

Alan Watson Foundation

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ВИДОВДАНСКИ УСТАВ ИЗ 1921. ГОДИНЕ И ПРАВНИ ТРАНСПЛАНТИ

Александар Марковић

Овај рад се може преузети са интернет странице
Фондације Алан Вотсон – www.alanwatson.org



Univerzitet u Beogradu
PRAVNI FAKULTET



Садржај

I Увод.....	4
II Правни транспланти.....	7
III О Уставима и уставности.....	16
IV Историјски концепти и прилике у доба доношења Видовдасног устава.....	23
V Настанак и развој Видовданског устава-прилике и кључни фактори.....	29
VI Иностране утицаје на Устав из 1921. године и уставна права према Видовданском уставу.....	42
VII Политички нацрти уставних решења.....	62
VIII Уставно-политички дискурс у дневним новинама „Политика“ за време доношења видовданског Устава.....	69
IX Закључне напомене.....	71
X Литература.....	73

Summary

This paper is a modest contribution to the enlightenment of one part of Serbian history, the part of history that is closely connected with the creation of the first Yugoslav state and its constitution. Legal constitution of the Kingdom of Serbs, Croats ended with the St. Vitus Constitution of 1921, which, like any constitution, then painted the socio-political relations in the country. St. Vitus constitution will be remembered, not so much for its legal originality, as much as for the division of the political and intellectual elite during its creation, which is clearly shown in the drawings, which were proposed during its preparation. The theory of Professor Alan Watson on legal transplants has been once again confirmed in this paper through a comparative analysis of the St. Vitus Constitution and the Weimar Constitution, particularly the sections on the socio-economic rights. Unfortunately for legal positivists, it has once again been proven that for a successful implementation of any institution in a legal system is not enough to just copy the institute from more developed society. Such practice is more often than it was at the beginning of the 20th century. St. Vitus Constitution didn't have a long life. It was in power until the 6th January 1929, when King Alexander proclaimed his dictatorship. Unfortunately, the St. Vitus Constitution failed to provide a stable political system. Every government that was formed while the Constitution was in force had depended on the king's will, and for those less than 8 years of his life. He had changed dozens of government and ministers from different political orientations. All this points to the weakness of democracy and parliamentary practice among the Balkan nations. Finally, the St. Vitus Constitution remains the legal document of one time and one era and also as a guideline which political path should be followed and what obstacles should be avoided.

I Увод

Током историјског развоја значајнијих српских правних аката, значајно место заузима Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца донет на Видовдан 1921. године. Као први устав модерне (пред)југословенске државе, он представља синергију претходних уставних развитака појединих земаља које су створиле краљевину као и самог чина доношења који је у исти мах крај једне и почетак друге ере.

Према мишљењу многих теоретичара овај највиши правни акт је, уз неприкосновене утицаје грађанског друштва тога доба са свим својим особеностима, фактички сврстан у ред буржоаских устава. Ипак у њему су видљиви и одређени, условно речено скромни, елементи демократичности у складу са тадашњим приликама.

Да би се разумеле прилике у самој Краљевини СХС приликом доношења Видовданског устава, морају се узети у обзир и кретања у Европи тога времена, а нарочито јачање радничког покрета. Ми ћемо настојати да у овом раду покажемо да Видовдански устав није настао као један изоловани правни акт, већ да су на његово стварање утицале различите политичке струје, као и различити теоријски концепти и решења одређених уставноправних питања. Ослањајући се на теорију професора Алана Вотсона о правним трансплантима, покушаћемо да одгонетнемо одговор на питање у којој мери је Вајмарски устав утицао на стварање Видовданског устава.

С правом се може поставити колико је релевантно истраживати данас о Видовданском уставу и његовим правним трансплантима, када се чини да је о томе готово све речено. Сматрамо да за све истраживаче из области уставног права, процес доношења и постојања Видовданског устава ће представљати плодно тле за даље усавршавање из области уставног права. Ни за један устав из наше историје није вођена тако озбиљна теоријска дискусија као што је вођена за Видовдански устав. Довољно је само рећи да су своје предлоге давали један Стојан Протић и један Јосип Смодлака. О уставу је исцрпно писао и наш највећи правни писац Слободан Јовановић, а не смемо ни заборавити велика имена наше правноисторијске науке попут професорки Љубице Кандић и Олге Поповић

Обрадовић. Надамо се да ће овај рад бар мало допринети развоју дискусија из области уставног права и данас у Србији, када све чешће чујемо најаве државних званичника да ће се Устав из 2006. ускоро мењати.

Кроз овај рад, у складу са свим доступним могућностима, употребљено је више диференцијалних извора попут научних (кроз до сада објављене радове, књиге и друге публикације), архивских (путем различитих стенографских бележака и докумената) и медијских (кроз анализу медијског дискурса доминатног јавног гласила тог доба „Политике“).

Ипак, посматрајући устав кроз призму архивистике, стиче се утисак да је много празнина које онемогућавају што тачнију реконструкцију кључних догађаја приликом доношења, највише због тога што је архива Народне скупштине тога доба уништена. Стога, надамо се да ће овај рад бити путоказ другим истраживачима који ће можда у архивама у иностранству, успети да пронађу још више грађе, која ће осветлити ово време, много више и много боље него што смо ми успели. Такође, још један проблем био је и наше непознавање немачког језика, што је свакако осиромашило рад за многа дела немачких конституционалиста.

Овај рад се састоји из десет поглавља која су нумерисана римским бројевима.

Прво поглавље је уводно, и има за циљ да читаоцу прикаже најосновније ствари којима ћемо посветити пажњу у овом раду.

Друго поглавље има за циљ да приближи читаоцима теорију правних транспланата, теорију која је прославила професора Алана Вотсона. Међутим, у овом поглављу нису коришћени само радови Алана Вотсона, већ и других правних историчара који су се бавили овом темом, као и појединих теоретичара који су се бавили односом права и друштва.

Треће поглавље се бави општим питањима уставног права, као и покушајем повезивања теорије правних транспланата и опште теорије уставног права.

Четврто поглавље настоји да осветли стање у Европи након Првог светског рата, уз кратак правноисторијски осврт на стање уставности до тога времена. Ово поглавље је

неопходно за разумевање теоријских концепција које су биле разматране приликом доношења Видовданског устава.

Пето поглавље нас лагано уводи у време настајања Краљевине СХС, политичких и правних сукоба, различитих виђења на решавања главних државних питања. У овом поглављу осветљавамо и формалну улогу краља, који је и по уставу имао велика овлашћења, а у пракси још и већа.

Шесто поглавље се садржински састоји из две целине које су логички врло повезане. Прва јесте упоредна анализа нацрта Стојана Протића и Вајмарског устава, а друга доста значајнија је упоредноправна анализа решења Видовданског и Вајмарског устава.

Седмо поглавље показује све значајније политичке нацрте тога времена што показује сву шароликост наших политичких странака.

Осмо поглавље кроз кратку новинску причу покушава да дочара тадашње политичке прилике. Ми остављамо слободу читаоцима да просуде да ли смо уопште напредовали од тада у погледу политичке културе?

Девето поглавље представља закључак до кога је аутор дошао истражујући ову обимну грађу. Остаје нада да ће неке овај рад послужити као инспирација за даља истраживања у овој области.

Десето поглавље представља списак коришћене литературе, архивских, интернет и правних извора.

На самом крају уводног дела, желели бисмо да кажемо да је кључно питање овог рада, анализа правних транспланата у делу о социјално-економским правима. Кроз ту анализу покушаћемо да утврдимо у којој мери је Видовдански устав следио Вајмарски као узор, а у којој мери је одступио од њега. Колико смо у томе успели, читаоци ће оценити.

II Правни транспланти

Према мишљењу Весне Пауновић са Института за право и финансије, правни транспланти представљају преношење система права и правила из једне земље у другу, или из једног народа у други.

За правне транспланте нарочито је значајно име професора Алана Вотсона(Alan Watson), који сматра да је правни развитак држава кроз историју управо последица правних позајмица и тзв. пресађивања правила из других правних система. Према Вотсоновој теорији конвергенције, право се развија независно од друштва, па је зато и могуће преношење система права. У својим раним радовима, Вотсон је тврдио да је упоредно право било, у ствари студија правног развоја, образаца правне промене, и напослетку студија односа између права и друштва.¹

Интересантно је напоменути да у време првог издања књиге „Друштво и правна промена“ од Алана Вотсона, у САД излази једна потпуно другачија студија о развоју правног система од Мортона Хорвица(Morton Horwitz), названа „Трансформација америчког права“, из 1977. Хорвиц је, наиме, заступао концепт инструментализма у тежњи да објасни како су америчке судије у 19. веку, свесно преобликовале право у корист америчких индустријалаца. За разлику од Хорвица, Вотсон је у то време понудио једно радикално објашњење да у америчком правном систему(а можемо, данас, рећи и у другим правним системима), нема толико промена колико има понављања и континуитета.

По мишљењу професора Пола Финкелмана(Paul Finkelman), Вотсонов велики допринос је теорија о „правној стагнацији.“ Он нам је објаснио зашто се право не мења, пре него да нам говори о томе како се мењало. Вотсонов поглед на то како се право мењало или како је остајало исто, поткрепљен је још једним аргументом да правна историја једне државе не може бити посматрана изоловано. Он додаје да се подразумева да

1

¹ Paul Finkelman, *Legal change, Legal transplants and Scholarship of Alan Watson*, foreword for book *Society and legal change* (second edition), by Alan Watson, Temple University Press, 2001.

сваки правни историчар мора бити компаративиста и обрнуто сваки правник компаративиста мора бити историчар.²

Различити правни системи настајали су у различитим окружењима, а земље у којима су се развијали, наравно, разликовале су се по свом степену развитка и по аутономији коју су поседовале. Ауторитет држава чије се право позајмљује од велике је важности. Уређеније и јаче државе, попут Француске, Аустрије, Немачке или Швајцарске, развијале су своје право и биле су у прилици да га намећу другим државама. Неке државе су добровољно прихватале позајмљенице, јер нису имале довољно развијена своја правна правила, док су се другима та правна правила наметала кроз колонизацију и освајања.

У неким случајевима позајмљују се појединачна решења и правне установе, што је углавном случај, а некад чак и целе гране права. Србија је 1844. у великој мери преузела Аустријски грађански законик из 1811. при изради сопственог Грађанског законика, а Кривични законик Србије из 1860. донет је по узору на Пруски грађански законик из 1851. Поред Аустријског грађанског законика, велики утицај извршили су и Немачки грађански законик из 1900. који је извршио утицај на многа законодавства, чак и ваневропских држава, као што су Јапан и Бразил. Многим земљама узор је био и француски Code Penal из 1810., као и Швајцарски грађански законик из 1912. Међутим, и поред позајмљивања из других правних система, оном правном систему који усваја решења другог, увек остају и неке специфичности које су условљене историјским приликама и поднебљем.

Правни транспланти актуелни су и данас, када се све више говори о неком новом наднационалном праву Европске уније. Разлике између правних система европских држава све више се потискују хармонизацијом, тј. преузимањем појединих правних решења и института. Ово ново, транснационално, тзв. комунитарно право има за циљ уједначавање правних система у Европи, а у том процесу све више ће се губити посебности правних система појединачних држава.³

2

[®] Ibid.

3

Треба нагласити да теорија правних транспланата за своје начело узима дифузионистичко поимање правне историје, према коме је правни развитак кроз историју у највећем броју случајева био последица правних позајмица и пресађивања из других правних система.⁴ Професор Вотсон је пружио једно сасвим ново виђење настанка и развоја права, чији узрок није Савињијев дух народа. Током својих обимних истраживања он је уочио да је кроз читаву историју на пољу права било присутно константно позајмљивање, односно пресађивање правних установа, решења и система. Та своја сазнања Вотсон је уобличио у теорију правних транспланата, и временом је поткрепљивао новим сазнањима и необоривом аргументацијом.

