министарској одговорности.³⁰ Такође, до доношења нових закона остају постојеће покрајинске управе којима се одређује покрајински намесник именован од краља на предлог министра унутрашњих послова. Ово је била само привремена мера па је убудуће забрањено да се покрајинским управама додељују нови послови.

Што се тиче односа између Скупштине и Владе успостављеног Видовданским уставом, он је такав да Скупштина у случају незадовољства радом појединих министара или Владе може њима изјавити неповерење, али та изјава неповерења, као смисао политичке одговорности владе према скупштини, не значи аутоматски и престанак мандата појединим министрима или целој Влади, већ позив краљу да смени Владу или поједине ministre, пошто се они постављају и отпуштају краљевом одлуком, а не вољом Скупштине. У том случају краљ мора или да разреши министра, односно Владу, или да распусти Народну скупштину, али тешко да може да задржи и Владу и Скупштину јер очигледно да Влада, односно поједини министри, не уживају поверење Скупштине. То неповерење према Влади, по Уставу, реализује краљ, а не Скупштина.³¹

Уставом је предвиђен контролни механизам Владе, као путоказ ка парламентарном режиму. Посланици имају право да учествују у целокупном скупштинском раду и да постављају питања и интерпелације читавом Министарском савету и појединим министрима. Министри су дужни дати на њих одговор у року истог сазива у року који одреди Пословник³². Као што видимо, Видовданским уставом је институт посланичких питања и интерпелације начелно предвиђен. Детаљније одредбе о овим институтима садржи скупштински пословник из 1922. године³³. С тим што се може поставити питање колико је допуштено детаљно регулисати ово питање, с

²⁹ Устав, чл.103.

³⁰ Устав, чл.131.

³¹ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1924, стр. 291.

³² Устав, чл. 82, 84.

³³ Пословник Народне скупштине, 02/III, 1922.

обзиром на јако узак обухват уставном регулативом. Основна разлика, преносила се деценијама кроз уставну и парламентарну нормативу, а у сличном разликовању, постоји и данас. Посланичка питања су кратка питања, „о мање важним стварима“³⁴ о којима се не води претрес, и не гласа се, док је интерпелација тзв. квалификовано питање, о којем се води расправа и на крају гласа. Интерпелација се може поставити само у писменом облику председнику Скупштине, док се према одредба Устава из 1903. могла поставити у писменом и усменом облику. По правилу, министар одговара писмено, осим ако посланик није изразио жељу за усменим одговором. Министар је дужан да да одговор на интерпелацију, у току истог сазива, а „најдаље за два месеца“³⁵, с тим што пословником нису предвиђене последице недавања одговора. Може се пак закључити да недавање одговора може повући за собом скупштинску изјаву неповерења, јер је Скупштина организациона, надзорна, контролна власт за министре, а ово је средство којим Скупштина инсистира на обелодањивању поступака Владе³⁶

Посланик никоме не одговара за свој глас, а за своје изјаве само Народној скупштини, а према одредбама Пословника. Народна скупштина непосредно општи само са министрима, а за одржавање реда стара се само преко својих органа.

Видовданским уставом прокламован је парламентарни облик власти, односно начела поделе власти. Начелно посматрано, и гледиште које је данас у теорији претежно заступљено, јесте да се парламентарни систем власти заснива на тзв. гипкој подели власти, у којој је пресудан однос између законодавне и извршне власти.³⁷ Парламент бира Владу и она мора уживати подршку парламентарне већине да би могла несметано да ради и обавља своју функцију. Влада одговара за свој рад и њена судбина зависи од поверења Скупштине. Политичка контрола коју парламент спроводи над владом је његова традиционална функција и представља *conditio sine qua non* парламентарног система.

Међу уставноправним теоретским круговима и мислиоцима, парламентаризам успостављен Видовданским уставом изазвао је бројне анализе и полемике.

У теорији, постоји подела на монархијски и републикански парламентаризам, а други има две подврсте: парламентаризам у којем се признаје политичка одговорност министара пред парламентом и систем у којем се не признаје.³⁸

³⁴ Ж. Миладиновић, *Парламентарно право интерпелације*, Архив за правне и друштвене науке, 1929, 60.

³⁵ Пословник Народне скупштине, 02/III, 1922., чл. 62.

³⁶ Ж. Миладиновић, *нав. дело*, стр. 65.

³⁷ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2014, стр. 191.

³⁸ С. Јовановић, *нав. дело*, стр. 403.

Видовданским уставом је предвиђено да министри одговарају пред краљем и Народном скупштином.³⁹ Краљеви акти морају бити премапотписани од стране министара, те министри представљају краљеве саветнике. Двострука одговорност министара, претпоставља равноправност законодавне и носиоца управне власти. Овде се може поставити питање: зашто министри не одговарају само пред скупштином, као у републиканском систему? Тада би монарх изгубио не само управну власт, већ и атрибуције у законодавној власти.⁴⁰ Дакле, уколико би министри одговарали само пред скупштином, она ће бити у стању да натера монарха да санкционише закон који скупштини „не одговара“ и то на начин што ће одрећи поверење свим министрима који не буду у стању прибавити санкцију једном закону који је изгласан у парламенту, тиме парализати управну власт и на крају натерати круну да закон потврди. Тако би право краља на потврду била пука формалност, и дошло би до поремећаја равнотеже у законодавној, а тако и у целокупном систему власти.⁴¹ За републикански парламентаризам је влада коју бира парламентарна већина, за коју је карактеристичан надзор владе од стране скупштине и чињеница да је то влада партијских вођа које имају већину у парламенту. У монархијском парламентаризму је тешко говорити о влади већине с обзиром да министри уживају поверење парламента и круне.

Ако се усвоји гледиште да парламентаризам захтева, не само постојање народног представништва, већ и његову аутономију, као и да он зависи од обима буџетског права тог представништва и постојање владе парламентарне већине, односно политичке одговорности владе народном представништву, може се рећи да Видовдански устав одредбама санкционише систем ограниченог парламентаризма.⁴² Не само аутономија већ је и буџетско право Народне скупштине било по том Уставу у извесној мери ограничено јер је у случају распуштања Скупштине, краљ могао указом продужити стари буџет за четири месеца.

Дакле, услед овлашћења краља да продужи буџет за 4 месеца, он је могао осујетити политику одговорности министара распуштањем Скупштине и избором Владе политичке мањине. Те тако, парламентаризам према Видовданском уставу представља монархијски парламентаризам, али уз значајна ограничења.

³⁹ Устав, чл. 91. ст. 1.

⁴⁰ М. Владисављевић, *Парламентаризам према одредбама Устава*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4/1936, стр. 7.

⁴¹ М. Владисављевић, *нав. дело*, стр. 9.

⁴² Д. Јевтић, *Видовдански и Октроисани устав од 3. IX 1931 године*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2/1988, стр. 109.

Према Слободану Јовановићу, Влада као целина, по Уставу представља само саветодавно тело⁴³. Министри се могу дефинисати као они управни органи који стоје непосредно под краљем и који се не постављају за поједина звања него за поједине гране државне управе. Министри учествују у краљевим актима и то с једне стране, преко премапотписивања краљевских аката, а са друге стране у својству саветодавца круне. У погледу осталих инстанци управе истиче се округ као чиста управна јединица самоуправног карактера. Што се тиче носилаца чисто управне власти, то су велики жупан и окружни начелник и срески поглавар и старешина среске испоставе, и они су чисто државни органи. У њиховом постављењу самоуправна представништва немају никаквог удела – и за свој службени рад ти органи одговарају само пред надлежним министрима, а не и пред самоуправним представништвима. Постојећа самоуправа подчињена је надзору државне власти кроз надзор над актима или органима. Овај надзор се односи како на целисходност, тако и на законитост. Други вид потчињавања самоуправе представља и обављање послова пренетог делокруга. У том делокругу они имају према државној власти положај потчињених органа. Уместо да се налазе само под њеним надзором као у самоуправном делокругу, они се налазе под њеним наредбама и упутствима.

За принцип рада управе постављено је начело да њена акта морају да почивају на одредбама важећег Устава и закона. Управно судство, а нарочито Државни савет, били су дужни да то обезбеде. Међутим, у бирократској централистичкој структури, ово начело законитости је нужно уступило место принципу целисходности. Ово је довело до стварне свемоћи управе у државном животу старе Југославије.

У оквиру дванаестог одељка „Уставне измене и наређења“, установљен је прелазни режим, за наредних пет година, који се законом могао продужити. Између осталог, предвиђени прелазни режим тицао се преоријентације управе. На челу покрајина се налази намесник постављен од стране краља, на предлог министра унутрашњих послова, и делује као њихов потчињени орган. Међутим, новим законским одредбама се никакве нове надлежности не могу поверавати покрајинским органима. Другостепени органи ових управа су покрајинска министарства, а тамо где се покрајина појављује као последња инстанца, постоји још и право жалбе Државном савету, али само у административним споровима. Влада се обавезује да најдаље за четири месеца поднесе предлог о подели земље на области, а Скупштина да то реши за три месеца, јер ће у противном бити примењен краћи поступак за уједначавање законодавстава. Уколико се поступак не оконча у предвиђеном року, административно - територијална подела извршиће се уредбом.

⁴³ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1995, стр. 535-536.

6. Закључак

Након ратног пустошења, свеопште глади и болести, народи су се нашли у новом државном оквиру, препознавајући своје интересе и постављајући циљеве. Делили су их, али истовремено и сједињавали, историја, вера и традиција, те су новостворену државу, кризе око националних идентитета и државног уређења, потресале од почетка до краја.

Након формирања и доношења Видовданског устава, Краљевина Срба Хрвата и Словенаца требало је учврсти међународни статус и дефинише границе. Прилике које су претходиле формирању државе, као и сам акт формирања, указивали су на конгломерат правно дискутабилних односа који су изазивали међународну пажњу и противљење великих сила, као и на потребу учвршћивања веза и оснаживања заједнице словом Устава и, испоставиће се, јаком централном власти. Свакако, можемо рећи да су политичка дешавања пре и након доношења Устава, представљала огледало речених различитости народа и један од најбурнијих периода наше историје. Нови државни оквир са различитим правним, политички и привредним системима, деловао је хаотично. Установљено начело поделе власти, представљао је параван краљевој власти са апсолутно доминантном позицијом у организационој шеми државних функција.

Сам назив управна власт, одговарао је реалним приликама – краљ са себи потчињеним министрима, уз значајна овлашћења у законодавној и судској сфери, на свим нивоима територијалне организације, управљао је Краљевином, са благо речено, ограниченим парламентаризмом и задацима и овлашћењима који су ову функцију власти чиниле извршном. Краљева власт се простирала на цивилно и бојно поље живота државе, као и спољну и унутрашњу сферу у време редовних и ванредних прилика. Доминација краља и његов чест „излазак“ изван оквира Устава резултирао је све већом централизацијом и на крају, државним ударом и завођењем личне диктатуре краља Александра Карађорђевића.

Свакако, Видовдански устав представља правни и историјски храм нашег народ. Настао као резултат борбе за независност, осведочену несагледивим погибијама и свеопштим страдањима како нашег, тако и других народа, великих правничких, дипломатских, политичких и уопште интелектуалних напора, овај Устав је уткан у изградњу нашег националног и уставног идентитета, те му се треба чешће враћати и анализирати га. Његове одредбе садрже поруке: ванвременска знања, правно-техничка умећа и решења, али и прилике које треба да остану у историји као подсетник за изградњу мирне, институционално-политички стабилне, у праву једнаке будућности државе.

*Dordije Blažić, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of State and European Studies in Podgorica
Anika Kovačević, Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

EXECUTIVE AUTHORITY IN THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

The author analyzes the provisions of the Vidovdan Constitution which regulate the position and competence of the executive branch. With the Vidovdan Constitution, the Kingdom of Serbs Croats and Slovenes was proclaimed a constitutional parliamentary and hereditary monarchy in which the King has a central constitutional position and the position of an undisputed holder of executive power. The executive power is made available to the king, which is exercised by the ministers for him, with him and his subordinates. Ministers form the Council of Ministers (Government) and are at the head of certain administrative departments. Although the Constitution proclaimed parliamentarism, there was no classic parliamentary responsibility of ministers before the Assembly. The king was a political factor that enters the field of competence of other holders of power, and thus the division of power provided by the constitution "falls away". The king's power extends to the civil and military field of life of the state, to the external and internal spheres. Although the adoption of the Vidovdan Constitution aimed to create a unified system of organization and division of power, the internal state and political situation in the country, after the adoption of the Constitution, became more complicated and filled with frequent ministerial crises and conflicts of political parties. The King's domination and his frequent "going out" outside the constitutional framework resulted in increasing centralization and, in the end, a coup d'etat and the establishment of King Alexander Karadjordjevic's personal dictatorship.

Keywords: *executive power, king, ministers, division of power, parliamentarism.*

IV ЛЌУДСКА ПРАВА

IV HUMAN RIGHTS

*Др Маја Настић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу*

УДК: 342.8:342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.267N

ЗАШТИТА ИЗБОРНОГ ПРАВА ПО ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ*

Резиме

Полазећи од тога да изборно право представља основно политичко право али и да је важан елемент изборног система, у раду анализирамо како је обезбеђена заштита овог права у уставноправним оквирима који су постављени пре једног века доношењем Видовданског устава.

Развојни пут изборног права је развојни пут демократије те се кроз механизме његове заштите може закључивати о степену развоја демократије и у којој мери се настоји обезбедити исправност избора. Структура рада опредељена је тако да најпре посматрамо нормативни оквир остваривања изборног права. Након тога, заштита изборног права биће анализирана са аспекта материјалноправних и процесноправних гаранција.

Циљ рада је утврдити основна обележја заштите изборног права како би се из тог угла сагледао степен развоја демократије.

Кључне речи: изборно право, избори, бирачки списак, Народна скупштина

1. Уводни део

О изборима и изборном праву у Србији може се говорити тек након образовања Народне скупштине као посебног органа. Први пут одредбе о томе налазимо у Закону о Народној скупштини (1858); док је први устав којим је регулисано изборно право Намеснички, односно Устав Кнежевине Србије из 1869. Врло развијене одредбе о изборном праву садржане су у Уставу Краљевине Србије из 1888. Уставом су регулисани активно и пасивно бирачко право, услови за привремени губитак бирачког права, али и нека питања која ретко чине уставну материју. Готово сва најважнија питања у уставној материји била су уређена Уставом, чиме се није остављало много простора за законодавно

* Рад је резултат истраживања на пројекту који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (број уговора 451-03-9/2021-14/200120)

регулисање. Разлог томе је што се претпостављало да ће у скупштини једна странка бити надмоћна и оваквим решењима требало је спречити њен претеран уплив у овој важној области.¹ Овако дефинисана изборна правила представљала су важну подлогу за креирање одговарајућих решења у држави Срба, Хрвата и Словенаца.

Видовдански устав је „хронолошки први Устав модерне југословенске државе“², који је у великој мери настао под утицајем Устава Србије из 1903. године, али и неких страних уставних текстова тога времена, пре свега Вајмарског устава.

Питање избора и изборног система утолико је било комплексно за решавање с обзиром да се преко овог питања прелама и сложеност наше тадашње државе. Наиме, пре уједињења било је неколико правних подручја са различитим изборним системима, и са посебним локалним скупштинама³. Србија и Црна Гора као независне државе имале су своја народна представништва. Босна и Херцеговина је Уставом од 1910. добила Сабор; свој локални Сабор имале су и Хрватска и Славонија. Покрајина насељена Словенцима била је подељена на шест области⁴ које су имале свака свој Сабор, поред заједничког Сабора у Бечу. Једино Војводина, којој је 1910. године, укинут Народно-црквени сабор у Сремским Карловцима није имала свој Сабор, већ је била директно потчињена Мађарској⁵. Само је Србија познавала пропорционални изборни систем, док је у свим другим деловима избор организован по принципу већинских избора. Тајно право гласа било је познато у Србији, Словенији и Босни и Херцеговини, док је у осталим деловима новостворене државе гласање било јавно.

Различита регулативна о политичким правима, укључујући и изборно право, специфично правно-културно окружење у коме су се та правила развијала на појединим правним подручјима, отежавали су унификацију регулативе о политичким правима⁶.

2. Нормативни оквир остваривања изборног права

Када говоримо о новоствореној држави Срба, Хрвата и Словенаца нормативни оквир остваривања изборног права постављен је најпре Уставом истоимене државе, усвојеним 28. 06. 1921. У контексту изборног права релевантно је више уставних одредби. Изборно право није регулисано у оквиру

¹ Д. Поповић, *Изборни ред у Краљевини Србији под парламентарним системом*, У: Избори у условима вишестраначког система, 1990, стр. 38.

² А. Фира, *Видовдански устав*, Београд, 2011, стр. 1.

³ Д. Павловић, *Изборни систем по Видовданском уставу* (докторска дисертација), Правни факултет, Београд, 1939, стр. 13.

⁴ Крањску, Штајерску, Корушку, Горицу с Градишком, Истру и Трет са околином.

⁵ Д. Павловић, *op.cit.*, стр. 13.

⁶ Kosnica, Protega, *Politička prava u Kraljevini SHS*, Pravni vjesnik, br. 1/2019, str. 147.

другог одељка, чији је наслов основна грађанска права и дужности, већ се одредбе о томе могу наћи у седмом одељку, који говори о Народној скупштини. Уставом су тако утврђени услови за уживање активног и пасивног бирачког права, привремени губитак бирачког права, забрана кандидовања за чиновнике, док су сва остала релевантна питања препуштена законодавном обликовању. Треба рећи да се о овом одељку није много дискутовало на пленуму Уставотворне скупштине, што је необично с обзиром на важност ових питања за функционисање народног представништва.⁷ У ширем смислу, за остваривање и заштиту изборног права од значаја су и друге одредбе Устава, попут оних о судству, садржаних у деветом одељку.

У новоствореној држави једно од најважнијих питања односило се на припрему избора за Уставотворну скупштину Краљевине СХС. У том смислу, најпре је донет Закон о избору посланика за Уставотворну скупштину од 28. новембра 1920. Овим законом уређена су, између осталог, питања која се односе на изборне округе, кандидатске листе, гласачка места и бирачке одборе. Закон је израђен по угледу на стари српски изборни закон, али тако да је прилагођен новим приликама и потребама⁸. Иако је овај закон донет ради спровођења избора за Уставотворну скупштину, његова важност је у прелазним одредбама Устава продужена до доношења новог изборног закона, док је Уставотворна скупштина изабрана по овом закону претворна у обичну законодавну скупштину.

Међу првим законима које ова Скупштина донела јесте Закон о избору народних посланика за Народну скупштину од 27. јуна 1922. године. Забележено је да је овај закон усвојен уз велико противљење опозиције, и да је од 419 посланика гласању присуствовало свега 164 посланика, од којих је 5 било против⁹. По овом закону спроведени су сви избори одржани под Видовданским уставом: 1923, 1925 и 1927. године. Чињеница да је изостала шири сагласност релевантних политичких представника приликом усвајања изборног закона, баца сенку на изборе који су одржани по њему.

Закон о бирачким списковима усвојен је 30. маја 1922. године, такође је важан у контексту теме којом се бавимо. Наиме, избори посланика за Уставотворну скупштину вршили су се по бирачким списковима направљеним *ad hoc*. Овим законом уводе се стални бирачки спискови, по којима се спроводе како избори за Народну скупштину тако и за обласне и среске скупштине и општинске часнике.

⁷ „Ово утолико пре, што су приликом гласања о Уставу у појединостима, у знак протеста, били напустили Скупштину, осим посланика Хрватске републиканске сељачке странке, који нису ни долазили у Уставотворну скупштину, и чланови Народног клуба, Југословенског клуба, као и посланици комунисти”. Наведено према Д. Павловић, *op.cit*, стр. 41.

⁸ Д. Павловић, *op.cit*, стр. 27.

⁹ Н. Поповић, Српске парламентарне странке у Краљевини СХС 1918-1929, Историја 20. века, 2/2008, стр. 95.

3. Заштита изборног права - материјално правне гаранције

Основно полазиште на коме заснивамо овај концепт наслања се на сложену природу изборног права, које у себи обухвата више права. Активно бирачко право и пасивно бирачко право јесу његове есенцијалне компоненте, а на темељу Видовданског устава препознајемо и право на упис у бирачки списак и право кандидовања.

3.1. Ко има право да бира

„Активно изборно право, или краће речено бирачко право значи право учешћа у изборним радњама које имају за циљ да одреде народне посланике”.¹⁰ Услови за уживање бирачког права утврђени су Уставом. Бирачко право има сваки држављанин по рођењу или прирођењу, ако је навршио 21 годину.¹¹ Бирачко право је опште, или тачније можемо говорити о општем бирачком праву за мушкарце. Право бирања посланика за Народну скупштину има сваки мушкарац, који је до почетка састављања бирачких спискова навршио 21. годину и који је у том часу био држављанин Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца¹². Видовдански Устав није одређивао у ком моменту треба да буду навршене наведене године. То је прецизирано изборним законом, те се право бирања посланика признаје оним лицима који су до почетка састављања бирачких спискова навршила 21 годину. Пунолетство добијено по прописима грађанског законика пре 21 године (еманципација) не би имало утицаја на стицање бирачког права¹³.

Правило да је бирачко право доступно само грађанима који се налазе у одређеном старосном добу, задржано је и данас. Управо, међу ограничењима заснованим на компетенцијама најчешћа су она која се тичу старосне доби.¹⁴ Развојем изборног права ова граница се полако спуштала, али је она и данас везана за стицање пунолетства.

Држављанство је израз везе која постоји између грађанина и државе и суштински је симбол припадности заједници. Држављанство је до данашњих дана опстало као услов остваривања бирачког права. То истовремено значи да правила која се тичу држављанства директно утичу на то коме ће ово право бити

¹⁰ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1924, стр. 77.

¹¹ Чл. 70 Устава.

¹² Чл. 9 Закона о избору народних посланика за Народну скупштину Краљевине СХС.

¹³ С. Јовановић, *op.cit*, стр. 79.

¹⁴ М. Настић, *Допуштена ограничења у погледу остваривања општег бирачког права*, У: Е. Шарчевић, (ур). *Реформа изборног система у Србији*, 2015, Сарајево, стр. 181.

признато. Овај услов у контексту новостворене државе троименог народа имао је посебан значај и томе је посебна пажња посвећена у оквиру изборног закона (чл. 9). У смислу овог закона држављанима Краљевине сматрају се сви који су били држављани Србије и Црне Горе до 1. децембра 1918. године и сви који су до овог датума има држављанство у Хрватској, Славонији и Далмацији, припадништво у Босни и Херцеговини или домовинско право (чланство, завичајност) у којој од општина или делова општина југословенских земаља, што су припадале у власт Краљевине СХС. Најзад држављанима се у смислу овог закона сматрају „сви они по племену и језику Словени, који су се до почетка састављања бирачких спискова у којој општини Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца стално настанили”¹⁵. То значи да су све руске избеглице могле бити уписане у бирачке спискове оних општина која би их примила за своје припаднике. Ова одредба изборног закона, по мишљењу Слободана Јовановића, није у сагласности са Уставом јер Устав везује бирачко право за држављанство, а изборни закон га везује за сталну настањеност у општини и даје га људима који нису наши држављани.¹⁶

Међутим, изборно право није било признато оним становницима Краљевине СХС изван Србије и Црне Горе, који су по уговорима о миру са Немачком, Аустријом и Мађарском имали право опције за своје националне државе¹⁷, као и онима који су се иселили из Јужне Србије пре новембра 1915. године, а били су дотле турски поданици. Уговори о миру не дају наше држављанство свим оним лицима која су на дан 1. децембра 1918. имала завичајно право и којој од области што су припадале нашој држави. Уговори о миру дају наше држављанство само оним лицима која су завичајно право прибавила до 01. 01. 1910. године, а сви они који су завичајно право стекли након тога „морају нарочито молити за пријем у наше држављанство”.¹⁸ Наведени пропис изборног закона, дакле, мора се тумачити имајући у виду уговоре о миру, јер у супротном бирачко право би имала и лица која по уговору о миру нису наши држављани, што би било супротно Уставу¹⁹. На примеру ове норме може се видети сва комплексност различитих правних подручја која су чинила прву југословенску државу и вишеслојност у одређивању везе између државе и њених становника.

Имајући у виду овако постављене услове за уживање бирачког права, право гласа у целој држави имало је скоро $\frac{1}{4}$ становништва (24,7%). Тако низак проценат становништва, који има право да учествују у доношењу најважнијих политичких одлука, данас је неприхватљив. Међутим, у поређењу са другим државама тог времена, не уочавају се значајна одступања. Број бирача у већини

¹⁵ Чл. 9 ст. 2 Закона о избору народних посланика за Народну скупштину Краљевине СХС

¹⁶ С. Јовановић, *op.cit.*, стр. 79.

¹⁷ Ово ограничење обухватало је знатан број Немаца, Мађара, Румуна и Италијана, који су имали право опције за своје матичне државе, тзв. оптанти. Видети Н. Поповић, *op.cit.*, стр. 90

¹⁸ С. Јовановић, *op.cit.*, стр. 78.

¹⁹ *Ibidem*.

држава варирао је између 20% и 25% према томе како је постављена старосна граница за стицање бирачког права и у зависности од демографских прилика у земљи²⁰. У земљама које су право гласа признавале и женама, тај проценат ишао је и до 50%.

Бирачко право имало је карактер првог субјективног права, чија реализација зависи од воље самог титулара. Појединцима је дата слобода да гласају или не гласају, а бирачко право може да служи и њиховим личним интересима, иначе се другачије не би могла разумети дуга и тешка борба, која је вођена за добијање бирачког права.²¹

3.2. Изборно право жена

Видовдански устав је први устав у развоју уставности који садржи одредбу о праву гласа жена.²² Устав није изричито признао право гласа женама, али је оставио могућност да ово право буде регулисано законом. Дакле, трећи услов за уживање изборног права, мушки пол, могао је укинут законом, јер је Устав остављао простора за то следећом формулацијом: закон ће решити о женском праву гласа.²³ Изборни закон ово питање решио је негативно, прописујући да право гласа имају (само) мушкарци.

Дебата о томе да ли жене треба да имају право гласа у првој заједничкој држави Срба, Хрвата и Словенаца отворена је већ у првој години њеног постојања.²⁴ Политичке странке су према овом питању имале различита мишљења. Народни радикали су се томе оштро супротстављали сматрајући да жене треба да се најпре изборе за остала права, нпр. за равноправност при наслеђивању или за једнаку плату за једнаки посао²⁵. Таквог става били су и посланици Народног клуба, док је према мишљењу Словенске људске странке било потребно изједначити жене и мушкарце²⁶. Као резултат свих ових супротстављених ставова закон који би требало да ово питање регулише није донет под Видовданским уставом. Наиме, изборни закон из 1922. године задржао је одредбу садржану у Закону о избору посланика за Уставотворну скупштину и као један од услова утврдио мушки пол. Уставом остављену

²⁰ У Аустрији, после реформе од 1907. квота бирача једва прелази 20%, јер се право гласа стицало са навршене 24 године. У Француској је та квота око 25%. Извор: Ј. Костић, Статистика избора, стр. 16.

²¹ Ђ. Тасић, О бирачком праву и односу бирача према претставницима, Мјесечник, 1925.

²² Г. Дракић, *Нису га ни тражиле! О питању женског права гласа у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2019, стр. 101

²³ Чл. 70 ст. 3 Устава.

²⁴ Г. Дракић, *op.cit*, стр. 81.

²⁵ B. Balkovec, *Izborna zakonodavstvo prve jugoslovenske države (1918.-194.)*, Časopis za suvremenu povijest, br. 1/2016, str. 200.

²⁶ *Ibidem*, стр. 201.

могућност да „реши“ о праву гласа жена закон није искористио. Женама у Србији ће право гласа бити признато тек након Другог светског рата. Међутим, не треба потцењивати чињеницу да је Видовдански устав препознао проблем искључености жена из бирачког права као основног политичког права²⁷.

Пре Првог светског рата ретке су биле државе које су женама признавале право гласа. Са изузетком држава крајњег севера Европе, жене су у осталим државама биле потпуно искључене из политичког живота. Међутим, улога коју су одиграле у Првом светском рату, водило је промени у њиховом друштвено-економском положају и признавању права гласа у многим европским државама. У неким држава је то право женама признато под истим условима као и мушкарцима²⁸, а другима је жена признато право гласа али под посебним условима који нису важили за мушкарце²⁹.

3.3. Губитак бирачког права

Видовдански устав уредио је услове за привремени губитак бирачког права³⁰. Обухваћене су четири категорије лица. Прву чине лица која су осуђена на робију (тамницу). Другу, лица која су осуђена на губитак грађанске части. Затим, лица која су под стециштем и лица под старатељством. Наведена лица лишена су бирачког права за време трајања околности које су довеле до губитка права. Пету категорију додао је изборни закон и тиче се изборних кривичних дела. Уз одређене осуде, кривци ће се осудити и на губитак права бирања посланика најмање за 5 година, а највише за 6 година. Када осуда губитка права на бирање посланика иде уз осуду затвора, време за њу, на које је кривац осуђен, рачунаће се од дана издржане или опроштене осуде затвора.³¹ Овим је отворено питање да ли поред оних узрока губитка бирачког права које је Устав предвидео, изборни закон може додаје нове узроке? Слободан Јовановић је става када је већ Устав исцрпно побројао како услове бирачког права тако и узроке услед којих се губи то право, он не може, у том погледу, бити допуњаван законом.

Може се приметити да је изборни закон недоследан у разради уставних одредби; са једне стране; законом се постављају додатни услови које Устав није

²⁷ *Ibidem*, стр. 125.

²⁸ Ове државе су биле малобројне а репрезентативан пример је тадашња Руска федерација. Наиме Устав РСФСР је гарантовао опште и једнако бирачко право и искључивао дискриминацију према полу. Видети М. Пајванчић, *Бирачко право жена*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1-3/1997, стр. 30.

²⁹ Тако је у Белгији право гласа припадало само оним женама чији су мужеви погинули за време рата и које су за време рата биле затворене из политичких разлога; ако погинули мушкарци нису били ожењени бирачко право би било признато њиховим мајкама. Видети Ј. Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Загреб, 1950, стр. 234.

³⁰ Чл. 71 Устава.

³¹ Чл. 101 Закона о избору народних посланика.

препознато, а са друге стране, изборни закон не користи Уставом отворену могућност да право гласа призна и женама.

Официри, активни и у недејству, као и подофицири и војници под заставом, не могу вршити бирачко право, ни бити бирани³². Наведена лица задржавају изборно право, али како су бирачка и војна служба инкомпатибилне они их не могу вршити истовремено. Пословна способност није изричито утврђена услов за уживање изборног права, али су ова лица привремена лишена изборног права.

3.4. Право на упис у бирачки списак

Бити уписан у бирачки списак је од суштинског значаја за остваривање активног и пасивног бирачког права и права на кандидовање. Основна правила о остваривању овог права регулисана су посебним, Законом о бирачким списковима од 30. 05. 1922. године. Избори посланика за Уставотворну скупштину вршили су се по бирачким списковима који су направљени *ad hoc*. У том смислу, доношење посебног закона којим се уведе стални бирачки спискови, по којима се спроводе како избори за Народну скупштину, тако и за обласне и среске скупштине, представља значајан корак напред.

У сталне бирачке спискове уписују се, по службеној дужности, сви који по закону имају бирачко право, ако су најмање шест месеци настањени у тој општини.³³ Чиновници и уопште сви јавни службеници уписују се у бирачки списак оне општине у којој стално живе „без обзира на то, где плату примају и да ли им је службовање везано за путовања“³⁴ Како би се обезбедило поштовање принципа једнаког бирачког права, лице које има бирачко право може бити унето у бирачки списак само у једној општини. За вођење бирачких спискова задужени су општински судови (општинска поглаварства, општински уреди) и они врше њихово редовно ажурирање сваке године у периоду од 01. до 31. јануара³⁵. Тако исправљени стални бирачки списак, суд шаље надлежном првостепеном суду на потврду. Том приликом, првостепени суд врши само формални надзор.

Исправке сталних бирачких спискова по службеној дужности у случају када се избори одржавају у периоду од 01. јануара до 25. фебруара, одлажу се за период после избора и предвиђени рокови почињу да теку десетог дана од дана избора. Важно је указати и на чињеницу да су бирачки спискови излагани на увид на јавности, тако да је свако имао право да га „прегледа, препише, обзнани и штампа и да, било за себе, било за другог, тражи његову исправку“.³⁶

Заштита права на упис у бирачки списак остваривала се подношењем захтева за исправку, која се могла тражити непосредно или усмено од

³² Чл. 70 ст. 2 Устава.

³³ Чл.1 ст.3 Закона о бирачким списковима.

³⁴ Чл.1 ст. 3 Закона о бирачким списковима.

³⁵ Чл.2 Закона о бирачким списковима.

³⁶ Чл. 5 Закона о бирачким списковима.

општинског суда или писмено од првостепеног суда. Исправка бирачког списка могла се тражити по правилу током целе године. Право на захтева исправку бирачког списка има свако: бирач и небирач, држављанин и странац, мушко и женско³⁷. Овде долази до изражаја општи интерес да бирачки спискови буду што тачнији. Међутим, када су избори расписани, захтев за исправку треба поднети у року од 15 дана од дана објављивања (обнародовања) бирачких списка. Општински суд имао је рок од пет дана за доношење решење по захтеву. Уколико не би донео решење у наведеном року, сматрало би се да је захтев одбио. У том случају, подносилац захтева се за заштиту свог права може обратити првостепеном суду, који је друга и последња инстанца одлучивања по овим захтевима.

Бирачи који нису уписани у бирачки списак не могу да гласају, тако да бирачки списак, као и данас, представља доказ о постојању бирачког права. Лице које испуњава услове за уживање бирачког права, али које није уведено у бирачки списак лишен је могућности гласања услед тога што „није испунио претходне формалности које се траже за употребу тог права. Он није лишен бирачког права, него је лишен могућности гласања.“³⁸

3.5. Ко може бити посланик

Попут бирачких, и посланички услови су детаљно наведени у Уставу. За посланика у Народној скупштини може бити изабран само онај, који има бирачко право, без обзира да ли је уведен у бирачки списак. Од сваког се посланика траже ови услови: 1) да је држављанин по рођењу или прирођењу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Прирођени држављанин, ако није народно српско-хрватске-словеначке, мора бити настањен најмање десет година, рачунајући од дана прирођења; 2) да је навршио 30 година; и 3) да говори и пише народним језиком.³⁹

Док се за вршење активног изборног права, по одредбама изборног закона, захтева и да је бирач уведен у стални бирачки списак, код пасивног изборног права се тај услов не тражи имајући у виду изричиту уставну норму о томе. Уставом није предвиђена категорија квалификованих посланика, коју су познавали ранији уставни, а која је била садржана и у Закону о избору народних посланика за Уставотворну скупштину. Услови за пасивно изборно право су пооштрени услови за активно бирачко право. Овако утврђени уставни оквир уживања посланичке способности, проширен је Законом о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 03. августа 1922. Наиме, сходно овом Закону (чл. 18) она лица која припадају комунистичкој партији не могу бити народни

³⁷ Д. Продановић, *op.cit*, стр. 60.

³⁸ С. Јовановић, *op.cit*, стр. 99.

³⁹ Чл. 72 Устава.

посланици. Поменути закон одузео је комунистима посланичко право непосредним путем, онако како га је Устав одузео држављанима испод 30 година, или држављанима који не знају да читају и пишу народним језиком.⁴⁰ Тиме је законодавац, још једном, изашао из оквира који је уставом постављен.

Уставом није фиксиран број посланика који улазе у састав једнодомног народног представништва. Уместо тога, Устав је прописивао да се на сваких 40.000 становника бира по један посланик. Ако вишак становника у једној изборној јединици буде већи од 25. 000 бираће се и за тај остатак један посланик.⁴¹ Број становника који се користи у изборне сврхе је који је установљен при попису становништва од 1910. године.