Правне транспланте је сврстао у три велике групе:

Прва се тиче случаја у коме народ – пресељавањем на нову територију на којој не постоји цивилизација која је по сродности упоредива са њеном – собом носи своје право.

Друга се тиче случаја у коме народ – пресељавањем на нову територију на којој постоји цивилизација која је по сродности упоредива са њеном – собом носи своје право.

Трећа се тиче случаја када народ добровољно прихвати велики део система другог народа или више народа.⁵

Када говоримо о томе да ниједан правни систем не можемо посматрати изоловано, не бисмо смели да заобиђемо још једно велико име из области правне историје и анализе

http://ipf.rs/wp-content/uploads/2012/09/PRAVNI-TRANSPLANTI-Institut-za-pravo-i-finansije-www.ipf_.pdf), приступљено 29.12.2014.

4

⁴ Сима Аврамовић, *Опита правна историја-стари и средњи век*, Правни факултет, Београд, 2000., стр. 21

5

⁵ Алан Вотсон., *Правни транспланти*, Правни факултет, Београд, 2000., стр. 58;

правних трансплантата, а то је професор Виљем Твининг.(William Twining) Твининг за трансплантовање користи термин „дифузија права“.⁶

Овакав начин проучавања је нарочито битан за оно што он назива „*правним генерализацијама*“. Такву генерализацију најбоље је објаснити на следећем примеру: у САД где важи *common law* систем, судска пракса виших судова доноси одређене одлуке (прецеденте) на којима се морају заснивати све будуће одлуке. Те одлуке проучава Амерички правни институт,⁷ који извлачи опште правне принципе и стандарде који опет, даље могу ићи у законодавну процедуру. На тај начин се врши генерализација. Она може бити више или мање прецизна, односно успела или неуспела. Тако се стварају закони и због тога су *common law* и *civil law* системи јако слични, иако се по спољњем изгледу разликују: у основи они имају исту правну доктрину и схватања, уређују исте правне односе.⁸

Он прихвата Вотсонову тезу да је главни покретач мењања права имитација. Али ту треба бити опрезан – не значи да су све сличности у ствари имитација. Сви људи на свету, иако су припадници различитих култура, имају сличне потребе. Њих остврају поштујући правне норме које су сами увели у своје друштво. Стога закључујемо да те норме могу настати баш као последица обичаја, религиозних правила и друштвених схватања, а не трансплантовања.⁹ Твининг покушава да направи један модел реконструкције процеса

6

⁶ <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07329113.2004.10756300#.VLqOmMn2RqB>, приступљено 17.01.2015.

7

⁷ Научни институт основан 1923. године који се бави тумачењем права. Више на <http://www.ali.org>

8

⁸ <https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&srctype=smi&srcid=3B15&doctype=cite&docid=40+S.+Tex.+L.+Rev.+351&key=dc32367a51adb676b706ff3aebe9af9a>, приступљено 17.01.2015.

9

трансплантовања који би био веома прост и не би могао да покаже сву комплексност коју представља процес трансплантовања. Твининг га је назвао „наивним моделом“.

Модел Виљема Твининга има следеће претпоставке:

- (а) предајник и прималац права (извозник и увозник) морају се поистоветити,
- (б) предаја и пријем могу бити једини начин рецепције између две земље,
- (в) типичан процес пријема укључује само директни једносмерни трансфер из земље предајника права у земљу пријемника,
- (г) предмет рецепције морају бити правна правила и правни институти,
- (д) државне власти земаља морају бити главни учесници рецепције (у смислу да је иницијатива потекла баш од државних органа земље предајника односно пријемника),
- (ђ) рецепција мора укључивати формално доношење односно усвајање у одређеном тренутку,
- (е) предмет рецепције задржава свој облик после тренутка саме рецепције без већих промена.¹⁰

Твининг каже да постоје још 3 претпоставке које нису универзалне:

- (ж) трансфер права се по правилу врши из развијеног или старијег правног система у мање развијен (колонијални) или млађи правни систем,
- (з) већи део преноса је пре свега техничког, а не политичког карактера – све зависи од правника који врше преношење,
- (з) примљено право обично попуњава правне празнине или замењује застарели правни систем¹¹

¹⁰ <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07329113.2004.10756300#.VLqOmMn2RqB>, приступљено 17.01.2015.

10

¹¹ William Twining, *Diffusion and globalization discourse*, Harvard International Law Journal, Vol. 47., number 2., Cambridge, 2006.

Сам процес трансплантовања, према Твинингу, може се посматрати кроз инструментални, садржински и идеолошки поглед, према начину на који трансплантација настаје.

Инструментални начин трансплантовања постоји у оним ситуацијама када се јављају веће промене у једној држави које се тичу модернизације и индустријализације. Рецимо, увођење берзанских система у земље бившег источног блока захтевало је пресађивање истих правних правила каква важе у западним државама.

Други начин трансплантовања је *идеолошки*. Твининг наводи Ататурка и вестернизацију Грчке.

Садржински начин обухвата трансплатацију свих оних норми које су резултат вијековног проучавања права и доласка до нових правних решења. Он обухвата и обичајно право, римско право као и религијске и све друге културне норме које су кодификоване. Ако реално сагледамо ствари када су обичаји у питању, ово може представљати једино трансплатацију у ширем смислу – не постоји ту никакав правни систем из којег се узимају норме да би се пресадили у нови. И то је оно што се највише замера Вотсону.

Премда те замерке су неупоредиве са оним чиме је Вотсон обогатио светску правничку јавност. Можда је тај Вотсонов допринос светској правној баштини најсликовитије описао Фанкелман речима: „Многи научници ће наставити да оповргавају идеју трансплантације и преузимања, многимима ће бити непријатна идеја да правни систем толерише неефикасност да би избегао промену. Али без обзира да ли одбијамо или

[¶] Алан Вотсон у својој књизи „Правни транспланти“ наводи пример турског министра правде *Махмута Есад Бозкурта*, који је добио задатак да реформише турско законодавство од верских утицаја из отоманског периода. С обзиром да је своје правничко знање стекао у Швајцарској, нови турски грађански законик био је копија швајцарског грађанског законика.

прихватамо обе тезе наш рад ће бити обогаћен када се сусретнемо са Вотсоновим идејама и аргументима.“¹²

Напоследку, морамо поставити и једно чисто практично питање: „Зашто се једни транспланти примају и интегришу у други правни систем?“ Ово питање поставља још један велики стручњак из области правне историје и правних транспланата Еирини Елефтенија Галину.(Eirini Elefthenia Galinou) Она примећује да постоји доста случајева када је позитивно право у потпуности исто у две земље, али судска пракса даје различите резултате. То објашњава разликом у правној традицији и правним схватањима. Да би то показала, она се базира на решењима које је грчко право позајмило из других система и уградило у своја правила која регулишу индивидуално и колективно радно право.

Захваљујући глобализацији радно право модерног времена трпи велике промене прво се јављају нове форме запослења, које изискују промјену законодавних правила, и друго, правно трансплантовање у радном праву врши се веома опрезно, услед разлика у положају синдиката у различитим државама, па је често отежано.

Галину као пример модерних форми запослења наводи ткз. сезонска запослења, која се јављају у западној Европи 60-тих година 20. века. Дакле, долази до стварања агенција које нуде новац за обављање привременог и тачно одређеног посла (механичари, приватне медицинске сестре и сл).¹³

Грчка, за разлику од западноевропских земаља, није правно регулисала ту област, иако су такве агенције постојале већ деценијама у земљи. А правна регулација је била потребна зато што је одређивање садржаја права и обавеза тим посебним уговором о раду било остављено послодавцу и запосленом. Логично, послодавац би, као економски надмоћнија страна, често приморавао запосленог на неповољне услове уговора. Стога је донет низ закона којим се уређује ова област, закона који су сеугледали на своје западне партнере.

12

▫ Finkelman, Ibid. .

13

▫ Eirini Elefthenia Galinou, *Legal borrowing: why some legal transplants take a root and others fail*, Comparative Labor Law and Policy journal, Vol. 25. Issue 3., Chicago, 2005., p. 394.

Резултат је био одличан – стварна незапосленост се смањила, млади су лакше улазили на тржиште рада, а агенције које се баве тиме доживеле су процват. Међутим, судска пракса по овом питању још увек није дала коначан суд.¹⁴

Међутим, други пример трансплантовања у радном праву није био тако успешан. Реч је о локауту – праву на колективну акцију послодавца¹⁵. Локаут се састоји у привременом затварању радних места или искључењу са рада поводом радног спора, ради вршења притиска на запослене са циљем да се прихвате економски циљеви послодавца, а синдикат одустане од закона. Локаут је супротност штрајку. Настао је у Немачкој према „теорији о једнакој преговарачкој моћи“ страна (послодавца и запослених) и одатле је преузет и пресађен у грчко право. Постоје дефанзивни (одбрамбена мера послодавца, настаје после ступања у штрајк) и офанзивни локаут (њему послодавац прибегава пре почетка штрајка, забрањен је).

У Грчкој је био дозвољен дефанзивни локаут (у неком свом облику) све до закона из 1986. године којим се исти забрањује. Ипак, то није спречило одређене послодавце да се послуже тактиком привременог затварања својих појединих радних организација или представништава под изговором финансијске кризе у предузећу. Осим тога, ни Грчки грађански законик није бранио постојање локаута – у једном свом члану каже да послодавац има право да суспендује радника уколико квалитет његовог рада падне испод одређеног нивоа. И та суспензија може трајати до три месеца. Такође, и сама судска пракса стала је у одбрану локаута.

Генерално, сам трансплант показао се лошим јер је теорија о једнакој преговарачкој моћи пала у воду – послодавци су увек економски снажнија страна у преговорима и овим правом на колективну акцију даје им се још већа моћ. Још једном се показало да није довољно само преписати одређени правни институт и сматрати да сте решили друштвени проблем.

14

¹⁴ Ibid., 408.

15

¹⁵ <http://thelawdictionary.org/lockout/>, приступљено 17.01.2015.

Насупрот Вотсону, постоје и виђења да је право „огледало народа“, односно плод „народног духа“, па је према томе нужно да буде различито за сваки народ. О овом питању је у западноевропској политичкој мисли први проговорио Монтескје рекавши да „политичка и грађанска права једне нације морају бити толико посебна. морају бити одговарајућа за људе, за које су стварана.“¹⁶

Ово друго схватање нарочито су заступали представници историјско-правне школе која се развила у Немачкој у XIX веку, а као одговор на школу природног права, која се заснива на идеји да постоји једно универзално право које важи за све народе и за сва времена. Њихов најпознатији представник Фридрих Карл фон Савињи(Friedrich Karl von Savigny) једном приликом романтично се изразио о праву и „народном духу“:

„Ако тражимо даље субјект у коме, и у коме, позитивно право налази своје постојање, онда је то народ. Истина је да је седиште права у заједничкој свести народа.“¹⁷

У овом раду, не би било лоше навести и шта су на тему права и друштва мислили Карл Маркс(Karl Marx) и Фридрих Енгелс(Friedrich Engels) и неки њихови следбеници, а то оправдавамо са два разлога. Први је да се на њих осврће и Алан Вотсон у свом раду, а други је да су њихове теорије условиле јачање комунистичког покрета у Европи и свету, што ће имати импликација и у нашој анализи Видовданског устава. Маркс и Енгелс кажу: „У историји они теоретичари који су за основу права узимали моћ, били су у директној супротности са онима који су вољу узимали за основу права.“¹⁸ Њих двојица, остају упамћени по стварању класне теорије државе и друштва, по коме право које постоји је само инструмент владајуће класе за подјармљивање експлоатисане класе. Развоју класне

16

¹⁶ Charles de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, *Lettres persanes* (1721), ed. Edgar Mass, vol. 1, *Œuvres complètes de Montesquieu*, eds. Jean Ehrard et al. (Oxford: The Voltaire Foundation, 1998–), no. 78, with Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, 1.1.3

17

¹⁷ Fridrih Karl Fon Savinji, *Zakonodavstvo i pravna nauka*, CID; Podgorica, 1998., str. 33-40.