Пасивно бирачко право реализује се у поступку кандидовања представника, као једне од важних фаза изборног поступка. У том смислу, препознајемо право кандидовања као један од елемената изборног права. Можемо говорити о активном и пасивном праву кандидовања. Активно право кандидовања обухвата овлашћење субјеката да предлажу кандидате за посланика, а пасивно право кандидовања обухвата посланичку способност и права која припадају кандидату за посланика.⁴² Активним правом кандидовања располажу сви који су уписани у сталне бирачке спискове.⁴³

У контексту остваривања пасивног права кандидовања поменућемо да Видовдански устав познаје институт неизборности и институт инкоматибилности. Институт неизборности везује се за чиновнички положај. Видовдански устав препознаје у том смислу три категорије чиновника. Прву категорију чине полицијски, финансијски, шумарски и чиновници Аграрне реформе, који не уживају пасивно право кандидовања, осим уколико нису напустили чиновничку службу годину дана пре расписивања избора. Другу категорију чине остали чиновници, који врше јавну власти, који се не могу кандидовати само у изборном округу своје територијалне надлежности. *Ratio legis* ове одредбе је да се отклони утицај државе власти на слободу избора⁴⁴. Наиме, чиновник који врши јавну власт може поступати на тај начин да утиче на слободу одлучивања грађана при избору кандидата и њихову слободу гласања. Поставило се питање да ли се за народне посланике могу кандидовати чланови Државног савета, Главне контроле и Касационог суда, с обзиром да се њихова територијална надлежност простире на више изборних округа. Одговарајућа норма садржана је у Закону о чиновницима (чл. 95), који је ово питање решио

⁴⁰ С. Јовановић, *op.cit.*

⁴¹ Чл. 69 ст. 2 Устава.

⁴² М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 1999, стр. 82-85.

⁴³ Чл. 37 Закона о избору народних посланика.

⁴⁴ Б. Протић, *Закон о бирачким списковима и Закон о избору народних посланика за Народну скупштину* (законски текст са објашњењима), Београд, 1927, стр. 53.

негативно.⁴⁵ У наведеном члану садржана је и санкција у виду губитка службе за чиновнике које се кандидују супротно Уставу и изборном закону.

Изборни закон детаљније се бави реализацијом права кандидовања. Тако, кандидатске листе у сваком изборном округу (вароши) могу предложити најмање 100 бирача. Начин реализације права кандидовања диктиран је типом изборног система који је у примени. У том смислу, напоменућемо да је Закон о избору народних посланика за Народну скупштину напустио пропорционални изборни систем, који је био садржан у Закону о избору посланика за Уставотворну скупштину. Законом из 1922. уведен је изборни систем који комбинује пропорционални и већински изборни систем, с једне стране, а са друге комбинује бирање по окрузима са бирањем по срезовима.

Избори се врше по територијалним јединицама који се зову изборни окрузи⁴⁶. Приликом дефинисања изборних округа полазило се постојеће поделе на административне или судске јединице. Изборни округ дели се на изборне срезове, и то на онолики број колико се бира посланика у округу, умањеног за један јер је у сваком округу биран и по један носилац листе, који није могао бити кандидат ниједног среза. Гласање се у ствари врши у сваком изборном срезу за среског кандидата. То је имало за последицу да политичке партије у предлагању кандидата не могу занемарити расположење бирача. Утицај бирача посебно је видљив у расподели посланичких мандата. Наиме, освојени посланички мандати који су припали једној кандидатској листи расподељују се тако да се мандат најпре додељује носиоцу листе, а затим среским кандидатима који су добили највише гласова⁴⁷. Додатно, како се утицај бирача малих срезова не би изгубио у односу на велике срезове, дата је могућност да два мала среза предложи једног кандидата. Утицај партије долази до изражаја код постављања носиоца листе, и обично је то истакнута политичка личност.

Изборним законом прописан је правило да се нико не може кандидовати у више од три изборна места. У таквим случајевима, када један кандидат буде изабран у више изборних места, има рок од три дана да се изјасни у ком месту се прихвата посланичке функције.

⁴⁵ *Ibidem*, стр. 55.

⁴⁶ Цела земља је подељена на 56 изборних окурга, до којих 18 спадају на северну, предкумановску Србију, 12 на Јужну Србију, 9 на Хрватску и Славонију, 6 на БиХ, 5 на Војводину, 3 на Славонију, 2 на Далмацију, 1 на Црну Гору. Извор: Л. Костић, *Статистика избора народних посланика Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, одржаних 18 марта 1923. године, Београд, 1924, стр. 9.

⁴⁷ По старом изборном систему, предлагачи кандидатске листе морали су утврдити, не само имена кандидата, него и ред по коме ће се они узимати за посланике; то је изазивало велике свађе међу кандидатима, и често било узрок цепању листе. Зато је сада остављено да се ранг кандидата одреди на самим изборима, према њиховом личном броју гласова. Наведено према С. Јовановић, *op.cit*, стр. 137.

Уставом је утврђена неподударност посланичког мандата са приватноправним односима посланика према држави⁴⁸. Народни посланици не могу бити у исто време државни лиферанти или државни предузимачи.⁴⁹ Када наступи овај случај, као и када долази до престанка мандата у општем смислу, верификациони одбор у року од месец дана подноси о томе извештај Скупштини. Ако у том року одбор не поднесе извештај, Председништво Скупштине саопштава на првој наредној седници да је посланичко место упражњено, о чему Скупштина доноси решење.⁵⁰

Уколико се народни посланици током трајања мандата прихвате државне службе губе посланички мандат. У том смислу није довољно да је посланик постављен за чиновника, већ ће бити неопходно и да се прихватио државне службе. Ова одредба се не односи на министре, који остају и без новог избора народни посланици⁵¹. У контексту инкомпатибилности, као спорно питање појавило се питање да ли је посланички мандат спојив са положајем председника општине.⁵²

4. Заштита изборног права - институционалне гаранције

У оквиру овог дела биће анализирана заштита изборног права посматрана са аспекта институционалних гаранција. У том смислу посебна пажња биће посвећена свим оним органима, који су укључени у заштиту било ког од наведених изборних права.

4.1. Улога органа за спровођење избора у заштити изборног права

Спровођење избора је у надлежности бирачког одбора и главног бирачког одбора. Бирачки одбор задужен је за спровођење гласања на сваком бирачком месту. Бирачки одбор састављен је од једног општинског одборника⁵³, по једног представника кандидатских листа и једног судије, односно свршеног правника или судског чиновника, а коме ће бити поверена улога председника бирачког

⁴⁸ *Ibidem*, стр. 65.

⁴⁹ Чл. 72 ст. 2 Устава.

⁵⁰ Чл. 16 Закона о избору народних посланика за Народну скупштину.

⁵¹ Чл. 18 Закона о избору народних посланика за Народну скупштину.

⁵² То питање покренуто је 1923. године приликом избора Добр. Митровића, председника београдске општине, за народног посланика, и 1926. године, приликом избора Др Косте Кумундија, народног посланика за председника београдске општине. Наведено према Б. Протић, *op.cit.*

⁵³ који има право гласа за скупштински избора, и који је изабран од стране општинског одбора.

одбора. Председнике бирачких одбора из реда судија, односно судске чиновнике и свршених правника именује Државни Одбор за свако бирачко место најкасније у року од 35 дана од дана доношења указа о изборима. У недостатку поменутих лица, Државни одбор за председника бирачког одбора може одредити у првом реду сва лица која су завршила било који факултет; ако ни њих нема довољно, онда и лица која су завршила било коју стручну школу, под условом да нису у полицијској служби.⁵⁴ Изборним законом детаљно су уређена правила у вези са руковањем изборним материјалном.

На самом бирачком месту за одржавање реда задужен је председник бирачког одбора. Како би гласање било слободно, забрањено је ступити на бирачко место под оружјем или оруђем са том наменом, а то се односи на службенике који по службеној дужности носе оружје. По Уставу, гласање је непосредно и тајно, и о томе се на бирачком месту стара бирачки одбор. У том смислу, није дозвољено гласање преко пуномоћника, осим ако није реч о бирачима који услед телесног недостатка не могу гласати. Бирачки одбор дозволиће гласање само оним лицима која су уписана у бирачки списак. Улога бирачког одбора у остваривању бирачког права долази до изражаја када су у питању неписмени бирачи, на чији ће захтев, председник или члан одбора прочитати сва имена на кандидатским листама. Сваки представник листе може бирачу казати којој партији или политичкој групи која кандидатска листа или кутија припада.⁵⁵ У изборном закону детаљно је регулисан поступак гласања помоћу куглица, а за спровођење ових правила задужен је председник бирачког одбора. Бирачки одбор након завршеног гласања отвара бирачке кутије и пребројава гласове (односно куглице). О свим спорним питањима која се јаве у вези са примањем гласова одлучује цео бирачки одбор.

Главни бирачки одбор формира се за сваки изборни округ у окружном месту и за сваку варош. Одбором председава један представник судске власти⁵⁶, а у састав улазе и по два представника сваке кандидатске листе. Главни бирачки одбор утврђује укупан број гласова, тако што сабира број гласова по бирачким списковима и број гласова који је садржан у бирачким кутијама и забележен у записницима бирачких одбора. Изборни резултат се утврђивао на три различита начина, у зависности од тога да ли се ради о избору једног кандидата у изборном округу (вароши), или о избору листе кандидата. По наређењу главног бирачког одбора понављају се избори на оним бирачким местима на којима је дошло до нереда или услед других разлога. Одбор објављује изборни резултат, врши

⁵⁴ Чл. 53 Закона о избору народних посланика за Народну скупштину.

⁵⁵ Чл. 63 Закона о избору народних посланика за Народну скупштину.

⁵⁶ Овим одбором председава један од чланова Државног савета или Касационог суда у Београду или Врховног суда у Сарајеву или Стола седморице у Загребу или Стола седморице одељења Б. За Словенију и Далмацију у Загребу, или Великог суда на Цетињу или један од чланова Апелационих судова и то у Београду, Скопљу, Новом Саду, Банском столу у Загребу, виших земаљских судова у Љубљани и Сплиту, одређен коцком.

распodelу мандата и издаје пуномоћства изабраним посланицима. Извештај о резултатима изборима са подацима о броју уписаних и изашлих бирача, бројем гласова које се свака листа добила и именима изабраних посланика објављује се у службеном гласилу. На основу овако обављених извештаја главних бирачких одбора, Државни одбор ће саставити списак свих изабраних народних посланика и о томе обавестити Народну скупштину.

4.2. Заштита изборног права у поступку пред судом

Улогу суда у остваривању и заштити изборног права препознајемо у више фаза изборног поступка: у фази састављања бирачких спискова, приликом потврђивања изборних листа, као и приликом одређивања. Заштиту изборног права у поступку пред судом треба сагледати у светлу уставне одредбе којом је прокламована независност судства. У изрицању правде они не стоје ни под каквом влашћу но суде по законима.⁵⁷

Као што је раније поменуто, судије су, по правилу, председници бирачких и главних бирачких одбора и задужени су за спровођење избора у складу са законом. Улога судова углавном је превентивног карактера у смислу да у наведеним фазама изборног поступка воде рачуна да се све одвија у складу са важећим прописима. Треба напоменути да изборни закон посебно утврђује изборна кривична дела, о чему одлучују судови. Изборни закон разликује три категорије кривица; једне које могу учинити само јавни органи, друге које могу учинити само бирачи и треће, које може учинити свако. Ови поступци воде се као хитни, а тужбу могу поднети полицијске власти, приватни тужиоци или бирачки одбор.⁵⁸

У поступку кандидовања, улога судова огледа се у потврђивању листа кандидата. Том приликом, суд располаже правом формалног надзора као и када се подносе бирачки спискови. Суд проверава да ли је листа кандидата састављена онако како закон прописује и да ли садржи закон утврђене елементе. Суд најпре проверава да ли су лица потписана на листи предлагача заиста уписана у стални бирачки списак, да ли је кандидатура подржана довољним бројем потписа, те да ли постоји писмени пристанак свих кандидата. Кандидатску листу имају право да потпишу само они који су уписани у сталне бирачке спискове. Право оспоравања потписа има лице чије је име наведено и обавеза је суда да на овакве захтева одговара у усменој или писаној форми. Уколико се утврди да је лице потписано без свог пристанка, суд је дужан да га избрише и да о томе обавести једног од предлагача изборне листе. На листи кандидата могу бити само лица која имају бирачку способност, о чему се суд уверава увидом у стални бирачки списак. Пошто се суд увери да је по закону

⁵⁷ Чл. 109 Устава.

⁵⁸ Б. Протић, *op.cit.*, стр. 120.

испуњено све што се захтева за потврду примљених кандидатских листа, он на оригиналним листама ставља своју потврду⁵⁹.

Након судске потврде, листа кандидата добија своју кутију, у коју ће се на дан избора убацивати гласачке куглице. Међутим, уколико неко од предложених кандидата, у међувремену, умре или изгуби право да буде бирач, на његово место може се предложити други кандидат. Такав предлог мора бити подржан потписима оноликог броја бирача који је подржао листу у целини. Овакве измене могу се чинити све до пет дана пре избора и само од првобитних подносиоца листе.⁶⁰

4.3. Улога Народне скупштине у заштити изборног права

Изборним законом опредељена је централна улога Народне скупштине у заштити изборног права. Наиме, све изборне жалбе упућују се Скупштини било непосредно, било преко Министра унутрашњег дела. Активно процесно легитимисан на подношење жалбе је сваки бирач, а жалбу може поднети и Министар унутрашњег дела. Скупштина је била става да полицијске власти не располажу право непосредне жалбе у случају уочених изборних неправилности; али о томе треба да обавесте Министра унутрашњег дела, који је тим правом снабдевен. На жалост, улога полицијског апарата долазила је до изражаја у предизборним активностима, тако што су вршили притисак на бираче и опструисали деловање опозиционих странака.⁶¹

У Скупштини се као спорно појавило питање да ли право подношења жалбе припада сваком бирачу или то право бирачи који уживају бирачко право у изборном округу у коме су се десиле незаконитости. Скупштина је прихватила ово друго мишљење.⁶² Такође, Скупштина је имала право да испитује законитост и оних избора у погледу којих није поднета жалба. „Скупштина је и без постојања жалбе могла да улази у разматрање изборних аката, јер она по самим текстовима прегледа пуномоћства, а не само жалбе, и управо прегледа жалбе само зато што има да прегледа пуномоћства.“⁶³ Међутим, у пракси Скупштина се бавила само оспореним мандатима, што свакако није било добро решење.

Жалба се може поднети Народној скупштини све до момента решавања о дотичном избору, пошто није прописан рок.⁶⁴ Ценећи законитост избора Скупштина не цени правилност изборног поступка у целини. Имајући у виду да

⁵⁹ Б. Протић, *op.cit*, стр. 74.

⁶⁰ Чл. 42 Закона о избору народних посланика за Народну скупштину.

⁶¹ Н. Поповић, *op.cit*, стр. 95.

⁶² С. Јовановић, *op.cit*, стр. 165.

⁶³ М. Илић, Оверавање посланичких пуномоћства, Мисао, 1923. Наведено према Д. Павловић, *op.cit*, стр. 72.

⁶⁴ Б. Протић, *op.cit*, стр. 8.

је у надлежности судова да цене правилност бирачког списка и кандидатских листа, судски надзор у овој области искључује скупштински надзор. Међутим, код кандидатских листа надзор суда ограничен је на формалну исправност, односно суд се не бави питањем посланичке способности кандидата. Управо зато што ово питање није било расправљено код суда, оно може и треба да буде расправљено у Скупштини.⁶⁵

Народна скупштина укључена је у поступак верификације посланичких мандата и овде је искључена надлежност судова. Народна скупштина је у складу са одредбама Пословника о свим изборима, које већина Верификационог одбора није оспорила, решавала у целини. Дебата о томе није могла да траје дужи од једног дана. Скупштина је у овом поступку могла да потврди избор, да поништи избор, или да одложи доношење одлуке и „одређивала извиђај, да би се установила правилност, односно неправилност извршеног избора”.⁶⁶

У којој мери је Скупштина била у стању да решава спорове ове врсте, у околностима када је и сама била поприште оштрих вербалних, али и физичких сукоба је друго питање. Остало је забележено да је приликом оверавања пуномоћства долазило до честих злоупотреба и да је то био начин обрачунавања са политичким противницима⁶⁷. У таквим случајевима, Скупштина се првенствено руководила политичким, а не правним разлозима, тако да је исход одлучивања зависио од тога да ли је оспорен мандат посланика који припада скупштинској већини или мањини.

Међутим, највећи недостатак изборног закона је у томе што није садржао одредбе о накнадним изборима, у случају поништења мандата. Одредбе о томе биле су садржане у Закону о избору посланика за Уставотворну скупштину, али таква одредба није задржана у новелираном изборном закону. Сама Скупштина је констатовала ове недостатке Изборног закона, али никада није смогла снаге да их отклони.

5. Закључак

Сходно одредбама Видовданског Устава, изборно право је опште за мушкарце, једнако, непосредно и слободно. Први пут у националној историји уставности отворено је питање права гласа жена, али оно није добило одговарајући законодавни „епилог”. Општи је утисак да су одредбе о изборном праву и изборном систему по Видовданском уставу и пратећем изборном законодавству сачињена на „матрици прописа који су се примењивали у Краљевини Србији”.⁶⁸ Односно, да није уважена чињеница постојања троименог

⁶⁵ С. Јовановић, *op.cit*, стр. 166.

⁶⁶ Д. Продановић, *op.cit*, стр. 74.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ М. Ђорђевић, *Историјат избора у Краљевини СХС и Краљевини Југославији*, Страни правни живот, 3/2013, стр. 300.

народа. Избори нису били фактор уједињења већ још веће подвојености државе. Избори су били веома чести и „стварали су психозу привремености боравка на власти и у странкама и међу гласачком машинеријом”.⁶⁹ Тако се стварао неповољан амбијент за остваривање и заштиту изборног права и поред солидних како материјалних, тако и процесноправних гаранција. Нестабилна политичка сцена, низак ниво политичке културе, испреплетеност различитих интереса и проблема, много политичких странака одражавала се на остваривање изборног права. У прилог томе ишла је и чињеница да се Видовдански устав фрагментарно бавио изборним питањима, и да је многа од њих препуштао коначном законодавном обликовању, али су многа питања остала и непрепозната у постојећем законском оквиру.

*Maja Nastić, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Niš*

THE PROTECTION OF THE ELECTORAL RIGHTS ACCORDING TO VIDOVĐAN CONSTITUTION

Summary

Considering that electoral right is a fundamental political right and an important element of the electoral system, in this paper, we analyze how the protection of this right is ensured in the constitutional framework set a century ago with the adoption of Vidovdan Constitution.

The development path of electoral law is the development path of democracy and through the mechanisms of its protection, we can argue about the degree of development of democracy and the extent to which efforts were made to ensure the fairness of elections.

The structure of the paper is determined in such a way that we first observe the normative framework for exercising the electoral right. After that, the protection of electoral rights will be analyzed in terms of substantive and procedural guarantees. This paper aims to determine the basic features of the protection of the electoral rights, to take a look at the degree of development of democracy.

Keywords: *electoral right, elections, National Assembly, electoral evidence.*

⁶⁹ Љ. Петровић, *Елементи репресивне праксе у Краљевини СХС 1918-1929*, Историја 20. века, 1/2005, стр. 34.

*Др Дарко Симовић, редовни професор
Криминалистичко-полицијског Универзитета у Београду
Др Ивана Крстић-Мистрићеловић, ванредни професор
Криминалистичко-полицијског Универзитета у Београду*

УДК: 342.4(497.1)"1921"

DOI: 10.46793/zbVU21.285S

ПРОШИРИВАЊЕ ТРАДИЦИОНАЛНЕ УСТАВНЕ МАТЕРИЈЕ – СОЦИЈАЛНЕ И ЕКОНОМСКЕ ОДРЕДБЕ У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Резиме

Конституисање заједничке југословенске државе, као уосталом основни смисао доношења Видовданског устава, допринео је да одредбе о државном уређењу увелико засене друга обележја овог основног закона. Према је један од стереотипа о Видовданском уставу да је тај акт у великој мери копирао економско-социјалне одредбе Вајмарског устава, мање пажње је посвећено чињеници да је природа устава као највишег правног акта унеколико измењена. Компаративно посматрано, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца међу првима је устав као организационо-конститутивни акт надоградила елементима економско-социјалне повеље програмског карактера. Устав више није само конститутивни акт државе већ је истовремено акт који државу као политичку организацију преображава у социјалну и културну заједницу. При томе, мада је Вајмарски устав био узорни модел, видовдански уставотворац није обичан плагијатор већ је у многим решењима оригиналан. Особена уставна решења последица су комплексних друштвено-политичких прилика које је уставотворац морао да уважи да би устав уопште био донет.

Кључне речи: Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, Видовдански устав

1. Увод

Југословенска идеја коначно је остварена 1. децембра 1918. године. Међутим, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, будући сложен мозаик сједињених подручја, тек је требало да буде нормативно и стварно обједињена у функционалну државну целину. Уједно, југословенска држава започела је свој живот у неповољним послератним приликама, а консолидацију су истовремено отежавали спољашњи и унутрашњи фактори. Новостворена

држава имала се изборити за међународно признање у версајском систему у изградњи, за учешће своје делегације на Мировној конференцији и за повољан исход разграничења са суседним државама, истовремено настојећи да отклони потенцијалну опасност од примене чл. 51 Сен-Жерменског уговора о заштити мањина и одбрани се од совјетског револуционарног таласа који је претио. Сиромаштво, незапосленост и несташница основних животних артикала у поратним приликама отежавали су превазилажење наслеђених друштвених, економских, културних, политичких, националних, верских и правних разлика између покрајина од којих се Краљевина СХС састојала.¹ Од успеха у решавању изразито сложених проблема зависило је хоће ли тек створена држава бити мртворођенче или ће својим унутрашњим устројством и међународним статусом оправдати ујединитељске тежње југословенских народа. Изналажење адекватних решења која ће интегрисати југословенску државу у стабилну заједницу чинило је суштину уставног питања. Развој уставног питања се током трајања државноправног провизоријума одвијао у две фазе. Прва фаза обележена је радом Краља, Владе и Привременог народног представништва – органа новостворене државе који су поред послова државне управе обављали и послове из уставноправне сфере, прејудуцирајући уставна решења, а друга радом Конституанте која ће 1921. године резултирати усвајањем Устава, по дану доношења названог Видовдански.

Економско-социјалне одредбе Видовданског устава представљале су новину у односу на традиционалну српску, али и у односу на оновремену европску уставност. За разлику од устава Краљевине Србије који су, сагласно класичној уставној традицији, друштвену проблематику исцрпљивали прокламовањем личних и политичких права, „Видовдански устав је – саобразно времену – доносио нове погледе, по којима држава није само правна и политичка, него такође социјална и културна заједница.“² Стога је, поред прве генерације људских права, у тај устав унет посебан одељак са социјалним и економским одредбама и то на инсистирање земљорадника, социјалиста, комуниста, републиканаца и Југословенског клуба. Неспорно инспирисан економско-социјалним одредбама садржаним у Уставу Вајмарске Немачке из 1919. године, Видовдански уставотворац је у овој области изнедрио и друкчија решења од свог узора. Слични разлози мотивисали су креаторе оба устава на

¹ „Општа нервна изнуреност, са ранама од рата на свима пољима, са једним резигнираним и притајеним незадовољством, које је једва наткриљавала општа радост због остварених идеала националног ослобођења и државног уједињења, као и свесна немоћ да се брзо не могу савладати све тешкоће, које су и физички и морално притискивале – у једно такво стање су почеле падати прве варнице новог рушилачког учења из Русије у Југославији! Поред тога у многим граничним крајевима беху заостале приличне масе чиновника и радника туђих народности, који су свој једини спас гледали у рушењу новог политичког стања.“ Ђ. Јеленић, *Нова Србија и Југославија (1788.-1921.)*, Београд 1923, стр. 450.

² М. Павловић, *Југословенска држава и право 1914-1941*, Крагујевац 2000, стр. 160.

проширивање уставне материје економско-социјалним одредбама и њима могу бити објашњена делимична подударана уставних решења. На другој страни, извесна одступања Видовданског од Вајмарског устава несумњиво су потицала од објективно постојећих друштвено-економских разлика између две државе, док су друга била условљена особеношћу политичких прилика у Краљевини СХС.

2. Порекло социјално-економских одредаба у Видовданском уставу

За разлику од личних и политичких права чији је смисао заштита појединца од државне власти и која су превасходно негативног карактера, економска и социјална права подразумевају позитивне обавезе државе. Полазећи од става да се садржина људских права не може, као у политичкој демократији, одређивати у односу на апстрактног појединца, већ на основу потреба и захтева човека као друштвене јединке, посматраног у конкретним друштвено-економским односима, „браниоци овог новог типа демократије тражили су замену либералне државе, државом у којој главну полуку власти чини представништво социјално-економских интереса.“³ Ти захтеви су практично били конституционализовани у два различита друштвено-политичка система, совјетском, успостављеном револуционарним путем 1918. и вајмарском, базираном на немачком Уставу из 1919. године, који је правно санкционисао институције социјалне државе чији су елементи постојали и пре Првог светског рата.⁴

Економско-социјална права произашла су из потребе да држава пружи заштиту привредно слабијим редовима од привредно јачих редова,⁵ будући да су социјалне неједнакости биле последица развоја капиталистичких друштвених односа. За разлику од либералног капитализма у којем су неприкосновене вредности неограничена приватна својина, слобода уговарања и слободна тржишна утакмица, империјалистичка настојања, у амбијенту честих привредних криза, одликује наглашена потреба за интервенцијом државе у економским односима. Промењено поимање државе која више није само политичка организација, већ и социјална и културна заједница, добило је правни израз у ширем схватању уставне материје – „у модернијим уставним концепцијама устава не могу остати само у традиционалним оквирима истицања политичких принципа, већ морају захватити и знатно ширу проблематику

³ О. Поповић Обрадовић, *Стварање Југославије 1918*, Београд 1989, стр. 7.

⁴ Д. Данић, „Устав Немачке републике с погледом на модерну демократију“, *Архив за правне и друштвене науке*, књ. XXIV, бр. 6/1924, стр. 414.

⁵ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1995, стр. 525.

социјалних и економских односа“.⁶ Та је промена највидљивија у институту приватне својине, јер је управо власништво база економско-социјалних односа. Приватна својина уставом је и даље зајемчена, али је у њу уграђена и служба друштву. Од класичног апсолутног личног права, својина је претворена у једну мешавину личног права и социјалне функције, а речима Спекторског изражено, извршено је „еклектичко сједињење индивидуалне и социјалне својине“.⁷

Осим у концепцијама западноевропске социјалне демократије која инсистира на принципу правде и духу правичности као темељним начелима државног организовања, узроке ширења уставне материје на друштвено-економску сферу треба тражити и у клими створеној октобарском револуцијом у Русији, која је за последицу имала потпиривање револуционарног расположења у народу. Незадовољство маса обесправљених радника и осиромашених сељака, који су једини излаз за промену свог положаја видели у револуционарном преображају грађанске у совјетску државу, приморало је владајућу буржоазију на уступке ради очувања постојећег поретка. Посматрана у том контексту, уставна јемства економских и социјалних права представљале су својеврсне палијативне мере којима се грађанска држава штитила од рушилачких претњи и успостављања новог друштвеног поретка заснованог на диктатури пролетаријата. Модификована правна природа приватне својине и прокламовање економских и социјалних права била су правни израз државне интервенције у друштвено-економским односима, која је за циљ имала превазилажења све израженијих и заоштренијих друштвених супротности.

Разлози који су југословенског уставотворца определили да традиционалну уставну материју прошири јемствима економских и социјалних права били су вишеструки, при чему су поједини, осим теоријског, имали и практичан значај. Прихватање модернијег схватања основног закона из солидаристичких теорија уједно је било праћено и практичном потребом да се тек створена Краљевина СХС међународно представи као демократска држава. Усвајањем одељка о економско-социјалним правима, као и угледањем на Вајмарски устав, Краљевина СХС настојала је да се недвосмислено, у међународном окружењу, легитимише опредељењем за концепт грађанске државе. Важан разлог лежао је у потреби ублажавања постојећих друштвених неједнакости, које би у противном могле резултирати совјетском револуцијом. Последњи и уједно највидљивији разлог био је практично-политички: одељак о економско-социјалним правима био је уступак који је Влада учинила ради обезбеђивања потребне већине за усвајање њеног предлога уставног текста у Уставотворној скупштини. Стога је потребно, најпре, укратко размотрити саме друштвено-економске прилике у Краљевини

⁶ Љ. Кандић, „Социјално економске одредбе Видовданског устава и Вајмарски устав“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/1969, стр. 321.

⁷ Е. Спекторски, „Дух поратних устава“, *Архив за правне и друштвене науке*, књ. XVIII (XXXV), бр. 2/1929, стр. 86-87.

СХС, будући да су оне биле кључни узрок за модификовање и проширивање традиционалне уставне материје.

3. Друштвено-економске прилике у Краљевини СХС и уставно питање

Комплексна друштвена структура новостворене Краљевине СХС првенствено је почивала на особеним одликама њених различитих региона. Посматрано у целини, социјалну структуру обележавала је висока заступљеност сељаштва. Индустријализација се као нужни катализатор промене социјалне структуре доста споро одвијала, те је процес економске миграције сељаштва ка градовима, започет непосредно по завршетку Првог светског рата, не само прекинут, већ је убрзо постао реверзибилан. Према првом попису извршеном 1921. године удео пољопривредног становништва у укупној радно активној популацији Краљевине СХС износио је чак 83%, при чему је најзаступљеније било ситносопственичко сељаштво.⁸ Стварни живот на селу био је далеко од романтичне представе о сеоској идили, често од елите исказиваној флоскулама о „сељаку као темељу државне зграде“ и Југославији као „сељачкој земљи“. Низак животни стандард сељаштва био је узрокован ниским нивоом пољопривредне производње, њеним екстензивним карактером и ниским приносима, али и презадуженошћу и недоступношћу социјалне и здравствене заштите. Сурову реалност живота на селу најсликовитије је описивала констатација да на свом ситном поседу сељак не може „ни да живи ни да умре“.⁹ Удео градског становништва у укупној популацији се услед изостанка адекватних мера којима би се отклониле сметње масовнијем пресељавању у градове тек незнатно повећавао – 1921. градско становништво чинило је свега 16,5%, а 1931. године 18% популације. Недовољно развијене градске делатности и релативно низак ниво културно-образовних потреба становништва објективно нису могли подстицајно деловати на иначе врло ниску мобилност сеоског становништва, а неразвијена пољопривредна производња не би ни могла да подмирује потребе увећане градске популације. Осиромашено сељаштво остајало је на селу и постајући све бројније одавало се најамном раду у пољопривреди, јер стање привреде није омогућавало њихово ангажовање у осталим производним делатностима.¹⁰

Кључни проблеми за сељаштво у Краљевини СХС били су потребе за земљом и за раздужењем као компоненте аграрног питања чије су решавање

⁸ Б. Стојсављевић, *Сељаштво Југославије*, Загреб 1952, стр. 13.

⁹ С. Милошевић, „Друштво Југославије 1918-1991. Од стагнације до револуције“, у: *Југославија у историјској перспективи*, Београд 2017, стр. 335.

¹⁰ Од укупног броја најамних радника у производним делатностима 58% било је ангажовано у пољопривреди.

отежавале специфичности земљопоседничких односа у разним крајевима државе. У преткумановској Србији аграрно питање било је раније решено и у њој је најбројнији био ситан посед – 95,5% свих газдинстава у 1897. године није прелазило 20 хектара.¹¹ У Старој Србији и Македонији, областима присаједињеним Краљевини Србији после Балканских ратова, услед избијања Првог светског рата није била спроведена аграрна реформа, те су тамо опстали стари аграрни односи. У Далмацији су постојали колонатски односи, а у Хрватској и Славонији, нарочито у Војводини, доминирали су велики поседи у својини малог броја сопственика,¹² махом Немаца и Мађара, док су око 40% укупне популације чинили сиромашни сељаци и безземљаши (аграрни пролетеријат). У Босни и Херцеговини где су земљопоседнички односи вековима грађени на верској основи аграрно питање имало је и верску димензију – 91% земљопоседника са кметовима били су муслимани, док су међу кметовима већину чинили православни.¹³

Аграрна реформа најављена Регентовом Прокламацијом 6. јануара 1919. године имала је првенствено економски садржај – подразумевала је промене у структури земљопоседа у корист ситних, али је, будући да су крупни поседи били у власништву етнички страног елемента, реформа била прожета и националним циљевима. Влада је 27. фебруара 1919. године објавила Претходне одредбе за припрему аграрне реформе којима су раскинути кметовски односи у Босни, Херцеговини, Старој Србији и Македонији, а у Далмацији колонатски односи. Посебним Уредбама из 1919. и 1920. године проглашени су ранији кметови за власнике земље коју обрађују (до доношења закона додељивана им је

¹¹ Газдинстава изнад 100 хектара било је 83, а изнад 50 хектара 825. *Статистички годишњак Краљевине Србије*, Београд 1897.

¹² Угарска статистика је земљишна имања према величини делила у четири категорије: до 5 јутара били су ситни, од 5 до 100 јутара мали, од 100 до 1000 јутара средњи поседи, а имања преко 10.000 јутара била су латифундије. А. Раденић, *Положај и борба сељаштва у Срему од краја XIX века до 1914*, Београд 1958, стр. 26. Попис пољопривредних газдинстава „господарства“ из 1895, једини те врсте, показује драстичну несразмеру између броја и величине газдинстава: по броју незнатне латифундије (свега 0,05%) окупирале су 22,47% свих расположивих површина, а бројнији ситни поседи (44,23% газдинстава) свега 8,47% површине. Диспропорција је још очигледнија када се посматра однос броја и величине латифундија: од њих 209 било их 100 са по 1.001-2.000, 79 са по 2.001-10.000, 28 са по 10.001-50.000 и 2 са више од 50.001 јутара. Дакле, 30 газдинстава од преко 10.000 јутара имала су више земље /578.144 јутара/ него осталих 179 са до 10.001 јутара /469.396 јутара/. *Statistički godišnjak kraljevine Hrvatske i Slavonije, I, 1905*, Zagreb 1917, str. 336.

¹³ Према попису из 1910. у Босни и Херцеговини било је 825.418 православаца (43,49%), 612.137 муслимана (32,25%) и 434.061 римокатолика (22,87%). Земљопоседника је било 10.463, а кметова 70.677, од чега су 73,9% били православци, 21,5% католици и 4,6% муслимани. „Оцене и прикази – резултати пописа“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 5-6/1913, стр. 483-484). Факултативан откуп кметова који је Аустроугарска омогућила 1911. није значајно укидање превазиђених феудалних односа.

у закуп), предвиђена државна одштета бившим феудалним власницима, експропријација великих поседа (преко 57,5 хектара, тј. 100 јутара) и додела земље земљорадницима држављанима Краљевине СХС који земљу уопште немају или је немају довољно.¹⁴ „У циљу обезбеђења provedбе аграрне реформе, сви велики поседи били су стављени под државни надзор и управу по Наредби о државном надзору и државној управи великих поседа од 3. септембра 1920 г.“¹⁵ Поред уједначавања привредног склопа бивших аустроугарских покрајина са Србијом у циљу демократичности и јачања производње у циљу унапређења привреде, Влада је одузимањем крупних поседа аграрну реформу искористила и за остварење националног циља. Најзад, настојећи да утоли глад сељака за земљом, Влада је желела да умири аграрне немире и спречи повезивање сељачког са радничким покретом.

Раднички сталез у Краљевини СХС није био бројан – у целој држави је 1921. године од 11.984,911 становника у категорији „лица која зарађују“ било 6.033,111.¹⁶ Радништво је у укупној популацији учествовало са 8,65%, тј. 522.091 лица у индустрији и занатству.¹⁷ У држави насталој на периферији европског капитализма која је живот почела са неразвијеном индустријом¹⁸ и у којој је индустријализација била стихијска,¹⁹ животни стандард радништва био је низак. Радничком зарадом једва су се могле подмити основни трошкови.²⁰ Живот у оскудици отежавали су неповољни хигијенски, здравствени стамбени и уопште социјални услови, јер је производња била утемељена на тежњи за

¹⁴ Уредба о забрани отуђивања и оптерећивања земљишта великих поседа и Уредба о упису власности бивших кметова на кметским селиштима и земљиштима у земљишним књигама у Босни и Херцеговини од 21. јула 1919. и Уредба о издавању земљишта великих поседа у четворогодишњи закуп од 3. септембра 1920. *Службене новине*, бр. 82 од 12. августа 1919. бр. 204 од 16. септембра 1920.

¹⁵ Т. Ђ. Ристић, *Борба за земљу и наша аграрна реформа*, Београд 1938, стр. 12.

¹⁶ *Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. јануара 1921 год.*, Београд 1922.

¹⁷ *Статистички годишњак*, књига I, 1929, Београд 1932, стр. 90. Подаци су дати на основу пописа из 1921.

¹⁸ У 1.831 предузећу је 1921, било упошљено 191,534 радника, од којих 152,811 у прерађивачкој и 38.723 у рударско-топионичарској индустрији. Прехрамбена индустрија је са 810 предузећа била на првом месту у структури индустрије, а следовале су погонско-електричне централе са 465 предузећа и дрвна индустрија са 452 предузећа. Индустрија је била концентрисана у градовима – на подручју Загреба било је 762, Београда 676, Осијека 584, Сарајева 478, Новог Сада 468, Љубљане 431, Великог Бечкерека 283, Сплита 264, Скопља 80 и Дубровника 5 индустријских предузећа.

¹⁹ О одсуству плана за индустријску политику вид. М. Мирковић, *Економска историја Југославије*, Загреб 1968, стр. 380-386.

²⁰ Просечна дневна надница је 1920. износила 17,28 динара, а наредне године 18,04 динара. Цена хлеба била је у наведеним годинама 5,42, односно 51,13 динара, килограм пасуља коштао је 5,08 динара, а килограм свињског меса 20,08, односно 22,42 динара. *Два века развоја Србије - статистички преглед*, Београд 2008, стр. 85 и 115.

максимизацијом профита. Изузев у индустријски развијенијим северозападним областима државе, северној Србији и Поморављу,²¹ радништво је било без већег стручног искуства и традиционално везано за село. Послодавци су разлике између квалификованих и неквалификованих радника користили да створе привилегован слој у радничком сталежу чиме су спречавали њихово јединствено иступање. Авет беспослице која се у поратно доба надвијала над социјално и политички обесправљеним радничким сталежом приморавала га је на организовање и офанзиву уз ослонац на светску револуционарну атмосферу.²² Државни врх је за сузбијање акције радника најпре користио силу, а потом је чинио извесне уступке да би раднике одвратио од приступања Комунистичкој партији. Уредба из септембра 1919. године која је прописала осмочасовно радно време у индустријским, занатским, рударским, трговачким и саобраћајним предузећима, чак и да је доследно примењивана, имала је карактер палијативне мере. Отуда, она није могла зауставити развој радничког покрета, који је у стихијској индустријализације државе, предвођен Комунистичком партијом, био у успону.

Премда унеколико малобројнија у односу на сељаштво и радништво, изразито разнородна буржоска класа била је доминантан слој у држави. Састављена од власника капитала, интелигенције и припадника бирократског слоја, буржоазија у Краљевини СХС настојала је да очува *status quo* и није показивала спремност да интервенише у друштвене односе изван оквира либералне парадигме државе све док стање у некој области не би постало неиздрживо. Интелигенција претежно буржоаског порекла и бирократија као посебна група у буржоаској класи зависни од потпоре државе, сматрани су саставним делом апарата власти, који се у друштвеном животу увелико ослањао на корупцију и репресију.

Унутрашње прилике у тек створеној држави одликовали су сељачки покрети због нерешеног аграрног питања, раднички штрајкови због нехуманих услова рада и социјално-економски немири који су били последица рата и утицаја руске револуције.²³ Постојеће крупне друштвене разлике између појединих региона Краљевине у привредном развоју, богатству и културном нивоу могле су бити уравнотежене само великом креативношћу у процесу конституционализације за

²¹ О радништву и његовом организовању у Србији вид. Д. Лапчевић, *Положај радничке класе и синдикални покрет у Србији*, Београд 1928.

²² Отпорећеност многих европских држава револуционарним ситуацијама при крају Првог светског рата учинила је да одредбе о праведним и човечним условима рада нађу своје место и у Версајском мировном уговору.

²³ „One of the greatest fears facing the new Kingdom was the threat of social revolt. The Russian Revolution appealed to the Southern Slav workers and intellectuals, while the conditions of the peasant precipitated a great spirit of resentment for all governing authorities.“ John Dennis Roy III, *Yugoslavia, 1918-1941: A Case Study in the Socio-Political Structure with Emphasis on the Peasantry*, Eastern Illinois University 1971, p. 31.

шта државни врх очигледно није имао капацитета.²⁴ Суочени са новим изазовима, стари властодршци су покушавали да друштвене неједнакости превазиђу инсистирањем на народном јединству Срба, Хрвата и Словенаца. Такав приступ обележио је рад владе и краља у раздобљу државног провизоријума, почев од првих општинских избора, преко садржине Изборног закона и Привременог пословника Конституанте, па све до самих избора за Уставотворну скупштину. У свим тим приликама јасно се показала сва парадоксалност становишта о јединству троименог народа, али је упркос томе државни врх истрајао у намери да по сваку цену наметне своје решење о успостављању унитарног државног уређења. Но, да би тај круцијални циљ био остварен било је неопходно правити компромисе на другим пољима.

На изборима за Уставотворну скупштину одржаним 28. новембра 1920. године учествовале су 22 политичке странке, а изборни резултати показали су расцепканост бирачког тела, успон комуниста, јачање антимонархијског расположења и груписање на националној, верској и социјалној основи. Владин иницијални нацрт уставног текста остао је веран традиционалном поимању уставне материје.²⁵ Но, у току начелне расправе о уставном нацрту све странке у уставном одбору захтевале су уставно регулисање социјално-економских односа, налазећи да је постојањем Министарства за обнову земље, аграрну реформу и социјалну политику и држава признала нужност интервенције у привреди. „Питање економске равноправности, као некада питање политичке равноправности, рјешава се негдје разумом, а негдје искључиво силом по цијену људске крви. Ако не учинимо прво, онда ће друго неизбежно морати доћи“, казао је социјалдемократа Недељко Дивац и закључио: „Стога да бисмо уштедели себи социјални рат, прихватимо социјалне реформе“.²⁶ Дакле, конкретне друштвено-политичке околности имале су за последицу да Владин нацрт уставног текста буде накнадно допуњен посебним одељком са одредбама економског и социјалног карактера, на основу договора владајуће радикалско-демократске коалиције и Земљорадничког клуба и уз допринос посланика Социјалдемократске странке Недељка Дивца.

²⁴ „Faced with difficulties of administrative integration, economic dislocation and numerous provincial patterns, Yugoslav politicians fought for power instead of uniting their efforts toward the consolidation of the country. The essential political parties emphasized regional orientation instead of programs designed to deal with national questions.“ Joseph S. Roucek, *The Politics of the Balkans*, New York 1934, pp. 70-71.

²⁵ Уставни нацрт је израдила Веснићева Влада, а по њеном одступању преузела Пашићева Влада.

²⁶ *Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине СХС, Стенографске белешке*, стр. 19.

4. Социјалне и економске одредбе у Видовданском уставу – критички осврт

Социјалне и економске одредбе систематизоване су у посебном, трећем одељку Видовданског устава (чл. 22-44). Имајући у виду савремене уставе, обим одељка посвећеног економским и социјалним одредбама, чак и из данашње перспективе сагледано, делује респектабилно. С обзиром на то да је одељак посвећен основним грађанским правима и дужностима претходио социјалним и економским одредбама, могло би се закључити да у том одељку уставотворац није прокламовао људска права, већ само елементе економског и социјалног уређења. Међутим, то је само наизглед тако, будући да се у том одељку налази више економских и социјалних права. Отуда, уз констатацију да је то био тек зачетак процеса потпуније конституционализације друге генерације људских права, економска и социјална права у то доба нису доживљавана као људска права која су у истоветној равни са личним и политичким правима. С друге стране, Вајмарски уставотворац имао је другачији приступ, будући да је одредбе о економском животу систематизовао у оквиру одељка позиционираног у другом делу Устава, посвећеног основним правима и дужностима Немаца. Према томе, имајући у виду структуру уставног текста, Видовдански уставотворац се начелно ослањао на већ изграђену српску уставну традицију која је подразумевала да одредбе о људским правима, а на њих надовезане социјалне и економске одредбе, претходе одредбама којима се уређује вршење државне власти. У том смислу, већ у погледу структуре уставног текста може се запазити да Видовдански уставотворац није обичан плагијатор, већ да је тековине уставне традиције Краљевине Србије надограђивао и унапређивао савременим трендовима.

Премда је, у не малом броју текстова, већ писано о том сегменту Видовданског устава, чини се да првом члану у оквиру одељка посвећеног социјалним и економским одредбама није посвећена адекватна пажња. Наиме, уставно решење које предвиђа да држава брине о томе да свим грађанима створи подједнаку могућност спреме за привредне послове којима нагињу (чл. 22), може се разумети и као својеврсна претеча савременог разумевања принципа једнакости и недискриминације, који треба да воде стварању друштва једнаких социјалних могућности у коме ће успех сваког зависити од њега самог, а не од социјалних околности у којима је рођен и у којима живи.²⁷ Реч је о оновремено изразито модерној уставној одредби, која је, додуше, била ограниченог домашаја. Видовдански устав предвидео је да у том циљу држава треба да спроводи стручну наставну организацију и да уреди стално потпомагање школовања способне сиромашне деце. Дакле, политика једнаких могућности била је везана искључиво за подједнаку могућност спреме према сопственом избору. Слична

²⁷ Више о томе вид. Д. Симовић, Р. Зекавица, *Људска права*, Београд 2020, стр. 25-29.

одредба постојала је у Вајмарском уставу (чл. 146), међутим, како се може запазити, крајњи домашај оба уставна решења зависио је од законског операционализовања. Већ на основу упоређивања та два уставна решења, изнова се потврђује утисак да Видовдански уставотворац није био некритички преписивач свог узорног модела, будући да је на оригиналан, а у овом случају и елегантнији, начин формулисао правну норму.

У циљу стварања друштва једнаких могућности, Видовдански устав предвиђа посебну заштиту за различите категорије рањивих група. Сагледано из те перспективе, реч је о уставном оквиру који, премда изричито не познаје тај појам, тежи успостављању појединих елемената социјалне државе. Тако, Устав предвиђа да инвалиди, ратна сирочад, ратне удовице и сиромашни и за рад неспособни родитељи погинулих или у рату умрлих ратника уживају нарочиту државну заштиту и помоћ у знак признања (чл. 32). На том пољу, социјална димензија Видовданског устава донекле је израженија у односу на Вајмарски устав. Уједно, Видовдански устав је у контексту рада прокламовао да жене и недорасли уживају посебну заштиту од штетних послова по њихово здравље (чл. 23 ст. 2).

Без обзира на то што њиме није започет одељак о социјалним и економским одредбама, основно начело економског уређења садржано је у чл. 26 које гласи: „Држава има, у интересу целине а на основу закона, право и дужност да интервенише у привредним односима грађана, у духу правде и отклањања друштвених супротности“. Уставом прокламована могућност државе да интервенише у привредне односе подразумева преображај слободне тржишне у мешовиту привреду. Држава не само да има право, већ има и дужност „да се меша у продуктивне снаге народа и да их надзирава“, а све то у циљу неутралисања борбе класа, будући да је држава тај моћни регулатор који „посредује тако да све продуктивне снаге заједно с њоме сарађују“²⁸. Према оновременим тумачењима, основна интенција тог решења била је да „мири интересе заједнице са интересима грађанина појединца, дајући првима првенство над овима другима“²⁹. Дакле, сагласно виђењу Спекторског, дошло је до двоструке промене у односу на либералну државу, јер се и појединцу и држави одузима слобода ради њиховог потчињавања друштву.³⁰ Либералну државу карактерише неприкосновеност личне слободе појединца, док преображену државу, поред обезбеђивања начела личне слободе, одликује јемство начела једнакости, „које је представљено интересом заједнице“ ради елиминисања „оних узрока који би могли помутити социјални мир“³¹.

²⁸ Ђ. Калдероне, „Правно-политички основ Југословенског устава од 28. јуна 1921. (чл. 26 Устава)“, *Архив за праву и друштвене науке*, књ. XIX, бр. 4/1929, стр. 252-253.

²⁹ Исто, стр. 252.

³⁰ Е. Спекторски, „Дух поратних устава“, стр. 86.

³¹ Исто.

Упоређујући анализирано решење са оним које је предвидео Вајмарски устав, може се закључити да је Видовдански уставотворац био рестриктивнији на овом пољу. Наиме, према Вајмарском уставу привредни живот се усаглашава са захтевом да свима буде гарантован живот достојан човека (чл. 151), док према Видовданском уставу интервенција државе има за циљ отклањање друштвених супротности, што је унеколико блажи захтев. Према Јовановићевом гледишту, та уставна норма се у првом реду односи на умањивање имовинских разлика између грађана, односно на заштиту привредно слабијих, али се не јемчи обезбеђивање животног стандарда достојног човека.³² Имајући у виду оновреме друштвено-политичке прилике, Видовдански устав је био унеколико реалнији, будући да је постављени циљ био програмског карактера и да је подразумевао иницирање и развијање процеса који треба да води ублажавању друштвених супротности.

У складу са основним принципом мешовите привреде, Видовдански устав предвиђа да се слобода уговарања у привредним односима признаје уколико се не противи друштвеним интересима (чл. 25). Начин на који је формулисана слобода уговарања сведочи о томе да су њена уставна јемства постављена изразито флексибилно, за разлику од Вајмарског устава који је унеколико прецизније предвидео да се слобода уговарања одвија у границама закона (чл. 152 ст. 1). Дакле, Видовдански уставотворац није дефинисао ко одређује друштвене интересе који ће имати претежнију вредност у односу на слободу уговарања. Наиме, Устав није предвидео обавезу доношења закона којим би се уредила ограничења слободе уговарања ради заштите друштвених интереса, што је значило да се та материја могла уредити и другим актима. Како се може закључити, слобода уговарања је могла бити знатно сужена услед њеног подређивања друштвеним интересима, што је изузетно растегљив стандард подложен арбитрарном тумачењу.

Као један од видова ограничења слободе уговарања, а ради заштите привредно слабијих, Видовдански устав забрањује лихварство (зеленаштво) (чл. 36). У том сегменту, такође, може се приметити да се Видовдански уставотворац задовољио начелном прокламацијом о забрани зеленаштва, што је за последицу могло да има неефективност те уставне норме. Наиме, Уставом није предвиђена санкција за правне послове који у себи садрже елемент лихварства. Потпуније решење предвидео је Вајмарски устав који уз забрану зеленаштва прокламује ништавост правних послова који су супротни добрим обичајима (чл. 152 ст. 2).

Поред већ анализираних, постоје и друге уставне одредбе које наводе на закључак да је Видовдански уставотворац поставио јасне контуре социјалне државе. Посебно је илустративан чл. 27 Устава који предвиђа да се држава стара: 1) о поправци општих хигијенских и социјалних услова, који утичу на народну здравственост; 2) о нарочитој заштити матера и мале деце; 3) о чувању здравља

³² С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 525.

свих грађана; 4) о сузбијању акутних и хроничних заразних болести, као и сузбијању злоупотреба алкохола; и 5) о бесплатној лекарској помоћи, бесплатном давању лекова и других средстава за чување народног здравља сиромашним грађанима. Уставна јемства социјалне државе, у том сегменту, израженија су у Видовданском уставу од оних које је предвидео Вајмарски устав.

Значајну новину у односу на дотадашњу српску уставност представља посебна заштита радника. Те одредбе имају несумњив историјски значај, а речју Марка Павловића, оне означавају „крај једновековног историјског процеса у коме је радничка класа, односно индустријско најамно радништво, од правно невидљиве категорије, постало предмет посебне пажње уставотворца“³³. Како је то Видовдански устав предвидео, радна снага стоји под заштитом државе, док се законом одређују посебне мере за безбедност и заштиту радника и прописује радно време у свима предузећима (чл. 23). Већ је апострофирано да жене и недорасли уживају посебну заштиту од штетних послова по њихово здравље. Осим тога, Устав предвиђа обезбеђивање радника за случај несреће, болести, беспослице, неспособности, старости и смрти, при чему се та материја уређује посебним законом (чл. 31). Уједно, јемчи се право радника на организовање ради постигнућа бољих радних услова (чл. 33). Дакле, радницима је зајемчено право на синдикално организовање, а основни смисао тог права јесте унапређивање услова рада. Међутим, како се може запазити, Устав не јемчи право на штрајк. Разуме се, „ћутање“ устава о праву на штрајк није искључивало могућност да то право накнадно буде законом конституисано.

Поред радника, Видовдански устав предвиђа посебна јемства и за заштиту сеоског становништва, које је било унеколико доминантније у социјалној структури државе. Наиме, Видовдански устав предвиђа да држава материјално помаже национално задругарство (чл. 29). Да би се обезбедила делотворност тог уставног јемства установљена је обавеза законског уређивања задруга. Истовремено, држава је обавезана да материјално помаже и остала национална привредна удружења, непрофитног карактера. Таквим задругама и таквим привредним удружењима, односно њиховим савезима, даје се у кругу њихових послова, под једнаким условима, првенство пред осталим приватним предузећима. Осим тога, као додатни елемент заштите сељаштва, Видовдански устав предвиђа да се пољопривредна обезбеђења уређују посебним законом (чл. 30). Јовановићевом речју: „Кроз задругарство уставотворац помаже опет `провредно слабије`; у исто време, посредством тих заједница које су основане на солидарности својих чланова, и које нису срачунате искључиво на добит, уставотворац је мислио створити бар једну противтежу капиталистичким

³³ М. Павловић, „Социјалне и економске одредбе у Видовданском уставу“, у: С. Ђорђевић (ур.), *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*, Крагујевац 2016, стр. 6.

удружењима, које покреће само лични рачун и тежња за добит³⁴. Уставне одредбе о задругарству одраз су специфичних прилика у држави и оне нису имале узора у Вајмарском уставу.

Имајући у виду промењену функцију државе, која се састојала у заштити заједничког добра и напретка народа³⁵, Видовдански устав предвиђа да брак стоји под заштитом државе (чл. 28). На том пољу, очигледно, Видовдански уставотворац био је изразито лапидаран, и осим начелне прокламације није ближе одредио шта чини садржину те посебне заштите државе и који је циљ њеног установљавања. Услед лаконског изражавања уставотворца, та уставна норма није пружала ефективно јемство за заштиту институције брака, а уједно није предвиђена ни обавеза доношења закона. Вајмарски устав био је унеколико детаљнији приликом предвиђања посебне заштите брака одређујући да је он основица породичног живота, као и очувања и пораста нације (чл. 119).

Видовдански устав јемчи право на својину, али, попут Вајмарског уставотворца, мења њену правну природу (чл. 37). У том смислу, прокламује се да из својине проистичу и обавезе, као и да њена употреба не сме бити на штету целине. Како је то забележио Слободан Јовановић, „лична својина није укинута, али од чисто личног права какво је раније била, претворена је у једну мешавину личног права и социјалне функције. То је један компромис између индивидуалистичког и социјалистичког схватања својине.“³⁶ Међутим, ни сам Јовановић није био потпуно доследан приликом одређивања правне природе својине, будући да на другом месту констатује следеће: „Право својине не сматра се у Видовданском уставу као грађанско право, оно је пребачено у одељак социјалних и економских одредаба“³⁷. Ако би се држали искључиво систематике Устава, такав закључак је исправан, мада се није могло очекивати од оновременог уставотворца да буде ваљано теоријски поткован и конзистентан приликом конституционализовања тада нових економских и социјалних одредби. У том смислу, тај промењени концепт права својине није било једноставно прилагодити дотадашњем крутом и традиционалном поимању грађанских права. Исто запажање има Александар Фира, који примећује да без обзира на назив тог одељка Устава, он несумњиво садржи одређена социјално-економска права.³⁸ Најзад, може се уочити да је део текста у коме анализира економске и социјалне одредбе устава Јовановић насловио са „Социјална права и дужности“³⁹, што наводи на закључак да је он ипак имао развијену представу о

³⁴ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 527-528.

³⁵ Вид. Ђ. Калдероне, „Правно-политички основ Југословенског устава од 28. јуна 1921. (чл. 26 Устава)“, стр. 251.

³⁶ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 528.

³⁷ Исто, стр. 517.

³⁸ А. Фира, „Уставни положај човека и грађанина у Уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, у: А. Фира, Р. Марковић (ур.), *Два века српске уставности*, Београд 2010, стр. 231.

³⁹ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 524.

томе да је реч о особеним људским правима, али да није био сигуран у њихову правну природу и домаћај.

Промењена правна природа својине подразумевала је да се садржина, обим и ограничења приватне својине одређују законом. Будући да је своју коначну садржину добијала тек законским регулисањем, Спекторски је о модификованом праву својине зборио на следећи начин: „Али за разлику од индивидуалне својине није то апсолутна, него релативна својина. Није то класично *dominium*, тј. безгранично господарење над ствари са правом пуног уживања и чак злоупотребе“.⁴⁰ У том смислу, власник је заправо управник својине, попут социјалног чиновника или, исто тако метафорично исказано, био је то нов вид својине, налик на средњовековни спахилук, који се добијао под условом службе.⁴¹

Својина може бити законом не само ограничена него и одузета, будући да Устав допушта експропријацију приватне својине у општем интересу, уз правичну накнаду. Синтагму „општи интерес“ треба тумачити рестриктивно, што је значило, Јовановићевом речју да је допуштена само обична експропријација, која се врши у интересу јавне управе. Наиме, није била допуштена експропријација ради остваривања фискалних циљева или социјалне правде, већ само административна да би се омогућило остваривање техничких радова у општем интересу. Према томе, „експропријација по административној потреби допуштена је у свим случајевима које закон буде предвидео; експропријација у интересу социјалне правде допуштена је само у оним случајевима које су изречно предвиђени у Уставу“.⁴² Као још један од видова ограничења приватне својине, Устав допушта узимање коморе и осталих потреба за војску, уз ограничење да се то врши само уз правичну накнаду (чл. 40).

Устав је предвидео експропријацију приватних великих шумских комплекса (чл. 41). Наиме, приватни велики шумски комплекси експропришу се по закону и прелазе у својину државе или самоуправних тела. Осим великих приватних шумских комплекса, и право шумско земљиште, чије пошумљавање траже климатски и културни обзири, прелази исто тако, по закону о експропријацији, у својину државе или самоуправних тела, ако се пошумљавање не може постићи на други начин. Изузев експропријације, Устав предвиђа и одузимање великих шумских комплекса. Наиме, велики шумски комплекси, које је туђинска власт поклонила појединим лицима, прелазе, по закону, у државну или општинску својину, без накнаде. Имајући у виду бурну историјску прошлост југословенских региона, синтагма „туђинска власт“ могла се тумачити на различите начине, због чега је уставотворац требало да буде донекле прецизнији. Устав је препустио закону да уреди под којим условима се може користити шума у својини државе

⁴⁰ Е. Спекторски, „Дух поратних устава“, стр. 86-87.

⁴¹ Исто, стр. 87.

⁴² С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 529.

или самоуправних тела. Дакле, и у тим уставним одредбама провејавају елементи социјалне државе.

Будући да право на својину није апсолутно право, Видовдански устав омогућава експроприсање великих поседа и њихову раздеоу у својину онима који земљу обрађују (чл. 43). Добра страна тог уставног решења јесте у томе што је предвиђено да се експроприсање великих поседа уређује законом, што читав процес чини предвидивим и заштитеним од арбитрарних процена и поступака. При томе, закон одређује каква ће се накнада дати за експроприсане поседе. Устав једино предвиђа да за велике поседе који су припадали члановима бивших туђинских династија и за оне које је туђинска власт поклонила појединцима, није предвиђена никаква накнада. Поменуто решење може бити критиковано због тога што Устав није предвидео да накнада за експроприсане поседе треба да буде правична. Уједно, имајући у виду изразито комплексну историју југословенског простора, као и када је реч о одредби која се односи на велике шумске комплексе, туђинска власт се такође могла различито тумачити. У том смислу, законодавни орган требало је ближе да одреди уставом постављене стандарде, што је процес аграрне реформе могло, бар у том сегменту, чинити арбитрарним.

Члан Устава посвећен експропријацији, истовремено уређује насељавање као још један од елемената социјалне државе. Како је предвиђено, насељавање ће се изводити првенствено помоћу слободно организованих насељеничких задруга, уз бригу о томе да насељеници морају бити снабдевени и неопходним средствима за успешну производњу. Приликом насељавања, као и при раздеои експроприсаних земљишта, првенство имају ратници, који су се борили за ослобођење Срба, Хрвата и Словенаца, и њихове породице. Законом се утврђује максимум земљишног поседа, као и случајеви у којима се минимум земљишта не може отуђити. Дакле, имајући у виду досадашњу анализу, Видовдански устав је поставио више елемената аграрне реформе.

Видовдански устав укида феудалне односе који су се задржали у појединим деловима новостворене државе (чл. 43). Као још једна од мера усмерена против великих земљишних поседа, а која је такође настала из особености друштвеног миљеа, јесте укидање фидеикомиса (чл. 38). Сличних одредаба нема у Вајмарском уставу, који једино начелно уређује експропријацију уколико су испуњена два услова: прво, експропријација се спроводи у корист заједнице и друго, експропријација је могућа на основу законских овлашћења (чл. 153).

Социјалну димензију је добило и право наслеђивања. Наиме, како је то Видовдански устав предвиђао, законом о порезу на наслеђе има се обезбедити држави учешће у наследству, водећи при томе рачуна о степену сродства између наследника и умрлог, и вредности наслеђа (чл. 39). Приметно је да, за разлику од Вајмарског устава који је начелно предвидео да се удео државе у наслеђу одређује законом (чл. 154), Видовдански уставотворац ближе уређује критеријуме које је требало узети у обзир приликом законског уређивања права на наслеђе.

Несумњиво по угледу на Вајмарски устав, Видовдански устав предвиђа конституисање Привредног савета за израду социјалног привредног законодавства, при чему се ближе одредбе о његовом саставу и надлежности одређују законом (чл. 44). Сагласно Слободану Јовановићу, та установа „није политички, него професионални парламент, састављен из представника појединих класа и позива“, који би „имао дужности једне стручне законодавне комисије“ и не би поред Краља и Скупштине био трећи чинилац у законодавству.⁴³

Имајући у виду целину одељка посвећеног социјалним и економским одредбама, премда се оне не могу вештачки потпуно разделити, акценат је на елементима социјалног карактера. Малобројније су норме чисто економског карактера. Тако је предвиђено да се поморству и морском рибарству посвећује нарочита пажња (чл. 34). Међутим, Устав предвиђа да се законом уређује само обезбеђење лица поморског занимања за случај болести, изнемоглости, старости и смрти. Дакле, и у том аспекту примат је дата социјалном, а не економском елементу. У одредбе претежно економског садржаја може се уврстити уставно јемство да се држава стара о грађењу и одржавању свих саобраћајних средстава, где год то општи државни интереси захтевају (чл. 35).

5. Закључак

Конституисање и уређивање заједничке југословенске државе, као уосталом основни смисао доношења Видовданског устава, допринело је да одредбе о државном уређењу увелико засене друга обележја тог основног закона. Премда је једно од општих места о Видовданском уставу да је тај акт у великој мери копирао економско-социјалне одредбе Вајмарског устава, мање пажње је посвећено чињеници да је природа устава као највишег правног акта унеколико измењена. Компаративно посматрано, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је међу првима устав као организационо-конститутивни акт надоградила елементима економско-социјалне повеље програмског карактера. Устав више није само конститутивни акт државе, већ је уједно акт који државу као политичку организацију преображава у социјалну и културну заједницу. При томе, премда је Вајмарски устав био угледни модел, видовдански уставотворац није обичан плагијатор, већ је у многим решењима оригиналан.

Упоредноправно сагледано, социјалне и економске одредбе у Видовданском уставу представљале су новину и одражавале су дух времена који је наговештавао нужност коренитог преображаја либералне државе. Заправо, промењена природа устава, само је видљиви израз промењене функције државе. Проширивањем својих функција држава трага за оснаживањем пољуљаног легитимитета кога обезбеђује тако што постаје орган

⁴³ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, стр. 535.

социјалних услуга. Наиме, либерални тип државе, чија се функција исцрпљивала у улози „ноћног чувара“, што је подразумевало да она брине само о безбедности својих грађана, постепено потискује социјална држава са читавим системом јавних услуга које се установљавају ради задовољавања различитих потреба грађана.

Видовдански, а пре њега Вајмарски, устав не само да је указао на промењену природу државе, већ је наговестио и ново доба за уставно право. Устав постаје друштвени уговор у правом значењу те речи, будући да се текст највишег правног акта уобличава у процесу сукобљавања различитих и противречних интереса. Усложњена структура друштва одражава се на проширивање традиционалне уставне материје, али и на начин формулисања уставних норми. У тим новим уставима, запажао је Спекторски, има „више декларација и чак декламације, него прописа“⁴⁴. Традиционалисти нису били уверени у трајност таквих устава будући да правне норме потискују несанкционисане одредбе програмског карактера. Отуда, за Спекторског, такви устави „подсећају више на привремене бараке или шаторе, него на солидне зграде од армираног бетона“⁴⁵. Релативно кратак животни век Видовданског устава потврдио је ту слутњу.

Имајући у виду читав процес усвајања Видовданског устава, извесно је да иницијално није постојала намера да се проширивањем традиционалне уставне материје мења природа основног закона државе. Одредбе социјалног и економског карактера унете су накнадно, током расправе о владином нацрту уставног текста, као одговор на конкретне друштвене околности. Наиме, новостворену југословенску државу требало је уставом интегрисати у функционалну целину. Будући да је унитарно државно уређење, и поред противљења појединих политичких странака, била црвена линија од које српска политичка елита није желела да одступи, уставотворац је био принуђен да као кључни фактор интеграције изабере економске и социјалне елементе. Дакле, социјалне и економске одредбе нису биле одраз искреног уверења уставотворца, већ су биле изнуђене у процесу обезбеђивања потребне већине у Уставотворној скупштини.

Без обзира на околности под којима је интегрисан у уставни текст, одељак посвећен социјалним и економским одредбама указује на модерност Видовданског устава. Међутим, те одредбе су биле екстензивно постављене, па се с правом претпоставља да је њихово конституционализовање било преурањено и да су оне одражавале превише нагао заокрет у одређивању природе и функција државе. Непрестане тензије на националној основи, услед унитарног државног уређења, нису допуштале да одредбе социјалног и економског карактера заживе на прави начин у пракси. Отуда, није могуће дати

⁴⁴ Е. Спекторски, „Дух поратних устава“, стр. 82.

⁴⁵ Исто.

праву оцену о томе у којој мери су оне биле, речју Спекторског, „више декларација“, а колико реалне уставне норме. Као што је то искуство Вајмарског устава потврдило, писани устав мора бити што вернији одраз друштвене реалности да би био примењив у пракси. Видовдански устав се по више различитих основа сукобио са друштвеном реалношћу и отуда се може сматрати неуспешним уставним актом. Но, без обзира на све његове недостатке, чини се да је наша уставноправна наука донекле неправедна према том уставу, будући да је он, из више разлога инспиративан, а пре свега поучан, за изучавање. Етикета првог, и то неуспешног, југословенског устава дискредитовала га је и често гурала изван фокуса српске уставноправне науке. Ипак, Видовдански устав не треба вештачки измештати из српске уставне традиције, будући да је он превасходно њен продукт, јер присаједињени региони из Аустро-угарске монархије нису имали своју уставну традицију која би могла да утиче на уставни идентитет нове државе. Отуда, а то сведочи и његов неформалан назив, Видовдански устав је првенствено српски уставни пројект. Колико је то за понос, то је већ неко сасвим друго питање, а одговор несумњиво није једноставан и једнозначан.

Darko Simović, Ph.D., Full-time Professor

University of Criminal Investigation and Police Studies in Belgrade

Ivana Krstić-Mistridželić, Ph.D., Associate Professor

University of Criminal Investigation and Police Studies in Belgrade

BROADENING THE TRADITIONAL CONSTITUTIONAL SUBJECT MATTER – SOCIAL AND ECONOMIC PROVISIONS OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

The final establishment of a unified Yugoslavian state, as the fundamental reason behind the adoption of the Vidovdan Constitution, contributed to the overshadowing of all other characteristics of this act by the unified state system. Although it is one of the common conceptions that the Vidovdan Constitution had to a great extent copied the economic and social provisions of the Weimar Constitution, much less attention was given to the fact that the nature of this constitution, as the highest legal act, was somewhat modified. Comparatively, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes was amongst the first to transform their constitution from a purely organizational-constitutive act by implementing elements of an economic and social charter as a

future-ready program. The constitution is no longer only a constitutive act of a state, it simultaneously serves as an act that transforms the state from a political organization into a social and cultural community. In addition, although the Weimar Constitution was an exemplary model, the framers of the Vidovdan constitution were not plagiarizers, as they were original in many of their provisions. Distinctive constitutional provisions were the result of complex socio-political circumstances at the time that the framers of the constitution had to consider in order for the constitution to be adopted.

Keywords: *Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Vidovdan Constitution, Weimar Constitution, social state, human rights.*

*Др Драгана Ћорић, доцент
Правног факултета Универзитета у Новом Саду*

УДК: 342.7:342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.305C

ГАРАНЦИЈЕ ЖИВОТА У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА¹ – ОДЈЕЦИ ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА У ЊЕГОВОМ ТРАЈАЊУ И ДАНАС

Резиме

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, усвојен 28. јуна 1921. године, је установио одређени оквир права и слобода грађана у новој држави, на другачији начин него што је то било до тада. Устав није признавао племство, титуле, "нити икаква преимућства по рођењу", изуzeвши из овога једино Краља и његову породицу. Гарантовао је личну слободу и слободу вере – опет у оквирима дозвољеним законом; слободу савести и штампе, право удруживања, збора и договора. Забранио је зеленаштво, укинуо феудалне односе и даном ослобођења од туђинске власти кметови су постали, без одштете, власници државне земље на којој су до тада радили. Овај Устав је предвидео и слободу од смртне казне и принципа талиона – сем, опет у случајевима напада на Владаоца и чланове Краљевског дома.

У раду се скицира слика живота у новој заједници какав је замишљен овим уставом. Анализирају се резултати овог устава од момента његовог усвајања па до његовог укидања и надаље. Будући да је ова конституција била темељ једне нове државе и једног новог друштва, анализа са претходним актима и није могућа јер не постоје истоимени параметри за упоређивање. Због тога, овај акт може бити сагледан једино про futuro чак и након свог укидања јер одјеци овог акта постоје и данас.

Кључне речи: Видовдански устав, људске слободе, живот.

¹ Оригинални текст устава доступан на: http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/vidovdanski_ustav.html. Приступ свим линковима, наведеним у овом тексту, је вршен у току априла 2021. године.

1. Уводне напомене

Усвајању Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 28. јуна 1921. године су претходиле изузетно турсне политичке, друштвене и историјске околности². Неки аутори сматрају овај правни акт нелегитимним јер је изостала одговарајућа подршка представника једног од конститутивних народа, Хрвата. Његово усвајање простом већином чланова уставотворне скупштине, које је уведено у Пословнику Уставотворне скупштине, је било у директној супротности са Крфском декларацијом из 1917 године, и закључцима Националног већа из Загреба из 1918 године³. Такође, Пословник о раду Народне скупштине је и пре званичног изгласавања карактера државе- да ли ће бити монархијског или републиканског облика владавине, прејудуцирао монархијски облик навођењем обавезне заклетве посланика нове државе на верност Краљу. Такође, краљева сагласност на садржину Устава, и његово распуштање Уставотворне скупштине, којим се означава крај уставотворног поступка, чине Видовдански Устав представља устав(ни)пакт учвршћују монархијски облик владавине и пре званичног изјашњавања о самом уставу, што је помало контрадикторно.

Уставотворну скупштину, названа Конституантом, су неки упоређивали са енглеским парламентом и узречицом која је у погледу његове моћи владала: да енглески парламент може све да уради, чак и да мушко претвори у женско и обрнуто. Најчешћи и најснажнији спор међу свим члановима Конституанте је био усмерен на унутрашњу организацију државе и распоред снага међу чланицама новог државног савеза. Људским правима и слободама је посвећено мало пажње: фокус је био на начинима утврђивања политичких позиција чланица у новој држави и исцртавању граница моћи, стварних и фиктивних, између њих. Творци устава, тачније у свим познатим нацртима Видовданског устава, једнако као и они који су их подржавали или критиковали, су се поносили идејама демократским и слободарским у регулисању људских слобода и права, давањем најширег теоријског оквира истима. Само дефинисање бројних права и слобода нам, са ове временске дистанце, указује на мало пажње која је посвећена овом садржају и истовремено указује на

² Неке од ових околности детаљније у својим чланцима описује Стојан М. Протић, које је објављивао у листу Самоуправа, а касније су исти увршћени у збирку *Уочи Уставотворне скупштине*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1920.

³ Историјат ових државотворних напора доступан је у следећим делима: др Штефан Сагадин, Наш садашњи уставни положај, Љубљана, 1920; I. Ivašević: The Vidovdan Constitution and the Alternative Constitutional Strategies, *Zbornik PFZ*, 68, (3-4) 525-551 (2018), А. Марковић, Видовдански устав из 1921. године и правни транспланти, рад доступан на : www.alanwatson.org; као и у дигитализованој збирци листа Политика, која је изузетно ревносно пратила цео процес стварања нове државе и новог устава од почетка-доступна архива на сајту: <https://digitalna.nb.rs/sf/NBS/novine/politika>.