18

¹⁸ <http://www.anu.edu.au/polsci/marx/marx.html>, приступљено 17.01.2015.

теорије права допринос је дао и Туманов(Туманов) рекавши да је „целокупно право-класно право, и право класе без принуде, није право.“¹⁹

19

▯ https://books.google.rs/books?id=srEzMdMN-z0C&pg=PA319&lpg=PA319&dq=marksisti+tumanov&source=bl&ots=IGhDpwmk6I&sig=vMqWv5_wIJm7s6bmV9lrYlvGc0&hl=sr&sa=X&ei=noq6VOCMEqf6ywOXqYC4Bw&ved=0CDEQ6AEwAw#v=onepage&q=marksisti%20tumanov&f=false, приступљено 17.01.2015.

III О Уставима и уставности

Устави су као људи: рађају се, живе, наслеђују, заборављају, умиру, али трају... Уставотворна власт је њихов родитељски пар, заједница људи решених да створе ново дело, којим ће себи и другима обогатити живот. И устави расту и развијају се; имају сопствено детињство, младалачко доба, зрелост; а знају остарити и нестати са позорнице реалног правног живота .²⁰

Устави се доносе да би били примењивани. Да није те сврхе и доношења правних аката, односно само њихово постојање били би лишени сваког смисла. При томе је јасно да је сврха доношења општих правних аката једно, а њихово остваривање друго. Између циља који се жели остварити и стварних резултата у остваривању тог циља може бити велики раскорак. „*Law in books* и *law in action* могу бити две потпуно различите ствари“.²¹

Устави могу бити добри и лоши, праведни и неправедни, јасни и неразумљиви, гласни и тихи. Могу бити чак и убијени, сахрањени са или без трага и потомства, а знају некада и сами бити убице, или се то тако само другима чини. У сваком случају, када устави не би непрекидно утискивали држави печат права, она не би ни сама знала да постоји, а још лакше би то незнање било присутно у њеном окружењу. Устави, како се каже, знају бити и лоши, али нам се чини, ни криви ни дужни. У коначноме, 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.

20

²⁰ Срђан Ђорђевић, *Уставу кроз пручу*, Гласник права, Год. IV, бр.3, Правни факултет, Крагујевац, 2013. стр. 82.

21

²¹ Миодраг Јовичић, *Устав и уставност*, Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2006., стр. 281-282.

С друге стране, друштво је та сила која има моћ да расподељује кривду и правду, а оно само жели да себе увек види неокаљаног образа. Када би друштво пристало да прихвати сопствену грешку у тренутку њеног настанка, онда би то био сигуран знак да се губи смисао његовог постојања. Тек када протекне неко одређено време довољно да се осете последице погрешног делања друштва, онда се нови уставотворац досети чаробне формуле да је устав извор зла претходног поретка. А устав је тек средство којим се чинодејствује, те је стога увек нужно оштрицу мисли усмерити испод његовог покривача, јер се тамо стрпљиво скрива суштина.

„Устав је виши и главни закон о државној власти, којим се штите права и слободе појединца, изложен у писаној форми.“, рекао је једном приликом Хамилтон(Hamilton), један од твораца америчког федерализма. Појаву устава обележавају први писани и свечани текстови којима се тада почела ограничавати до тада неограничена државна власт.

Имали су тројако својство:

1. Утврђивали су права и слободе за све људе, људска права и слободе, које ће монарх поштовати. О освајању слободе и уставу ,италијански теоретичар Ђовани Сартори је рекао: „За сваку сигурност, устав је пројект или оквир владавине слободе.“²²

2. Зајемчивали су права и повластице парламента, омогућавале одређеним друштвеним групама које су биле ван вршења државне власти да учествују преко својих посредника у њеном вршењу.

3. Побољшавали су вршење државне власти обезбеђењем нове и пуније легитимности државе.

Типичан правни акт уставноправног карактера била је Велика повеља слобода(Magna Carta Libertatum), донета 1215. године од стране Јована без Земље.

О појму устава створена су четири целовита погледа: нормативни, политички, семантички и социолошки. Прва три погледа формулисао је Карл Левенштајн(Karl

Loewenstein), док је за социолошки појам устава заслужан Фердинад Ласал. (Ferdinand Lasall)

1. Нормативни устав

То је онај устав који делотворно и у целости уређује (нормира) одвијање политичких процеса и деловање државне власти. Он задовољава захтеве уставне владавине, и примењен је и поштован у свакодневном животу, те усмерава демократски политички процес у земљи.²³

Могло би се казати како ово више представља идеални тип, него одређени конкретан устав. Идеали демократије и владавине права остварују се у већој или мањој мери у историјском развоју демократских земаља, али је претенциозно и научно нетачно, колико год често наилазимо на таква стајалишта, утврдити како их поједини устави у потпуности остварују. У земљама које вековима негују и развијају идеале конституционализма, ради се о историјском процесу у којем се, тек поступно и нипошто иреверзибилно, јачају ова начела у друштвеној стварности.

Као типичан пример за ову врсту устава Левенштајн наводи Амерички устав из 1787. године.²⁴ Морамо такође нагласити да је Левенштајн уврстио Вајмарски устав из 1919. у групи оних устава који су донели нека оригинална решења, немајући за узор ни један устав пре свог доношења.

23

²³ Karl Loewenstein, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, Springer, Berlin, 1959.

24

²⁴ Ibid.

Као што ћемо видети у даљем излагању Вајмарски устав је оставио снажан печат на уставност прве југословенске државе, што несумњиво говори о његовом правно-политичком значају у то време. Није лоше ни напоменути да је теорија о нормативном уставу установила једну значајну поделу на устав у формалном и устав у материјалном смислу. Уопштено, под уставом у формалном смислу подразумева се формални општи правни акт најјаче правне снаге. Са друге стране у материјалном или ширем смислу под појмом устав подразумевамо скуп норми којима се уређују основи друштвене организације у једној политичкој заједници, начин вршења државне власти у њој, као и границе државне власти.²⁵ Свака држава има устав у материјалном смислу, док га немају све у формалном, а пример је Велика Британија.

2. Номинални устав

Номинални устав одражава реалност савремене демократске државе утемељене на идеалу владавине права. Устав садржи потребна јемства и прописује правила одвијања политичких процеса и деловања државне власти и тиме формално у потпуности задовољава нормативне захтеве са стајалишта начела уставне владавине. Он је на снази и као надзаконски правни пропис, формално обавезује, жели се спровести, али није у целости реализован у животу.

. Могли бисмо уопштено рећи да највећи број устава у савременом свету спада у ову категорију. Ваља такође указати на то како значај и важност устава у појединим раздобљима расте или се потискује, што зависи од ступња друштвене свести о нужности (и користи од) уставности.

25

²⁵ Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2008.

Левенштајн не одбацује могућност да једног дана да неки од ових устава постану нормативни и не пориче им едукативну сврху. Овај тип устава Левенштајн сликовито пореди са „лоше скројеним оделом“.²⁶

3. Семантички устав

Семантички или формални устав је пропагандни документ. Он је устав само по свом називу. Без обзира на своје нормативне значаје, он није уопште примењен у животу. Упркос одредбама које би имале уредити одвијање политичког процеса и поступање државних тела, истинска се правила поступања у потпуности разликују. Он служи за показивање свету, то јест прикривању стварних односа и процеса у политичкој власти.. У таквим државама строго ограничена уставна теорија обично развија објашњење како је уставно право скуп начела, која се не могу у потпуности примењивати. Надзор над уставношћу закона не постоји или служи само потврђивању одлука извршне власти. Све државе данас имају устав, али уставни аутократија служе у првом реду легитимизацији недемократских политичких поредака, на неки начин као излози којима се пред светом прикрива недемократска суштина режима.²⁷

Такви су уставни и данас бројни. Устав може служити као покриће стабилне аутократије. Амерички аутор Брајан Лавмен(Brian Loveman) назива такав устав „уставом тираније” у наслову своје књиге посвећене анализи политичких режима у Латинској Америци. Сам наслов књиге представља *contradictio in adiecto*.²⁸ Зар заиста можемо веровати да истинска уставност иде руку под руку са тиранијом? Та чињеница наглашава

26

²⁶ Ibid.

27

²⁷ Ibid.

28

²⁸ Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny: Regimes of exception in Spanish America(Pitt Latin American)*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1994.

важност компаративног приступа, при којем се не остаје само на текстовима већ се настоје утврдити делатна правила политичког живота у одређеној земљи или заједници. Није могуће говорити о квалитетном уставном тексту, а то важи и за законодавство, ако неки правни документ нема одраза на стварне односе између људи, а посебно односе грађана и власти. Дејвид Лоу и Мила Верстег(David Law and Mila Versteeg) у чланку под насловом „Лажни устави“ развијају методологију за научну анализу ступња примењености појединих уставних докумената, тј. разликовања живих устава од „устава фасада“ неограничене власти.²⁹

Све ово нас полако враћа Фердинанду Ласалу(Ferdinand Lasall), чувеном француском теоретичару уставног права који је у теорију уставног права унео термин „социолошки појам устава“. Готово да је немогуће анализирати доношење, живот и смрт једног устава без ванправних елемената анализе, а ту пре свега мислимо на политиколошку и социолошку димензију. По социолошком појму устава, можемо разликовати стварни и писани устав. Стварни устав је реални однос снага у друштву, а писани устав је лист хартије који у мањој или већој мери одговара стварном уставу.³⁰

Стога постоји мишљење да нема ауторитативног тумачења устава без узимања у обзир његове социолошке структуре и политичке димензије, те не треба тако олако ни Ласалову идеју сврставати у неприхватљив концепт доживљаја устава. Напротив, иако ће звучати практично јеретички и неизводљиво, посебно нам се чини добродошлим да уставно-судска власт треба да буде прожета и ласаловцима, а не само келзеновцима. Пробој уставности нас тера да признамо постојање ширег консензуса међу моделима за разумевање устава³¹.

29

▫ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1989979, приступљено 18.01.2015.

30

▫ Ferdinand Lasal, *O suštini ustava*, Srpska socijaldemokratska stranka, Davidović, Beograd, 1907.

31

▫ Ђорђевић, 82.-85.

На самом крају наших општих излагања о уставима и теоријама уставности покушаћемо да видимо колико се теорија о правним трансплантима преплиће са теоријама о „уставним моделима“, или уставима који су служили као узор за будуће уставе. О овој теми важан допринос дала је професорка Лиза Тухи(Lisa Toohey) из Аустралије. Наиме, њена основна теза јесте да је „ процес трансплантације устава проблематичан због претпоставки на којима се процес трансплантација заснива.“³²

Устав не спречава кршење људских права која се тренутно дешавају у Зимбабвеу, нити писани устави спречавају сегрегације у Сједињеним Америчким Државама или апартхејд у Јужној Африци. Устав нема механизме самоизвршења. Свакако устав делује као контролор држава, али сам устав нема очи, зубе, и нема лавез упозорења. Органи власти и народ су ту да буду очи, зубе и лавез Устава.³³

Дакле за успешну имплементацију неког устава или неког уставног решења морамо стварати друштвене претпоставке за његово остварење, а то су одређени економски, културни, правни и политички развитак одређене заједнице. Ту су свакако и врло важни универзитети који морају јачати свест код младих људи о неопходности стварања целовитог и здравог правног система. Сваки народ има обавезу да води бригу о животу свог устава као највишег правног и политичког акта у једној држави. Како одлучно професорка Тухи каже: „Градимо уставност, а не само уставе!“³⁴ Оно што је потребно је идеологија уставности - а то је уставна власт као идеологија народа и владавина права као критеријум за тумачење друштвене стварности. Заиста се поставља питање како се устави испољавају у свакодневном животу грађана.