контрадикторност садржаја који као да творци устава нису приметили или ако и јесу, нису сматрали толико битним да би се исправљању тога посветили. Требало је решавати важнија питања: утврдити краљеву власт, пошто пото ујединити јужнословенске народе, обезбедити (некакву) сагласност за будућу заједницу и решити питање унутрашње организације и хијерархије власти.

Историчари тврде да није постајала пуна сагласност за улазак у ову заједницу ни међу политичарима а ни међу народима у различитим до тада државним јединицама. Флоскула да само уједињени јужнословенски народи могу заједнички даље наставити живот и бити боља одбрана једни другима и самим себи, није освојила ни срца обичних људи у потпуности. Због таквог става, тврде ови аутори, је можда доведена у опасност идеја уједињења јужнословенских народа и других територија, која мора бити снажнија од било чега другог⁴. Чини се да те свести није било у моментима настанка и нове државе и новог највишег државотворног акта⁵.

Ђорђе Тасић у својој докторској тези под насловом „Проблем оправдања државе“ поставља с тим у вези једно добро питање: чему служи држава и због чега она настаје, посебно ако се базира на принуди и ускраћивању извесних слобода, посебно слобода одлучивања појединцима?⁶

За усвајање Видовданског устава је гласало 223 посланика Уставотворне скупштине (Народна радикална странка, Демократска странка, Вошњакови земљорадници, Југословенска муслиманска организација и Национална турска странка. Против је било 35 посланика (социјалисти, републиканци и Српска земљорадничка странка) а апстинирао је чак 161 посланик - Хрватска републиканска сељачка странка (бојкотовала од почетка рад скупштине), Комунистичка партија Југославије, Народни клуб и Југословенски клуб. Усвајање је било у складу са (измењеним) Пословником о раду Уставотворне скупштине, али се о његовој легитимности још може расправљати.

Посебно значајан у целој ситуацији политичких преговора је био тзв. турски параграф, чл. 135. Устава, којим је утврђена целовитост територије Босне и Херцеговине, тако да њени окрузи из хабзбуршког доба буду једноставно преименовани у нове области нове државе. Сматра се да је

⁴ С. М. Протић овде наводи мишљење Драшковића, 50-55.

⁵ Више о томе: Предавање историчара Огњена Карановића на тему *Српско-хрватски односи у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца*, од 26. 8. 2020., доступно на: <https://www.kcns.org.rs/vest/predavanje-ognjena-karanovica-na-temu-srpsko-hrvatski-odnosi-u-kraljevini-srba-hrvata-i-slovenaca/>, као и предавање истог аутора под насловом *Стварање Југославије 1918. године-пропаст српског идентитета и државности?* од 21.03.2017. године, доступно на: <https://www.kcns.org.rs/vest/odrzana-tribina-stvaranje-jugoslavije-1918-godine-propast-srpskog-identiteta-i-drzavnosti-autora-ognjena-karanovica/>

⁶ Ђ. Тасић, *Проблем оправдања државе*, докторска теза, брањена 15 маја 1920. године(у јеку превирања и настанка правног оквира нове државе- прим.аутора рада),Београд, 1920.

наведени параграф донео потребну подршку за усвајање Видовданског устава у последњем моменту.

У раду се не бавимо детаљније историјским нити политичким околностима његовог доношења, већ више језичком, номотехничком страном акта који је био заправо први највиши акт нове, југословенске државе, и животом какав је тај Устав представио да ће изгледати у тој новој држави. Његов релативно кратак живот, до тзв. Шестојануарске диктатуре и државног удара краља Александра, представља значајан помак у уставотворној и номотехничкој делатности ових народа у новом 20. веку, након векова међусобних раздвајања, ратова и дубоке нетрпељивости. Ово не значи да су сви ти сукоби и размимоилажења Видовданским уставом разрешени, неки су чак и продубљени и стварана је „земља противуречности“, како наводи О. Карановић⁷.

2. Слика живота у новој држави, како је замишљена Видовданским уставом

„Право је основ за друштвени живот“⁸, наводио је Ђ. Тасић. и увек захтева постојање два човека, две стране и права и дужности у корелацији. Држава није идеални стваралац права и не може никада да обухвати целину сложених друштвених односа. Уз највећи могући труд, може да обухвати један део тих друштвених односа, оних које држава сматра најзначајнија са свог становишта за опстанак и развој заједнице а са другим односима, до тада нерегулисанима, бави само када се појави непосредна потреба за тиме. Држави је потребна, према солидаристичкој концепцији, и сагласност свих индивидуа, признање њихово да држава која настаје, одговара њиховој свести и жељама. Држава мора да испуни и важне социјалне и вредносне критеријуме својих чланова, тврди Тасић, да би се истински могла назвати државом. „Право треба да служи животу, то му је једини циљ“⁹, закључује Тасић, и средство је помирења група, племена или народа који живе у њој. У супротном, налазиће се у стању сталне борбе, *bellum omnium contra omnes*, и убрзо престати да постоји.

Та борба се и након усвајања Видовданског устава задржала у погледу концепта и уређења државе и првенствено превласти различитих група. „Рат“ је опстао све време постојања заједничке државе три конститутивна народа, и мало пажње је посвећено интересима појединца и њиховим правима. Језичким и логичким тумачењем се у тексту Видовданског устава могу открити једнако

⁷ Наведено у предавању историчара Огњена Карановића на тему *Српско-хрватски односи у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца*, од 26. 8. 2020. доступно на: <https://www.kcns.org.rs/vest/predavanje-ognjena-karanovica-na-temu-srpsko-hrvatski-odnosi-u-kraljevini-srba-hrvata-i-slovenaca/>

⁸ Ђ. Тасић, *Проблем оправдања државе*, стр. 7-8.

⁹ *Ibid.*, 10.

слика жељеног стања у новој држави каква је требала бити, као и бројне скривене поруке. Та слика жељеног стања се позивала на највише и најшире демократске стандарде права и слобода тог времена¹⁰. Тако је чл. 4. Устава предвиђао једнакост свих пред законом без обзира на њихово порекло, нацију, вероисповест, што је зачетак стварања недискриминативне политике. Исти члан је укинуо све титуле наслеђене из претходних периода из држава чланица нове државе, као и привилегије које су им припадале по основу племства. Породица Карађорђевић, у том моменту на власти у Србији и припремана да постане Владарска породица нове државе, је „преживела“ ово укидање феудализма. Остављено им је наследно право владавине у овој уставној монархији. Дакле, чини се да укидање племства и свих других привилегија није било доследно извршено већ само у корист надвладавања једне групе над другом.

Изузев овог дела, држава описана Видовданским уставом се представила као либерална, и истовремено социјална држава, са јаким акцентом на одржавању војске и војне службе као одбрамбеног фактора, слободама и правима грађана са ограничењима могућим једино у доба рата или мобилизације, посебно гарантованом заштите деце, ратне сирочади и свих који су на било који начин настрадали и постали инвалиди током рата, мерама заштите сиромашних и подстицајима пољопривредни, пољопривредним задругама, поморству и рибарству.

Гаранцију личне слободе налазимо већ у чл. 5 Устава, уз стриктно спомињање презумпције невиности и у чл. 8. Устава, где се спомиње правило да нико не може бити осуђен за кривично дело или на казну који као такви нису предвиђени законом. Лична слобода и укидање феудалног потчињавања је укинута чл. 42 на следећи начин:

Феудни односи сматрају се правно укинати даном ослобођења од туђинске власти. У колико су где пре тога рока почињене неправде разрешењем феудних односа или њиховим претварањем у приватноправне односе, има се законом провести исправка.

Кметови (чивчије), као и уопште земљорадници који обрађују земљу у кметству сличном односу, утврђују се као слободни сопственици држаних земаља, не плаћајући сами зато никакву оштету, и имају се убацити.

Кривица неког лица мора бити објективним доказима потврђена, писали су даље уставотворци, и то се односи и на услове за његово притварање, као и за упућивање на одслужење одређене казне. Ако надлежни орган погрешно осуди некога, или злоупотреби своја овлашћења да невиноме одреди казну, биће кажњени за незаконито лишење слободе, не наводећи на који начин нити у којим роковима, као ни да ли ће се том материјом детаљније позабавити

¹⁰ Као што наводи и Ј. Смодлака, Нацрт југословенског устава, Загреб - Београд, 1920, стр. 3.

законска регулатива (као што је номотехнички уобичајено). Ипак, прокламовање законитости рада у надлежних државних органа је значајно.

Следећу контрадикторност налазимо у члану 9. Устава, којим се недовољно јасно утврђује могућност изрицања смртне казне али и да она не може бити изречена за „чисто политичке кривице“, при чему се нигде у уставу не дефинише прецизније шта су то чисте политичке кривице а какве то могу бити „нечисте“ политичке кривице. Контрадикторност наступа у следећем делу у ст. 2 и ст. 3. истог члана:

Изузимају се случаји извршења или покушаја атентата на личност Владаоачеву и чланове Краљевског Дома, за које је одређена смртна казна у кривичном закону.

Изузимају се осим тога и случајеви, у којима је, уз чисто политичку кривицу, учињено још неко кажњиво дело, за које је у кривичном закону одређена смртна казна, а такође и случајеви, које војни закони казне смртном казном.

Оправдано постављамо питање, ако напади на носиоце највиших државних функција, које су истовремено и највише политичке функције, посебно ако се исти заврше смртним исходом, нису чиста политичка дела, шта су онда чиста политичка дела за која се може изрећи смртна казна? Да ли су то међусобни сукоби и убиства политичких неистомишљеника, као што се десило у Народној скупштини, када су убијени Стјепан Радић, и још два хрватска посланика? Они су били истовремено посланици и носиоци законодавне власти, и тужилаштво јесте тражило смртну казну за овај чин, но починилац Пуниша Рачић је био осуђен на укупно 33 године затвора, које није ни издржао до краја. Символично је, чинило се, пуштен 27. марта 1941. године, но свакако је осуђен на смртну казну и стрељан 1944 године, због других кривичних дела које је у међувремену починио¹¹. Или се само, како је стриктно наведено у Уставу може изрећи смртна казна само за дела почињена према Владару и члановима његовог Дома? Треба имати у виду да је све до доношења кривичног законика 1929 године, јединственог за целу територију Краљевине СХС а касније Краљевине Југославије, важило појединачно државно законодавство. На простору Србије важио је кривични законик из 1860. године, у Црној Гори Кривични Законик из 1860. године, док је на подручју Војводине на снази био Кривични закон Угарске из 1878. године. У преосталим државама (Хрватска, Славонија, Далмација, Словенија, Босна и Херцеговина)

¹¹ О. Карановић, предавање на тему: Односи Срба и Хрвата у Краљевини СХС 1928/1929-убиство Стјепана Радића, доступно на : <https://www.kcns.org.rs/agora/odnosi-srba-i-hrvata-u-kraljevini-shs-1928-29-godine-ubistvo-stjepana-radica/>. Аутор је навео ширу библиографију коришћену за припрему свог предавања, у чију анализу нећемо овом приликом улазити, но свакако су корисне смернице за оне који би желели више сазнати о овој теми и конкретном догађају.

кривично законодавство је имало корен у аустријском законодавству из 1852. године¹².

Наредна контрадикторност је у чл. 10 који гласи:

Ниједан грађанин не може бити изгнан из државе. Он се не може протерати у земљи из једнога места у друго, ни заточити у једноме месту, осим у случајевима које је закон изречено предвидео.

Нико се не може, ни у ком случају, протерати из свог завичајног места, без судске пресуде.

Дакле, прогон једног лица је могућ ако постоји судска пресуда против некога лица, са том казном одређеном и правоснажно утврђеном, што аутоматски негира првобитну формулацију да се „нико не може изгнати“. Имајући у виду разједињеност кривичног законодавства и неодређеност самог Устава у овом делу, чистим језичким тумачењем не добијамо одговор за која се то кривична дела неко може само изгнати из државе а да се према њему не изврши смртна казна, или друга врста затворске казне(барем је то нејасно у уставном тексту). Логичким и систематским тумачењем долазимо до закључка да пошто устав није одредио нека нова правила, нити укинуо важење претходног законодавства, оно остаје да важи докле год и у мери у којој не нарушава тренутни позитивноправни систем. Даље, овај члан регулише забрану екстрадиције која се односи на домаће држављане док се о односима са другим државама и изручивање њихових држављана њиховим матичним државама ништа не спомиње у целом уставу, нити се говори да ће то бити регулисано на неки други начин.

Посебно је интересантна регулација и дефинисање верских слобода и забрана дискриминације било кога по основу његове верске припадности. Наведени члан је нешто дужи, но вреди га навести у пуном обиму, због специфичности његове садржине:

Члан 12.

*Ујемчава се слобода вере и савести. Усвојене вероисповести равноправне су пред законом и могу свој верозакон јавно исповедати*¹³.

Уживање грађанских и политичких права независно је од исповедања вере. Нико се не може ослободити својих грађанских и војних дужности и обавеза позивајући се на прописе своје вере.

Усвајају се оне вере, које су у ма ком делу Краљевине већ добиле законско признање. Друге вере могу бити признате само законом. Усвојене и признате

¹² Z. Mirković, Srpska pravna istorija (drugo izd.). Beograd, 2017, str. 244.

¹³ Ништо детаљније о овоме: D. Novaković, Versko zakonodavstvo Kraljevine Jugoslavije, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 33, br. 2/2012, str. 939-965.

вере самостално уређују своје унутрашње верске послове и управљају својим закладама и фондовима у границама закона.

Нико није дужан да своје верско осведочење јавно исповеда. Нико није дужан да суделује у верозаконим актима, свечаностима, обредима и вежбама, осим код државних празника и свечаности и у колико то одреди закон за особе, које су подложне очинској, турској и војној власти.

Усвојене и признате вере могу одржавати везе са својим врховним верским поглаварима и ван граница државе, у колико то траже духовни прописи појединих вероисповести. Начин, како де се те везе одржавати, регулисаће се законом.

Уколико су у државном буџету предвиђени за верозаконе сврхе издаци, имају се делити међу поједине усвојене и признате вероисповести сразмерно броју њихових верних и стварно доказаној потреби.

Верски представници не смеју употребљавати своју духовну власт преко верских богомоља или преко написа верског карактера или иначе при вршењу своје званичне дужности, у партијске сврхе.

Дакле, на основу овог члана закључујемо да је у Краљевини СХС у примени био систем одвојености државе од цркве, уз уважавање признања сваке цркве или вере која је призната раније пре уједињења (ст. 1 и 3). Овом додајемо и могућност из чл. 16 ст. 7 да се верска настава изводи у складу са жељама родитеља, без икакве државне присилом илити обавезности да се одређена врста верске наставе похађа.

Свака вера аутономно у својим оквирима уређује своју организацију и правила, водећи рачуна о основама позитивног права световне државе у којој се налазе. Забрањена је дискриминација особа по основу њихове верске припадности, већ су свима једнако гарантована иста грађанска права као и лицима која нису припадници било које вероисповести (ст. 2 овог члана). Држава може на једнаким основама помагати одређене заједнице, сразмерно процентуалној заступљености њихових припадника¹⁴. Посебна специфичност овог члана је и тзв. Канцел параграф, који представља заповест о забрани коришћења предикације за расправу о политичким питањима. Унет је у Видовдански устав из Кривичног законика Немачке царевине из 1871. Његово спровођење је од момента првог дефинисања одувек било спорно, јер и поред одвојености државе од цркве, оба ентитета треба да сарађују и учествују у доношењу важних друштвених и државних одлука а у циљу постизања већег легитимитета одлука међу грађанима који су истовремено и верници¹⁵.

¹⁴ Што значи да ће верска заједница којој припада већи број верника добијати увек већу подршку државе и истовремено, да мања подршка мањој заједници опет може једнако послужити за њен опстанак.

¹⁵ Више о овоме: М. Павловић, Канцел параграф Видовданског устава, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXV, 3/2017, стр. 28-49.

Језичке и смисаоне контрадикторности налазимо и у чл. 13 Устава, којим се прокламује слобода штампе, под посебним условима.

Штампа је слободна.

Не може се установити никаква превентивна мера која спречава излажење, продају и растурање списа и новина. Цензура се може установити само за време рата или мобилизације и то за ствари законом унапред предвиђене. Забрањује се растурање и продавање новина или штампаних списа, који садрже: увреду Владаоца или чланова Краљевског Дома, страних државних поглавара, Народне Скупштине, непосредно позивање грађана да силом мењају Устав или земаљске законе, или садрже тешку повреду јавног морала. У противном случају сматра се, да је забрана дигнута. Редовни судови одлучују о накнади штете независно од судске одлуке о поништењу забране.

У ст. 2 су истовремено стављене:

- генерална клаузула забране цензуре;
- изузетак од генералног правила у виду увођења превентивне мере забране излажења штампе, која се не дефинише као цензура, али по свом уопштеном опису личи на њу. Цензура је могућа у време рата или мобилизације, али без прецизног одређивања у самом уставу ни шта се под цензуром подразумева и шта је разликује од „превентивног спречавања излажења, продаје и растурања списа и новина. Законодавац, увек и само уз сагласност Краља који потврђује свако доношење закона, може „дириговати“ „увођењем ствари које су законом предвиђене“ а које представљају околности за увођење цензуре. Оправдана је бојазан да ли ће се законодавац икада успротивити вољи Краља, када му зависи доношење будућих прописа од воље Краља.
- забрана било каквог критичког мишљења усмереног на деловање Краља или Народне скупштине, страних представника власти, позивање на промену државног уређења или тешка повреда јавног морала. Спорно је значење тачке 4 става 2 овог члана којим се утврђује да у случају постојања околности из тачке 3, *argumentum a contrario*, дозвола за успостављање цензуре почиње да важи. Дакле, није могуће критиковати рад власти а посебно Краља јер у том случају почиње цензура и носи све своје последице са собом.

Право удруживања, збора и договора је гарантовано чланом 14. овог Устава, са посебним наглашавањем да се скупови морају , ако су на отвореном пријавити најкасније 24 сата пре свог одржавања и да се истима не може присуствовати са оружјем. Остаје нејасно да ли је седница Народне скупштине вид реализације овог права, посебно када се узме у обзир да су неки посланици долазили на исте седнице са оружјем па тако директно кршили ову одредбу устава.

Посебна врста удруживања радника(синдикално, иако се не наводи директно као такво) , у циљу побољшања услова рада се додатно гарантује у чл. 33 Устава.

Грађани могу да се обраћају надлежним државним органима, путем молбе, без ограничења, и без обзира на ниво власти којем се обраћају (чл. 15), или тужбе или кривичне пријаве ако су надлежни органи починили неки прекршај у деловању према грађанима (чл. 18).

Устав прокламује важност образовања (посебно основног које утврђује као обавезно), као и бављења науком у чл. 16, не ограничавајући , бар не званично, приступ образовању било коме по било ком основу. Образовање , без обзира на специфичности држава чланица, се успоставља као јединствено, са истом основом и уз специфичности које су познате том делу нове државе, а све је усмерено ка развијању духа толеранције, и посебно националне и верске трпеливости, како се посебно наглашава у ст. 5 чл. 16 устава. Устав је навео и могућност отварања стручних школа у складу са потребама тржишта, сматрајући и занате једнако важнима, што се додатно потврђује у чл. 22 ст. 1, да ће држава

у томе смеру провести стручну наставну организацију и уредити стално потпомагање школовања способне сиромашне деце.

Школе су могле бити једино државне, док је тај став промењен већ у Уставу из 1931. године где је установљено да школе могу бити и приватне, тј. основане од приватних лица и под једнаком контролом државе као и државне (чл. 16 ст. 1 Устава из 1931)¹⁶.

Гарантују се неповредивост „писамa, телеграфских и телефонских саопштења, осим у случају кривичне истраге, мобилизације или рата“ (чл. 17. ст.1), као и неповредивост стана сем у случају законом прописане истраге (чл. 11).¹⁷

Грађани уживају заштиту сопствене државе по принципу реципроцитета и када се налазе у другим државама (чл. 20) и слободни су се у сваком моменту одрећи свог држављанства, када не желе више ту трајну везу са својом државом. Отпуст ће добити када изврше све своје обавезе према држави. Не прецизира се шта се подразумева под тиме, но претпостављамо да су у питању измирење пореских дугова и одслужен

¹⁶ Текст устава доступан на сајту: https://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1931#page/4/mode/1up

¹⁷ Посебним Законом о становима је утврђено важење и досадашњих прописа у државама чланицама са одређеним ограничењима као што су :утврђивање разумне цене закупа и могућност отказивања закупа простора дугогодишњим закупцима ако су им те исте просторије потребне за живот, итд. Текст прописа доступан на: <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/bib-propisi/opsti-propisi/15-Zakon-o-stanovima.pdf>

војни рок, који се провлаче кроз целу историју као најважније државне обавезе које имају држављани. У ст. 3 чл. 20 се потврђује забрана екстрадиције домаћих држављана другим државама, без навођења могућности изузетака или било каквог основа за установљивање обе могућности.

Посебна заштита од тешких послова се одређује у корист жена и „недораслих“, при чему сматрамо да се то односи на малолетну децу (чл. 23), као и радницима у случају незгоде на послу, незапослености, болести или смрти (чл. 31)¹⁸. Посебна заштита се прокламује и за инвалиде, ратну сирочад, ратне удовице и сиромашне и за рад неспособне родитеље погинулих или у рату умрлих ратника, са посебним акцентом на помоћи у образовању ратне сирочади и ратних инвалида (чл. 32). Сматрало се да су свој „дуг према држави“ „одужили“ већ тако што су изгубили своје родитеље и могућност за срећно и безбедно детињство за одрастање и да им се држава може овако одужити. Обећање је испуњено, Законом о заштити деце и младежи из 1922 године, прецизније је уређена материја заштите деце а посебно деце без родитељског старања који су родитеље изгубили у ратовима¹⁹. Слично је посматрана и заштита и помоћ ратним војним инвалидима као и инвалидима који су то постали услед незгоде или болести на раду. Гарантује се посебна заштита ауторских права свакоме аутору (чл. 24), слобода уговарања ако су предмети уговарања у складу са целином правног система (чл. 25).

Краљевина СХС је хтела да се позиционира као социјална држава, посебно се бринући :

1.) *о поправци општих хигијенских и социјалних услова, који утичу на народну здравственост;*
2.) *о нарочитој заштити матера и мале деце;*
3.) *о чувању здравља свих грађана;*
4.) *о сузбијању акутних и хроничних заразних болести као и сузбијању злоупотреба алкохола; и*
5.) *о бесплатној лекарској помоћи, бесплатном давању лекова и других средстава за чување народног здравља сиромашним грађанима (чл. 27).*

Ова обећања су донекле испуњена у наредним годинама, установљивањем солидног законског оквира који подржава наведене ставке из устава.

¹⁸ Законом о заштити убогих, старих и немоћних од 15.маја 1922. године додатно је регулисана ова област, као што је и обећано у Видовданском уставу. Текст прописа доступан на: <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/bib-propisi/opsti-propisi/19-Zakon-o-zastiti-ubogih.pdf>

¹⁹ Текст прописа доступан на: <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/bib-propisi/kultura-i-prosveta/12-Zakon-o-zastiti-dece-i-mladezi.pdf>

Што се тиче поправљања социјалних услова, Краљевина СХС је донела јединствен Закон о сузбијању скупоче животних намирница и несавесне спекулације 30. децембра 1921. године²⁰, којим је одређена обавеза државе да основних животних намирница за људе као и основна средства за исхрану стоке мора увек бити у резервама „у довољној количини и по умереним ценама“ (чл. 1. ст. 1 овог закона). Посебне повластице су давале, барем законски, земљорадницима и њиховим задругама као и свим сиромашним грађанима, који се нису могли сами снаћи за своју егзистенцију.

Чланом 70 се утврђују политичка права грађана- активно и пасивно бирачко право које припада, барем по уставним одредбама, искључиво мушкарцима старијим од 21 године. Официри, подофицири и војници у активној служби или ако од њиховог престанка службе није прошло најмање годину дана, немају ни активно ни пасивно бирачко право²¹. Устав је додатно нагласио да ће се законом посебно уредити женско право гласа. Међутим, ово питање у Краљевини Југославији никада није законом регулисано, само је преписивано као формулација²². Тек је ФНЈ 1946. дозволила женама право гласа и активно и пасивно. Чак ни наредни Устав из 1931. године није урадио ништа по овом питању²³. Закон о бирачком списку, такође из 1931. године, одредио је да бирачко право имају само мушки држављани старији од 21 године, тако да су жене опет изостале из уласка у бирачки списак. Жене су у овом периоду могле „улазити у министарства“, као нижи чиновници или помоћно особље, но још увек је постојало огромно зазирање од њиховог успињања на хијерерхијској чиновничкој лествици и с тим у вези и давањем им активног и пасивног бирачког права²⁴. Пасивно бирачко право нису имали ни

„полицијски, финансиски и шумарски чиновници као и чиновници Аграрне Реформе, осим ако су то престали бити годину дана пре расписа избора. Остали

²⁰ Текст закона доступан на: <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/bib-propisi/opsti-propisi/17-Zakon-o-suzbijanju-skupoce.pdf>

²¹ По Уставу из 1931 године, оба бирачка права су губили осуђени на казну тамнице или затвора на дуже од годину дана, у периоду у коме се налазе заточени; осуђени на казну губитка части, за време трајања те казне, који су под стецциштем, старатељством или су изгубили бирачко право због кривичних дела која су починили у току изборног процеса (чл. 56).

²² Конкретно, спомиње се у идентичном облику и у Уставу из 1931 године. У чл.55.

²³ С. Марков, Жене и право гласа, ЦЕСИДова мала библиотека, Београд, 2001, 17

²⁴ С. Ћирковић, Жене и дипломатија, Треба ли женама допустити ступање у дипломатску службу, Београд, 1928,1. Главни разлог зашто се женама не довољавају политичка и право рада у дипломатији, према овом аутору је зато што то законом није регулисано па је због тога то само „правно питање“.

чиновници, који врше јавну власт, не могу се кандидовати у изборном округу своје територијалне надлежности“ (чл. 73).

Са друге стране,

„министри, активни и на расположењу, и професори Универзитета, могу се кандидовати, и ако буду изабрани, задржавају свој положај“ (такође чл. 73).

Војни рок је био обавезан за све старије од 20 година, сем ако нису постојали оправдани разлози да буду од тога ослобођени. То је био и један од главних услова, поред држављанства за добијање државне службе (чл. 122).

Брак је такође био под посебном заштитом државе, само се не наводи каквом (чл. 33) Извесно прецизирање је учињено Уставом из 1931 године, где је у чл. 21 наведено да брак, породица и деца уживају посебну заштиту. Нажалост и овде је изостала одредница да ће се цела материја уредити законом, а номотехника не може и не сме да претпоставља да ће се тако нешто чинити законом, сем ако то није искључиво наглашено.

3. Закључне напомене

Видовдански устав из 1921. године понудио је солидан оквир људских права и слобода, са својим накнадним прецизирањима у виду специјалних закона. Номотехнички дискутабилан у појединим својим деловима, садржински контрадикторан или недоречен, ипак је важио неколико година као полазна основа једне нове творевине. Добре намере за уједињење, којима су се испречила политичка неусаглашеност главних актера свих заинтересованих страна, недовољна, чини се, политичка и друштвена зрелост да се учини овако крупан корак у том конкретном тренутку, као и придавање веће пажње односима снага унутар државе, су онемогућили прецизније уређивање демократског оквира људских права и слобода, на начин како су истински заслуживала. Ипак, њихово спомињање, као и зачеци недискриминативне политике, јесу значајан помак у развоју номотехничког рада Србије и у том моменту и свих других чланица Краљевине СХС.

Нашим радом смо представили овај почетни оквир дефинисања људских права и слобода на нашем простору, који је запостављен због историјски турбулентних околности, чије су последице далеко значајније. Верујемо да ће ово бити прилика да се и други читаоци рада још више информишу о овом делу Видовданског устава, неправедно запостављеном и утврде континуитет неких института и у данашњем позитивном законодавству.

*Dragana Ćorić, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Novi Sad*

GUARANTEES OF LIFE IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES - ECHOES OF THE VIDOVĐAN CONSTITUTION IN ITS DURATION EVEN TODAY

Summary

The Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, adopted on June 28, 1921, established a certain framework of rights and freedoms of citizens in the new state, in a different way than it had been until then. The constitution did not recognize nobility, titles, "or any advantages by birth," except for the King and his family. It guaranteed personal freedom and freedom of religion - again within the limits allowed by law; freedom of conscience and the press, the right of association, assembly and agreement. He forbade greenery, abolished feudal relations, and on the day of liberation from foreign rule, the peasants became, without compensation, the owners of the state land on which they had worked until then. This Constitution also provided for freedom from the death penalty and the principles of talion, except in cases of attacks on the King and members of the Royal House.

*The paper outlines the picture of life in the new community, as conceived by this constitution. The results of this constitution from the moment of its adoption to its repeal and onwards are analyzed. Since this constitution was the foundation of a new state and a new society, the analysis with previous acts is not possible, because there are no parameters of the same name for comparison. Therefore, this act can be considered only *pro futuro*, even after its repeal, because the echoes of this act still exist today.*

Keywords: *Vidovdan Constitution, human freedoms, life.*

*Др Велибор Џомић, научни сарадник Подгорица
Митрополија Црногорско-Приморска
Српске Православне Цркве*

УДК: 342.4:2

DOI: 10.46793/zbVU21.319DZ

ВЕРСКО ПИТАЊЕ У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Резиме

У састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године су ушли различити народи и бројне цркве и верске заједнице. Највећи број становника нове државе је припадао православној, римокатоличкој и муслиманској вероисповести. Уставотворац је имао обавезу да Уставом нормира право на слободу вероисповести и обезбеди равноправност између постојећих цркава и верских заједница. Уставотворац се одлучио да одбаци ранији уставни модел државне вероисповести из Краљевине Србије и Краљевине Црне Горе и да нормира уставни модел усвојених односно признатих вероисповести. Политичка основа за ново уставно решење се налазила у тачки 7 Крфске декларације у којој је наведено да ће се "све признате вероисповести вршити слободно и јавно. Православна, римокатоличка и мухамеданска вероисповест, које су по броју следбеника најјаче у нашем народу, биће једнаке и равноправне према држави. На основу ових принципа, законодавац ће се старати да се чува и одржава конфесионални мир који одговара духу и прошлости целокупног нашег народа". У раду се анализирају норме Видовданског устава о слободи вероисповести.

Кључне речи: устав, вероисповести, цркве, верске заједнице, модел.

У састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца су ушли различити народи, на различитим територијама, али и цркве и верске заједнице са различитим организационим устројствима и различитим дотадашњим правним положајем у својим срединама. У Краљевини Србији је, у време настанка Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, већинско становништво припадало православној вероисповести, али су постојали и римокатолици, муслимани, Јевреји и протестанти. У Краљевини Црној Гори су, поред већинског православног становништва, постојали и малобројни муслимани и римокатолици. У те две нововековне српске државе до почетка Првог светског рата је, и поред нормираног модела "државне вере" у уставима, гарантовано и право на слободу вероисповести припадницима осталих вероисповести. "У Далмацији и

Словенији, које су биле под Аустријом, у којој је прије Католичка црква била владајућа, слобода савјести и вјероисповијести била је зајемчена грађанима законом од 1867. године, а све признате вјероисповијести биле су пред законом изједначене. Признате су биле покрај католичке још и: православна, евангеличка (аугзбуршког и хелветског исповиједања), старокатоличка, евангеличка братинска, липованска (огранак руских старовјераца, који нису прихватили реформе московског синода од године 1654.) и менонити (огранак низоземских анабаптиста), а од некршћанских муслиманска и жидовска”.¹ Слична ситуација је била и у деловима Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, који су раније припадали Угарској. ”У Босни и Херцеговини биле су признате ове вјероисповијести: католичка римског и грчког обреда, православна, евангеличка обају исповиједања, муслиманска и жидовска”.² Према подацима са пописа становништва по припадности вероисповестима у Босни и Херцеговини од 1910. године, процентуално посматрано, православних је било 43,49%, муслимана 32,25%, римокатолика 22,87%, а осталих вероисповести 1,39%. У сваком случају, на свим деловима територије новостворене државе, највећи број становника је припадао православној, римокатоличкој и муслиманској вероисповести. Те чињенице су определиле тадашњу политичку елиту да заузме став о неопходном обезбеђивању равноправности између постојећих цркава и верских заједница кроз увођење уставног модела признатих вероисповести.

Верско питање у будућој држави је разматрано на Крфској конференцији. У тачки 7 Крфске декларације је наведено да ће се ”све признате вероисповести вршити слободно и јавно. Православна, римокатоличка и мухамеданска вероисповест, које су по броју следбеника најаче у нашем народу, биће једнаке и равноправне према држави. На основу ових принципа, законодавац ће се старати да се чува и одржава конфесионални мир, који одговара духу и прошлости целокупног нашег народа”.³

Крфска декларација је на нашим просторима означила почетак новог модела у односима између државе и цркава и верских заједница. Начелни став о вероисповестима из Крфске декларације је представљао резултат политичког компромиса. Највећи проблеми приликом преговора су били везани за питање правног положаја цркава и верских заједница у новој држави. Одлучено је да се то питање реши тако што ће се будућа државна власт у довољној мери дистанцирати од свих постојећих цркава и верских заједница, а да им при томе, на адекватан начин, изрази признање за њихове улоге кроз историју, као и да им се, кроз поштовање унутрашње аутономије и организационог устројства,

¹ Ј. Стефановић, ”Однос Цркве и државе”, Матица хрватска, Загреб, 1953, стр. 93.

² Исто, стр. 94.

³ Према: М. Мирковић, ”О правном положају Српске Цркве у нашој прошлости”, Правни факултет, ”Досије”, Београд, 2000, стр. 263.

гарантује и омогући слобода верског деловања. На крају, и разноликост цркава и верских заједница се уклапала у постојеће разноликости које су укомпоноване у нову државу.

Устав је у име Петра Карађорђевића "по милости Божијој и вољи народној Краља Срба, Хрвата и Словенаца" на велики српски православни празник Видовдан прогласио Престолонаследник Александар. У науци уставног права се обично прелазило са овог дела уставне прокламације. Религиозна уставна прокламација, иначе типична за уставе Краљевине Србије, на први поглед наводи на закључак да су представници државне власти, а пре свих монарх, прихватили теорију о мистичком пореклу државе и државне власти. Међутим, садржина и систематика овог устава одудара од таквог закључка, јер је "устав поставио темеље парламентарној и правној држави либерално-демократског типа".⁴

Видовдански устав, за разлику од претходних Србијиних устава, нема посебну главу у којој се нормира уставни положај цркве. "Видовдански устав не зна за државну цркву. Опет, зато, он не проглашава деобу цркве и државе".⁵ Уставни положај цркава и верских заједница је регулисан кроз један члан другог одељка којим су регулисана "основна грађанска права и дужности". Пре свега, Видовданским уставом није установљена привилегована, односно "државна" вера или вероисповест, а односи са црквама и верским заједницама су нормирани применом модела признатих (усвојених) вероисповести.

У погледу односа према грађанину, Видовдански устав "ујемчава слободу вере и савести".⁶ Уставотворац, приликом регулисања грађанског права на слободу вероисповести, није прибегао нормирању права на слободу вероисповести без ограничења што значи да је то право, као и друга, у одређеним случајевима који нису таксативно набројани у Уставу, могло трпети извесна ограничења. С обзиром да таквих ограничења нема у уставним нормама (што и није случај у историји наше дотадашње модерне уставности) може се закључити да су она била препуштена законској регулативи. Но, с обзиром да у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, а потом ни у Краљевини Југославији, није донет системски закон о правном положају цркава и верских заједница него је за сваку признату цркву и верску заједницу, после суспендовања Видовданског устава, доношен посебан закон, ограничења права на слободу вероисповести су била предмет регулисања других законских прописа, а тицала су се кршења јавног реда, мира и морала, као и подривања

⁴ Л. М. Костић, "Коментар Устава Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године (Југословенско уставно право)", ИКП Геце Кона А.Д., Београд, 1934, стр. VIII.

⁵ С. Јовановић, "Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца", ИК Геце Кона, Београд, 1924.г., стр. 435.

⁶ Чл. 12 ст. 1 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године, "Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца", бр. 142а од 28. јуна 1921. године, Београд, 1921.

државног поретка. "Када се говори о слободи вјероисповијести, не мисли се ни овдје, као ни када се говори о другим слободама, на апсолутну слободу. Апсолутна слобода није ни у чему остварљива у људском друштву. Ни слобода појединаца, ни слобода удружења, па ни слобода вјерских удружења... Не може ни најлибералнија државна заједница безусловно зајемчити својим држављанима неограничену слободу вјере и савјести и онда кад ова у безобзирној примјени својој, поткапа и саме темеље њена опстанка. Морају бар опће норме кривичног закона бити границом злоупотребавања вјерске слободе".⁷

Најважније питање сваког устава, па и Видовданског устава од 1921. године, када се разматра право на слободу вероисповести односи се на обезбеђивање инструмената да би се то право, као и остала, могло остварити. Јован Стефановић сматра да се одредба из члана 12 став 4 којом је прописана обавеза присуствовања верским обредима на државним празницима и свечаностима налази у супротности са слободом вероисповести. И целокупан уставни модел признатих вероисповести Стефановић види као нешто што је у основи вређало слободу вероисповести, јер је сматрао "да се примјеном таква система односа између вјерских заједница и државе не може постићи ни стварна једнакост свих вјерских заједница ни стварна слобода вјероисповијести".⁸ Овакав Стефановићев став лакше можемо објаснити временом и приликама у којим је настао с обзиром да је цитирану књигу написао у времену једнопартијског система и комунистичке владавине, али и у години када је комунистичка власт доносила први послератни Закон о правном положају верских заједница. Стефановић није видео прогон цркава и верских заједница, као и безбројне случајеве кршења свих људских права у комунистичкој Југославији, али је видео "теоријске елементе неправноправности међу црквама и верским заједницама" у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. Апсолутна једнакост не постоји као што не постоји ни апсолутна слобода у држави.

Одмах након зајемчења права на слободу вероисповести, одредбом из члана 12 став 1 Видовданског устава је проглашена равноправност усвојених вероисповести пред законом и гарантовано је слободно јавно исповедање верозакона. Реч је о веома непрецизној и нелогичној формулацији. Уставотворац је под вероисповестима очевидно подразумевао носиоце верских учења, дакле цркве и верске заједнице. Вероисповест, посматрана у контексту људских слобода и права, може постојати без верске институције, али и без јавног исповедања и вршења верозакона. Држава нема ништа са вероисповестима у погледу верске доктрине. Као што постоји више различитих учења о држави, пореклу и природи државне власти тако постоји и више

⁷ Ј. Стефановић, "Однос између Цркве и државе", Матица хрватска, Загреб, 1953, стр. 100.

⁸ Исто, стр. 101.

различитих вероисповести. Хипотетички посматрано, сваки грађанин има право и да измисли сопствену вероисповест. Као што грађани једне државе у институционалном смислу немају ништа са учењем о држави него са конкретним државним органима тако и држава нема ништа са верским учењем него са конкретном верском организацијом. Савремени уставотворци управо и полазе од такве претпоставке превасходно имајући на уму грађанина, а потом и верске организације у њиховим институционалним облицима. Зајемчењем и заштитом права на слободу вероисповести сваком грађанину, држава завршава свој однос са вероисповестима. Након тога, настаје обавеза државе да регулише своје односе са оним групама грађана, који су обједињени једном вероисповешћу и који су организовани кроз верску институцију. С друге стране, уставотворац у датом историјском тренутку обично затиче организоване, односно постојеће верске институције. Његова обавеза јесте да са њима регулише односе, али и да за будуће верске заједнице створи уставно-правни оквир за њихово слободно и јавно деловање ради остваривања права грађана на слободу вероисповести. Управо из ових разлога, наведена одредба се неприродно нашла на том месту с обзиром да наредни став истог члана нормира везу између права на слободу вероисповести и уживања осталих грађанских и политичких права.

С обзиром да се државна власт одлучила да однос са црквама и верским заједницама регулише применом уставног модела признатих или усвојених вероисповести, очевидно је да уставотворац у том историјском тренутку није сматрао за потребно да признате и "усвојене" вероисповести поименично наведе у Уставу кроз њихове врховне институционалне облике.

Гарантовање слободе вероисповести и слободе савести је у узрочно-последичној вези са гарантовањем и уживањем осталих грађанских и политичких права без обзира на исповедање или неискповедање вере, као и на различитост вероисповедања. "Уживање грађанских и политичких права као и вршење држављанских дужности независни су од верске припадности и религиозних начела појединаца".⁹ Нико се, сходно одредби из члана 12 став 2 Устава од 1921. године, није могао ослободити вршења својих грађанских и војних дужности позивањем на прописе своје вере. Кроз ову одредбу Устава је потврђена супрематија државног права у односу на аутономно право цркава и верских заједница.

Уставотворац је кроз норму из става 3 истог члана констатовао постојеће стање у верско-институционалној области на тај начин што је прогласио да се "усвајају све оне вере које су у ма ком делу Краљевине већ добиле законско признање". И ова одредба је непрецизна, јер световна држава не "усваја" вере него признаје цркве и верске заједнице. "Усвајање вере" кроз норме државног

⁹ Б. Д. Лукић, "Вероисповести у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца", књ. I, Библиотека савремених религиозно-моралних питања, Београд, 1923, стр. 4.

устава може да значи прихватање начела из верског учења у државној сфери, а то сигурно није била намера уставотворца. "Слобода вероисповедног удруживања дана Видовданским Уставом није потпуна. Устав признаје само она удружења која су "у ма ком делу краљевине већ добила законско признање".¹⁰ Уставотворац, нормом о "усвајању" већ признатих вероисповести кроз претходну норму није закључио могућност даљег конституисања и слободног деловања будућих црквених заједница што говори да се водило рачуна о поштовању права на слободу вероисповести свих грађана. С обзиром да у Уставу нису набројане већ постојеће, а тиме и признате цркве и верске заједнице на подручју Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, уставном нормом је прописано да све друге, дакле, будуће "вере", могу бити признате само законом. "Слобода вероисповедног удруживања тумачи се обично тако да за вероисповедна удружења важе исти прописи као и за световна удружења; они услови који се траже за оснивање световних удружења, довољни су и за оснивање вероисповедних; њихово оснивање није ни у колико отежано. По Видовданском Уставу, она удружења која су била призната пре његовог проглашавања, постојаће и даље као призната удружења. За свако ново удружење тражи се нарочито законодавно одобрење, макар, по општим законским прописима, за стварање удружења била довољна административна дозвола или самопријава удружења; у толико стварање вероисповедних удружења јесте, у поређењу са стварањем световних удружења, отежано".¹¹

Видовдански устав, дакле, познаје две врсте вероисповести: признате (усвојене) и непризнате (неусвојене). С обзиром да, по природи ствари, непризнате верске заједнице нису постојале у време доношења Устава, уставно-правни статус је нормиран само за признате вероисповести, тј. за цркве и верске заједнице које "имају значај јавно-правних корпорација са свима правима и дужностима, које из тог њиховог положаја у држави потичу, а све су међу собом равноправне".¹²

Одредбом да "усвојене и признате вере самостално уређују своје унутрашње верске послове и управљају закладама и фондовима у границама закона"¹³, Видовдански устав црквама и верским заједницама гарантује унутрашњу аутономију. "Из овога би се дало извести да вероисповедна удружења уживају самосталност у својим унутрашњим пословима: она се сама организују (одређују сама своје органе од најнижега до највишега), доносе о своме унутрашњем реду какве хоће уредбе, воде сама управу својих послова итд. Државна власт има над њима само право надзора, - и то у толико у колико би требало спречити њихову повреду државних закона".¹⁴ У правно-техничком

¹⁰ С. Јовановић, "Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца", стр. 436.

¹¹ Исто.

¹² Б. Д. Лукић, "Вероисповести у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца", стр. 4.

¹³ Чл. 12 ст. 3 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године.

¹⁴ С. Јовановић, "Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца", стр. 437.

смислу, и ова одредба је нелогична с обзиром да вере не могу да управљају унутрашњим верским пословима, јер то чине цркве и верске заједнице, односно њихови верски органи и великодостојници.

Иза ових одредби су се, тематски на погрешном месту, нашле одредбе којим је прописано да "нико није дужан да своје верско осведочење јавно исповеда"¹⁵, као и да "нико није дужан да суделује у верозаконим актима, свечаностима, обредима и вежбама, осим код државних празника и свечаностима и у колико то одреди закон за особе, које су подложне очинској, турској или војној власти".¹⁶ Првом делу овог става је, по садржини, место уз први став истог члана. Ова одредба са места на коме је у Уставу позиционирана не доприноси систематичности овог члана Устава.

Уставом је свим усвојеним и признатим верама дато право да могу "одржавати везе са својим врховним верским поглаварима и ван граница државе, у колико то траже духовни прописи појединих вероисповести. Начин, како ће се те везе одржавати, регулисаће се законом".¹⁷ Слободан Јовановић за ову одредбу сматра да је "посебно важна за католике и муслимане, који имају своје врховне поглаваре ван државних граница. Веза са врховним поглаваром је допуштена у начелу, али је држава задржала право да законом уреди начин одржавања те везе".¹⁸ Ову, као и одредбу о тзв. канцел-параграфу из става 7 истог члана Слободан Јовановић тумачи као норме које Уставом ограничавају самосталност вероисповедних удружења.

Чињеница да се државна власт определила да односе са црквама и верским заједницама реши применом модела признатих цркава и верских заједница не значи да је однос између државе и признатих цркава и верских заједница био сведен само да одређивање правног положаја цркава и верских заједница у држави на начин који је државна власт сматрала за сходан и да су држава и цркве и верске заједнице биле стриктно одвојене. Њихова веза и сарадња је на разне начине постојала. Уставом је нормирано да "у колико су у државном буџету предвиђени за верозаконе сврхе издаци, имају се делити међу поједине усвојене и признате вероисповести сразмерно броју њихових верних и стварно доказаној потреби".¹⁹ Без обзира на то што су поједине цркве и верске заједнице признате од државе, Уставом није прописана обавеза државе да признатим црквама и верским заједницама из буџетских средстава додељује финансијску помоћ, али је постојала таква могућност. Остварење те могућности је апсолутно било у надлежности државних органа. Остављајући такву уставну могућност, државна власт се определила да поштује равноправност признатих цркава и верских заједница, али не на начин да свакој

¹⁵ Чл. 12 ст. 4 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године.

¹⁶ Исто.

¹⁷ Исто, ст. 5.

¹⁸ С. Јовановић, "Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца", стр. 438.

¹⁹ Чл. 12 ст. 6 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године.

признатој цркви додељује финансијску помоћ у истом обиму него пропорционално према броју верних. Иако ова уставна одредба на први поглед може да значи да је уставотворац на тај начин увео неравноправност, Слободан Јовановић сматра да примена тог принципа не уноси неравноправност међу признатим црквама и верским заједницама. У прилог томе сведочи и став којим је омогућено да се црквама и верским заједницама средства из државног буџета могу одобрити и по указаној потреби. Наведени став се не односи само на цркве и верске заједнице које имају мали број верника већ на све признате цркве и верске заједнице. Јован Стефановић сматра супротно. Држави је, истиче Стефановић, "Устав посредно забрањивао да у облику те помоћи нарочито фаворизира неку или неке од признатих цркава, односно вјероисповијести. Друго је питање, да ли се у пракси то ипак није чинило. Проблем је своје врсте, како се и да ли се то, у такву систему односа између државе и цркава, може сасвим избјећи. То, нарочито, ако се узме у обзир тадашња уставна одредба, по којој начело равноправности признатих вјероисповијести при дијелењу помоћи није значило, да је у државном буџету, за то предвиђена сума, морала бити подијељена на једнаке дијелове или је она морала бити подијељена искључиво у размјеру према броју њихових припадника...Тиме су несумњиво била отворена врата за фаворизирање, односно запостављање неке или неких признатих вјероисповијести".²⁰

Одредбом Устава од 1921. године уведен је тзв. канцел-параграф кроз одредбу да "верски представници не смеју употребљавати своју духовну власт преко верских богомоља или преко написа верског карактера или иначе при вршењу своје званичне дужности, у партијске сврхе".²¹ Тзв. канцел-параграф представља специфичан правни институт, који је први увео Ото фон Бизмарк у време својих борби са Римокатоличком црквом, а након победе над Француском 1871. године. Бизмарков канцел-параграф је у себи садржао и санкцију за разлику од "непотпуног" канцел-параграфа у Видовданском уставу. Из тог разлога, Слободан Јовановић одредбу о канцел-параграфу не сматра казнено-правним прописом, "јер не предвиђа казну за она лица која би духовну власт употребљавала у партијске сврхе. Уопште није јасно у чему би се састојала санкција става седмог".²² Лазо М. Костић сматра да је "ова одредба имала заиста за циљ да спречи политичку пропаганду свештенства у самим црквама и преко т. зв. пастриских писама (то треба да значи "написи верског карактера"), али и у другим приликама кад се свештеници појављују у званичној функцији (приликом процесија, верских скупова, исповеди итд). Иначе, свештенство није де-политизирано; не само да њима није одузето активно бирачко право него чак не ни пасивно (којега су лишени државни

²⁰ Ј. Стефановић, "Однос између Цркве и државе", стр. 102.

²¹ Чл. 12 ст. 7 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године.

²² С. Јовановић, "Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца", стр. 438.

чиновници). Свештеници могу, дакле, да се баве политиком, али као приватни људи, а не свештеници”.²³ Слободан Јовановић критикује овај став из члана 12 Устава од 1921. године ”са тога гледишта што вероисповедна удружења нису државне установе него аутономне заједнице, и да стога ни њени органи не потпадају под режим државних чиновника”.²⁴ Он сматра да је ”употребу духовне власти у партијске сврхе требало забранити само у толико у колико би она била противна слободи избора”.²⁵ Марко Павловић сматра да је одредба о канцел-параграфу дала посебну боју Уставу од 1921. године. Слободан Јовановић је заступао став да је партијску употребу духовне власти требало допустити у случајевима када се она креће у границама закона и када не угрожава слободу избора. Војислав Јанић сматра да ”канцел-параграфу није било места у Уставу. Овако стилизован канцел-параграф нема никакве практичне вредности. Он ће само послужити несавесним агитаторима да њиме распаљују фанатизам католичке масе, докле, пак, држава од њега неће имати оне користи, коју његови творци очекују”.²⁶ Јанић наводи да је апсолутно довољно то што је ”Православна Црква имала, а има и сада свој канцел-параграф, који гласи: ”Свештеничке кривице које ће извиђати и судити надлежне црквене власти ове су: претресање државних закона и наредаба државних и црквених власти и оговарање њихових поступака у беседама које свештеници говоре у цркви и манастиру”.²⁷ Јанић се, аргументујући своју тврдњу, позвао на члан 173 став 6 из Закона о црквеним властима Источно-Православне Цркве од 1890. године, који је у време доношења Видовданског устава био на снази. Слична одредба је постојала и код римокатолика. Јован Стефановић истиче да је ”папа Бенедикт XV у својој енциклици *”Humani generis redemptionem”* од године 1917. забранио свећеницима политичку агитацију у цркви”.²⁸ Уколико се има у виду овакав став врховног римокатоличког поглавара, апсолутно је са духовне стране необјашњива грчевита борба римокатоличког вишег и нижег клира, као и политичара који су припадали римокатоличкој вероисповести, да се из уставних норми избаци одредба о канцел-параграфу. Најилустративнији пример те борбе се налази у ставовима бившег римокатоличког свештеника, а потоњег министра др Антона Корошца.²⁹ ”У Уставотворној скупштини, римокатолици су жестоко

²³ Л. М. Костић, ”Коментар Устава Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године (Југословенско уставно право)”, стр. 42.

²⁴ С. Јовановић, ”Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца”, стр. 439.

²⁵ Исто.

²⁶ В. Јанић, ”О канцел-параграфу”, ”Нови живот”, књ. VI, св. 3, Београд, 1921, стр. 66.

²⁷ Исто.

²⁸ Ј. Стефановић, ”Однос између Цркве и државе”, стр. 105.

²⁹ Др Антон Корошец је био свршени ученик мариборске римокатоличке семинарије, дипломирани теолог римокатоличког Теолошког факултета у Грацу, доктор римокатоличког богословља, римокатолички капелан у Слаткој Гори и Маренбергу, а

оспоравали канцел-параграф. "Поп" Корошец говорио је "да је у католичкој цркви јако развијено проповедање и више него у муслиманској и у православној цркви". Дужност римокатоличких попова је да сваке недеље и сваког празника држе беседе, а "у политичком животу има питања за која се црква мора интереосвати". По Корошцу, канцел-параграф одражава "једну аверзију против католичке цркве", једну ствар која онемогућава "сваки споразум са Св. Оцем", који би, пак, био у интересу "читавог народа и државе".³⁰ Очевидно је да је оваква одредба представљала нужност историјског тренутка, иако је нелогична с обзиром да је црквама и верским заједницама уставном нормом гарантована унутрашња аутономија. Изгледа да уставотворац није имао поверења у духовна правила појединих признатих цркава која су била на јасним позицијама против партијског рада свештенства. Да је таква бојазан уставотворца била оправдана потврђује велика расправа која је вођена на ту тему и то првенствено у римокатоличким круговима.

Обавезна религиозна заклетва је била прописана за краља³¹ и народне посланике.³² Из уставних норми није јасно да ли су и краљевски намесници имали обавезу да, приликом ступања на дужност, положи религиозну заклетву или заклетву на верност краљу са обавезом владања по Уставу и законима земље³³, али се може закључити да је и њихова заклетва имала религиозну формулу. Исти је случај и када је у питању заклетва министара.³⁴

Уставом је омогућено да се "верска настава даје по жељи родитеља, односно старалаца, подвојено по вероисповестима, а у сагласности са њиховим верским начелима".³⁵ Право надзора над свим образовним установама је припадало државној власти, а услови за обављање верске наставе су детаљније регулисани законским прописима.³⁶

Брак је стављен под заштиту државе, али је чланом 109 Устава прописано да "у породичним или наследним пословима муслимана суде државне шеријатске судије". Ова одредба представља компромисно политичко решење које је нарушило једнакост правног положаја цркава и верских заједница, јер је свака призната црква и верска заједница имала своје унутрашње аутономно

почетком XX века се активно укључио у политички живот. Обављао је разне дужности од народног посланика преко министра до председника краљевске Владе.

³⁰ М. Павловић, "Српска правна историја", издање Надежде Павловић, Крагујевац, 2005, стр. 675.

³¹ Чл. 58 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године.

³² Исто, чл. 129.

³³ Исто, чл. 61 ст. 4.

³⁴ Исто, чл. 90 ст. 5.

³⁵ Исто, чл. 16 ст. 7.

³⁶ Детаљније у М. Старовлах, С. Вуксановић, "Развој предшколског законодавства у Црној Гори (1903-2003.)", Црногорска академија наука и умјетности, Завод за уџбенике и наставна средства, Подгорица, 2005.

право о браку, као и своје црквено-судске органе. Слободан Јовановић констатује да чланови шеријатских судова суде по муслиманском религиозном праву, а не по државним законима, али они нису били верски званичници него државне судије. Отуда се, по његовом мишљењу, шеријатски суд не сматра друкчије него као нарочито одељење државног суда. Међутим, прескочена је веома важна чињеница да су све признате цркве и верске заједнице, а посебно две највеће, православна и римокатоличка, такође имале своје духовне судове и духовне судије, као и своје потпуно устројено црквено право о браку. Да је уставотворац свим признатим црквама и верским заједницама уставом дао право као и муслиманима онда би то имало смисла у погледу равноправности. Међутим, и примењено правило, као и ово друго, непримењено, не стоје у компатибилности са секуларним учењем о држави и државној власти на коме почива Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године. Нема оправдања за увођење ове неравноправности кроз Устав с обзиром да су припадници свих нација и вера упорно истрајавали на остваривању пуне равноправности свих нација и вера у новој држави.

Бирачко право су, сходно одредби из члана 70 Устава, имали свештеници и верски службеници свих признатих цркава и верских заједница, али и непризнатих. Иако таква одредба не постоји у уставним нормама, може се извести такав закључак с обзиром да је само официрима, активним и у недејству, као и подофицирима и војницима под заставом, било укинута и активно и пасивно бирачко право. У уставним нормама не постоји ограничење да свештеници и верски службеници као министри и државни службеници учествују у вршењу државне власти. Из историје парламентаризма у том периоду можемо видети да је било таквих примера.³⁷

Државна власт је, нормом из члана 138 Устава, између осталог подстицала и штитила верску толеранцију тако што је створена могућност за забрану новина и других штампаних списа који изазивају мржњу против државе као целине, као и верски или племенски раздор. Видовданским уставом је и припадницима мањина гарантовано право на слободу вероисповести. Слободан Јовановић сматра да "општи уставни прописи о вероисповедним удружењима важили би и за верске мањине. Њима нико не би могао сметати у вршењу њиховога култа, али ако би хтеле установити једну признату цркву, оне би то могле учини само с одобрењем државне власти, јер је то општи услов за установљење сваке признате цркве".³⁸

Сложеност верских односа и суштину уставног модела усвојених, односно признатих вероисповести у Видовданском уставу је најбоље оценио Лазар Марковић наводом да је "за регулисање узајамног односа између појединих вероисповести, као и односа државе према свакој од њих, поставио Устав

³⁷ Најупечатљивији примери су др Антон Корошец и др Војислав Јанић.

³⁸ С. Јовановић, "Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца", стр. 461.

најелементарније принципе који се тек имају извести у друштвеном животу. Ово питање је и тешко и деликатно. Кад би се примило начело одвајања Цркве од државе, лакше би се ови многобројни односи регулисали. Али, тај принцип противи се и народним схватањима и значају цркве и религије за општи друштвени живот, па се са тим фактом мора рачунати. Црква је уплетена у односе са државом и њен положај не зависи само од формула, ма како привлачне оне биле”.³⁹

Сумирајући норме о вероисповестима Видовданског устава може се закључити да је овај први *constitucion* у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца ”као основна начела вјерске политике и законодавства одредио: равноправност, државни суверенитет над црквом и статус јавне корпорације. Конкретна рјешења требало је донијети у посебном интерконфесионалном закону који би регулисао: признање непризнатих вјероисповијести, управљање вјерским закладама, фондовима; унутрашње уређење вјерских заједница, вјерске обреде приликом државних свечаности, везе с духовним поглаварима у иностранству, државну материјалну помоћ и кривичну одговорност за политичке злоупотребе”.⁴⁰

Општи интерконфесионални закон за све цркве и верске заједнице, и поред више покушаја, није усвојен након ступања на снагу и за време важења Видовданског устава. Након суспензије Видовданског устава и увођења шестојануарског режима 1929. године, краљ Александар је да у тзв. међууставном периоду донео посебне законе којим је за сваку признату цркву и верску заједницу, осим Римокатоличке цркве, регулисао њихов правни положај. Краљ Александар је 8. новембра 1929. године прогласио Закон о Српској Православној Цркви⁴¹, 14. децембра 1929. године Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији⁴², 31. јануара 1930. године Закон о Исламској верској заједници⁴³ и 16. априла 1930. године Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о реформованој хришћанској цркви Краљевине

³⁹ Л. Марковић, ”Католичка црква и држава”, ”Нови живот”, књ. VII, св. 11, Београд, 1921, стр. 1.

⁴⁰ Д. Пантић, ”Српска Православна Црква у Краљевини Југославији 1929-1941. с обзиром на правни положај, политичку улогу и међувјерске односе”, докторска дисертација у рукопису, Правни факултет, Београд, 1987, стр. 52.

⁴¹ Закон о Српској Православној Цркви од 1929. године, ”Службене новине Краљевине Југославије”, бр. 269-СIX од 16. новембра 1929. године, Београд, 1929.

⁴² Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији од 1929. године, ”Службене новине Краљевине Југославије”, бр. 301-СXXVII од 21. децембра 1929. године, Београд, 1929.

⁴³ Закон о Исламској верској заједници Краљевине Југославије од 1930. године, ”Службене новине Краљевине Југославије”, бр. 29-X од 7. фебруара 1930. године, Београд, 1930.

Југославије.⁴⁴ Закон о Римокатоличкој цркви није донет у време шестојануарског режима, јер се државна власт суочила са чињеницом да представници Римокатоличке цркве нису пристајали да се њихов правни положај регулише посебним законом као и за остале цркве и верске заједнице. На западу земље, у коме је преовлађавало римокатоличко становништво, постојали су многи политички разлози који су суштински дестабилизовали и подривали темеље државне организације и државне власти, а утицај Римокатоличке цркве у томе је био доминантан. Државна власт је могла да припреми и донесе Закон о Римокатоличкој цркви, али то није учинила. Римокатоличка црква је захтевала да се њен правни положај најпре регулише билатералним уговором између Краљевине Југославије и Свете столице, па да се након тога донесе Закон о конкордату. Такав приступ би уносио неравноправност између признатих цркава и верских заједница, а томе су се, с пуним правом, супротстављали представници Српске Православне Цркве, других цркава и верских заједница, али и стручна јавност. На жалост, државна власт је попустила пред захтевима Римокатоличке цркве, али није успела у својој намери до краја.

Имајући у виду напред наведено може се закључити да верско питање, и поред изражене воље 1918. године, у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, а потом у Краљевини Југославији, није регулисано доследно ни за време важења Видовданског устава, а ни након његове суспензије 1929. године. Државна власт није имала политичке воље и снаге да то питање принципијелно реши.

*Velibor Džomić, Ph.D., Research Fellow, Podgorica
Metropolitanate of Montenegro and the Littoral
of the Serbian Orthodox Church*

RELIGIOUS ISSUE IN THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

In 1918, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes included various peoples and numerous churches and religious communities. The largest number of inhabitants of the new state belonged to the Orthodox, Roman Catholic and Muslim

⁴⁴ Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о реформованој хришћанској цркви Краљевине Југославије од 1930. године, "Службене новине Краљевине Југославије", бр. 95-XXXVII од 28. априла 1930. године, Београд, 1930.

religions. The founder of the Constitution had the obligation to regulate the right to freedom of religion by the Constitution and to ensure equality between the existing churches and religious communities. The founder of the Constitution decided to reject the earlier constitutional model of the state religion from the Kingdom of Serbia and the Kingdom of Montenegro and to standardize the constitutional model of adopted or recognized religions. The political basis for the new constitutional solution was found in point 7 of the Corfu Declaration, which stated that "all recognized religions will be exercised freely and publicly. The Orthodox, Roman Catholic and Mohammedan religions, which are the strongest in our nation in terms of the number of followers, will be equal and equal to the state. Based on these principles, the legislator will take care to preserve and maintain confessional peace, which corresponds to the spirit and past of our entire nation". The paper analyzes the norms of the Vidovdan Constitution on freedom of religion.

Keywords: constitution, religions, churches, religious communities, model.

*Маст. Ружица Кијевчанин, истраживач-приправник
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 342.732:342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.333K

СЛОБОДА ШТАМПЕ ПРЕМА ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Резиме

У раду аутор полази од тезе да је слобода изражавања, која се најбоље огледа у слободи штампе, као централног јавног гласила тог времена, била јасан показатељ на ком се развојном степену налазило новостворено југословенско друштво. Штампа у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца била је јасан пример постојећих друштвених антагонизама. Иако је Видовдански устав посветио пажњу овој фундаменталној људској слободи, сврставајући је у политичка права држављана, начин њеног регулисања и практична примена указивала је на ограниченост, незрелост као и неспремност друштва да се суочи са сопственим слабостима односно слабостима владајућег естаблишмента али и свих важнијих политичких чинилаца. Словом устава, слобода штампе је гарантована али уз ограничења. Та ограничења, попут могућности увођења цензуре у случајевима предвиђеним законом, јасно су отварала питање да ли се у овом периоду уопште могло и говорити о постојању слобода изражавања. Уживање слобода штампе је конкретизовано каснијим законом који је уоприште нашао у Уставу. Историјске чињенице најверније осликавају стање у овој области али и значај питања и то кроз рефлексију на свакодневне политичке, културолошке, образовне, економске и социјалне односе. Након 100 година, повреда слобода штампе се означава као повреда слобода медија што значи да се ограничења и кршења правила нису искоренила већ само обликовала у нову терминологију односно нови појавни облик.

Кључне речи: *слобода штампе, слобода изражавања, цензура, Видовдански устав, закон.*

1. Увод

Обим загарантованих права и слобода грађанима и степен остваривања најрелевантнији су параметри демократије и владавине права у једној држави, као и отворености друштва за промене и напредак. Видовдански устав је први устав Прве југословенске државе, донет на православни празник Видовдан, 28.

јуна 1921. године, па отуда потиче и његов назив.¹ Устав је био сачињен од 142 члана, подељених у 14 одељака.² У првом члану Видовданског устава Држава Срба, Хрвата и Словенаца је одређена као уставна, парламентарна и наследна монархија.³ Централна власт је била организована на следећи начин: законодавну власт вршили су Краљ и Скупштина; извршна власт припадала је Министарском савету који су чинили министри одговорни краљу и Скупштини; судска власт је била оличена у судовима.⁴ Поред организације власти, у највише правном акту садржан је и део посвећен правном положају појединца, односно правима и слободама грађана. Основна поставка од које се полазило јесте да су сви грађани пред законом једнаки и да уживају једнаку заштиту, односно да закон не прави разлику у титулама, племству или било каквом преимућству.⁵ Она је нарочито долазила до изражаја у области јавног права и односима власт наспрам појединца. Устав је на генералан начин предвидео основне дужности држављана, упућујући на закон прецизније прописивање и уређивање специфичних случајева. Основна права држављана су била подељена на грађанска и политичка.⁶ Грађанска права су подразумевала права која обезбеђују његову приватну личност, док су се политичка односила на права путем којих је држављанин узимао учешће у јавном животу. Једно од првих политичких права које је Устав предвиђао јесте слобода штампе. Значај овог права се и тада наслућивао и сагледао као основа за остваривање многих других фундаменталних права. Данас је ово право еволуирало у право медија, што је последица технолошког развоја и појава различитих средстава информисања. Оно је изнедрило младу научну дисциплину која проучава медијска права и слободе због њихове нужности и неизбежности у свакој сфери данашњице. Њен смисао се нарочито запажа због све интензивнијег ширења глобалне комуникације и потребе за истинитим, благовременим, веродостојним и потпуним информацијама.⁷ Слобода штампе је сложено право које у себи инкорпорира бројна права неопходна за слободно функционисање јединке у друштву, напредак, развој и учешће у питањима од непосредног значаја за њу. Начин и степен њеног остваривања указује на положај грађана и стање друштва и државе у том тренутку. Стога, ретроспективни приказ слободе штампе ће нам дати увид и направити временску паралелу са аспекта многих друштвених сфера и водећих политичких питања, а не само са аспекта медија.

¹ Д. Батавेलјић, *Уставно право*, Крагујевац, 2013, стр. 308.

² *Ibid.*, стр. 309.

³ М. Павловић, *Српско право од VII до XX века*, Крагујевац, 2013, стр. 239.

⁴ Д. Батавेलјић, *Практикум за Уставно право*, Крагујевац, 2014, стр. 123.

⁵ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1924, стр. 429.

⁶ *Ibid.*, стр. 430.

⁷ Ј. Вучковић, *Медијско право*, Ниш, 2019, стр. 7.

2. Слобода штампе према Видовданском уставу

Видовданским уставом је гарантована слободна штампа. Под тим се подразумевало да се цензура не може установити, као ни друге превентивне мере које би спречиле излазак, продају и растурање списа и новина.⁸ За издавање новина није потребно претходно одобрење управне власти, па је могуће објавити произвољан садржај. Злоупотреба овог члана се могла десити свакодневно, па је њено регулисање препуштено законодавцу. Устав је превидео две ситуације у којима се слобода штампе морала ограничити.⁹ Први изузетак је значило увођење цензуре за време ратног стања или мобилизација. Цензура се могла установити искључиво законом, без обзира да ли се њоме прикривао број жртава, стање на бојиштима и друга војна питања или, пак, политичка дешавања и превирања. Уставотворац је оправдање за цензуру у овим случајевима вероватно налазио у очувању веће вредности од сазнања истине, која се огледала у спречавању страха, панике, немира. Други изузетак се односио на забрану растурања и продаје листа у следећим случајевима: због увреде владоца или чланова владалачког дома, због увреде страних државних поглавара, због увреде Народне Скупштине, због непосредног или посредног позивања грађана да силом Устав или земаљске законе, због тешке повреде јавног морала (порнографија), због изазивања мржње противу државне целине, као и због изазивања верског или племенског раздора.¹⁰ У Уставу није одређено која је власт надлежна да изврши забрану, али је прописано да су надлежни органи дужни да у року од 24 часа пошаљу решење о забрани које су донели суду, а суд у наредних 24 часа мора да оснажи или поништи решење.¹¹ Уколико суд не донесе решење, сматраће се да је забрана уведена. Устав у члану 13 став 2 прописује да редовни судови одлучују о накнади штете независно од судске одлуке о поништењу забране.¹² Свака забрана наноси штету новинама, јер дејство решења о њеном одређивању не одлаже поступање суда које ће га потврдити или поништити, па се продаја спорног броја спречава у сваком случају. Суд у поступку конвализације решења не решава о износу и накнади штете новинама, већ ово питање разматра одвојено у поступку покренутом тужбом новина које сматрају да су оштећене.¹³ Пасивно легитимисана странка у овом поступку би била држава, иако то уставотворац није директно предвидео. Овакав закључак изводимо из општих прописа садржаних у члану 18.¹⁴ Још једно значајно питање које није обухваћено

⁸ *Нацрт Устава*, Београд, 1920, стр. 74.

⁹ С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 443.

¹⁰ *Нацрт Устава*, Београд, 1920, стр. 74.

¹¹ *Ibid.*

¹² С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 443.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

Уставом односи се на испитивање суда о намери органа који је забрану извршио. Одговор се може наслутити на основу претреса у Уставотворној скупштини, а то је да је уставотворац тежио да заштити новине од оних органа чија је намера била да опструирају рад и нанесу материјалну штету, а не оних који су то учинили због неразумевања закона и његове погрешне примене.¹⁵ Овакво решење изазива опречна мишљења, бројне полемике, али и компликације у пракси услед тешкоће доказивања постојања или непостојања намере.

Изузетак од правила да је штампа слободна предвиђен је у члану 13, али и у члану 138. Новине и списи могу бити забрањени због изазивања мржње против државе као целине, због изазивања верског или племенског раздора, као и због посредног изазивања грађана да силом мењају Устав или закон (чл. 138).¹⁶ Разлика између ова два члана је мала, али приликом примене може изазвати велике недоумице. Док се чланом 138 забрањује излагање, растурање и издавање новина, у члану 13 се не помиње забрана излагања. Тумачење и примена члана 138 би омогућила власти да забрани спорне бројеве, али и укине новине, док примена члана 13 не угрожава постојање листа убудуће. Ипак, издвојило се мишљења по којем се и чланом 138 могу забранити само поједини бројеви, јер упућује на извршење забране по члану 13 којим су угрожени само конкретни бројеви новина.¹⁷ Образложење заузетог става није аргументовано непобитним чињеницама, јер се у члану 13 говори само о извршењу забране, а не и о предмету извршења. Ипак, суд је последња инстанца која ће одлучити о обиму забране потврђивањем или поништавањем решења. Он то не чини директно решавајући питање начина спровођења репресивне мере услед кршења одредби највишег правног акта, већ посредно одлучујући о донетом решењу органа власти. У пракси су непознати случајеви да су неке новине забрањене.¹⁸ Разлог можда лежи и у природи члана 138 који је прописан у циљу ојачавања новостворене државе и очувања њеног јединства, па се његова сврха исцрпљује са оснаживањем државног уређења и поретка у целини, након чега се може укинути законом.¹⁹ Одредбе овог члана нису имале уставну, већ законску снагу. Тиме је било извесно да ће његова примена бити усаглашена са уставним правилима, па било каква нормативна допуна би била занемарена како се не би иступило из највиших правних оквира.

Видовдански устав је предвидео одговорност у случајевима кршења прописа о штампи. „За кривице штампом учињене одговарају: писац, уредник, штампар, растурач и издавач“.²⁰ У Протићевом нацрту Устава редослед

¹⁵ *Ibid.*, стр. 444.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, стр. 445.

¹⁸ *Ibid.*, стр. 446.

¹⁹ *Ibid.*, стр. 444.

²⁰ *Ibid.*, стр. 446.