32

³² Lisa Toohey, *Transplanted Constitutionalism or Transplanted Constitutions? The Application of Transplantation Theory to Constitutional Reform*, Constitutional Renewal in the Pacific Islands, Port Vila, Vanuatu 2005.

33

³³ Ibid, 6.

34

Ibid.

О значају устава и у модерно доба сведочи и говор премијера Намибије, господина Гејнгоба(Geingob), изреченог поводом навршавања 12 година од усвајања Намибијског устава: „Што се популаризације устава тиче, научници треба да пишу о Уставу и наставници морају посветити сат или два уставу, медији треба да користе своје уводнике да едукују људе. Слично, приватни сектор мора такође да игра своју улогу. Од сада, хајде да се потрудимо да Дан устава постане важан догађај у нашем Националном календару. Устав мора постати живи документ.“³⁵ Ипак, да ли је то само празна реторика или одлучна политика, нарочито у младим државама, са недовољно развијеном уставношћу, остаје да се види.

IV Историјски концепти и прилике у доба доношења Видовданског устава

Пре Првог светског рата који је у области питања која нас интересују представљао важну цензуру, Европа као целина, поред САД, представљала је одлучујући континент за судбину света. У Европи су, осим њених евроазијских обода (Русија, Турска), владале либералне владе права.

Тако је било и тамо где су се у оквиру тих либералних влада права, појављивале разне форме националног притиска, као, на пример, у политици немачког Рајха у односу на Пољску. Систем који је доминирао у Европи пре Првог светског рата била је уставна монархија у којој је владар, у складу са одредбама основног устава, делио законодавну власт са парламентом. Такве монархије су биле Аустроугарска и Немачко царство, а у извесној мери и Русија.

Велика Британија је била парламентарна монархија, где су састав и судбина владе, зависили од одлуке парламента.

Једина велика република на континенту била је Француска. Ту је републичко уређење доведено после пада Другог царства, готово случајно. Током уставне расправе, за време гласања којим се одређивала организација јавне власти, дошло је до исправке (353 за и 252 против) којом су уведене речи: председник републике. Од 30. Јануара 1875 године Француска је постала република, а узрок томе је била свађа претендата на престо који нису били у стању да се споразумеју ко од њих има легитимније право да седне на престо. Француска Треће републике, је у почетку представљала државу са јаком влашћу председника која је често означавана, као република угледних грађана, а у којој су значајну улогу играле провинцијске елите. Позиција председника је за кратко време знатно ограничена. Први егзекутор је био први министар-премијер. Влада је била зависна од парламента који је настао као резултат општих избора за дом посланика и сенат конзервативног састава. Уставни систем створен у Француској пре Првог светског рата узроковао је настанак модела парламентарне републике с председником као главом државе и парламентарном владом енглеског типа. Његова слабост у Француској била је резултат

недостака стабилне већине у парламенту што је, опет, доводило до честих промена кабинета.³⁶

У Немачкој је пре Првог светског рата, у оквиру уставне монархије створен тип социјалне државе са широком развијеним институцијама у области социјалне заштите, великих права синдиката, правне заштите радника. Те су се институције ослањале на монархију изразито конзервативног типа, монархију у којој је јункерски слој заузимао веома важан положај, а војска представљала готово државу у држави.

Први светски рат је пружио шансу да се поправи положај Пољака. Истовремено је он на европском нивоу, што је разумљиво, заоштрио међунационалне конфликте. Проузроковао је снажан пораст револуционарних тенденција. У привредној сфери рат је значио огромно снажење аутархичних тенденција. Не треба, заборавити ни огромне људске жртве.

Окончање конфликта проузроковало је у Европи нов систем односа. Дошло је до слабљења побеђених држава централне Европе и Русије, а исто тако, додуше не одмах, и победничке Француске која је платила огромну цену за своје учешће у рату. Истовремено је у Средњој и Источној Европи настао покрет који је за циљ имао обнову националних држава, на челу са Пољском. Дошло је и до међунационалних конфликта, а најчешћи узрок било је питање граница.³⁷

Као реакција, у најширем кругу социјалистичког покрета и социјалистичке научне мисли, политичкој демократији супротстављен је концепт тзв. социјалне демократије. Полазећи од става да се садржина права човека не може, као у политичкој демократији, одређивати у односу на апстрактног појединца, већ на основу потреба и захтева човека као друштвене јединке, ситуираног у конкретним друштвено-економским

36

А. Анцеј, *Европски устав и политички живот XX века*, Зборник-Европска цивилизација, аутор зборника Кожмински Мачеј, Београд, Службени гласник, 2009. стр. 297.

37

▣ Анцеј, 298.

односима, браниоци овог новог типа демократије тражили су замену либералне државе, државом у којој главну полугу власти чини представништво социјално-економских интереса.³⁸

Ови захтеви бивају артикулисани у два потпуно различита друштвено-политичка система: совјетском који је успостављен 1918. године и који је у бити био недемократски, јер је одузимао права широком слоју становника попут приватних трговаца, занатлија и свештеника, и демократском систему успостављен Вајмарским уставом из августа 1919. године,³⁹ који је у основи представљао победу социјалдемократије у Немачкој.

Нажалост, као ни Видовдански, ни Вајмарски устав, није био дугог века. Након његовог укидања на снагу је дошао Хитлеров режим који је потпуно одбацио све принципе на којима је почивала Вајмарска Република. Због снажног утицаја социјалних кретања у Европи и нараслог радничког покрета у земљи, који је почео да се организује (1903. године у Србији је била образована Српска социјал-демократска странка), Видовдански устав, је по угледу на немачки Вајмарски устав од 1919. године предвидео знатна социјално-економска права (радна снага стоји под заштитом државе, држава се стара о томе да свим грађанима створи подједнаке могућности спреме за привредне послове којима нагињу, на пример обезбеђење радника за случај несреће, болести, беспослице, неспособности, старости и смрти, посебна заштита жена и недораслих од штетних послова по њихово здравље и друго). Радницима се зајемчује право на организовање ради постигнућа бољих радних услова, али не и право на штрајк. Устав не садржи само мере које су у интересу привредно слабијих него и мере које су непосредно управљене против привредно јачих..

Проблем облика државног уређења, који је већ од дана уједињења представљао један од најтежих у послу око уставног конституисања прве југословенске државе,

38

³⁸ Olga Popović Obradović, *Stvaranje Jugoslavije 1918.*, Naučna Knjiga, Beograd, 1989.

39

³⁹ Francois Rodolphe Darest et Pierre Darest, *Les constitutions modernes*, I, A. Challamel, Paris, 1928. (Constitution de l'Empire Allemand, p. 58–98).

подсећао је, у својим најважнијим елементима, на истоветан проблем постављен пред конституанту у Вајмару 1919. године. Сличност је проистицала из чињенице да је питање облика државног уређења у обема државама било најтешње повезано са односом према јаком историјском наслеђу, односно да је његово решење зависило од односа оних снага које су биле за и оних које су биле против тога да се историјско наслеђе узима као основа новог државног уређења.

Најтежи проблем са којим су се, на плану решења питања облика државног уређења, суочиле и новостворена југословенска држава и Немачка, која је свршетком Првог светског рата доживела својеврсну револуцију – био је уређење (односно за Немачку преуређење) односа између централне државне власти и већ постојећих, дугом историјом уобличених територијално политичких целина, које су чиниле саставне делове заједничке државе.⁴⁰

Тај се проблем сводио, прво, на питање територијалне поделе државе, које је могло бити решено у корист или на штету историјских граница постојећих земаља (у Краљевству СХС обично називаних покрајинама и друго на питање утврђивања чисто правног положаја оних највиших административних позиција у држави. Конституанта у Вајмару, иако у огромној већини унитаристички расположена, ипак је суочена са јаким партикуларизмом јужних немачких држава (посебно Баварске),⁴¹ унитаристички принцип уређења државе комбиновала је са битним федералистичким елементима. Тако је

40

⁴⁰ Olga Popović Obradović, *Sličnosti državno-pravnog položaja pokrajina po ustavnom nacrtu Stojana Protića (1920. god.) i zemalja po Vajmarskom ustavu (1919. god.)*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1986., br. 1-3., str. 1.

41

⁴¹ Жесток отпор јужних немачких држава, а посебно Баварске, био је разлог што је творац Вајмарског устава, Preuss, свој првобитни, строго унитаристички уставни нацрт ревидирао у корист аутономије посебних земаља.

конституисана Вајмарска Република(Weimar Republic), коју наука уставног права најчешће наводи као пример "полуунитарне полуфедералне" државе.⁴²

Мировни споразуми настали после рата, нису били у стању да реше ове проблеме. Видљиво је било разочарање резултатима конфликта, пре свега у побеђеној Немачкој у којој је почела да се ствара легенда „Dolchstossu-Долхштосу“, ударац у леђа. Слично је било и у Мађарској, којој је мировни споразум из Тријанона нанео штету, као и у Италији. Тамо се сматрало да је стечена корист недовољна у односу на поднете губитке. На то су се надовезали догађаји у Русији, заједно са бољшевичком револуцијом.

Овде је реч о тоталитаризму таквих размера и снаге непознатих од времена велике француске револуције при чему ова друга није располагала таквом техником, ни могућностима, па чак ни идеологијом, како би тако брутално уништила противника. Настао је нов модел владе заснован на диктатури партије. Партија је постала ефикасно, дисциплиновано, послушно и апсолутно средство у рукама својих вођа.

Истовремено је настао комунистички покрет који је идејно, организационо, а у истој знатној мери и финансијски, завистан од Москве, с тежњом да својом делатношћу обухвати читав свет. Његов циљ је био да бољшевичку револуцију доведе до победе на глобалном нивоу. Најхитнији задатак требало је да буде изазивање револуције у побеђеној Немачкој. Помоћу тих категорија треба сагледати пољско-совјетски рат, завршен у корист Пољске, споразумом из Риге. После рата у таквим државама као што су Пољска и Чехословачка, а у извесној мери такође и у Балтичким земљама, долази до прихватања француског системског модела.

Политичка позиција Француске у оновременим условима, била је необично висока. Француски уставни модел преузимањ је мање или више непосредно. Чехословачка је створила доста специфичан модел који се може назвати моделом Масарикове демократије, заснован на томе да уз развијене демократске институције, неприкосновену позицију

42

⁴² Danilo Danić, Ustav Nemačke republike s pogledom na modernu demokratiju, Arhiv zapravne i дрштvene nauke, XXIV br. 6/1924, 414.

заузме председник Масарик, коме је устав дозвољавао, да буде толико дуго председник колико сам буде хтео. Систем влада се, независно од конфигурација које су се појављивале, заснивао на тзв. петици или на пет главних чешких партија. С времена на време, кад је то било нужно, коришћена је и подршка немачких партија. У републици је владала доктрина постојања „чехословачке нације.“ То је у пракси доводило до дискриминације Словака. Појављивали су се такође и национални конфликти са Мађарима, а да се и не говори у односу према малобројној пољској мањини.⁴³

Уставне одредбе независне Пољске, започињу с декретом, Јузефа Пислуцког, од 22. новембра 1918. године који говори о највишој представничкој власти републике Пољске. У раздобљу између првог и другог светског рата то је био једини такав акт који је у потпуности испуњен. Пислуцки је преузео дикаторску власт и предао је онако како је он то наложио, демократски изабраној скупштини. Касније је створен мали устав из 1919. године., који је произишао из тзв. Келзеновог модела комитетских влада у којима је влада требало да буде еманија парламента. Међутим, и у том парламенту није било изразите већине. Због тога је дошло до својеврсне равнотеже између шефа државе и већине у скупштини која је по свом саставу била променљива. После ступања на снагу Мартовског устава, у ситуацији у којој није било могуће створити кабинет ослоњен на одређену скупштинску већину, нађено је решење (потврђено од скупштине) које се заснивало на стварању ванпарламентарног кабинета. На тај начин је створена влада, Владислава Шикорског и Владислава Грабског. Грабски је користећи специјална овлашћења и поред тога што су била на граници устава извео неколико реформи од којих је најважнија била финансијска. Друштвена и национална структура државе представљала је чинилац који је слабио функционисањем Пољског парламентаризма. Недостајала је снажна средња класа, а националне мањине ,што је у огромној мери проистицало из политичких разлога, систематски су се налазиле у опозицији.

Немачка, поражена у Првом светском рату постала је федерална република са релативно знатним парламентарним правима. Снажну позицију је имао председник који је

биран на општим изборима. На политичке односе у држави битан утицај је и даље вршила војска. И поред тога што је у складу с одлукама Версајског мировног уговора, редукована на број од 100 хиљада војника и официра, војска је представљала у републици веома утицајну групу за притисак. Битан значај су такође имала и ревизионистичка расположења, а објект тих ставова и активности пре свега је била Пољска. Као последица тога, република је слабила, посматрано из супротне позиције-из позиције екстремне деснице, а у све већој мери и из позиције (пред)хитлеровског покрета, као и од стране комуниста.⁴⁴

V Настанак и развој Видовданског устава-прилике и кључни фактори

О уставним основама будуће заједничке државе југословенских народа почели су озбиљнији преговори између Владе краљевине Србије и Југословенског одбора у Лондону још почетком 1917. године, а крунисани су одржавањем Крфске конференције у јуну 1917. године и објављивањем декларације са тог скупа. У литератури је већ познато да је Никола Пашић избегавао да се са југословенским одбором на равноправној основи воде преговори о модалитетима уједињења наших народа које је Први светски рат ставио на дневни ред и постоје доста уверљива објашњења зашто је он на то био принуђен у току 1917.године.⁴⁵

На крфској конференцији покренуто је доста питања која су била у вези са унутрашњим уређењем будуће југословенске државе. О појединим нису донесене одлуке

44

▫ Анџеј, 299.

45

▫ Драгослав Јанковић, *Југословенско питање и Крфска декларација*, Савремена администрација, Београд, 1967., стр. 412.

нити су унете у декларацију, а о неким је остварена пуна сагласност. Тако се, на пример, расправљало да ли увести једнодомну или дводомну скупштину па је чак у првобитној верзији декларације, коју је поднео Стојан Протић, било предложено да се скупштина састоји од два дома, скупштине и сената. Међутим, у коначној редакцији декларације ово питање је изостављено. Било је предлога да се и принцип самоуправе унесе у декларацију како би се спречило да централна власт угуши локални живот, али је у коначан текст ушла само формулација да ће будући устав дати народу могућност да развија своје посебне енергије у самоуправним јединицама, обележеним природним, социјалним и економским приликама. Изостављањем историјско-политичког критеријума у стварању самоуправних јединица *de facto* се ишло на то да се ојача и подржи унитаризам.⁴⁶

Ипак јавила су се различита мишљења за уређење нове државе Срба, Хрвата и Словенаца одмах након уједињења у новинама, књигама и нацртима, а све је поглавито рађено по уставу Србије од 1888. са малим изменама од 1903. и нешто по туђем законодавству и крфском договору. На Видовдан обнародованом уставу, 1921., за грађу су послужила два нацрта: Стојана Протића и уставне комисије, а која су доста слична с комисијским назначењем: шта је узето из Устава Србије, а шта је према приликама додато.

Видовдански устав је ипак дело уставотворнога одбора и уставотворне скупштине; јер су главни представници свих странака па и комунистичке до налажења у скупштини протурали своје предлоге у неке чланове и читаве одељке.

Стога је овај устав, поред дугога рада скупштинског, веома рђаво израђен по распореду грађе, садржини и по језику. Устав, дакле, није марљиво израђен као основни и најзнатнији закон; није израђен према тачном испитаном стању државном и друштвеном ,

46

⁴⁶ Nusret Šehić, *Ustavne koncepcije i donošenje Vidovdanskog ustava 28. juna 1921. godine*, Sveske, broj 28-29, godina VIII, Institut za proučavanje nacionalnih odnosa Sarajevo, 1990.

његовом напредовању, добром искуству, изјављеним жељама и одабраној грађи из примењенога законодавства.⁴⁷

Овим уставом није истакнута држава као народна целина, нити су подједнако истакнути закони као највиша сила изнад свих чланова и установа државне целине, што се чак, поред непогода, боље види и осећа у вечитим законима природним - него су, напротив, истакнути извршиоци управне власти, чиновници са свима збркама престарелим и ненародним, чега није било у законодавству српском, у којем беше тачно истакнута држава, заједница, народ. Уз ово, уставна садржина има доста излишнога, двосмисленог, неодређеног, застарелог, поред тога и улагивачког гомили – једна мешавина назадних, напредних, збрканих начела.⁴⁸

Водећи рачуна о Крфском договору само неколицине, о прошлости и можда осећању народних већина, уставом је утврђена држава Срба, Хрвата и Словенаца, као уставна, парламентарна и наследна монархија. Сматрало се да је незгодан и немогућ назив Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца по имену трију народа или тачније старих племена словенских. Тачно је да су заиста Срби, Хрвати и Словенци у VII столећу довршили главно настањивање данашњих земаља својих и задуго се помињали само као Словени и под различним именима племенским, што се временом изменило због различитих прилика.⁴⁹

Било би праведније, боље и природније да је и уједињеној држави остао назив Србија јер су сви, одмах по уласку наше војске у све покрајине, изјављивали присаједињење Србији, а Хрвати су и Словенци под туђим називом столећима живели и са покрајинским именом својим, па куд и камо могу обезбеђенији остати под именом

47

⁴⁷ Лука Зрнић, *Видовдански устав и преуређење државе и друштва са писмом Шантића, Драшковића, парискога Тана и Обзаном у прилогу*, штампарија Свети Сава, Београд, 1927., стр. 1-9.

48

⁴⁸ Зрнић, 1-9.

49

⁴⁹ Зрнић, 1-9.

краљевине Србије и због великих историјских заслуга Србије, пошто само смутљивци могу говорити о некој превласти српскога народа. Ово би име и неопажено остало да се појединци нису почели и после толико искуства за црних година наше неслоге, истицати подвојеношћу и наметањем друкчијега имена. У крајњем би се случају могао узети назив: Србија, Хрватска и Словенија. Други су сви називи били бесмислени, нетачни и ненародни, а нарочито Југославија, којој се име почело давати свачему; а већ да се и не говори о најглупљем покушају наметања имена Југословени јер се земљописно, историјски и научно под овим именом разумеју и Бугари. Позната је истина да сваки народ са својим именом жели сачувати своје осећање. Онако састављен грб и онако удешену заставу као престареле и непотребне средњеveковне знаке у савременој просвећености није било потребно стављати у нови устав већ оставити народним обичајима да ишчезну као и старо племство јер све је и пореклом из скоро неписменог и мрачнога доба.⁵⁰

Овом старом изразу: сви су грађани пред законом једнаки, требало је додати па и нагласити да се сви морају по законима владати, осећати законску заштиту власти и с неприкладном речи уживати .

Много несмишљенога има у свим одељцима са упућивањем на закон па и у одељку: социјалне и економске одредбе, поред засебног одељка-Државног газдинства, чему уосталом није требало давати овакве натписе. Несмотрено је било у садржину уставну стављати засебно „право радника на организовање“ и с погледом на огрмону већину наших земљорадника и на савремене неприлике баш и због самосталнога организовања радничког. Требало је уставом боље обезбедити заједничко задругарство послодаваца и радника и њихов задружени рад, као и заједничке благајнице за помоћ у случају болести, смрти, беспослице, старости; јер је за ово у Србији било заједничких удружења од послодаваца и радника која су издржавана малим улозима и чинила добру помоћ. Таквом ће се уставном одредбом помагати класна борба која је истина несмотрено и непроучено озакоњена раније и у Србији доношењем Закона о радњама и установом незграпних комора индустријских, занатлијских, трговачких и радничких, а по рату и нескладним и по

језику уредима од Министарства социјалне политике, што је такође и ненародно и готово изазивачко пошто се за те уреде купи наметнути прирез и проузрокује се незадовољство. Међутим, драговољно задругарство и узајамни надзор као што врше земљорадничке задруге, не би се ни мало осетио, а овим је коморама, а нарочито уредима самоповећана иначе гломазна и несносна државна управа.

Сва три одељка о властима требало је тачније јасније и краће изградити. Реч је власт, стављена у смислу управе, права, рада, или дужности, те је могла изостати и ради тежње друштвеној једнакости и јачега истицања законских прописа. Нигде пак није довољно наглашена веза, узајамност и надзор законодавне, управне и судске власти од чега ће настати несугласице и одуговлачење рада. Уобичајени су изрази и незгодни: Судови су независни у изрицању правде они не стоје ни под каквом влашћу. Тачније би било рећи: да при раду не сме нико утицати на судије; јер се зна коме они морају одговарати за неправилан рад.⁵¹

Велика је несмотреност била ставити и ово: „У породичним и наследним пословима муслимана суде државне шеријатске судије“, јер се и овим ишло на недогледну подвојеност, а престарели се верским обичајима развлачи општи посао. Међутим наши уставотворци нису водили рачуна о једнакости и осећању народа него су се већином држали старих прописа и установа, доста и по туђем обрасцу и радећи мислили на друштвену и будућу поквареност која је по уставу само повећана чиновничким положајима, стварном збрком и народним готованима; јер завођењем троструких и четвороструких судова, затим дисциплинских судова по закону о чиновницима, министара без портфеља, државних подсекретара (што је по буквалном преводу на српски и неодређено и бесмислено) и великих жупана с подсећањем на стару власт владалачку већ је установљена неоснованија и несноснија хијерархија с разноврсном бирократијом, него у предатној Србији, за шта су најкривљи учесници Србијанци у раду због своје

лакомилености и сувишнога повлађивања. Збрка је повећана уставним чланом 81 по којем је заведена и нека врста истражних судија од самих скупштинара.⁵²

„Народна Скупштина има право анкете као и истраге у изборним и чисто административним питањима.“⁵³

Најосетљивије питање о својини доказује да наши уставотворци нису били тачно упознати ни о овоме у туђим државама из којих се може примити и понешто и доброга; јер непокретности нису уставом довољно обезбеђене од куповања туђих држављана, па ни по селима од грађана као што је то озакоњено у Енглеској. Истина, тек за време Првог светског рата се увидело да су и Немци имали доста поседа и у самом Лондону. Чеси су пак од Великога рата ограничили куповање непокретног имања странцима, а у неким је државама одређен број година у којима странац поседује власништво и после губе право на њега. Неправедно, неувидљиво и рђаво је језиком написан члан 39:

„Законом о порезу на наслеђе има се обезбедити држави учешће у наследству водећи при томе рачуна о степену сродства и између наследника и умрлог и вредности наслеђа.“⁵⁴

Само се у потпуно несређеној држави може мислити на учешће државе у наслеђу недржавних имања и степену сродства. Ипак се уставотворцима баш по члану овом мора признати: да су веома тачно познавали несређеност наше државе, чега су уз гомилу чиновничких сарадника и главни кривци, и да их је на несрећу ова огромна и замршена несређеност и надживела.⁵⁵

52

▫ Зрнић, 1-9.

53

▫ Члан 81. Видовданског устава

54

▫ Члан 39. Видовданског устава

55

▫ Зрнић, 1-9.