одговарања у случају кривице је био следећи: писац је одговарао за спис, а када је био непознат или није становао у Краљевству, или је био неспособан за одговорност, одговорни су били уредник листа, или штампар, или растурач.²¹ У којим случајевима би био одговоран свако од наведених лица, остављено је законодавцу да прецизира. Да ли ће Закон о штампи уредити одговорност по белгијском систему, или по систему казненог законика, или колективне одговорности, или на неки други начин, видећемо у наставку рада. Белгијски систем се примењивао у претходном српском Уставу из 1903. године и подразумевао је одговорност уредника у недостатку писца, штампара у недостатку уредника, односно растурача у недостатку штампара.²² Колективна одговорност значи да одговорност сnose сви заједно, и писац, и уредник, и штампар, и издавач, и растурач. Општи прописи казненог законика предвиђали су одговорност за све учеснике који су учествовали у противзаконитом понашању.²³

У Протићевом нацрту Устава било је предвиђено и то да се од писца, уредника, издаваоца или штампара не може тражити никакво јемство, односно кауција.²⁴ Међутим, Уставни одбор је заузео став да је кауција превентивна мера и да њено прописивање не треба бити у највишем правном акту.²⁵ Кауција је у овом контексту значила јемство за наплату новчаних казни. Примећујемо да су основна, начелна питања била обухваћена Уставом, као и да је конкретизација и прецизирање осталих аспеката остављено у надлежност законодавцу. У државном тренутку какав је био, норматива у овој области је била напредна, постављена на либералним темељима и обећавала је доста. Сагледавајући пажњу која је посвећена штампи и њеном функционисању, можемо рећи да су постојали чврсти основи за развој демократије и слободног друштва, па тиме и легитимних државних институција.

3. Закон о штампи из 1925. године

Закон о штампи донет је 6. августа 1925. године, а два дана касније објављен је у Службеним Новинама. Састојао се из XI глава. У првој глави су садржане опште одредбе којима је постављен основ кроз дефинисање главних термина и института ове сфере друштвених односа. Друга глава је носила назив О ауторском издавачком праву. Њоме је гарантована законска заштита „творцу писменог састава“ објављеном у новинама, као и право својине над текстом које се састојало из слободног умножавања и распрострањања. Трећа глава је уређивала страну штампу, односно могућност њеног слободног уласка у

²¹ *Нацрт Устава*, Београд, 1920, стр. 74.

²² С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 446.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Нацрт Устава*, Београд, 1920, стр. 74.

²⁵ С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 443.

Краљевину, сем у случајевима да је садржајем обухватила неко кривично дело или текст против државе. Четврта глава је носила назив Забрана и у њој су прецизирани услови у којима долази до забране растурања и продавања новина и списа, као и ко су овлашћени органи за наређивање забране и како тече поступак спровођења исте. Пета глава је насловљена Исправка и њоме је прописана обавеза уредника новина да прими и одштапа сваку исправку о чињеницама изнетим у његовом листу коју му пошаље власт или правно и физичко лице, било да је грешка техничке природе или се ради о деманту објављеног. У овој глави је прописан и начин вршења исправке, рокови, али и санкција у виду новчане казне у износу од 10.000 динара за њено неизвршење. Шеста глава носи назив Цензура и у њој су конкретизовани случајевима у којима је цензура дозвољена, начин на који се врши, као и ко је врши. Седма глава је посвећена одговорним лицима, односно њоме је одређен редослед одговарања лица која су крива за дела кажњива по прописима овог закона. У осмој глави су прописана кривична дела која се могу извршити путем штампе, и то: против општих интереса; против части; чисто штампарске природе. Девета глава је посвећена поступку који се спроводи у случају извршења ових кривичних дела. Десета глава је означена као Одговорност органа власти и њоме је регулисана одговорност свих органа власти који заврше истрагу и не донесу потребну одлуку у предмету, или не поступе по законским прописима. Санкција је дисциплинске природе, сем у случају када је њихово понашање произвело кривичну одговорност због злоупотребе службеног положаја. У једанаестој глави се налазе завршне одредбе Закона о штампи.

Закон на почетку одређује да се слобода штампе састоји у „неспреченом исказивању мисли у новинама или другим штампаним предметима или у сликама, цртежима или другим предметима, механичким или хемијским путем направљеним за умножавање, који су намењени јавности, или у тако умноженим и растуруним предметима, у границама Устава и државним законима одређеним“.²⁶ На свим поменутих предметима мора бити назначено место штампања или израде, име и презиме штампара или штампарије, односно резача или сликара, као и место његовог боравишта.²⁷ Ако је штампарија основана у форми акционарског друштва, назначиће се име њеног представника.

Уставна гаранција да штампање новина и списа не подлеже никаквим превентивним мерама, нити је условљено дозволама и овлашћењима било које власти, потврђено је и чланом 3 Закона о штампи. Међутим, штампарске и књижарске радње морале су проћи одређену процедуру код надлежних власти пре отпочињања рада. Издавач новина и повремених списа је подносио пријаву

²⁶ *Закон о штампи*, Збирка закона, св. 68, Београд, 1926, чл. 1.

²⁷ *Ibid.*, чл. 6 ст. 1.

државном тужиоцу, односно месној полицијској власти која је морала садржати: 1) име новина или повремених списа који ће се штампати; 2) име и презиме уредника са назначењем његовог стана; 3) име штампарије у којој ће се штампати.²⁸ Државни тужилац, односно полицијска власт су имале обавезу да подносиоцу издају потврду о пријави истог дана, а ако то не учини издавач је могао и без ње почети са послом.²⁹ Још један облик латентног облика контроле штампе огледао се у обавези штампара да, пре почетка растурања, од сваких штампаних новина и списа, достави по пет примерака државном тужиоцу, односно полицијској власти, од којих ће они један примерак задржати, а остале доставити: Народној библиотеци у Београду, Свеучилишној библиотеци у Загребу, Државној Лицеалној библиотеци у Љубљани и обласној државној или јавној библиотеци.³⁰ Државни тужилац или органи полицијске власти су се први упознавали са свим штампаним садржајем који се требао ставити у промет, па је њихова улога била врло важна и метафорички је можемо представити као филтер кроз који су пропуштани списи за које процене да се крећу у нормативним границама. Они су тумачили законске прописе и анализирали штампане новине и списе процењујући да ли је ће их проследити библиотекама, односно допустити продају или их избацити из редовног процедуре објављивања. Уколико би пронашли неки конкретни недостатак или неправилност коју би подвели под законом прописане случајеве забране, државни тужилац и орган полицијске власти су издавали наредбу о забрани растурања и продавања новина и списа. Уставом и законом су забрањивани списи који садрже: 1) увреду Владаоца и чланова Краљевског Дома; 2) увреду страних државних Владара; 3) непосредно позивање грађана да силом мењају земаљске законе; 4) тешку повреду јавног морала; 5) ако се штампаним списом изазива мржња против државе као целине, верски или племенски раздор, а тако исто, кад се посредно позивају грађани да силом мењају земаљске законе; 6) ако је у штампаном делу почињен који злочин или преступ против државе по кривичном закону; 7) ако је штампаним делом почињено било које кривично дело које се кажњава по Закону о заштити јавне безбедности и поретка у држави; 8) ако штампани списи садрже увреду или клевету против органа власти, постају.³¹ Забрана се састојала у одузимању штампаних примерака или предмета умножених и намењених за растурање. Она се вршила достављањем уредништву и надлежном суду писменог и образложеног решења.³² По пријему акта, суд је био дужан да, у року од 24 часа, оснажи или поништи решење, односно забрану.³³ Он је то чинио у већу од три судије. Против судског решења

²⁸ *Ibid.*, чл. 5 ст. 2.

²⁹ *Ibid.*, чл. 5 ст. 3.

³⁰ *Ibid.*, чл. 7 ст. 1.

³¹ *Закон о штампаним са изменама и допунама*, Збирка закона, св. 68, Београд, 1929, чл. 19.

³² *Закон о штампаним*, Збирка закона, св. 68, Београд, 1926, чл. 21 ст. 2.

³³ *Ibid.*

о забрани тужени се могао жалити Апелационом суду, у року од 24 часа од саопштења судског решења, док је државни тужилац, односно полицијска власт жалбу могла уложити само у случају поништења забране изречене због увреда Владаоца и чланова Краљевског Дома³⁴ (краљица, краљеви живи преци и потомци у правој линији са својим супругама, рођена браћа и њихови потомци са супругама, краљеве сестре и сви женски потомци до удаје; стриц краља Александра и кнез Арсен, кнез Павле са супругом и потомцима, и то женским потомцима до удаје³⁵). Апелациони суд је о жалби морао одлучити у року од 48 часова. Уколико жалба није уложена или бар не у законском року, суд је решење о забрани слао на извршење.³⁶

Закон је ближе уредио и цензуру. Цензура домаће штампе састојала се у спречавању штампања недопуштених објављивања. Под недопуштеним садржајем су се сматрале: вести о мобилизацији и кретању војске, њеном наоружању, оделу, исхрани, здравственом и бројчаном стању, саставу, именима команданата, распореду и положају, подаци о стању на путевима и временским условима; информације о броју мртвих и рањених, узроцима, и осталим несрећним случајевима, попут пожара, експлозија, поплава; подаци о војним операцијама и политичкој ситуацији; вести којима се критикује рад старешина војске или на други начин нарушава њихов углед и поверење војске у вођу; неистините, непроверене, изопачене, узнемирујуће вести о војсци или генерално стању у земљи; подаци којима се угрожава јавни ред и мир или општи интереси, и слично. Цензура стране штампе подразумевала је забрану уласка штампаних списа из непријатељских и других држава, ако Министар Унутрашњег Дела процени да за тим постоји потреба.³⁷ Војна цензура је почињала од тренутка наређене мобилизације, а престајала даном окончања ратног стања.³⁸ Цензура се вршила тако што се по један примерак различитих публикација достављао војној и полицијској власти, па се у зависности од њихове одлуке публикација штампала или не. Министар војске и министра Унутрашњих Дела могли су одредити једно лице које ће вршити цензуру.³⁹

Законодавац је посветио пажњу исправки као једном од механизма очувања принципа слободе штампе. Уредник је био дужан да одштампа у новинама, односно спису сваку исправку о чињеницама изнетим у његовом листу коју му пошаље власт.⁴⁰ Такође је морао да одштампа исправку приватног или правног лица чије је име у вези са његовим радом или животом споменуто у новинама или спису, било да се у исправци назначавало да су

³⁴ *Ibid.*, чл. 22 ст. 1.

³⁵ *Закон о штампи са изменама и допунама*, Збирка закона, св. 68, Београд, 1929, чл. 20

³⁶ *Закон о штампи*, Збирка закона, св. 68, Београд, 1926, чл. 21 ст. 2.

³⁷ *Ibid.*, чл. 30 ст. 3.

³⁸ *Ibid.*, чл. 30 ст. 4.

³⁹ *Ibid.*, чл. 31 ст. 3.

⁴⁰ *Ibid.*, чл. 26 ст. 1.

наведене чињенице неистините или су се наводиле чињенице којима се оповргавало изнесено.⁴¹ Подносилац исправке је био у обавези да наведе тачно текст који исправља, страну на којој се налази, пасус, као и број новина у којима је објављен.⁴² Исправка се морала штампати у првом или другом наредном броју, а најдаље у року од два дана од како је уредник примио.⁴³ Она се објављивала без икаквих додатака, мењања или уметака у тексту или у наслову. Исправка се морала одштампати у оном делу новина на којем се налазио спорни текст, истим словима и на исти начин. Исправка се штампала бесплатно. Уредник се могао ослободити дужности исправљања објављеног текста у случајевима које је закон таксативно навео. То је: 1) ако исправка није била потписана или је није потписало лице (физичко или правно) чије је име садржано у тексту који се оспоравао; 2) ако је исправка коју је послало приватно лице или орган власти била дупло већа од текста који се исправљао; 3) ако је исправка садржала кривично дело или је била „неуљудно“ написана; 4) ако је исправка била написана на другом језику; 5) ако је протекло шест недеља од дана када је текст објављен.⁴⁴ Закон о штампи из 1925. године уредника је ослобађао обавезе исправљања и када садржина исправке није променила Извештај о јавној расправи Народне скупштине у делу у ком се оклеветао или увредило Краљ или лице из његовог Дома.⁴⁵ Законом о изменама и допунама од 6. јануара 1929. године укинут је овај случај, па је одговорност уредника овде враћена. Овим Законом уведен је и члан којим се одређивало Министру Унутрашњег Дела право да укине новине, ако се: 1) забране три или више пута у месец дана; 2) не штампају исправке власти у наредном броју; 3) не плате новчане глобе на које је одговорно лице осуђено у року од три дана.⁴⁶

Закон о штампи из 1925. године је прописао кривична дела која се могу извршити путем штампе. Ову област је прецизно регулисао, прописујући услове и околности које „пребацују“ лице из легалне у криминалну зону. У овом делу нормативни текст био је, слободно можемо рећи, напредан и пратио је потребе друштва и времена. Штампа је и тада била подобно средство за манипулацију и пропаганду. За постизање ових циљева се најчешће нису бирала средства, па се олако кретало по недозвољеном и противправном тлу. Зарад овладавања грађанима и преузимања контроле над свим важнијим сегментима, многи политички противници су клеветани и представљани на врло непријатан начин. Неретко се дешавало да се штампа искоришћавала у сврхе стварања страха, немира, несигурности међу становништвом како би се замаглили круцијални државни потези. Пласирање неистинитих и

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, чл. 26 ст. 2.

⁴³ *Ibid.*, чл. 27 ст. 1.

⁴⁴ *Закон о штампи са изменама и допунама*, Збирка закона, св. 68, Београд, 1929, чл. 28.

⁴⁵ *Закон о штампи*, Збирка закона, св. 68, Београд, 1926, чл. 28 тач. 6 и чл. 72.

⁴⁶ *Закон о штампи са изменама и допунама*, Збирка закона, св. 68, Београд, 1929, чл. 14.

искривљених информација се и тад кажњавало, а у зависности од испуњености осталих елемената, некада и квалификовало као кривично дело. Кривична дела нису пролазила некажњено, па су одговорност сносили: писац, уредник, издавач, штампар и растурач.⁴⁷ На првом месту је била одговорност писца, ако тужилац (уредник) и суд нису могли утврдити на основу назнака о коме се ради или ако је уредник, показивањем његовог пристанка за штампање и потписивањем текста, могао утврдити његову личност као писца. Писац је био одговоран и за текст који није потписао, ако би уредник утврдио да је конкретно лице прави писац, а да је текст штампан уз његову дозволу. Ако би се, пак, неки текст објавио без дозволе писца, онда је одговорност сносио уредник, тј. издвалац. Дакле, уредник је био одговоран за све објављене текстове који нису потписани или је то учињено на неразговоран, нечитки начин којим се онемогућавало идентификовање писца, или ако је потписано непостојеће лице или лице које је ван домаћаја власти. Издавач, односно наручилац је био одговоран када је учествовао у процесу публикације спорног дела или уколико је радио без дужне пажње. Он се могао ослободити кривичне одговорности због пропуштене дужне пажње ако би при првом саслушању открио ко је писац, односно уредник. Штампар је био одговоран ако су писац, уредник и издавач били непознати или ако би штампао без ознаке своје штампарије, а то је било прописано законом. Штампаром се сматрао власник штампарије. Ако је штампарску радњу водио пословођа или закупац, онда су они одговарали кривично. Власник штампарије је одговарао солидарно са пословођом, односно закупцем за све новчане казне, трошкове и накнаду штете. На крају је на одговорност позиван растурач или продавац. То су биле случајеви кад је штампар новина, списа или другог предмета које растура непознат или кад се на спорном предмету не види ко је писац, уредник или издавач, а садржи у себи кривично дело. За одговорност растурача, односно продавца, била је неопходна свест о постојању забране растурања у току вршења радње. Осуђена лица су била дужна да новчане казне, судске таксе и трошкове уплате на судској благајни у року од 8 дана по извршности пресуде.⁴⁸ Рок за исплату досуђене штете оштећеном је био највише 14 дана. У случају неисплаћивања дуга, наплата би се извршавала егзекутивним путем. Такође, у случају пропуштања рокова за плаћање, суд би својим решењем, које је извршно, у првом случају на захтев државног тужиоца или полицијских органа, а у другом случају на захтев оштећеног и по саслушању државног тужиоца, одмах, а најкасније у року од 8 дана по пријему захтева, наредио да се даље издавање новина или повремених списа обустави, док се исплата не би обавила у потпуности.⁴⁹

⁴⁷ А. Фира, *Видовдански устав*, Београд, 2011, стр. 193.

⁴⁸ *Закон о штампи*, Збирка закона, св. 68, Београд, 1926, чл. 40 ст. 1.

⁴⁹ *Ibid.*, чл. 40 ст. 7.

За кривична дела учињена штампом био је надлежан првостепени суд-Окружни судови, Судбени столови.⁵⁰ Тужба се подносила непосредно надлежном суду који је истог дана када би је примио, предавао иследном судији, јер се радило о хитном поступку.⁵¹ Објективни рок за подношење тужбе износио је годину дана од дана штампања.⁵² По протеклу овог рока, право је застаревало. Тужба се подносила у онолико примерака колико је било тужених. Суд је достављао тужбу туженима, у року од 24 часа, и то са свим прилозима о овереном препису, заједно са инкриминисаним новинама (списом) или са овереним преписом целог спорног текста и налогом да у року од 8 дана поднесу одговор на тужбу.⁵³ Одговор се састојао из одбране и предлога доказа који су требали помоћи туженом да се одбрани.⁵⁴ Он се пружао писмено или усмено на записник код суда, лично или преко правног заступника, или се пак слао поштом. Суд је одлучивао хоће ли се одмах након одговора тужених одредити претрес, односно главна расправа, или ће се најпре спровести предложени докази.⁵⁵ Ако би суд одредио претрес, односно главна расправу, позвао би тужиоца да у року од 3 дана поднесе оптужницу.⁵⁶ Са наводима и доказима оптуженог иследни судија је истог дана упознавао тужиоца, достављајући му препис истих или их саопштавајући у суду.⁵⁷ Тужилац је имао право да поднесе противне доказе у року који му одреди судија. Испитивање сведока са обе стране судија је морао завршити у року од 8 дана.⁵⁸ Суд није имао обавезу да прибавља по службеној дужности никакве доказе у поступку. Свака тужба је морала бити потпуна, а то значи да су се у њој морали тачно и прецизно навести изрази и реченице, цртежи и слике у којима се препознавало постојање кривичног дела.⁵⁹ Уколико тужилац не би тако поступио, иследни судија га је позивао да допуни или исправи потребно. Уколико не би поступио ни по упутству, судија је доносио решење којим је тужбу одбацивао као неуредну. Против овог решења постојала је могућност жалбе првостепеном суду, у року од три дана.⁶⁰ Решење по жалби је било извршно. Судија је позивао оптуженог ради саслушања, а уколико се он не би одазвао сматрало се као да је саслушан и судило му се у одсуству.⁶¹ Ако би се оптужени, пак,

⁵⁰ *Ibid.*, чл. 73 ст. 1.

⁵¹ *Ibid.*, чл. 73 ст. 2.

⁵² *Ibid.*, чл. 89 ст. 2.

⁵³ *Ibid.*, чл. 73 ст. 4.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, чл. 73 ст. 8.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, чл. 75 ст. 2.

⁵⁸ *Ibid.*, чл. 83 ст. 1.

⁵⁹ *Ibid.*, чл. 78 ст. 1.

⁶⁰ *Ibid.*, чл. 78 ст. 4.

⁶¹ *Ibid.*, чл. 81.

одазвао, судија би након саслушања њега и сведока, уколико их је било, предао акте суду који је на седници, коју су сачињавали три судије, решавао о постојању основа да оптуженог „ставе под суд“ или не.⁶² Против донетог решења се могла уложити жалба Апелационом суду, и то у року од три дана.

Ако је оптужени на суду негирао да се споран штампани текст односио на тужиоца, а тужилац је тиме био задовољан, суд је издавао тужиоцу решење које је садржало целовиту изјаву оптуженог.⁶³ Тужилац је имао право да ово решење објави. Међутим, уколико се тужилац не би задовољио, суд би настављао поступак и изрекао би пресуду крећући се у оквирима прописа и наслањајући се на основно начело оличено у слободном судијском уверењу.⁶⁴ Након доношења пресуде судска власт је налагала извршној власти да у року од 7 дана приступи извршењу и наплати новчаних казни, судских такси, трошкова кривичног поступка, као и накнади досуђене штете.⁶⁵ Оштећени је имао право да тражи обезбеђење и пре истека рока од 14 дана у којем је осуђени био дужан да исплати штету.⁶⁶ Осуда за кривична дела почињена штампом чији је објекат извршења био политичке природе, повлачио је за собом олакшице код извршења казне.⁶⁷ Ове привилегије се односе на блажи третман ових осуђеника у односу на оне који су осуђени за „простија кажњива дела“, као и лагодније услове издржавања казне. Примећујемо да су рокови били кратко одређени, што нам може указати на ефикасност у раду државних органа, али и тежњу да се правда брзо задовољи. Законодавац је, очигледно, све време имао на уму специфичност поступка и важност хитног деловања, јер изречена информација путује брзином светлости, била истинита или не. Штампа је уживала поверење грађана, па сумња у пласиране вести није постојала. Зато се настојало да се дезинформације спрече, а у случају да и процуре, процедура исправљања стања је обећавала спречавање већих поремећаја у друштву.

Значај штампе је био константно потврђиван, што се може уочити и кроз анализу нормативне регулативе. Годину дана од доношења Закона, тачније 28. септембра 1926. године објављена је у Службеним Новинама Уредба са законском снагом у погледу уређења односа између новинара и власника листова. Уредба је унела значајне новине допуном ове области са три главе. Прва глава је регулисала однос између новинара и власника; друга глава је уређивала осигурање новинара у старости и у случају инвалидитета, а трећом главом су била обухваћена прелазна и завршна наређења.

⁶² *Ibid.*, чл. 84 ст. 1.

⁶³ *Ibid.*, чл. 87 ст. 1.

⁶⁴ *Ibid.*, чл. 87 ст. 2.

⁶⁵ *Ibid.*, чл. 91 ст. 1.

⁶⁶ *Ibid.*, чл. 91 ст. 2.

⁶⁷ *Ibid.*, чл. 92.

Новинари су били дефинисани као намештеници новинских предузећа који стварају садржај листова текстом, извештавањем или сликама, а новинарство им је стално занимање и главна зарада.⁶⁸ У основи новинарске делатности је био уговорни однос између новинара и власника новинарског предузећа. Уговор се закључивао најкасније у року од месец дана од дана ступања новинара у службу и морао је садржати: 1) висину месечних прихода, односно сталне плате; 2) отказни рок и 3) годишњи одмор.⁶⁹ Ако новинар и власник не би закључили уговор којим би прецизирали међусобна права и обавезе, на њихов однос су се примењивале одредбе Уредбе.⁷⁰ Сваком новинару који је имао најмање једну годину рада у истом предузећу, следовало је годишњи одмор у трајању од месец дана, док је новинар који је био запослен преко десет година имао право на месец и по дана одмора.⁷¹ Отказни рок је, пак, био регулисан са више чланова. Обојани отказни рок је износио три месеца.⁷² За то време новинар није смео радити код другог власника. Уколико би власник дао отказ новинару који је код њега радио дуже од десет година, био је у обавези да му, поред остављеног отказног рока, исплати онолико месечних плата колико је година преко десет провео у његовом предузећу.⁷³ Оваквим прописима су се одани радници награђивали, чиме се настојао очувати вредности систем оличен у лојалности, савесности, поштењу и поверењу. У случају да је власник обуставио излагање листа, није се ослобађао дужности да новинару остави отказни рок. Такође, уколико би власник отишао под стечај или умро, новинар је имао право првенства приликом намирења потраживања из стечајне масе, односно оставине.⁷⁴ Новинар је имао право и на плаћено, шестомесечно боловање. Прва три месеца предузеће му је исплаћивало пуно плату, а остала три половину.⁷⁵ По протеклу периода предвиђеног за оздрављење радника, власник му је могао дати отказ, остављајући му отказни рок. Ако би новинар умро, власник је био у обавези да његовој породици исплати онолико месечних плата колико је имао са њим уговорених месеци отказног рока.⁷⁶ Овај износ се удвостручавао ако би новинар изгубио живот вршећи радну дужност.⁷⁷ Међутим, Уредбом су предвиђене и ситуације када је дати отказ одмах производио дејство, без

⁶⁸ Уредба са законском снагом у погледу уређења односа између новинара и власника листова, Збирка закона, св. 10, Београд, чл. 1.

⁶⁹ *Ibid.*, чл. 2 ст. 1 и 2.

⁷⁰ *Ibid.*, чл. 2 ст. 5.

⁷¹ *Ibid.*, чл. 3.

⁷² *Ibid.*, чл. 4.

⁷³ *Ibid.*, чл. 5.

⁷⁴ *Ibid.*, чл. 7 ст. 2.

⁷⁵ *Ibid.*, чл. 8.

⁷⁶ *Ibid.*, чл. 10 ст. 1.

⁷⁷ *Ibid.*, чл. 10 ст. 2.

одлагања за време уговорено као отказни рок. Уколико би новинар својим понашањем нарушавао углед и интерес предузећа, власник је раскидао уговор без отказа и отпавнине.⁷⁸ Исто тако новинар је имао право да радни однос прекине без отказа, али задржавајући отпавнину, ако би га власник присиљавао на рад који је у супротности са његовом личном и професионалном чашћу.⁷⁹ Можемо уочити да је однос новинара и власника листа био уређен пажљиво и детаљно, али и поред тога остаје непредвидљив и отворен за непознате ситуације и конфликте. Сви спорови који су настајали између новинара и власника решавао је обранички суд. Он се састојао од председника, кога је из редова државних судија бирао Министар Правде, и највише два обраника кога су именовале странке у спору, односно власник и новинар.⁸⁰ Обраници су, дакле, били бирани од тужиоца и туженог за конкретан, њихов спор, па би им се по окончању поступка улога исцрпљивала. Председник се, пак, бирао на период од три године. Тужба се подносила председнику, који је у року од пет дана по пријему, позивао странке да именују одбранике, остављајући им за то рок од 12 дана.⁸¹ Уколико би пропустиле рок, то је уместо њих чинио председник у наредних 8 дана.⁸² Пресуда суда је постајала извршна одмах након проглашења и против ње се није могла изјавити жалба. Све пресуде обраничких судова су њихови председници морали доставити Новинарском Удружењу и Удружењу Власника Листова.⁸³

Још једно фундаментално право које је обухваћено Уредбом и којим је развојни стадијум друштва знатно повишен тиче се осигурања новинара. Пензиони Фонд Новинара Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца основан је 1. јануара 1927. године, са седиштем у Београду.⁸⁴ То је било аутономно тело чија се сврха огледала у осигурању новинара у старости и за случај онеспособљења за рад давањем личне и породичне пензије, односно инвалидске помоћи.⁸⁵ Фонд је био образован од доприноса новинара и власника листова, за сваког новинара појединачно, сразмерно његовој плати и годишњој помоћи државе.⁸⁶ Њиме је управљао Одбор састављен од три делегирана члана Југословенског Новинарског Удружења, три делегирана члана Удружења Власника Листова и једног представника Министарства Социјалне Политике.⁸⁷ Делегате Новинарског и Власничког Удружења бирала су та удружења на период од пет

⁷⁸ *Ibid.*, чл. 11 ст. 1.

⁷⁹ *Ibid.*, чл. 11 ст. 2.

⁸⁰ *Ibid.*, чл. 13 ст. 2 и 3.

⁸¹ *Ibid.*, чл. 13 ст. 4.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*, чл. 13 ст. 6.

⁸⁴ *Ibid.*, чл. 14.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*, чл. 18.

година. Ако би удружења престала да постоје, њихове делегате је именovalo Министарство за Социјалну Политику. Одбор Пензионог Фонда бирао је одмах на почетку рада председника, али и директора у чијој је надлежности било пословођство и сви сродни послови.⁸⁸ Председник је биран из редова посланика Народне Скупштине. Чланство у Фонду је могао имати новинар са навршеном двадесетчетвртом годином живота. Они су стицали право на пензију кад би навршили 10 година новинарског рада, док су право на инвалиднину стицали одмах по пријему у чланство Фонда.⁸⁹ Новинари који су били стекли десет или више година новинарског рада када је Уредба ступила на снагу, рачунајући двадесетчетири године живота, уживали су оба права самим пријемом у чланство Фонда.⁹⁰

Уредбом је регулисан положај медијских субјеката, и то на свеобухватан начин. Чињеница је да право не може предвидети живот и регулисати сваку потенцијалну ситуацију, али се исто тако мора приметити да се о кључним правима и обавезама водило рачуна и да се принцип солидарности, сагледан кроз однос према породици запослених, није занемаривао.

Закон о штампи из 1925. године је измењен и допуњен Законом о штампи са изменама и допунама, објављеним у Службеним Новинама 6. јануара 1929. године. Важније новине које се донете овим актом смо претходно обрадили, па закључујемо да је његова улога била праћење потреба друштва и усаглашавање одредби са динамиком живота, а не доношење драстичних промена. Њиме је ова област заокружена у комплетну целину којом је обезбеђена правна сигурност грађана.

Многи аутори су истицали да је Видовдански устав оснажио принцип демократије у Краљевини, нарочито у сферама грађанских и политичких права. Но, са друге стране било је и оних који су наглашавали да је то утисак на „први мах“ и да је „демократизам био веома привидан; претежним делом он се састојао више у речима, него у делима, више у формулацијама, него у стварности.“⁹¹ Како год било, пракса увек да одговоре на све правне недоумице и загонетке, па ће устави који не нађу сврху у стварности и покажу се као нерелевантни за решавање било каквог конфликта и сукоба, постати бесмислени и нужно променљиви текстови.⁹²

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, чл. 22.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ А. Фира, *op. cit.*, стр. 201.

⁹² С. Ђорђевић, *Како до новог Устава Србије*, у: Уставни суд Србије: у сусрет новом Уставу, Уставни суд Србије, Београд, 2004, стр. 309.

4. Закључак

Видовдански устав је садржао напредне одредбе којима се гарантовала слобода штампе. Њиме је направљено плодно тло за развој регулативе, а самим тим и области чији је значај временом растао, да би данас ескалирао у неизоставну и нужну грану права која обрађује комплексна питања од свакодневног значаја. Технолошки развој друштва је донео умножавање медијских средстава као основног начин информисања, а све више и комуникације. Осврћући се 100 година уназад и анализирајући развој штампе и улогу у друштву коју је имала, можемо закључити да је њен значај одувек био импозантан, да је преносом низа информација стварала канале који су се рачвали у свим друштвеним сферама, и да је самим тим често утицала на формирање свести и ставова аудиторинума. Очигледно је да су је државни функционери схватили веома добро, па су је пажљиво уоквирили нормама, за лаике прихватљивим, а за стручна лица погодним за успостављање различитих контрола и манервисање. *Suma summarum*, нормативна регулатива је била доста разрађена и покривала је кључна питања која су отвараа нова, врло погодна за даљи развој друштва. Остало је било ствар организације и воље државних органа да успоставе ред, поштују право и морал и осигурају грађанима благостање и сигурност. Свако време са собом носи добре и лоше прописе, који уз праву примену и рад неизбежно доносе квалитетну уређеност државног поретка.

*Ružica Kijevčanin, LL.M., Junior Associate
Faculty of Law, University of Kragujevac*

FREEDOM OF THE PRESS ACCORDING TO THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

In this paper, the author starts from the thesis that freedom of expression, which is best reflected in freedom of the press, as the central public media of the time, was a clear indicator of the level of development of the newly created Yugoslav society. The press in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes was a clear example of existing social antagonisms. Although the Vidovdan Constitution paid attention to this fundamental human freedom, classifying it as a political right of citizens, the manner of its regulation and practical application indicated limitations, immaturity and

unwillingness of society to face its own weaknesses, ie the weaknesses of the ruling establishment, but also all important political factors. According to the letter of the constitution, freedom of the press is guaranteed, but with restrictions. These restrictions, such as the possibility of introducing censorship in cases provided by law, clearly raised the question of whether the existence of freedom of expression could be discussed at all in this period. The enjoyment of freedom of the press was concretized by a later law which found a foothold in the Constitution. Historical facts most faithfully reflect the situation in this area, but also the importance of the issue, through reflection on everyday political, cultural, educational, economic and social relations. After 100 years, the violation of freedom of the press is referred to as a violation of media freedom, which means that restrictions and violations of the rules have not been eradicated, but only shaped into new terminology, ie a new appearance.

Keywords: *freedom of the press, freedom of expression, censorship, Vidovdan Constitution, law.*

V ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ

V POLITICAL ASPECTS

*Univ. Prof. Dr. Dr. habil. Dr.h.c.
Wolfgang Rohrbach*

UDC: 341.241.8(497.1:436)"1918/1929"

DOI: 10.46793/zbVU21.353R

WECHSELBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER UNTERGEHENDEN DONAUMONARCHIE, ÖSTERREICH UND DEM SHS-KÖNIGREICH

Zusammenfassung

Ein großer Teil der im 20.Jahrhundert entstandenen Literatur über die Beziehungen zwischen Serbien und danach der Republik Österreich ist von emotionalen Schuldzuweisungen und politischen bzw. nationalistischen Einflüssen geprägt.

Seit Beginn des 21.Jahrhunderts erforscht daher eine Gruppe europäischer Historiker die Balkanereignisse des ersten Drittels des 20. Jhs. Die Ergebnisse stehen zT in krassem Gegensatz zu etlichen bisherigen Thesen über das Ende des Ersten Weltkriegs und seine Wirkungen auf die Entstehung Jugoslawiens.

Zu dieser Gruppe gehören neben südslawischen Experten auch Österreicher wie der Verfasser des vorliegenden Beitrags. Eigene Analysen und Schlussfolgerungen sowie Zitate aus Beiträgen der Kollegen zeigen, wie oft aus Archivmaterialien bewusst Teilinformationen entnommen wurden, aus denen ein (manchmal gewollt) irreführendes Gesamtbild erstellt wurde.

Der vorliegende Beitrag versucht durch ergänzendes Quellenmaterial und zeitgenössischer Literatur über die Jahre 1914-1921 dort aufklärend zu wirken, wo sich die Darstellungen österreichischer und serbischer Autoren am meisten unterscheiden.

Schlüsselwörter: *Abwehrkampf, Kaiser Franz Joseph, Kaiser Karl I, Nikola Pasic, Separatfrieden, Volksabstimmung.*

1. Neue Erkenntnisse zum Attentat von Sarajewo und den Kriegsbeginn

Als am 28.Juni 1914 das Attentat auf den österreichischen Thronfolger Franz Ferdinand und seine Gattin erfolgte, waren weder Serbien noch "der große Bruder" Russland für einen Krieg mit Österreich-Ungarn und seine Verbündeten Deutschland bzw. Italien gewappnet. Daher hat die These, die Serbische Regierung für das

Attentat verantwortlich zu machen, um gemeinsam mit Russland als Rückendeckung einen Konflikt mit den Mittelmächten zu provozieren, an Bedeutung verloren. Es darf in Erinnerung gerufen werden, dass noch vor dem 28.6. eine kryptisch formulierte Warnung aus Serbien an den Hof in Wien telegraphiert wurde, deren Verfasser Nikola Pasic gewesen sein dürfte.

Dass der k.u.k Generalstabchef Franz Conrad von Hötzendorf seit Jahren einen Präventivkrieg gegen Serbien propagierte und nach dem Attentat eine wahre Kriegshysterie unter seinen Befürwortern ausbrach, ist in der älteren Literatur hinreichend dokumentiert..

Dass jedoch nach der Kriegserklärung an Serbien, die südslawischen Völker förmlich darauf gewartet hätten, sich unter der Führung Serbiens vom Joch der Habsburger zu befreien, ist Geschichtsverdrehung.

Janko Pleterski, Historiker an der Universität Ljubljana schrieb 2006 dazu: "Man kann die Verschiedenheiten zwischen den südslawischen politischen Parteien ausmachen, wenn man die Art und Weise betrachtet, wie sie in der Krise nach den Morden von Sarajewo auf die drohende Kriegsgefahr reagierten. In Kroatien waren es die Reine Rechtspartei und die kleine Bauernpartei von Stjepan Radić, die eine feindliche Haltung gegen Serbien einnahmen. Eine ähnliche Haltung nahmen die kroatischen Klerikalen in Dalmatien wie in Bosnien- Herzegowina und, auf slowenischem Territorium, die Klerikale Partei von Krain ein... Liberale und sozialdemokratische Elemente...urteilten in unmissverständlichen Worten die Verfolgung von Serben innerhalb der Monarchie."¹

Als die Kriegshandlungen auf serbischem Territorium im Spätsommer 1914 in ein Massaker gegen serbische Frauen und Kinder entartete, befanden sich unter den Kriegsverbrechen in österreichischer Uniform Slawen der oben erwähnten politischen Gruppen.

Anton Holzer liefert in seinem im Jahr 2009 erschienen Buch "Das Lächeln der Henker" Informationen dazu, die bis zum Ende des 20. Jahrhunderts geheim gehalten wurden.²

2. Ungelöste Bestrebungen

Nachdem Serbien am 28. Juli 1914 der Krieg erklärt worden war, startete k.u.k Generalstabchef F.C. von Hötzendorf in verhängnisvoller Eile seinen Plan, indem er größere Truppenverbände in den Süden verlegte, um Serbien in einem Straffeldzug von wenigen Wochen zu besiegen. Russlands Generalmobilmachung vom 31. Juli und die Kriegserklärung an Russland vom 6. August 1914 machten es aber

¹ J. Pleterski, "Die Südslawenfrage", in: Die letzten Jahre der Donaumonarchie hg. von Mark Cornwall, Magnus Verlag 2004; ISBN3-88400-415-8; Seite 141.

² <https://www.perlentaucher.de/buch/anton-holzer/das-laecheln-der-henker> – Perlentaucher, 24.06.2009 - Das Lächeln der Henker. Der unbekannte Krieg gegen die Zivilbevölkerung 1914-1918. Cover: Das Lächeln der Henker.

notwendig , eine Aufteilung der Truppen vorzunehmen, und einen erheblichen Teil der besseren Streitkräfte nach Galizien zu entsenden für den Einsatz gegen den mächtigen Gegner Russland.

Nach heutiger Einschätzung musste diese Aufteilung verhängnisvolle Folgen für Österreich' Ungarn haben, Aber das glaubten die Verantwortlichen von damals durch eine besondere Angriffstaktik in einen Erfolg umwandeln zu können,

Rudolf Jerzabek, Leitender Archivar der Staatsarchive in Wien, lieferte dazu 2004 in seinem Aufsatz "Die Ostfront" folgende Erklärung: "Diese 'Offensivgedanke' genannte Besessenheit, dieser Irrglaube, alle Schwierigkeiten dadurch zu lösen zu suchen, dass man bedingungslos in den Gegner hineinstürmte, beherrschte nicht allein die Frontoffiziere, sondern auch den österreichisch-/ungarischen Generalstab."³

Tatsächlich aber erlitten die österreichischen Streitkräfte auf dem Balkan unter General Oskar Petiorek eine Niederlage nach der anderen. gegen die in der Verteidigung ihres Landes erfahrenen Serben.

Im Herbst 1915 wandte sich das Kriegsglück allerdings gegen Serbien. Bulgarien erklärte Belgrad den Krieg und danach erfolgte die militärische Intervention Deutschlands. Serbien wurde besetzt ohne sich jemals zu ergeben. König Petar I, die Regierung und die Skupstina flüchteten mit Resten der Armee über Albanien und Montenegro zu den Verbündeten. Schon im Herbst 1916 befreite eine alliierte Offensive die Stadt Bitola.

2.1. Versuche eines Separatfriedens mit Österreich-Ungarn

Seit 1916 wuchs die Zahl der gefallenen Soldaten in allen Krieg führenden Ländern. Die zermürbenden Kämpfe forderten einen immer höheren Blutzoll. Als Kaiser Franz Joseph nach 68-jähriger Regierungszeit Ende 1916 starb, schwanden auch die Kräfte der Monarchie wie bei einem Sterbenden Menschen.

Dabei hatten die Entente 'Regierungen keinerlei Absicht, die Habsburgermonarchie aufzulösen, obwohl offensichtlich war, dass sie letztlich mit der Frage der Neuordnung Mittel-und Südosteuropas konfrontiert sein würden. Als eigentlicher Feind wurde Deutschland gesehen, während man nicht nur aus zunehmender Kriegsmüdigkeit einem Separatfrieden mit Österreich- Ungarn nicht abgeneigt war.

Janko Pleterski schreibt dazu: "1917 wies selbst die serbische Führung, mit Österreich-Ungarn einen Separatfrieden abzuschließen, nicht in Bausch und Bogen zurück, besonders seit sie wusste, dass Wien Geheimverhandlungen mit der Entente begonnen hatte. Es liegen Hinweise vor, die zeigen, dass auch der Regent Aleksandar dafür war. Das würde den Prozess gegen die Mitglieder der Schwarzen Hand, der in

³ R. Jerzabek, "Die Ostfront", in: Die letzten Jahre der Donaumonarchie hgg von. Mark Cornwall, Magnus Verlag 2004; ISBN3-88400-415-8; Seite 160.

Saloniki abgehalten wurde, teilweise erklären; jene wurden zum Tode verurteilt und hingerichtet. Sie waren angeklagt, sich gegen den Regenten verschworen zu haben, aber es war allgemein bekannt, dass gerade sie von Wien der Morde von Sarajewo beschuldigt wurden. Ein Separatfrieden mit der Monarchie kam jedoch nicht zustande."⁴

3. Kaiser Karls Versuche zur Rettung der Monarchie

Mitten in der Krisensituation des Ersten Weltkriegs war mit dem Tod Kaiser Franz Josephs der Monarchie die Symbolfigur habsburgischer Macht abhandengekommen. Die politischen Eliten der Habsburgermonarchie waren wenig vorbereitet auf einen Wechsel. Eine allgemeine Orientierungslosigkeit erfasste weite Teile des öffentlichen Lebens.

Zur Betonung des dynastisch-monarchischen Prinzips ließ sich Franz Josephs Nachfolger und Großneffe Karl bereits im Dezember 1916 feierlich zum König von Ungarn krönen. Da der Monarch durch den Krönungseid die bestehende Verfassung des Königreiches garantiert hatte, wurde dadurch eine Aufweichung des Dualismus verhindert, und die privilegierte Stellung der Magyaren (neben den Deutschösterreichern) im Vielvölkerstaat bestätigt. Somit war die letzte Chance für eine Umwandlung der Doppelmonarchie in ein stärker föderalistisch geprägtes Staatsgebilde mit einer verstärkten Einbeziehung der slawischen Völker vergeben. Dies wird von Historikern als großer strategischer Fehler Karls gewertet.

Als versöhnliche Maßnahme Karls wurde allgemein die Einberufung des Reichsrates im Mai 1917 gesehen. Somit wurde die Volksvertretung wieder in Funktion gesetzt, nachdem das Parlament der österreichischen Reichshälfte (anders als das ungarische Parlament, das seine Tätigkeit ungehindert fortführte) unmittelbar nach dem Attentat von Sarajewo geschlossen wurde. Die Regierung arbeitete mit dem sogenannten Notparagrafen (§14 der Verfassung von 1867), der die Verabschiedung von Gesetzen ohne Reichsratsbeschluss ermöglichte. Österreich war somit während der ersten Kriegsjahre de facto eine Diktatur.

Der wieder einberufene Reichsrat wurde nun entgegen der Intentionen des Kaisers zum wichtigsten Schauplatz der Zuspitzung der nationalen Konflikte und des Zerfalls der Monarchie. Die ob der scheinbar unlösbaren Probleme ständig wechselnden Regierungen in Zisleithanien blieben daher ohne Unterstützung des Reichsrates.

Die Lage verschärfte sich im Sommer 1918 nochmals. Die österreichische Offensive am italienischen Kriegsschauplatz endete in einem Fiasko, und die Erschöpfung der militärischen Schlagkraft war nicht mehr zu verheimlichen.

Auch im Hinterland war die Situation instabil und die Versorgungslage katastrophal. Im Oktober 1918 blieben die Verhandlungen der kaiserlichen Regierung

⁴ J. Pleterski, *"Die Südslawenfrage"* a.a.O, Seite 145.

mit den Abgeordneten und Vertretern der Nationalitäten erfolglos. Kaiser Karl veröffentlichte daraufhin am 16. Oktober ein Völkermanifest, worin er die Vertreter der einzelnen Nationalitäten aufrief, Nationalversammlungen zu bilden. Die Absicht des Kaisers war, die österreichische Reichshälfte in einen Bundesstaat mit weitreichenden Autonomien für die nationalen Gruppen umzuwandeln. Dieses verspätete Angebot der Föderalisierung des Habsburgerreiches wurde von den nationalen Volksvertretungen jedoch nicht mehr als Einladung zur Reform der Monarchie wahrgenommen, sondern als Möglichkeit, die eigene Zukunft selbstbestimmt zu gestalten, wobei die Option eines Austritts aus der Monarchie immer realistischer wurde. Karls Manifest beschleunigte somit ungewollt den Zerfall der Staatsmacht der Monarchie.⁵

4. Die Niederlage Österreich-Ungarns

Am 3. November 1918 wurde die Niederlage Österreich-Ungarns beurkundet.

Die k. u. k. Armee litt schon seit dem Frühjahr 1918 unter den Nationalitätenproblemen. Von der Deutschen Obersten Heeresleitung regelrecht gedrängt, begann die "Junischlacht in Venetien", in der sich die k. u. k. Armee rasch geschlagen geben musste und es sich zugleich zeigte, dass sie bei der Neuordnung der Länder des Habsburgerreiches kein Hindernis sein werde.

Am 14. September 1918 schickte Kaiser Karl eine Friedensnote an die Alliierten, doch Kaiser Wilhelm schloss sich dieser nicht an. Anfang Oktober wurden Waffenstillstandskommissionen für die Balkanfront, die Kriegsmarine und die Italienfront gebildet. Am 24. Oktober begannen die Alliierten ihre letzte Offensive. Am 23. Oktober hatte Kaiser Karl über den päpstlichen Nuntius in Wien hilflos versucht, dass Papst Benedikt XV. bei den Italienern vorstellig wird. Am 27. Oktober entschloss sich Kaiser Karl zu einem Waffenstillstand – ohne die Deutschen. Die Österreicher erfuhren am 1. November in der Villa des Senators Gusti, dass die Alliierten eine bedingungslose Kapitulation verlangten. Am 3. November gab Kaiser Karl den Befehl, den Vertrag über die Waffenstreckung von Österreich-Ungarns gesamter bewaffneter Macht zu unterschreiben.⁶

Schließlich folgte am noch der der Beitritt Siebenbürgens zu Rumänien und Ungarn erklärte am 11. November die Realunion mit Österreich für beendet. Damit war das Ende der k.u.k. Doppelmonarchie offiziell vollzogen.

5. Staat der Slowenen, Kroaten und Serben

Der Staat der Slowenen, Kroaten und Serben, umgangssprachlich auch SHS - Staat genannt, war ein De-facto-Staat der vom 29. Oktober bis zum 1. Dezember

⁵ <https://www.habsburger.net › karl-i, Karl I. | Die Welt der Habsburger>.

⁶ <https://www.bmeia.gv.at › article › 3..., Manfred Rauchensteiner, Artikel>.

1918 auf dem Gebiet der ehemaligen Österreichisch-Ungarischen Monarchie bestand.⁷

5.1. Historischer Abriss

Am 5. und 6. Oktober 1918 konstituierte sich in Zagreb als politische Vertretung der Slowenen, Kroaten und Serben der Habsburgermonarchie der Nationalrat der Slowenen, Kroaten und Serben. Der Nationalrat wurde von dem slowenischen Politiker Anton Korošec als Präsident geleitet, zu Vizepräsidenten wurden der kroatische Politiker Ante Pavelić (nicht zu verwechseln mit dem gleichnamigen Ustascha-Gründer) und der serbische Politiker Svetozar Pribičević ernannt. Am 8. Oktober 1918 erhob der Nationalrat die Vereinigung aller Südslawen der Habsburgermonarchie in einem „freien und unabhängigen Staat“ zu seinem Programm.

Am 29. Oktober 1918 löste der kroatische Sabor auf seiner letzten Sitzung die staatsrechtlichen Beziehungen zum Königreich Ungarn sowie zu Österreich und übertrug die oberste vollziehende Gewalt auf den Nationalrat. Am gleichen Tag rief der Nationalrat den Staat der Slowenen, Kroaten und Serben aus, zu dem der slowenische Nationalrat den Beitritt Sloweniens am 31. Oktober 1918 beschloss. Offizielle Amtssprache des SHS-Staates war „Serbo-Kroato-Slowenisch“.

6. Die Entstehung des SHS- Königreichs

In einem Vermerk vom 31. Oktober teilte der Nationalrat den Regierungen des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Italiens und der Vereinigten Staaten mit, dass der Staat Slowenen, Kroaten und Serben in den südslawischen Gebieten konstituiert wurde, die zu Österreich-Ungarn gehörten und dass der neue Staat beabsichtigte, einen gemeinsamen Staat mit Serbien und Montenegro zu bilden. Die gleiche Nachricht wurde an die Regierung des Königreichs Serbien und das jugoslawische Komitee in London geschickt. Der serbische Ministerpräsident Nikola Pašić antwortete am 8. November auf die Mitteilung und erkannte den Nationalrat in Zagreb als „legale Regierung der auf dem Gebiet von Österreich-Ungarn lebenden Serben, Kroaten und Slowenen“ an und forderte die Regierungen des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Italiens und der Vereinigten Staaten auf, dasselbe zu tun.⁸

Unter starkem Druck territorialer Forderungen vor allem seitens des Königreichs Italien beschloss der Nationalrat schon am 24. November 1918 die Vereinigung des SHS-Staates mit dem Königreich Serbien und dem Königreich Montenegro. Der Nationalrat ernannte 28 Mitglieder, um Verhandlungen mit den Vertretern der

⁷ E. Holzer, *Die Entstehung des jugoslawischen Staates*, Berlin 1929, S. 37 (Dissertation).

⁸ [https://de.m.wikipedia.org/wiki, Königreich Jugoslawien – Wikipedia](https://de.m.wikipedia.org/wiki/Königreich_Jugoslawien), Abgefragt am 5.9.2021.

Regierung des Königreichs Serbien und Montenegro aufzunehmen. Bei der Schaffung eines neuen jugoslawischen Staates verhandelte die Delegation direkt mit dem serbischen Regenten Alexander Karađorđević.

Am 1. Dezember 1918 entstand dann durch Zusammenschluss das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen („Erstes Jugoslawien“), umgangssprachlich auch SHS-Königreich genannt.

Chronologie 1917–1931

20.07.1917	Deklaration von Korfu
01.12.1918	Ausrufung des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen im Krsmanović-Haus
12.11.1920	Grenzvertrag von Rapallo mit Italien
28.06.1921	Verabschiedung der Vidovdan-Verfassung
Juni 1928	Stjepan Radić wurde Opfer eines Attentats in der Skupština
06.01.1929	Errichtung der Königsdiktatur
03.10.1929	Umbenennung des SHS-Staats in „Jugoslawien“
03.09.1931	Neue vom König erlassene Verfassung

6.1. Zukunftsvision von Jugoslawien

Bogumil Vosnjak, ein slowenisches, Mitglied des Jugoslawischen Komitees, zeichnete in dieser Zeit für die britische und amerikanische Öffentlichkeit eine Zukunftsvision von "Jugoslawien". Sie verdient Beachtung, weil der Verfasser einige grundlegende Erwartungen hervorhebt, die weder nach 1918 noch nach 1945 verwirklicht wurden:

"Die Glaubensvielfalt, die Mischung aus Nord und Süd, West und Ost werden Jugoslawien zu einem äußerst interessanten Schmelztiegel der benachbarten Zivilisationen machen. Doch das Hauptziel wird die vollständige Übernahme der politischen Methoden und der wichtigsten politischen Regeln der westlichen Zivilisation sein. Wir werden nach Vorbildern suchen, Nur eine in bürgerlicher Freiheit aufgewachsene Gesellschaft kann jungen Nationen ein Vorbild sein, welche die Bürgerfreiheit mehr als jedes andere Juwel lieben. Als westliche Macht auf dem Balkan wird Jugoslawien ein lebendes Zeichen für die Aussöhnung der beiden großen Zivilisationsrichtungen des Westens und Ostens sein. Jugoslawien wird im internationalen Leben die gewaltige Aufgabe zufallen, danach zu streben, die Kirchen im Westen und Osten zu versöhnen und Rom näher an Konstantinopel und Moskau zu bringen...Es wird für einen Staat dieser Art einfach sein, vollkommen

unimperialistisch und so Phönizien ähnlich, ein zuverlässiger Wächter gegen falschen „Imperialismus zu sein.“⁹

6.2. Ein Geschenk Kaiser Karls an das SHS-Königreich

Da Österreich-Ungarn nach Ende des Ersten Weltkriegs seinen Meerzugang verlor, wurde die k.u.k. Marine auf Anweisung des letzten Kaisers, Karl I., dem neu entstandenen Königreich der Slowenen, Kroaten und Serben übergeben. Die „SMS Viribus Unitis“, der Stolz der Flotte, wurde in „Jugoslavia“ umbenannt – jedoch alsbald von den Italienern versenkt. Denn nun, nach dem Zerfall der österreichisch-ungarischen Monarchie, waren sich in der Region die Italiener und Jugoslawen in die Haare geraten. Pula wurde von den Italienern besetzt, ganz Istrien kam zu Italien. Wie auch Triest.¹⁰

Nach dem Zweiten Weltkrieg wanderte Istrien wieder zu Jugoslawien, auch Triest war von Titos Truppen belagert. Nach Intervention der Alliierten erhielt die Stadt für einige Jahre den Status eines „Freien Territoriums“, einer Art eigenen Staates unter UNO-Verwaltung. Bis Triest letztlich dann doch wieder zu Italien kam.

7. Der Vertrag von Saint-Germain und die Genese der österreichischen Grenzen

Mit den von Jänner 1919 bis August 1920 in den Vororten von Paris abgehaltenen Friedenskonferenzen sollte eine neue internationale Ordnung geschaffen werden.

Der Friedensschluss mit dem Deutschen Reich, Deutschösterreich, Bulgarien, Ungarn und der Türkei erfolgte durch die Verträge von Versailles, Saint-Germain, Neuilly, Trianon und Sèvres – dort wurde auch die Nachkriegsordnung festgehalten. Die Friedensverhandlungen stützten sich im Wesentlichen auf das „Vierzehn-Punkte-Programm“ des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson, in dem dieser unter anderem die Etablierung eines Völkerbundes sowie das nationale Selbstbestimmungsrecht der Völker gefordert hatte. Hier hieß es: „Den Völkern Österreich-Ungarns, deren Platz unter den Nationen wir geschützt und gesichert zu sehen wünschen, sollte die freieste Gelegenheit zu autonomer Entwicklung zugestanden werden.“ Nach Wilson sollten die einzelnen Volksgruppen bzw. Nationalitäten, so sie dies wünschten, künftig einen eigenen Staat erhalten. Die Hoffnungen der besiegten Mächte, dieses Selbstbestimmungsrecht auch für sich

⁹ F. Engel-Janosi, *„Ein stolzer Bettler. Erinnerungen aus einer verlorenen Generation“*, Graz'-Wien- Köln 1974, Seite 46.

¹⁰ <https://www.truppendienst.com/de...>, Der letzte Admiral der k.u.k. Kriegsmarine | Truppendienst kuk marine von www.truppendienst.com, 04.10.2018 - Auf den Spuren des letzten Admirals der k.u.k. Kriegsmarine und einer vergessenen Flotte.

selbst geltend zu machen, schlugen jedoch fehl. Die Alliierten sahen in der Republik Deutschösterreich die direkte Nachfolgerin der für den Ausbruch des Ersten Weltkriegs verantwortlichen Donaumonarchie, weshalb der noch junge Kleinstaat keinen Verhandlungsspielraum bekam und die ihm auferlegten Bedingungen zur Gänze akzeptieren musste.

Wie auch das Deutsche (Kaiser-)Reich hatte Österreich große territoriale Verluste zu verzeichnen und konnte seine Forderung, alle Deutschsprachigen der ehemaligen Habsburgermonarchie in der neu gegründeten Republik zu vereinen, nicht verwirklichen. Während Südkärnten und das Burgenland nach konfliktreichen Auseinandersetzungen an Österreich gingen, mussten andere (teils) deutschsprachige Gebiete – wie Südtirol, das Kanaltal, die Südsteiermark, das südlich der Karawanken gelegene Mießtal und Teile Böhmens, Mährens und Schlesiens – abgetreten werden. Von den 10 Millionen deutschsprachigen Bewohnerinnen verblieben aufgrund der Pariser Friedensverhandlungen und der anschließenden Volksabstimmungen nur 6,5 Millionen in Österreich. Der Name Deutschösterreich durfte nicht länger geführt werden. Hinzu kam das Anschlussverbot an das Deutsche Reich, weshalb der am 10. September 1919 von Staatskanzler Karl Renner im Schloss Saint-Germain unterzeichnete Vertrag zwischen Österreich und den 27 alliierten und assoziierten Mächten eher als „Diktatfriede“ bzw. in der überspitzten Formulierung des damaligen Staatsoberhauptes Karl Seitz als „Vernichtungsfriede“ empfunden wurde.¹¹

8. Der Kärntner Abwehrkampf

Der Kärntner Abwehrkampf war nach dem Ende des Ersten Weltkriegs die bewaffnete Auseinandersetzung von Verbänden der provisorischen Kärntner Landesregierung mit Truppen des SHS-Staates um die staatliche Zugehörigkeit der vom SHS-Staat beanspruchten Gebiete im Südosten Kärntens, deren Bevölkerung zum großen Teil slowenisch sprach.¹²

8.1 Verlauf

Die Auseinandersetzungen verliefen in drei Phasen.

8.1.1. Phase 1

Nachdem der Kärntner Landesausschuss Kärnten am 25. Oktober 1918 für unteilbar erklärt hatte, drangen am 5. November 1918 Truppen des SHS-Staats wie

¹¹ L. Mikoletzky, *"Saint-Germain und Karl Renner. Eine Republik wird diktiert"* in: Konrad, Helmut/Maderthaner, Wolfgang (Hrsg.): *"Das Werden der Ersten Republik ... der Rest ist Österreich"*. Bd. I, Wien 2008, 179-186.

¹² [https://de.m.wikipedia.org > wiki, Kärntner Abwehrkampf](https://de.m.wikipedia.org/wiki/K%C3%A4rntner_Abwehrkampf) – Wikipedia, Abgefragt am 5.9.2021.

zuvor in der Steiermark auch in Südostkärnten ein. Die SHS-Polizei rückte in das Rosen- und untere Gailtal vor. Am 11. November 1918 konstituierte sich das Land Kärnten und erklärte in seiner Landesverfassung den Beitritt zur Republik Deutschösterreich. Am 19. November 1918 wurde mit dem Ferlacher Abkommen eine Demarkationslinie auf Höhe der Stadt Bleiburg und dann Richtung Westen den Flüssen Drau, Gail und Gailitz folgend, festgelegt.

Schon am 26. November 1918 wurde diese Linie von slowenischen Truppen überschritten und Ferlach, das nördlich der Drau gelegene Völkermarkt sowie die im südlichen Lavanttal gelegenen Orte Lavamünd und Sankt Paul im Lavanttal besetzt. Die Kärntner Landesregierung verlegte ihren Sitz angesichts dieser Bedrohung nach Spittal an der Drau.

Am 5. Dezember 1918 beschloss die provisorische Kärntner Landesregierung unter dem Landesverweser Arthur Lemisch den bewaffneten Widerstand gegen ein weiteres Vordringen der SHS-Truppen, die seit dem 1. Dezember dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen unterstanden. Anlass war ein gemeinsamer Antrag aller Landtagsparteien, vertreten durch die Abgeordneten Fritz Dörflinger (GDVP), Florian Gröger (SDAP) und Konrad Walcher (CSP).] Die deutschösterreichische Regierung lehnte den Abwehrkampf offiziell ab – das hungernde Land war auf Lebensmittellieferungen aus dem SHS-Staat angewiesen –, unterstützte Kärnten jedoch unter anderem durch Material- und Truppensendungen. Die Leitung übernahmen Oberstleutnant Ludwig Hülgerth als Landesbefehlshaber und Oberleutnant Hans Steinacher als Truppenführer.

Der Befreiungskampf, auch als Kärntner Abwehrkampf bezeichnet, begann am 14. Dezember 1918 mit der Abwehr des Angriffs auf Klagenfurt bei Grafenstein. Das südliche Lavanttal konnte bis Jahresende befreit werden. Ein slowenischer Großangriff entlang der Drau am 3. Jänner 1919 konnte abgewehrt werden.

Am 5. Jänner 1919 erfolgte im Gailtal die Rückeroberung von Arnoldstein sowie ein Vormarsch gegen das Rosental und am 8. Jänner die Rückeroberung von Ferlach. Am 14. Jänner wurde ein Waffenstillstand geschlossen; eine amerikanische Kommission (die sogenannte „Miles-Mission“, benannt nach ihrem Leiter Lt. Col. Sherman Miles) studierte vor Ort die strittigen Gebietsfragen.¹³

8.1.2. Phase 2

Am 29. April 1919 brachen die Jugoslawen mit einem Großangriff den Waffenstillstand, um Klagenfurt und Villach zu erobern. Nachdem die Jugoslawen die Kärntner Verbände zunächst zurückdrängen konnten, ging man zum Gegenangriff über. Bis zum 5. Mai wurden Bleiburg und Eisenkappel zurückerobert. Am 7. Mai erreichten Kärntner Verbände die

¹³ <https://austria-forum.org › Kärntner..., Kärntner Abwehrkampf | AustriaWiki im Austria-Forum, 25.03.2017> — Der Befreiungskampf, auch als Kärntner Abwehrkampf bezeichnet, begann am 14. Dezember 1918.

alte Grenze und stießen weiter bis Windischgraz (Slovenj Gradec) in der Untersteiermark vor. Ein weiteres Vorrücken in Richtung Südosten wurde von der Wiener Regierung untersagt, da man dadurch Nachteile bei den Verhandlungen in St. Germain befürchtete. Am 9. Mai 1919 zogen sich die Kärntner Truppen daher an die alte Grenze zurück.

Der Friedensvertrag von St. Germain sah eine Volksabstimmung in Südkärnten vor; ohne Abstimmung wurden das Kanaltal Italien und das Mießtal, Unterdrauburg und die Gemeinde Seeland (Kankertal) dem SHS-Königreich zugeschlagen. Sie gehören heute zu Slowenien.¹⁴

8.1.3. Phase 3

Nach dem Beschluss einer Volksabstimmung versuchte der SHS-Staat erneut, durch Waffengewalt vollendete Tatsachen zu schaffen. Reguläre jugoslawische Truppen unter dem Befehl von General Rudolf Maister überschritten am 28. Mai 1919 mit rund fünffacher Überlegenheit die Grenze und besetzten am 6. Juni Klagenfurt, das sie aber nach einer Aufforderung des Obersten Rats der Alliierten in Paris wieder räumen mussten. Es folgte der Einmarsch italienischer Truppen, die diesen neuen Waffenstillstand überwachen sollten. Von da an unterblieben weitere Kämpfe. Insgesamt hatte es bis zu diesem Zeitpunkt allein auf Seite der Kärntner bei den Kämpfen mehr als 200 Tote und 800 Verwundete gegeben.¹⁵

8.2. Volksabstimmung

Am 10. Oktober 1920 fand eine Volksabstimmung im Grenzgebiet Südkärntens statt, in dem die slowenischsprachige Volksgruppe etwa 70 % der Gesamtbevölkerung ausmachte: 59,04 % stimmten für Österreich. Aus dem Ergebnis ging hervor, dass auch ein erheblicher Teil (etwa 40 %) der Kärntner Slowenen für den Verbleib bei Österreich gestimmt hatte. Dabei war die Zustimmung zur Angliederung an den SHS-Staat in den südlichen, an Slowenien angrenzenden Gemeinden tendenziell stärker als in den nördlicher gelegenen Gemeinden.

Das Votum der Slowenen für Österreich ist vor allem auf die tradierten sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bindungen innerhalb der historisch gewachsenen Grenzen Kärntens zurückzuführen. Klagenfurt war auch für die „Zone A“ das wirtschaftliche und infrastrukturelle Zentrum. Durch die von Jugoslawien angestrebte Grenzziehung sah man Absatzmärkte gefährdet und Familien von Trennung bedroht. Glaubens- und Mentalitätsunterschiede, die demokratische Staatsform Österreichs und dessen höherer Entwicklungsgrad und Wohlstand sowie die Zusagen bezüglich des Minderheitenschutzes spielten ebenfalls eine Rolle.¹⁶

¹⁴ <http://www.aeiou.at> › aeiou.encyclo..., Kärntner Abwehrkampf - AEIOU.at.

¹⁵ <https://kaernten.orf.at> › stories.

¹⁶ <https://de.m.wikipedia.org> › wiki, Volksabstimmung 1920 in Kärnten -- Wikipedia.

9. Schlussbetrachtung

Die Realität der Monarchie war besser als gemeinhin wahrgenommen, meint der Historiker Christian Ortner: „Nicht zuletzt auch die Kaiserhymne, ganz berühmt, die gab es eben in zwölf Sprachen. Das heißt, dass diese multikulturelle Diversität dort als besondere Charakteristik der Monarchie durchaus angenommen worden ist. Und es heißt ja: Alma Mater Austria, die Mutter Österreich, die alle Völker unter dem Begriff Österreich, das ist ja kein Nationalbegriff, schützt und an ihrem Fortkommen nicht hindert, sondern sogar fördert. Das heißt, wir haben eine unterschiedliche Perspektivität. Heute würde man die Monarchie vielleicht mit diesen Ansprüchen, mit dieser Supranationalität, als modern interpretieren.“

Auch in Jugoslawien gab es eine Reihe von Regelungen, die ein Kulturerbe darstellen, das beim Aufbau des künftigen Europa unter dem Slogan "Alte Werte verwalten, neue Werte gestalten." mitberücksichtigt werden sollte.

*Academic Wolfgang Rohrbach, Ph.D., Full-time Professor
Danube University Krems - Faculty of Education,
Art & Architecture - Department for Building and Environment*

MUTUAL RELATIONS BETWEEN THE DECLINING DANUBE MONARCHY, AUSTRIA AND KINGDOM OF SHS

Summary

Much of the literature that emerged in the 20th century about relationships between Serbia and the Republic of Austria, is marked by emotional guilt assigning and political or nationalist influences.

That is why, since the beginning of the 21st century, a group of European historians researched events in the Balkans in the first third of the 21st century. The results of this research are partly contrary to all previous theses on the completion of the First World War II and its influence on the creation of Yugoslavia. In addition to South Slavic experts, the authors of this paper also belong to this group of researchers. Our own analyzes and conclusions, as well as quotes from colleagues show how often partial information were consciously taken from archival material, from which (sometimes voluntarily), distorted overall picture were made. This article tries to, through additional source material and contemporary literature on the years 1914-2021, acts enlightening in areas where perceptions of Austrian and Serbian authors differ in most cases.

Keywords: *Liberation Struggle, Emperor Franz Joseph, Emperor Charles I, Nicholas Pasic, separate peace, referendum.*

*Akademik dr Wolfgang Rohrbach, redovni profesor
Univerziteta Dunav Krems - Fakulteta za obrazovanje,
umetnost i arhitekturu - Odeljenje za izgradnju i životnu sredinu*

UZAJAMNI ODNOSI IZMEĐU PROPADAJUĆE DUNAVSKE MONARHIJE, AUSTRIJE I KRALJEVINE SHS

Rezime

Veliki deo literature koji je nastao u 20. veku o odnosima između Srbije i Republike Austrije, obeležen je emocionalnim dodeljivanjem krivice i političkim, odnosno nacionalističkim uticajima.

Zbog toga je, od početka 21. veka, jedna grupa evropskih istoričara istraživala događaje na Balkanu u prvoj trećini 21. veka. Rezultati su delimično u suprotnosti sa svim dosadašnjim tezama o završetku Prvog svetskog rata i njegovom uticaju na stvaranje Jugoslavije.

Ovoj grupi, pored južnoslovenskih eksperata, pripadaju i autori ovog priloga. Sopstvene analize i zaključci, kao i citati iz priloga kolega pokazuju, koliko često su iz arhivskog materijala svesno uzimane delimične informacije, iz kojih je (ponekad voljno) napravljena iskrivljena celokupna slika.

Ovaj prilog pokušava da, kroz dodatni izvorni materijal i savremenu literaturu o godinama 1914-2021, deluje prosvetiteljski tamo gde se predstave austrijskih i srpskih autora u većini slučajeva razlikuju.

Ključne reči: *Oslobodilačka borba, car Franc Jozef, car Karl I, Nikola Pašić, separadni mir, referendum.*

*Никола Ивковић, асистент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 32:342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.367I

ПОЛИТИЧКИ КОМПЛЕКС ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА

Резиме

У раду се анализира политички контекст конституисања заједничке државе Срба, Хрвата и Словенаца. Трагање и евидентирање разлога доношења одређених правних решења започињемо од сагледавања политичких околности на унутрашњем и међународном политичком плану. Даље кроз анализу политичких прилика и социолошког окружења посматра се карактер правних аката који су претходили конститутивном, Крфске и Женевске декларације и коначно Децембарског акта о уједињењу. Након објективизације чина уједињења, централна тема истраживања јесу поступак доношења и политички елементи Видовданског устава. Истраживање је и део покушаја утврђивања чињеница и демистификације питања која оптерећују простор бивших држава Југославије деценијама уназад. Да ли је заједничка држава била грешка или плод рационалних одлука у динамици Европе тога доба? Формално-правно и политички посматрано, све државе бивше заједнице су или у Европској унији или на путу ка чланству са израженом државном жељом да буду део исте заједнице па се и по том основу посматра историјско-политички контекст.

Кључне речи: *устав, Женевска декларација, Децембарски акт, централизам, федерализам, легитимитет.*

1. Увод, идеја и политички разлози уједињења

Када анализирамо политичку димензију Видовданског устава обим посматрања може обухватити различите епохе и методе истраживачког подухвата. Генеа текста који је уткан у норме устава усвојеног 28. јуна 1921. године може се тражити у зачетку размишљања о уједињењу Јужних Словена, у веку пре остварења идеје, па до глобалних догађаја и Великог рата који су отворили врата геополитичке остваривости и формализације јединствене државе. Има мишљења да се идеја о уједињењу јавила се у Хрватској у

одмаклом 19. веку¹. Даље се ширила преко ратних похода Србије у Балканским ратовима, победа и стварања јаке подршке у Загребу, Љубљани, Сарајеву заједничкој држави². На крају она се финално уобличила кроз званично усвојене ратне циљеве Србије постављене на неизбежном уласку у Први светски рат. Парола о "ослобођењу и уједињењу"³ постала је званично декларисан и усвојен циљ државних органа Србије и на неки начин то ратно настојање профилисало је односе у региону све до данашњих дана.

Разнородне околности и циљеви осмишљеног уједињења, биле су додатно замаскиране еуфоријом ратних победа, територијалним претензијама великих сила према границама данашње Хрватске и Словеније, али и интересима сила које су се кроз Први светски рат профилисале као међународни арбитар на крилима победе, а оличене су биле у силама Антанте. Ови комплексни односи отежавају одговор на питање да ли је уставни текст био шанса у покушају да се уклопе разнородни политички интереси и тиме утре стабилан пут нове заједнице. Ову дилему, чини се, никада није могуће до краја разјаснити обзиром на недостатак егзактних показатеља. Међутим, изнова треба демистификовати догађаје у светлу научних чињеница и писаних извора научних ауторитета који су нам доступни како би се дошло до истине. А пут истине некада нам може бити доступан кроз правне текстове и правну доктрину, а свакако је добар правац осматрања рефлексije у односу на полуинформације које до дан данас представљају основ за тежње ка разликама и сукобима, а не заједничким интересима и регионалној сарадњи.

Дистанца од једног века од усвајања важног документа, интересантно, није савезник у објективном сагледавању теме. Узевши у обзир догађаје из периода Другог светског рата и крвави завршетак „братства и јединства“ на маргинама 20. века овај уставни текст прекривен је различитим епохама и догађајима који отежавају проучавање. Из тог разлога, у покушају рационализације просторног и хронолошког сегмента, овом приликом свесно смо ограничени на две временске и правне одреднице у циљу схватања неколико питања која до дан данас са несмањеним интензитетом изазивају друштвене делатнике. Прва одредница фокусира нас на стварање нове државе на темељима завршетка Првог светског рата када су и покренути преговори о будућој конституцији нове државе. Друга нам се осликава кроз поступак конституисања нове

¹ Љ. Антић, Национална идеологија Југословенства код Хрвата у двадесетом столећу, Хрватска повјест у XX. столећу, Загреб 2006.

² Више видети. В. Ћоровић, Историја Срба II, PI - press, Пирот 2006., стр. 393-402.