Видовдански устав има доста туђих неприкладних скованих и застарелих речи као: органи, предвидео, надлежно, полицијски, расе, интерес, социјалних, материјално, акутних, национална, хроничних, приватна, организовање, услова, експропријација, комора, амнестија, комплекски, доступна, прокламацијом, лиферанти, територија, осигурање, газдовање, излучити, превентивна и др. По употребљавању оваквих речи види да се није пазило ни на звучност језика, што показују ови примери: Држава Срба, Хрвата и Словенаца је уставна монархија. Службени језик је српско-хрватско-словеначки. Обласни велики жупан ће задржати и др.⁵⁶

Пошто до свршетка уставотворне скупштине комунисти нису могли присуствовати седницама, на које хрватски републиканци нису ни долазили, крња је скупштина завршила рад на уставу, а с погледом на прилике и на различита мишљења и захтеве, по себи се разуме, да су се и при самој изради овога устава јавили противници и од монархиста и од републиканаца у скупштини и у грађанству. Они су по обнародовању устава продужили и писати и говорити о уставној реформи и то многи без озбиљних разлога нарочито хрватски републиканци, чија се већина неочекивано 1925. године преобрнула у монархисте и учинила споразум с радикалима и ушла у владу.

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. Он расписује изборе, сазива, отвара, закључује и распушта скупштину. Он потврђује законске предлоге које је скупштина решила. Ниједан закон који је скупштина усвојила не може постати ваљан док га краљ не потврди. Члан 52. Видовданског устава детаљно регулише однос Краља и Народне скупштине:

56

▣ Зрнић. 1-9.

„Краљ сазива Народну Скупштину у редован или ванредан сазив. Он отвара и закључује седнице лично, престоном беседом, или, преко Министарског Савета посланицом или указом. И престону беседу, и посланице, и указ премапотписују сви министри. Указ, којим се закључују седнице једнога сазива, садржаде увек и наредбу за дан новог сазива. Краљ може у свако доба, по државној потреби, позвати Народну Скупштину, која је своје седнице одгодила. Краљ има право да распусти Народну Скупштину, али указ о распуштању мора садржавати наредбу за нове изборе најдаље у року од три месеца, и наредбу за сазив Народне Скупштине, најдаље за четири месеца од дана распуштања Скупштине. Указ о распуштању Народне Скупштине премапотписују сви министри.“⁵⁷

Такође краљ по уставу проглашава законе и издаје наредбе за њихово одобравање, што и прописује члан 49. Видовданског устава:

„Краљ потврђује и проглашује законе, поставља државне чиновнике и даје војне чинове по одредбама закона. Краљ је врховни заповедник све војне силе. Он даје ордене и друга одликовања.“⁵⁸

Његове компетенције у управној власти још су веће, јер он поставља државне чиновнике:

„Управну власт врши Краљ преко одговорних министара по наредби овога Устава.“⁵⁹

Краљ представља државу у спољним пословима, он поставља амбасадоре у страним земљама и прима акредитиве посланика из других земаља, он објављује рат и закључује

57

▫ Члан 52. Видовданског устава

58

▫ Члан 49. Видовданског устава

59

▫ Члан 47. Видовданског устава

мир и коначно, он прописује формацију војске и врховни је њен командант.⁶⁰ По Шехићу, члан 51. је у потпуности са тадашњим овлашћењима монарха у Европи.

„Краљ представља државу у свима њеним односима са туђим државама. Он оглашује рат и закључује мир. 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 одма сазвати Народна Скупштина.“⁶¹

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. Скупштина даје поверење влади, али га и ускраћује. Иако је по Видовданском уставу влада била одговорна и краљу и Скупштини, што прописује члан 91. који каже:

„Министри су одговорни Краљу и Народној Скупштини. Краљ и Народна Скупштина могу оптужити министре за повреду Устава и земаљских закона учињену у службеној дужности. За штете које министри учине незаконитим вршењем службе одговара држава.“⁶² у стварности она је била одговорна само краљу и све су владе у Краљевини настајале на двору и ту падале. Уставом је на тај начин прокламована политичка неодговорност краља јер је његова личност неприкосновена; краљу се може ништа ставити у одговорност нити он може бити тужен, што изричито прописује члан 55. став 2. Видовданског устава:

„Краљева је личност неприкосновена. Краљу се не може ништа у одговорност ставити нити Краљ може бити тужен.“⁶³

60

▫ Šehić, 386.

61

▫ Члан 51. Видовданског устава

62

Члан 91. Видовданског устава

63

Видовданским уставом утврђена је централистичка организација државе. Земља се на основу устава делила на области које су утврђене према географском и привредном критеријуму. Ниједна област није смела 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, што је детаљније обрађено у члану 95., који каже:

„Управа у Краљевини врши се по областима, окрузима, срезovima и општинама. Подела на области врши се законом према природним, социјалним и економским приликама. Једна област може имати највише 800.000 становника. Две или више мањих области могу се спојити у једну већу. Коначну одлуку о томе доносе обласне скупштине дотичних области. Но и таква област не може имати више од 800.000 становника. На челу сваке области налази се велики жупан ког поставља Краљ и који управља преко државних органа пословима државне управе у области.“⁶⁴

У строго централистички организованој држави није било места 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.

У уставу такође има више одредби којима се зајамчују правна једнакост грађана пред законом, личне слободе, слобода штампе, слобода збора и договора и по томе Видовдански устав изгледа веома демократичан. У пракси политичког живота наведене уставне гаранције често су изиграване и мало поштоване, и то у првом реду од оних који су били дужни да се брину за њихову стварну примену. Све поменуте одредбе више су биле намењене вани да би се у демократској јавности на тај начин камуфлирала реакционарна суштина Видовданског устава. Захваљујући овом уставу санкционисан је и привремено консолидован буржоаско- грађански поредак и у томе је његово највеће значење.

⁶⁴ Члан 55. Видовданског Устава

⁶⁴ Члан 95. Видовданског Устава

Буржоазија се учврстила на власти док је, с друге стране, раднички покрет разбијен, а КПЈ натерана у илегалност. Видовдански устав учврстио је посебно хегемонистички положај српске буржоазије у југословенској држави. Није стога случајно да су његови највећи заговорници биле водеће српске грађанске странке, Радикална и Демократска странка. Оне су имале највећу заслугу у конципирању и прихватању централистичког устројства државе⁶⁵

Завршетак Првог светског рата и уједињење Србије са земљама у Краљевину СХС 1.12.1918. године представљало је ново поглавље у историји југословенских народа. Тежак и компликован период провизоријума, у коме су до израза дошле класне и националне супротности, карактерисао је и оштар сукоб око питања државног уређења новог Краљевства, углавном одражавајући разлике у схватању тог проблема између српске владе и Југословенског одбора.

Никола Пашић сматрао је да прелазни период не би требало да траје дуже од две до три године и да би се у том раздобљу главна улога морала поверити његовој влади.

Анте Трумбић, напротив, немајући поверења у Пашићеву владу, био је мишљења да провизоријум, због многих разлика између народа, треба да траје што дуже, а да би главни фактор у том периоду требало да буде регент.

На међународном плану, питање положаја, признања и граница нове државе, искомпликовано је колебљивим ставом савезника. Мада је од почетка рата Србија била у табору Антанте, на потпуно међународно признање Краљевине СХС чекало се све до потписивања мировног уговора са Немачком, 28.06.1919. године. Питање облика државног уређења решено је тако што је држава била организована као унитарна. 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.⁶⁶

65

▣ Šehić, 386.

66

Та Југославија заснована је на идеји славенства, по којој је на овим просторима све један народ „Један народ са три имена“, тј. „троимени народ“, што се убрзо показало нетачним. Правни основ уједињеног краљевства заснива се на Прводецембарском уставном акту, на Видовданском уставу и на Октроисаном уставу.⁶⁷

У својој анализи настанка „прве“ југословенске државе, проф. др Јанко Ницовић подсећа да се Србија зарад стварања заједничке државе Јужних Словена добровољно лишила своје уставотворне власти, одрекла сопствене уставности и, у крајњој линији, своје државотворности. Остали народи будуће заједничке државе, осим Црне Горе, су били под туђинском власти, без своје државе. Понекад се то заборавља, као и чињеница да је српски народ поднео огромне жртве у Првом светском рату за сопствено ослобођење, али и за ослобођење других југословенских народа.⁶⁸

Известан уступак напредним друштвеним снагама учињен је Видовданским уставом уношењем одељка „Социјално-економске одредбе“, редигованог под значајним утицајем Вајмарског устава. Најгрубље речено – занемарујући, дакле, многобројне, понекад и врло важне нијансе међу појединим уставним пројектима-постојала су два сукобљена концепта: унитарни и федерални. О утицају који је Видовдански устав извршио на даљи развој државе проф. Драгослав Јанковић пише: „Дајући монархији превласт и краљу веома широка права у управљању државом, овај устав је не само онемогућавао нормалан развитак буржоаског парламентаризма, већ је повећао апетите монархије и гурао је на самовлашће и самодржавље. Према томе иако је садржао низ привидно демократских

Душан Мрђеновић, *Устави и Владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941)*, Иро-нова књига, Београд, 1988., стр. 207.

67

Рајко Кузмановић, *Излагање на промоцији књиге „Уставни развој Југославије“* Јанка Ницовића, одржаној 11. новембра 2013. год. на Коларчевом народном универзитету у Београду, STRANI PRAVNI ŽIVOT, 3/2013, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013. стр. 20-21.

68

Павле Николић, *Излагање на промоцији књиге Уставни развој Југославије* Јанка Ницовића, одржаној 11. новембра 2013. год. на Коларчевом народном универзитету у Београду, STRANI PRAVNI ŽIVOT, 3/2013, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013. стр. 16.

одредаба, које су у то послератно револуционарно време биле честе и уобичајене у уставима, Видовдански устав је у ствари носио у себи узроке пропасти свог укидања односно „монархо-фашистичке диктатуре“ 06.01.1929.године.“⁶⁹

Др Јосип Смодлака први је поднео комплетан „Нацрт југословенског устава“ који је паралелно штампан у Београду и Загребу већ крајем марта 1920. године. Смодлакин нацрт рађен је на темељу Устава Србије из 1903.

Смодлака предлаже поделу државе на 12 самоуправних покрајина. Свака покрајина бира једнодомно народно представништво (покрајински сабор) и покрајинску управу као „самоуправни извршни одбор“. Смодлака је сматрао да таква подела није вештачка, већ да одговара географским, саобраћајним и нужностима тренутка“. Смодлака је таквим предлогом покушао избећи дотадашње историјске покрајине, али и сузбити покушај формирања једне велике српске јединице, која би се својом величином наметнула западним подручјима.⁷⁰

Стојан М. Протић наводи да: „Уставна и парламентарна монархија или република имају једну карактеристичну црту или особину на коју се, на континенту Јевропе уопште, а у нас посебице, слабо обраћа пажња, и међутим је она врло важна, управо суштаствена. Парламентарна владавина је противност бирократизма по томе и административног централизма. Парламентарна владавина и административни централизам се не трпе..“⁷¹

Устав је усвојен минималном апсолутном већином 28.6.1921. године, и то захваљујући купљеним гласовима муслиманских посланика из Македоније и Босне и

69

⁶⁹ Мрђеновић, 207.

70

⁷⁰ Hodimir Sirotković, *Radićev ustav neutralne seljačke Republike Hrvatske iz 1921. godine*, RADOVI-Zavod za hrvatsku povijest, Vol. 32-33, Zagreb, 1999-2000., str. 299-301.

71

⁷¹ Стојан Протић, *Владин предлог Устава-једна критика од Стојана М. Протића*, Издање трговине хартија „Пантић и друг“, Београд, 1921., стр. 49-50.