³ С. Јовановић, Политичке и правне расправе, БИГЗ, Београд 1990., стр. 381; Влада је 1914. године пред Народну скупштину изнела ратни циљ Првог светског рата у формулацији уједињења Србије са неслободном браћом уједињених Срба, Хрвата и Словенаца. Народна скупштина је усвојила овако формулисан циљ па се може сматрати да је ово била званична политика Србије.

творевине и представља у уставној тематици крвног норматива нове државе Срба, Хрвата и Словенаца.

Из данашње перспективе поставља се пуно недовољно и објективно истражених питања. Као и у време писања, анализирања и усвајања Видовданског устава, тако и данас не постоји међунационална сагласност о многим питањима која су одредила судбине народа овог простора. Национална обојеност додатно је појачана ратним дешавањима на маргинама 20. века па је одговор на питање оправданости заједничке државе, правних докумената и устројства замагљен догађајима и односима који су обележили ближу историју.

На ова питања није једноставно дати једнозначан одговор, али нас пут ка макар и једној истини из комплексних односа може довести до циља, а то је међусобно разумевање и мир у региону. Грешке које су обележиле нашу историју могу се исправити само чињеницама и истинама које су плод објективног образовања и истраживања које надилази национално.

2. Политичка позадина и међународни фактор у стварању нове државе

Стварање нове државе Срба, Хрвата и Словенаца можемо посматрати на два колосека. Први је међународни, шири, а други ужи, регионални или унутрашњи, који обухвата односе између чланова заједничке државе. Међународни фактор оличен у силама победницама рата, имао је свој интерес и одређење према великој држави на Балкану. Тај интерес природно се мењао у зависности од геополитичких односа и околности. На став о новој држави пресудан утицај имале су турбуленције и револуција у Русији, став према опстанку Аустроугарске и обећања дата Италији како би се прикључила каснијим победницама рата. У Русији је као последица лоших услова живота и под утицајем ратних дејстава избио низ догађаја револуционарног типа⁴, који су у многоме утицали на расположење према великој држави на Балкану. Како силе Антанте нису биле благонаклоне ка новим носиоцима државне моћи у Русији, било је потребно ојачати блок који би стајао као нека врста бране продирању идеологије и најшире речено утицаја који су завладали на истоку. Што се тиче Аустро-Угарске, дефинитиван став према опстану ове државе донет је тек пред крај рата. Разлози и стрепње од будућих претњи и претензија Немачке и Аустро-Угарске, који су се касније показали оправданим, ишли су у духу расформирања двојне монархије. Овај став је додатно утабао пут ка некој врсти самосталности територија које су држали Срби, Хрвати и Словенци на овој територији. На крају, као бенефит уласка у рат на страни сила Антанте, Италији је дато обећање и могућност територијалних претензија према обалама

⁴ Више видети: S. Fitzpatrick, *The Russian Revolution*, Oxford University Press; (1994). (2nd ed. 2001)

источног Јадрана. Ово обећање које је и формализовано тајним Лондонским уговором имало је отежавајући улогу. Мада ово није било једино прекршено обећање које су давале стране у сукобима, касније је Други светски рат донео последице таквих одлука и на међународном нивоу, а утицао је и на наше просторе. Осећање изневерености на страни Италије према њеним природним територијаним претензијама, манифестовало се у подршци Немачкој у Другом светском рату, а у међу периоду у смислу великог противника заједничкој држави СХС.

На микроплану, политички представници до тада разједињених Срба, Хрвата и Словенаца имали су своје позиције, одређења и интересе. Самостална Србија са своје стране, на таласу победа у низу сукоба са почетка 20. века, али десеткована популационо, са народом који су вихори времена расули дуж расцепканих територија Балкана. Хрватска, као део Аустроугарске, поражене стране Великог рата, угрожена од надмоћне Италије, нејединствена по питањима учешћа и доприноса ратним дешавањима. И Словенија, такође оптерећена хипотеком Аустроугарске, али са природном потребом да се позиционира у новим односима снага на међународном плану. Комплексна је била и позиција Црне Горе, породичне везе са регентом Србије (Александром), политички интереси Италије и тежња ка што бољој позицији компликовали су односе Србије и Црне Горе, а тиме и заједничке државе. Све ово у старту указује, да је политичка димензија била изузетно сложена, те да изналажење решења није било ни једноставно ни лако оствариво.

Само уједињење није могуће поједноставити и свести на питање могућности стварања Србије која би обухватила све Србе у оквирима једне државе, или краткотрајних интереса Хрвата и Словенаца за прелазак на победничку страну, иако се то приликом анализа често покушава. Шири контекст сагледавања открива нам, опет, разне утицаје, како на унутрашњем, тако и на спољашњем плану. Ковитлац времена и политике неминовно је спајао међународни и унутрашњи елемент и утицао на тежину уједињујућих елемената разнородних народа. Компликовани односи у Хабзбуршкој монархији обликовали су политичку мисао првака Хрватске и Словеније, стварајући отпор према хегемону. У исто време неговала се и потреба прагматичности зарад опстанка и реалности живота кроз парламентарну сарадњу и политичку културу. Шире посматрано, догађаји у претходном периоду развоја Европе, носили су још увек свежа осећања револуција и почетака стварања модерних држава. Слобода и просперитет добијали су на значају и неминовно се ширили културолошки и на периферије Европе. Ближи тим утицајима географски и кроз државни поредак Аустроугарске били су Хрвати и Словенци.

С друге стране, Србија је војну надмоћ стварала кроз храбре подвиге у ратовима који су претходили уједињењу. Самим тим и војска са својим

апаратом добијала је посебну улогу у државним питањима.⁵ Иако су таласи догађаја мењали расположења и мишљења према јединственој држави, делује да је велики утицај дошао независно од преовлађујуће жеље Срба, Хрвата и Словенаца. Политичке прилике на нивоу Европе и могућност да се кроз рационализацију будућности прихвати једна нова творевина на Балкану омогућиле су стварање нове државе. Све до 1918. године, као што смо истакли, циљеви победница рата Антанте нису били да се створи југословенска држава, нити потпуно разбијање Аустроугарске.⁶ Тек након болшевичке револуције и опасности од пробоја идеја са истока на Балкан, те опасности да расцепкана територија буде лакши плен за будуће утицаје Немачке, прихватило се посезање за једном великом државом. Делује да прихватање није било праћено и адекватном идејом како би нова држава требало да функционише и буде уређена, па је просто препуштање вери да ће се односи сами склопити било погрешно.

Поставља се питање, да ли је и поред несумњивог идеализма, национализма, прорачунатости, прагматичних потеза и неминовних грешака, заједничка држава била једино рационално и могуће решење.⁷ Чак и са вековне дистанце, тешко је формулисати одговоре и изнаћи право решење. Али фокусирајући се на тренутак завршетка Првог светског рата и на политичке прилике тога доба, друга решења изгледају тешко доступна. У тренутку када се догађаји одвијају невероватном брзином, а границе као последица рата и других ширих околности мењају, максимизирање захтева Србије и других народа који су сачинили нову државу било је могуће само кроз ову творевину.

Какав би био пут Србије као победнице рата и њена могућност да створи Велику Србију питање је које до данас данас оптерећује размишљање о националној држави. Идеја о таквој творевини из овог угла делује примамљиво, посебно узевши у обзир крвави распад и територијалну осакаћеност данашње Србије. Како је победница рата уз толике жртве и успеха са фронта успела да буде увучена у творевину са губитницима рата и на крају остане и без територије и поштовања свакако је нешто што дубоко оптерећује и нове генерације и надовезује нова питања.

Отуда осећање да је заједничка држава била плод незрелости политичких елита, лоших процена и амбиција каснијег монарха заједничке државе. На овим осећањима и данас се гаје лоша сећања и трзавице по мир у региону. Овоме погодују и сталне информације о пропуштености шансе за Србијом која би

⁵ Више о улози војног апарата и степену развоја демократских институција и услова видети у: Д. Стојановић, *Србија и демократија 1903-1914*, Удружење за друштвену историју, Београд 2019.

⁶ И. Жебец Шил, Преглед општег политичког стања у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, касније Краљевини Југославији, год. 12 (2018), бр. 22, стр. 27.

⁷ Д. Ђокић, Век Југославије: Како и зашто су Срби, Хрвати и Словенци створили заједничку државу, Трагови, год. 2, бр. 1/2019, стр. 30.

обухватила све Србе у региону у оквир једне државе. На том осећању почива и информација о тајном договору из Лондона којим је Србији обећана Србија унутар чијих граница би били сви Срби региона, са значајно увећаним територијама, а Италији претензија на пределе источног Јадрана. Међутим, као и многе друге, прича о договорима из Лондона није тачна, пошто таквом састанку Србија није ни присуствовала (нити је била позвана).⁸ На том састанку само је Италија добила обећање проширења на данашње крајеве Хрватске, па се у том неиспуњењу могу тражити и узроци учешћа Италије у Другом светском рату на страни нациста. А ово све некако додатно Србију ставља на глобални план важних дешавања у Европи 20. века које смо већ напоменули. Како би се овај уводни галиматиас превазишао и поставио могући пут ка избегавању неразумевања и реал-политичком сагледавању, посматрање текста и контекста правних докумената који су бележили ово време има велики значај.

Више је правних докумената који би могли представљати основ за објективизацију проблематике уједињења. Међутим, ми ћемо се овом приликом базирати на анализу два кључна документа који нам могу помоћи да сагледамо карактер односа нових чланица и касније пресликавање тих проблема на односе конструисане уставним текстом. Женевска декларација и Децембарски акт о уједињењу указују нам на комплексност односа и промена које су се муњевито догађале на терену. И док би Женевска декларација била једна врста међудржавног споразума и можда основ за другачију поставку унутар нове државе, Децембарски акт донет је под опасностима које су окруживале територије на које су право полагали Хрвати и Словенци. Под тим утицајима и притиском становника акт о уједињењу је донет у другачијој атмосфери и под приказом доминације Србије као победнице рата. Овим актима претходила је током рата донета Крфска декларација, којом је такође већ кренуло преговарање око конституисања нове државе, али Децембарским актом о уједињењу ови претходни акти изгубили су на правном значају. Потребно је, међутим анализирати све ове акте, како би се на правилан начин сагледао политички комплекс послератног стања, бар на нивоу политичких представника и правних документа које су предлагали.

3. Крфска и Женевска декларација, Децембарски акт о уједињењу - преговори о устројству нове државе

Заузимање будућих позиција и преговори око новог уставног уређења кренули су већ кроз Крфску декларацију у јуну 1917. године. Декларацију као својеврсну изјаву намера две стране (од *declaratio* - изјава, проглас) потписали су председник српске владе Никола Пашић и председник Југословенског

⁸ Исто.

одбора др Анте Трумбић.⁹ Већ овом обостраном изјавом постављало се питање већине којом би се усвојио будући устав. Проста математика и тада је указивала да би квалификована, 2/3 већина гарантовала добар основ за заступљеност свих интереса у оквирима конституанте. Нова држава била би уставна, демократска и парламентарна монархија под династијом Карађорђевић, а народно представништво бирало би се општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем.¹⁰ Ова декларација била је први акт владе Србије и Југословенског одбора, којим је на неки начин и поручена намера представника Србије и представника Хрвата, Срба и Словенаца Аустро-Угарске територије да живе у истој држави. Време у којем је потписана Крфска декларација било је такође комплексно, али већ се назирао крај рата и јављала се потреба да се изразе намере, али и поставе интересне позиције ка новој држави. Треба подсетити да је три године раније, као свој ратни циљ Влада предложила, а Скупштина Србије усвојила уједињење свих Срба у оквир једне државе.¹¹

Наредне године на територији Аустро-Угарских југословена као представничко тело формирало се Народно веће, са циљем што боље заштите интереса народа територија које су биле у туђој држави, а све пред сломом старог хегемона. На том таласу, тежња ка уједињењу са Србијом перманентно је расла. Народно веће као групација која је окупила најшири фронт представника, већ наредног месеца од свог оснивања потписала је у Женеви акт којим је изнова изразило жељу за уједињењем са Србијом. Тај акт по граду потписа, назван је Женевска декларација и био је наредни покушај у заузимању политичких позиција. Декларација је потписана опет од стране Николе Пашића с једне, док је с друге стране био др Корошец.¹² Потписници су се сагласили са жељом за правно обавезујућим споразумом којим би се унапред прописали и устројили одређени односи представничке демократије и што је најважније начин успостављања кључних државних праваца кроз будући уставни текст. Међутим, већ на прве вести о тексту ове декларације, Београд је показао јасно негодовање. Ово негодовање изразило се кроз одбијање Владе да прими декларацију. На тај начин поставља се и питање правне снаге и природе овог акта, који није имао подршку Владе. Овде би се могла отворити и полемика о овлашћењима председника Владе, али је реалност на терену и "брисање" Женевске декларације из правног живота ову дискусију учинило излишном. С друге стране, ни Народно веће није било јединствено у подршци овом тексту. Овај акт био је велики пораз Николе Пашића, али је показао и сву

⁹ Више о Југословенском одбору видети у: С. Јовановић, Из историје и књижевности, БИГЗ, Београд 1990, стр. 175.

¹⁰ С. Јовановић, Политичке и правне расправе, Том II, БИГЗ, Београд 1990, стр. 382.

¹¹ Види фусноту бр. 3.

¹² С. Јовановић, Из историје и књижевности, БИГЗ, Београд 1990, стр. 176.

тежину уклапања различитих интереса у нову државу.¹³ И Женевска декларација је у себи садржала захтеве и део преговора ка уставном уређењу будуће државе. Овим актима Народно веће, односно представници Хрвата, Словенаца и Срба из крајева које је представљало ово тело, покушавали су да заузму позицију равноправности са званичним Београдом у праскозорје уједињења. Нормама текста из Женеви било је предвиђено да се из два центра управља новом државом. Надлежности би биле подељене по територијалном принципу и то тако што би Народно веће у Загребу представљало својеврсну Владу која би заокруживала област унутрашњих послова на тој територији, а Београд на територији Србије.¹⁴ Поред две Владе постојала би и заједничка, која би имала надлежности из домена спољних послова, војске, поморства, као и припремања уставног поступка. Поред добре правне уобличености, политичка збиља диктирала је другачије односе.

На терену реалности расцепкане територије су се брзо приближавале победници рата, па је позиција Народног већа била незавидна. Претензије и снага Италије биле су велики баласт на леђима политичких представника Срба, Хрвата и Словенаца. Под тим незавидним положајем и притиском донет је и Децембарски акт о уједињењу који је *de facto* био први корак ка конституисању заједничке државе. Овим актом који је потписан под утицајем околности и проблема који су окруживали територију будуће државе сви до тада потписани и преговарани односи, изгубили су своју правну снагу. Већ у Децембарском акту може се уочити први корак ка несагласностима у новој држави. Представници Народног већа нису имали намеру да потпишу такав документ о уједињењу. Он је потписан под силом прилика, а не као стварна жеља представника СХС. Међутим, овај акт је Србију поставио као централну силу нове творевине и тај осећај некако као да је остао доминантан све време трајања заједничке државе. Начин оваквог уједињења рефлектовао се и на сам поступак и касније усвајање Видовданског устава. Међутим, он је донет у потпуно различитој атмосфери која је додатно показала неразумеваше између представника разнородних народа и одсуство визије за наднационалном творевином.

4. Видовдански устав - значај устава као политичког фактора уједињења

Више је контроверзи које се могу поставити око Видовданског устава. Проблематика новог устава заједничке државе своју генезу има у горе изнетим претпоставкама, противречностима, неразумевашима и спорењима представника народа. Све те препреке преточиле су се и на сам процес

¹³ Исто.

¹⁴ С. Јовановић, Политичке и правне расправе, Том II, БИГЗ, Београд 1990, стр. 385.

конституционализације нове државе. Почетне позиције и преговоре представници народа кренули су да заузимају већ првим декларација и нацртима. Чини се да ти преговори никада до краја нису завршени, а и само уједињење одликовала је брзина а не државотворна и свечана форма. Управо несагласност око темељних поставки пратила је заједничку државу кроз деценије постојања и у неколико махова ескалирала крвавим траговима. Синтагма „*што се грбо роди време не исправи*“ одговара стању које је пратило правац посматрања од настанка до доношења темељног акта, а наставила се кроз деценије постојања заједничке творевине.

Значај политичке димензија устава питање је на које правна доктрина нема једнозначан одговор. У комплексу Видовданског устава оно је важно у покушају демистификације значаја за разумевање односа у новој држави и евентуално евидентирању разлога њеног неуспеха.

Како смо већ напоменули, Видовдански устав је означио и конститутивни почетак заједнице разнородних народа. Како је заједничка држава свој "живот" у домену заједничких унутрашњих и међународних односа већ започела након Децембарског акта о уједињењу, нова заједница покренула је свој правно-политички живот без званичне конституционализације. Овде се може отворити једно теоријско поље питања, које разматра општи значај устава за једну државну заједницу. Генералним приступом, може се са два различита пола приступити овој анализи. Први је посматрање уставног поретка Енглеске, која нема писани, кодификовани устав и други посматрање САД-а и држава континенталног дела Европе где писани устав има своју опредељујућу форму. Уколико сам чин уставотворства има велики значај онда се поставља питање како институционални поредак Енглеске функционише. С друге стране, не може се не признати велики симболички и политички значај који први устав света, устав САД-а има за функционисање правне државе на том делу света. Ове две филозофије имају различит приступ, а и теоретичари који заступају различите димензије уставне функције полазе од различитих премиса. Не сагледавајући до детаља ова гледишта и њихове дистинкције, истичемо њихову сагласност. Она се састоји у схватању да устав мора да поседује вољну усаглашеност различитих фактора и као такав је једино обједињујући елемент политичких фактора.¹⁵ Овде се пре свега мисли на народну или посредничку сагласност око кључних елемената устава. Видовдански је на овом првом услову "пао". Како то наводи сведок тога времена устав је донела "једна слободно изабрана Скупштина, али га је донела чисто српском већином, на супрот удруженим Хрватима и Словенцима"¹⁶ Посматрајући анализе правне доктрине интересантна је аналитичка критика

¹⁵ Н. Vorländer, Ustav kao simbol i instrument, Politička misao, Vol XXXVIII, br. 4/2001, str. 58.

¹⁶ С. Јовановић, Политичке и правне расправе, Том II, БИГЗ, Београд 1990, стр. 385.

достигнућа и конституционализације након Француске револуције. Е. Бурке изнео је визионарску мисао да је за ваљану снагу устава потребно признање и схватање грађана у том смеру. Признање тог типа ослања се не само на моменат доношења већ и на пролазност времена. Устав мора бити тако усмерен да протек година доноси изнова потврђивање овог текста, а све то се компонује ослањањем на историјско искуство и укљученост социолошко темпоралне димензије у формулације устава.¹⁷ На ово мишљење надовезују се и други научни ауторитети, па тако Хегел износи критику Француске револуције изнова истиче потребу за усаглашавањем устава признањем од стране грађана, који своје мишљење црпе на историјским основама и искуствима.¹⁸ Овај вид признања Видовдански устав није имао, нити је услед недостатка демократских инструмената било могуће извршити неки вид провере међу грађанима о расположењу према уставном уређењу будуће државе.

На проблем недовољне сагласности текста устава настављају се и други који објашњавају кључна спорења око шире, међунационалне, подршке уставу. Сам пут његовог доношења приказује двојбу преговарања и надмудривања политичара две стране о унитаризму - централизму, с једне стране и федерализму са друге.¹⁹ Правно питање будућег државног уређења превазишло је свој правни оквир и постало кључна тема преко које су се "ломили односи" између Србије и Хрватске, а који до данас оптерећују две државе у политичком дискурсу. С једне стране, Хрватска је желела да своју државност заокружи кроз нову државу. Ту жељу представници Хрватске изражавали су у покушајима легитимизације своје "државе" као правног субјект на нивоу изнад оног који је био присутан у оквирима Аустро-Угарске. Док, с друге стране истакнути ратни циљ државе победнице (Србије) био је уједињење и ослобођење, под чиме се подразумевала заједничка држава пре свега свих Срба који су били расцепкани у више различитих држава и неспојивих територија.

У истину било је и у време конституисања и стварања нове државе предлога решења. Мисао да је потребно наћи компромисно решење била је опште присутна у политичкој и научној мисли тога доба. Тако су Јосип Смодлака и Стојан Протић учинили интересантне покушаје предлога новог државног уређења и изналажења правног и политичког предлога или бар анализе новог правног устројства заједничке државе. Обојица, али и други који су анализирали ово питање, имали су сагласност око једног, а то је да

¹⁷ Више видети: R. Bourke, *Empire and Revolution: The Political Life of Edmund Burke* (Princeton University Press, 2015).

¹⁸ H. Vorländer, *Ustav kao simbol i instrument*, *Politička misao*, Vol XXXVIII, br. 4/2001, str. 58.

¹⁹ С. Милошевић, *Устав без земље: Настанак Краљевине СХС и Видовдански устав у настави уставног права у земљама наследницама југославије*, *Правни записи*, год. XII, бр. 1/2021, стр. 262.

федерализам као тежња политичара Хрватске и унитаризам као темељ Србије, тј. српске круне, нису права решења. Сагласно је било да је потребно трагати за неким средишњим решењем.²⁰

Јосип Смодлака, био је први који је предложио потпуни нацрт новог устава. Политичар из Хрватске остао је забележен као изузетно активан у трагањима за правим решењем односа и предлозима ка функционисању нове државе. Био је један од агитатора хитном уједињењу бивших територија и Србије. Припадао је средњој линији која се противила централизму са једне и федерализму са друге стране. Међутим сам комплекс будућег уређења и конституисања нове државе може се сагледати и кроз предлог устава овог политичара. Иако је и сам својим делима исказивао подршку заједничкој држави, те имао јасну визију заједничког живота и назива будуће државе као Југославије²¹ није успео да до краја формира предлог свеукупног уређења. Средишња линија којој је тежио као начину превазилажења два супротна пола гледања на уједињење остала је недостижна.²² Централни део нацрта и мисли Ј. Смодлаке била је покрајинска организација нове државе. Међутим, у покушају да помири покрајинску аутономију и овлашћења централне власти његова мисао остаје недоречена. У прогласима и новинама, па и онима која су иницирана од стране овог умереног политичара, јасно је да су са стране Хрватске слом монархије доживљавали као "рађање слободе", која је "вековима затамничена"²³ У таквој констелацији односа не може да чуди тежња и жеља да се односи у новој држави организују и ограниче тако што ће се посебност народа Хрватске испољити и изборити против централизма.

На другој страни предлог устава Стојана Протића, првог премијера нове владе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца био је још један вид тежње да се нађе средишњи пут. Уз то, овај нацрт био је под утицајем блиске прошлости Србије, па је он био и тежња да се реше и проблеми који су били уочљиви из периода важења претходног устава. Модел по коме је С. Протић желео да уреди нову државу био је енглески парламентаризам. Комплексне односе између нових делова државе и народа, а онда и између круне и народног представништва, требало је уредити према енглеском моделу. Држава која је баштинила традицију парламентаризма, а у исто време имала круну, била је, према мишљењу овог политичара, идеалан репер. Однос између државе у лику народних представника и круне био је кључни по мишљењу овог аутора. Зато су централне теме његовог предлога биле

²⁰ С. Јовановић, Из историје и књижевности, БИГЗ, Београд 1990, стр. 366.

²¹ Б. Касало, Јосип Смодлака Сплитски градоначелник, Културна баштина, (44), стр. 282, преузето са: <https://hrcak.srce.hr/224550>

²² С. Јовановић, Из историје и књижевности, БИГЗ, Београд 1990., стр. 377

²³ Више видети: Б. Касало, Јосип Смодлака Сплитски градоначелник, Културна баштина, (44), стр. 282, преузето са: <https://hrcak.srce.hr/224550>

анализе утицаја представничке, односно извршне власти на реалне полуге моћи и инкорпорирање тих решења у наш уставни поредак.²⁴ Ни овај предлог није имао одлучујућу подршку, а и отворио је питање положаја будућег монарха.

Како није постојала сагласност о новом уређењу, а то је било јасно свим доносиоцима одлука и кључном (регенту), у циљу објективизације и доктринарне, научне поткованости устава образована је стручна комисија састављена од професора трију центара нове државе. Комисију су чинили професори из Београда, Загреба и Љубљане. Слободан Јовановић, Коста Кумануди и Лазар Марковић са Правног факултета у Београду, Ладислав Полић са катедре за јавно право Свеучилишта у Загребу и Богумил Вошњак професор државног права у Љубљани.²⁵ Политички притисак који је постојао на рад комисије можда најбоље осликава изјава Л. Полића да су у раду комисије суштински обављали један правно биротехнички посао без упуштања у властите ставове, те да су пратили упутства и смернице.²⁶

Како је и добра идеја са стручном комисијом била оптерећена националним питањима и другачијом визијом о потреби уједињења, многа стручна, правна питања остала су за сва времена недоречена и нерешена. Приступило се доношењу устава по методу простог изгласавања које оставља спорним питање и легитимитета и легалитета. Чињеница да у нову заједницу нису ушле независне државе, те да ови односи нису уређени пре приступања конституисању оставило је и та основна питања нерешеним. Поред тога што то нису биле независне државе нека од питања која се односе на могући федерализам као добитну форму, нису задобила правилну пажњу регента као реалног носиоца моћи.

Историја је забележила поређења између Србије и Сједињених Америчких Држава, тј. пример америчког федерализма као добитно решење за наднационалну творевину Срба, Хрвата и Словенаца. У тим расправа је остало уписано интересантно виђење о чињеници постојања две јаке политичке партије које надомешћује флексибилност централне власти према федералним јединицама.²⁷ Ово интересантно размишљање С. Јовановића као савременика политичке и правне проблематике тог доба такође из данашње перспективе делује потакнуто блискошћу са двором и тада регентом, а касније монархом заједничке државе. Оправдање у негативним последицама федерализма овај аутор образлаже снагом двеју политичких странака на нивоу САД-а које имају реалну моћ, а самим ти и спречавају могућности сепаратизма на нивоу заједнице. Из данашње

²⁴ С. Јовановић, Из историје и књижевности, БИГЗ, Београд 1990., стр. 379-

²⁵ М. Стефановски, Право дисолуције у нацрту устава Комисије Југословенских професора из 1920. године, Анали Правног факултета у Београду.

²⁶ Исто.

²⁷ С. Јовановић, Из историје и књижевности, БИГЗ, Београд 1990, стр. 367.

перспективе и у овом мишљењу осећа се призивак националног и мишљења које је ближе дворском, које је на крају и изнедрило нови уставни текст.

5. Да ли је постојало идеално решење?

Посматрано чак и из данашње перспективе није једноставно предложити решење које је у тим послератним годинама било идеално за будућност простора који је заокружила нова држава. Симплификовати и ограничити се и само на интересе Србије, задатак је исто тежак и представља озбиљан изазов умних делатника. Комплексан ситуација захтевала је визионарски подухват, а устав је имао немерљив значај за бар почетни основ правилног устројства нове заједнице. Имајући у виду да су међу првима нову државу подржале Сједињене Америчке Државе, под схватањем председника, Вудроа Вилсона, да је могуће направити нову државу по угледу на САД, питање је да ли има елемента устава САД које је требало применити или ближе проучити приликом формулисања текста Видовданског устава.

Не залазећи у детаље регулисања већ у политички дух којим је писан устав, упоредном анализом два текста могу се приметити бар две разлике. Устав САД-а је писан стилем који осликава време у коме је писан, али у том духу да представља основ и за будућа времена. Друго, он је постављен тако да се модификује флексибилним тумачењима која не одударају од основне идеје устава, а могући су и амандмани који су касније и доношени како би устав одржавао динамику времена које долази.²⁸ Видовдански устав ове одреднице не познаје. Сам начин доношења само српском већином уз спорну улогу деловања Николе Пашића у обезбеђивању гласова за устав, оставио је немогућим постизање сагласности о даљим правилним правним регулативама. Тиме је пропуштена шанса да се осети дух времена у коме је доношен и обезбеди сагласност што ширег круга намерника ка заједничкој држави. Друго, ни сама нормираност устава није предвиђала начине допуна и преформулисања решења амандманима како је то урађено уставом САД-а.

Упитаност, да ли је требало спустити одлучивање на нижи ниво територијалних јединица и сагласности као што то предвиђа устав САД, остаће вечна. Да ли је требало трагати за формулацијом о сагласности и ратификацији као у САД *"ратификовање од стране уставотворних скупштина девет држава биће довољно за ступање на снагу овог устава као заједничког за државе које га буду ратификовале"*²⁹, како би се обезбедила поступна сагласност што веће територије нове државе, остаје дилема.

²⁸ Више о идејама и духу устава САД. Јб. Маџар, Један устав као међаш новије историје, http://www.mnje.com/sites/mnje.com/files/02_madzar.pdf

²⁹ http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf

5.1. Споран однос са САД и поглед у будућност

Када се посматрају међународни односи у савременом добу, а посебно са највећом светском силом, из перспективе Србије занимљиве могу бити две чињенице. Прво, заједничкој држави пресудну подршку пружиле су Сједињене Америчке Државе, а горе смо истакли веру Вудроа Вилсона у такву творевину. Друго, у време финалног распада Југославије крајем 20. века ова светска сила се касно укључила у већ распламсали сукоб бивших чланица заједничке државе, које су своју заједницу градиле са прекидима од Видовданског устава.³⁰ Ово мишљење се образлаже разматрањем да је уверење САД-а у могућност постојања мултиетничких држава изузетно. Као наставак ове констатације излаже се чињеница да је дељење држава у ери укрупњавања светског поретка непотребно из више аспеката. Проток људи, робе и капитала представља основу мира и економског просперитета. Такође, подела Југославије би можда подстакла Калифорнију, Нови Мексико, па и Квебек у Канади на акције усмерене осамостаљењу, па је САД имала и унутрашњи интерес ка чувању заједничке државе. Не упуштајући се у анализу основаности ових тврдњи, види се да усмереност страног фактора на распад Југославије, а посебно посматрајући САД, није тако једнозначан као што се некада представља у јавности Србије.

Све државе које су данас суверене и самосталне, а у 20. веку су у некој форми чиниле саставни део Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца или Југославије, су или на путу ка чланству у Европској Унији или су већ постале чланице ЕУ. Што значи да све ове државе теже успостављању јединственог простора, монетарној унији, флексибилним границама, лакшем промету људи, робе и капитала. ЕУ је такође разнородна заједница, простор где су се ратови одвијали низом столећа постојања заједница и држава на том простору. Податак да од када је формирана ЕУ нема ратова на тлу Европе, добар је показатељ да је овај вид заједништва добра идеја.³¹

Из данашње перспективе, заједница која је формирана након Првог светског рата била је добар и заиста визионарски подухват. Међутим, различити културни обрасци у којима су се развијали народи и политички прваци делова Аустро-Угарске с једне, и Србије, с друге стране, оставили су неизбрисив траг на простор који је заокружила нова држава. Иако државотворно стабилнија, Србија је била оптерећена поделама између две династије и јаким војним утицајем, па је природно репресивни елемент има

³⁰ Т. Сунић, Woodrow Wilson's Defeat in Yugoslavia: The End of a Multicultural Utopia, *Journal of Libertarian Studies* 11:1 (fall 1994): 34-43. El994 Center for Libertarian Studies.

³¹ Управо је сукоб између бивших држава Југославије наметнуо низ питања и примене механизма од стране ЕУ у превенцији сукоба и покушају јачању улоге ЕУ на плану мировних подухвата и ван заједнице. Више видети: Р. Накарада, ЕУ као пројекат мира, *Социолошки преглед*, vol. XXXX, бр. 4/2006, стр. 549-572.

своју предност. С друге стране, већ је напоменуто да су Хрватска и Словенија гајиле неки вид парламентарног живота у хегемонистичком окружењу Аустро-Угарске, те су и имале развијенију политичку културу.³² Све ово створило је околности, које нису ишле на руку заједници, а које једноставним решењима није било могуће превазићи.

6. Закључак

За крај, остала нам је недоречена и улога регента, а касније монарха Александра у креирању заједничке државе и утицају на текст новог устава. Није једноставно закључити, како је требало поступати из позиције моћи коју је регент у тренутку стварања заједничке државе несумњиво имао. Његова визија, покривена турбулентним дешавањима након његове смрти, бreme је које до данас носимо. А његова улога, опомена да бreme моћи носи са собом велику одговорност која би требало да буде надокнађена институционалним тежњама.

Видовдански устав био је шанса коју су пропустиле генерације политичара које су тада водиле нову државу и оптерећени појединачним интересима нису успели да сагледају будућност. На путу ка државном јединству и стабилној држави стајали су им многи политички фактори који су онемогућавали рационална решења. Тежина, да чак и из данашње перспективе, изнађемо добитну државотворну формулу по многим питањима и поред историјског знања о крвавом распаду ове творевине, јасан је показатељ комплексности тадашњих одлука.

Оно што нам остаје за наук, након свега изнетог, је значај институционалног оквира за једно друштво и државу. Снага личности добар је покретач и могући замајач позитивних ефеката за напредак. Али правна култура и изградња правног друштва обавеза је лидера који теже да остану уписани у историјске читанке златним словима. При том, пут у заједницу европских држава, бар на нивоу данашњих глобалних односа, мора бити не само декларативно већ и истинско стратешко опредељење доносиоца кључних државних одлука, који ће неговати мир и сарадњу после свих турбуленција на Балкану.

³² I. Ivašković, The Vidovdan Constitution and the Alternative Constitutional Strategies, Zbornik PFZ, 68, (3-4) 525-551 (2018) p. 528.

*Nikola Ivković, Assistant
Faculty of Law University of Kragujevac*

POLITICAL COMPLEX OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

The paper analyzes the political context of the constitution of a common state of Serbs, Croats and Slovenes. The search for and recording of the reasons for the adoption of certain legal solutions begins with the consideration of political circumstances at the domestic and international political level. Further, through the analysis of political circumstances and sociological environment, the character of the legal acts that preceded the constitutive, Corfu and Geneva declarations and finally the December unification acts is observed. After the objectification of the act of unification, the central topic of research is the procedure of enactment and political elements of the Vidovdan Constitution. The research is also part of an attempt to establish the facts and demystify the issues that have burdened the former Yugoslav states for decades. Was the common state a mistake or the result of rational decisions in the dynamics of Europe at that time. Formally - legally and politically, all countries of the former community are either in the European Union or on the path to membership, with a strong state desire to be part of the same community, and on that basis, the historical-political context is observed.

Keywords: *constitution, Geneva Declaration, December Act, centralism, federalism, legitimacy.*

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.4(497.1)"1921"(082)
342(082)
316.334:342.4(082)
342.4:342.7(082)
342.4:32(082)

МЕЂУНАРОДНИ научни скуп 100 година од Видовданског устава (2021 ; Крагујевац)

100 година од Видовданског устава = 100 years since the Vidovdan constitution / уредници Срђан Ђорђевић, Јелена Вучковић. - Крагујевац : Правни факултет Универзитета, 2021 (Краљево : Кварк). - VI, 382 стр. : граф. прикази, табеле ; 24 cm

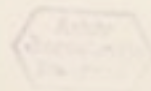
"Зборник реферата по позиву са Међународног научног скупа одржаног од 17. до 19. септембра 2021. године, на Правном факултету у Крагујевцу." --> импресум. - Тираж 150. - Стр. 1-2: Предговор / Срђан Ђорђевић, Јелена Вучковић. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Резимеи ; Summaries.

ISBN 978-86-7623-104-1

1. Ђорђевић, Срђан, 1967- [уредник] [аутор додатног текста]
а) Државно уређење -- Уставноправни аспект -- Зборници б)
Институције -- Уставноправни аспект -- Зборници в) Људска права
-- Уставноправни аспект -- Зборници г) Устав -- Политички аспект -
- Зборници д) Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца -- Устав 1921 -
- Зборници

COBISS.SR-ID 52043017

У ИМЕ
ЊЕГОВОГ ВЕЛИЧАНСТВА



ПЕТРА I.

ПО МИЛОСТИ БОЖЈОЈ И ВОЉИ НАРОДНОЈ КРАЉА СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

МИ

АЛЕКСАНДАР НАСЛЕДНИК ПРЕСТОЛА

ПОТВРЂУЈЕМО

УСТАВ

КРАЉЕВИНЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

28 јуна 1921. године
у Београду.

Министар Прикључе за Уставотворну
Скупштину и Извршног Директора

Председник Министарског Савета
Министар Иностранних Дела

Министар Прикључе за Уставотворну
Скупштину и Извршног Директора

Министар Иностранних Дела