Херцеговине. Наиме од укупно 419 посланика Уставотворне скупштине, за предлог устава гласало је 223, против је гласало 35, док је 161 апстинирало. За предлог устава гласали су радикали, демократи, Вошњакови земљорадници, чланови Југословенске муслиманске организације и чланови Национане турске странке. Против су гласали социјалисти, републиканци и чланови српске земљорадничке странке. 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. Како у Уставотворној скупштини нису били представљени бирачи из „треће зоне“, коју је окупирали Италија, то су гласови који на њих опадају (укупно девет) урачунати у број оних који нису гласали.

По усвајању устава од стране Уставотворне скупштине, устав је, сходно његовим закључним одредбама, потврдио у име краља, престолонаследник-регент. Према начину доношења, дакле, тај устав припадао је врсти уставног пакта.⁷²

72

⁷² Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, Службени гласник, 2008, стр. 110-117.

VI Инострани утицаји на стварање Устава из 1921. године и уставна права према Видовданском уставу

У нацрту Устава по предлогу Стојана М. Протића наводи се: „Првобитно је код мене у мисли било израдити један нацрт Устава по белгијском узору. Иако је Устав Краљевине Србије, изузимајући изборни систем и систем два дома, рађен по белгијском Уставу, ја сам белгијски узор нарочито узимао и истакао поглавито за то, што је он познатији и што је његова либералност и напредност позната и ван граница наше отаџбине. Доцније, размишљајући о ствари више и проучавајући ствар ближе, ја сам нашао да ће белгијски узор у погледу самоуправе, општинске и обласне, бити недовољан, па сам се, пошто је комисија већ израдила свој нацрт и унела одредбе о општинској и обласној самоуправи по белгијском обрасцу, обазрео при изради мога нацрта Устава, у погледу општинске и обласне самоуправе, јаче и више на холандски и енглески образац, где је самоуправа шире постављена и јаче развијена.“⁷³

Без анализе рада Стојана Протића, готово је немогуће у потпуности сагледати целокупна тадашња друштвено-политичка збивања, јер се Протић у тадашњим

⁷³ Стојан Протић, *Нацрт Устава по предлогу Стојана М. Протића, министра припреме за Уставотворну скупштину, дефинитивни текст, после дискусије са комисијом, са додатком: Нацрт Устава израђен од уставне комисије*, Издање књижаре Геце Кона, Београд, 1920.год., стр. 5-8.

југословенским круговима ценио као један од најбољих познавалаца уставног права. Слободан Јовановић је о њему једном приликом рекао: „Протић је био један од најбољих зналаца уставног права које је Радикална странка икад имала.“⁷⁴

Из тог времена је остала једна анегдота, по којој Протић није познавао одредбе Вајмарског устава, али ми се са тим не можемо сложити, јер како наводи Олга Поповић Обрадовић „ако се има у виду, с једне стране, да је немачки устав од августа 1919. године – као први уставноправни израз тада модерних схватања демократије у буржоаској држави био не само предмет интереса шире научне и политичке јавности, већ и директно утицао (иако само својим одредбама социјално-економског карактера) на садржину Видовданског устава“⁷⁵, немогуће је да Протић са тим није био упознат. Напослетку, наука је заснована на сумњи, тако да не можемо ни са највећом сигурношћу одбацити ову тврдњу. Но, и у случају да му је садржина Вајмарског устава у пролеће 1920, када је састављао свој нацрт, заиста била непозната, па чак и тим пре, испитивање сличности између ова два примера "средњег решења", између класичног облика унитарне државе и државе федеративног типа, састављена у исто време и у сличним условима, заслужује пажњу.⁷⁶

По питању територијално-политичке поделе државе, Протић је заступао тезу да покрајине треба да буду основна јединица државног уређења, док је у Вајмарском уставу предвиђено да то буду „земље“. Такође у оба нацрта било је предвиђено проглашење поштовање воље становништва тих покрајина(земаља) за уставни принцип.

При формулисању нацрта, пошло се од неких историјских покрајина и њихових историјских граница. Стојан Протић је Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца поделио на следећих девет области или покрајина: Србија, Стара Србија са Македонијом, Хрватска и

74

⁷⁴ Слободан Јовановић, *Моји савременици*, Беокига, Београд, 2014., стр. 216.

75

⁷⁵ Поповић Обрадовић, 2.

76

⁷⁶ Ibid, 3.

Славонија са Ријеком, Истром и Међумурјем, Босна, Црна Гора са Херцеговином, Боком и Приморјем, Далмација, Срем са Бачком, Банат и Словеначка са Прекомурјем.⁷⁷

Вајмарски устав, јасно у члану 18.⁷⁸ регулише само питања промене граница и стварање нових земаља Прихватио је поделу на земље која се поклапа са поделом на државе у бившој немачкој федерацији. Очигледно је да је поштовање историјских граница, као један од битних предуслова за остварење самосталног положаја територијалних јединица у односу на централну власт⁷⁹, остварено у оба уставна текста, али доследније у Вајмарском уставу него у Протићевом уставном нацрту.

Што се тиче ревизије прописане територијалне поделе, само на први поглед делује да Протићев нацрт има неке разлике од онога што је прописано у Вајмарском уставу. Ревизија прописане територијалне поделе по Вајмарском уставу може се, по правилу, вршити једино уставним законом, док би обичан закон био довољан само уз изричиту сагласност заинтересоване земље, односно њених органа власти. Протићев нацрт, међутим, промену граница покрајина ставио је у надлежност редовног законодавства и уз то није условио сагласношћу покрајине као политичко-територијалне јединице, већ само сагласношћу заинтересованог становништва. Покрајинско представништво, по овом нацрту, има се, у случају промене граница, само саслушати. Међутим, наведена разлика доста губи од своје важности околношћу да је Вајмарски устав (чл. 18) предвидео могућност да се обичним законом мењају границе и против сагласности дотичне земље, уколико постоји изражена воља заинтересованог становништва и ако то захтева важан интерес државе.⁸⁰

77

▫ Ibid.

78

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 18.

79

▫ Georges Burdeau, *Traité de science politique*, II (L'Etat}, Revue francais de sicence politique, Paris 1967, p. 373.

80

Овом одредбом су воља становништва и интерес државе постали основни и врховни критеријум територијално-политичке поделе. На тај начин, Протићев нацрт и Вајмарски устав су се у погледу права покрајина, односно земаља да одлучују о својим границама – које (право) представља један од важних елемената аутономног статуса у држави – међусобно приближили, ако не и изједначили.

На плану организације земаља односно покрајина између Вајмарског устава и Протићевог нацрта постоје нешто израженије разлике. Вајмарски устав је, прописавши да свака земља доноси свој устав (чл.17) начелно признао право земаља на самоорганизовање.⁸¹ У оквиру овог права препустио им је и регулисање питања локалне управе, чиме је земље изричито издвојио као територијално-политичке јединице посебне врсте.⁸² Протићев нацрт, међутим, регулисао је покрајинско уређење као саставни део јединственог система локалне управе, коме је посветио посебно поглавље. Међутим, док је, за разлику од Вајмарског устава, нека битна питања локалне управе – као нпр. врсте јединица и однос међу њима, сам регулисао, дотле је у погледу покрајина поступио слично Вајмарском уставу и прописао им само изборни систем, обавезне органе власти и њихов међусобни однос. С друге стране, иако их је третирао као јединице локалне управе, он их је одредбама о могућности установљења њихове законодавне власти, стварно издвојио из јединственог система локалне управе и учинио их територијалним јединицама са посебним статусом.

Важнија разлика на плану организације покрајина односно земаља лежи у томе што је Протићев нацрт, насупрот Вајмарском уставу, поред изборног органа власти, предвидео још један орган у лику намесника, кога поставља краљ на предлог председника владе. Иако је његова основна функција надзорног карактера, намесник ипак на различите начине и активно учествује у раду покрајинских органа власти. При том је посебно значајно то

⁸⁰ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 18.

81

⁸¹ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 17.

82

⁸² La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 17

што је он председник покрајинског одбора, који, по својим функцијама, има карактер покрајинске владе. Тиме не само да је централној извршној власти омогућен значајан утицај на рад покрајинских органа, већ је и онемогућена одговорност председника покрајинске владе покрајинском представништву, будући да би он као представник централне власти овој био и одговоран за свој рад.⁸³

Вајмарски устав, пак, који предвиђа само сопствене земаљске органе власти, прописао је обавезну парламентарну, дакле, пред народним представништвом одговорну владу у земљама (чл. 17), и тиме ово питање много доследније решио у интересу земаљске самосталности у односу на централну власт.⁸⁴

Питање јединства, односно поделе законодавне власти, као најважније са становишта уређења односа између државе и територијално-политичких јединица у њеном саставу, у Протићевом нацрту, и Вајмарском уставу решено је, у суштини, на сличан начин.

Полазећи од два основна начела – 1) да се "јавна власт" дели између органа Царства и органа земаља, тако што свака страна обавља оне послове који су од интереса за њу (чл. 5)⁸⁵, и 2) да "право Царства превазилази право земаља" (чл. 13)⁸⁶, Вајмарски устав је начинио разлику између искључиве и конкурентне законодавне власти државе. У таксативно одређеној материји која обухвата оне послове који су и у федерацијама обично остављени законодавној власти савеза⁸⁷, држава има искључиво право доношења закона.

83

▫ Поповић Обрадовић, 6.

84

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 17.

85

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 5.

86

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 13.

87

▫ Искључивој надлежности Царства по чл. 6. Вајмарског устава отављена је следећаматерија: 1) међународни односи; 2) колоније; 3) држављанство, право слободе кретања,

Врло слично су решена и питања управне и извршне власти, па их стога за потребе овога рада нећемо наводити. Врло је интересно упоредити положај судске власти по овим нацртима. По Протићевом нацрту, судска организација је јединствена и налази се у надлежности централне државне власти, док Вајмарски устав предвиђа да редовну судску власт врше судови земаља и Суд Царства (чл.103).⁸⁸ Административно судство је, међутим, уређено на исти начин: поред државног административног суда (у Протићевом нацрту Државни Савет, а у Вајмарском уставу Суд Царства), постоје и покрајински односно земаљски административни судови.

Питање финансијске моћи, Вајмарски устав је решио отвореније и више у интересу самосталности земаља, него што је то учинио Протић својим нацртом у односу на покрајине. Тако, док се по овом последњем сви порези и државни намети уопште, регулишу законом јединствено за целу државу, дотле земље по Вајмарском уставу могу и саме разрезивати порез, али су при том ограничене правом државе да законским путем прописује одређена униформна правила и ограничења (чл. 11).⁸⁹

Даље, о буџетском праву земаља, Вајмарски устав не говори, док га Протићев нацрт регулише, и то тако да централној власти оставља могућност јаког утицања на финансијску политику покрајина. Функција Државног Савета у овом случају се не завршава на контроли уставности и законитости предлога, као у поступку доношења покрајинских закона, већ обухвата и „право одобрења”, које, заправо, значи право овог тела да оцењује покрајински буџет и са становишта његове целисходности.⁹⁰

имиграција, емиграција и екстрадиција; 4) војска; 5) новац; 6) царина и јединствено тржиште и 7) пошта, телеграф, телефон

88

⁸⁸ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 103.

89

⁸⁹ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 11.

90

⁹⁰ Popović Obradović, 9.

Свакако за правну историју, и то пре свега за уставноправну историју, било би значајно и обрадити проблем конституисања најважнијих државних органа, пре свега законодавних органа. По овом питању Протићев нацрт и Вајмарски устав су врло слични. По Протићевом нацрту законодавну власт у држави врше Народно Представништво и краљ заједнички. Народно Представништво је дводомно и чине га Посланички Дом, кога бира народ Краљевине као целине и Сенат, чији један део чланова бирају различите установе и организације, а други покрајине као такве. Укупан број сенатора ове друге групе расподељен је по покрајинама сразмерно бројној снази њиховог становништва. Домови Народног Представништва равноправни су како у праву законодавне иницијативе тако и у целом току расправе о предлогу, све до фазе његовог усвајања. Уколико се споразум не постигне, одлучујућу улогу преузима Посланички Дом.

По Вајмарском уставу тело у коме су представљене земље као такве зове се Савет Царства (Рајхсрат). Број представника појединих земаља у њему, са изузетком Пруске, одређује се, као и у Протићевом нацрту, сразмерно бројној снази њиховг становништва⁹¹, с том разликом што чланови Савета нису изабрани од народа већ делегирани од стране земаљских влада (чл. 63).⁹²

Савет Царства није, као што је то Сенат по Протићевом нацрту, други дом Народног Представништва, већ посебан орган централне власти чије је улога да представља поједине земље не само у законодавној већ и у извршној власти (чл. 60)⁹³. За такав његов

91

Maurice Aubry, *La Constitution Prussienne du 30 Novembre 1920*, La vie universitaire, Paris, 1922, p. 42–44.

92

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 63.

93

Савет Царства је у свом функционисању директно везан за владу: она га сазива (чл. 64), њен члан му председава (чл. 65), а сви њени чланови имају право не само да присуствују седницама Савета, већ и да буду саслушани у поступку одлучивања (чл. 65), па чак и да подносе предлоге, једнако као и чланови Савета (чл. 66). Саме функције Савета Рајха у извршној власти врло су бројне, а састоје се, редовно, у томе што се од њега тражи (најчешће обавезна) сагласност за одлуке које доноси влада (В. чл. 77, 78, 92, 93, 94).

карактер везан је и начин на који он остварује своју улогу у вршењу законодавне власти. Право законодавне иницијативе по уставу припада само скупштини Царства и влади (чл. 68)⁹⁴, а не и Савету Рајха. Међутим, за сваки свој законски предлог, влада мора или имати сагласност Савета Рајха, или, ако овај одбија да да сагласност, приложити свом предлогу његово супротно мишљење. Што је још значајније, и по својим практичним резултатима равно праву законодавне иницијативе, влада је дужна да, пропраћајући их сопственим мишљењем, Скупштини поднесе законске предлоге које је изгласао Савет (чл. 69).⁹⁵ У самом законодавном поступку, Савет Рајха, за разлику од Сената по Протићевом нацрту, не учествује позитивно већ само негативно.

Законодавна процедура прописана Вајмарским уставом (чл. 74) онемогућује расправљање и тражење споразума о законодавном предлогу између Скупштине и Савета, већ овом последњем даје само право вета на закон који је већ изгласан у Скупштини.⁹⁶ У случају вета, Скупштина закон може поново усвојити, али је за то овога пута потребна квалификована већина. Њена је одлука коначна, под условом да Председник Републике у року од три месеца не распише референдум, те тиме препусти вољи народа да донесе коначну одлуку о закону око којег су се сукобиле Скупштина као представник читавог немачког народа и Савет као заступник интереса посебних немачких земаља.

Упркос томе што смо већ нешто рекли о томе како је Видовдански устав регулисао питање односа највиших државних органа, овде ћемо се само на тренутак послужити анализом коју је извршио Ратко Марковић, у циљу поткрепљења тврдње да нису само социјално-економска права једини правни трансплант(премда су најзначајнији), који је Вајмарски устав „уступио“ Видовданском уставу. О том питању Ратко Марковић каже: „Очигледан је утицај немачког Вајмарског Устава из 1919. године на Видовдански Устав,

94

⁹⁴ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 68.

95

⁹⁵ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 69.

96

⁹⁶ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 74.

где одређује државу као уставну, парламентарну и наследну монархију. Власт је у њој подељена на законодавну, управну и судску, тако да „законодавну власт врше Краљ и Народна скупштина заједнички“, „Управну власт врши Краљ преко одговорних министара“, док „судску власт врше судови“, али се пресуде изричу и извршавају у име Краља. Међутим Видовдански устав пре разликује три државне власти, него што одељује једну у друге. Поделу власти ремети краљ, који учествује у вршењу све три власти. У законодавној-својим правом потврђивања закона (законодавна сакнција), која може одрећи колико год пута буде хтео (апсолутни вето) и правом проглашавања закона (то му је, уједно, и дужност); у управној – правом да именује председника и чланове Министарског савета; у судској-правом постављања касационих и апелционих судија и председника првостепених судова на предлог министра правде. Краљ оглашава рат и закључује мир и врховни је заповедник војне силе .“⁹⁷

Социјално-економске одредбе Видовданског устава чине посебно поглавље овог устава које је унето у Пашићев нацрт после дискусије у Уставном одбору. Лево оријентисане политичке странке захтевале су да се проблематика економских и социјалних односа регулише уставним путем, како би се донекле истакла и заштитила нека основна економска и социјална права широких народних слојева. С друге стране, револуционарно расположење створено после октобарске револуције, већа организованост и јединственост радничког покрета у свим југословенским крајевима, створило је повољнију климу и приморало југословенску буржоазију, која је у овом периоду закупљена низом политичких и других проблема око уједињења, па према томе ослабљена и нејединствена, да учини низ уступака прогресивним снагама и радничкој класи као целини. Уношење

ових одредаба у устав треба такође протумачити модернијом концепцијом схватања устава којој су биле склоне и друге политичке партије тј. да уставу не могу остати само у традиционалним оквирима истицања политичких принципа већ морају захватити и знатно ширу проблематику, социјалних и економских односа. Овакво шире схватање уставне проблематике логична је последица све развијенијих капиталистичких друштвених односа, када велики број земаља прелази из либералног капитализма у империјализам у којем је улога државе у економским односима у великој мери потенцирана. Док су у фази либерализма основни принципи на којима почива систем: неограничена приватна својина, слобода уговарања, слободна конкуренција, у овом периоду, приватна својина се ограничава у „интересу друштва“ , а својина добија социјалну функцију што је у низу буржоаских устава изричито и наглашено.⁹⁸

Интересантно је упоређивати одредбе Видовданског устава које прокламују основна социјално-економска права и дужности са одговарајућим одредбама Вајмарског устава. Видовдански устав уноси нове погледе, који су у извесном смислу, правну и политичку државу имали постепено да преобразе у социјалну и културну заједницу.

Како истиче професорка Кандић, иако је Вајмарски устав служио Видовданском као узор, он је у неким деловима прихватио ширу, а у неким другим ужу концепцију.⁹⁹

Ову тврдњу можемо потврдити већ првом одредбом о радној снази која каже да је радна снага под заштитом државе у члану 23 Видовданског устава.:

„Радна снага стоји под заштитом државе. Жене и недорасли имају се посебно заштитити од штетних послова по њихово здравље. Закон одређује посебне мере за безбедност и заштиту радника и прописује радно време у свима предузећима.“¹⁰⁰

98

Ljubica Kandić, *Socijalno- ekonomske odredbe Vidovdanskog ustava i Vajmarski ustav*, Zbornik radova III - Recueil des travaux III, Novi Sad, izdavač Pravni fakultet u Novom Sadu, Zavod za naučnoistraživački rad, 1969., str. 321.

99

▣ Ibid.

Скоро идентична одредба постоји и у Вајмарском уставу само је разлика у томе што Вајмарски устав у истој одредби прокламује још и да ће Рајх „донети јединствено радно законодавство.“¹⁰¹ Међутим разлике ипак нема, јер и Видовдански устав има у виду радно законодавство.

Видовдански устав је прокламовао да је призната слобода уговарања у привредним односима уколико се не противи друштвеним интересима у члану 25.:

„Слобода уговарања у привредним односима признаје се, у колико се не противи друштвеним интересима.“¹⁰²

Занимљив је и члан 26. који каже следеће: да 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.¹⁰³

Наиме Вајмарски устав је у Члану 151. прописивао: „организација привредног живота мора одговарати начелима правичности са циљем да свима зајамчи живот у складу са људским достојанством. У овим границама мора се обезбедити економска слобода појединаца.“

У нашој правној литератури већ је исправно истакнуто да је Видовдански устав у Члану 26 био по концепцији нешто ужи него његов узор. Док Видовдански устав одређује да у привредним односима држава интервенише у „духу правде и отклањања друштвених супротности“, Вајмарски устав нема само у виду организацију привредног живота према

100

Члан 23. Видовданског устава

101

¹⁰¹ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919., Paris, 1920., article numero 157 .

102

¹⁰² Члан 25. Видовданског устава

103

¹⁰³ Члан 26. Видовданског устава

начелима правичности, већ прокламује начело да циљ ове организације привредног живота има свима да „Зајамчи живот у складу са људским достојанством.“

Наведена одредба Члана 26. Видовданског устава прокламовала је такође, начело заштите привредно слабијих, али је несумњиво исправно гледиште које је истицано да овом одредбом устав обавезује државу да својом заштитом само евентуално поправи материјално стање привредно слабијих, али је не обавезује да им зајамчи живот достојан човека.¹⁰⁴

У погледу регулисања економских односа несумњиво да је наведени Члан 26 Видовданског устава одлучујући, јер је прокламовао право и дужност државе да интервенише у привредним односима. С друге стране, устав следећи ову концепцију прокламује да се признаје слобода уговора у привредним односима „уколико се не противи друштвеним интересима.“¹⁰⁵

У погледу ове слободе уговарања Видовдански устав нема истоветну концепцију као и Вајмарски устав. Такође, Вајмарски устав прокламује „у привредном промету начело слободе уговарања“, али наглашава да ће ове слободе бити само „сагласно законима.“¹⁰⁶ Видовдански устав прихватио је другу концепцију, јер је прокламовао да се ова слобода не сме противити „друштвеним интересима“ али није одредио да ће се ограничења ове слободе прописати законом као што то чини Вајмарски устав.

Међутим, ова одредба члана 26 Видовданског устава се још разликује од Вајмарског устава и по томе што има у виду интервенцију државе ради „отклањања друштвених супротности“ док Вајмарски устав нема такве одговарајуће одредбе. Он додуше, у члану 151. став 2. прописује да се може употребити законска принуда, али „само за остварење

104

▫ Јовановић, 448-449.

105

▫ Члан 25. Видовданског устава

106

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11. aout 1919., Paris, 1920., article numero 151.

угрожених права или да се задовоље нужни захтеви општег благостања“, према томе, нема у виду отклањања друштвених супротности.

Елементе социјалне државе видимо највише кроз члан 27, који каже да се држава стара о следећим стварима:

- 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;
5.) о бесплатној лекарској помоди, бесплатном давању лекова и других средстава за чување народног здравља сиромашним грађанима.¹⁰⁷

. Овом одредбом Видовдански устав је унео ширу и прецизнију заштите матере и деце јер је прецизнији у одређивању заштите која је има увести док је Вајмарски устав прокламовао начело заштите матере и деце не прописујући прецизније ову заштиту већ обавезујући Рајх да ово питање реши установљавањем општег режима, осигурања са стварним учешћем осигураника.¹⁰⁸

Даљи развитак социјално-економских права прати члан 32., који каже:

„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

107

▫ Члан 27. Видовданског устава

108

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11. aout 1919., Paris, 1920., article numero 161.

признања. Законом ће се уредити питање о оспособљавању инвалида за рад, и о васпитању ратне сирочади за рад и живот.“¹⁰⁹

За разлику од Вајмарског устава који не говори о заштити инвалида и ратом погођених чланова породице, Видовдански устав је прокламовао ову заштиту. Друго је питање зашто ово начело у пракси стварно није поштовано.

Даље можемо наводити да је лихварство (зеленаштво) сваке врсте забрањено у члану 36.¹¹⁰ „да се „феудни“ односи сматрају правно укинутим даном ослобођења од туђинске власти у члану 42¹¹¹. и да ће се питање експропријације великих поседа и њихове раздеобе у својину онима који земљу обрађују уредити законом што је било зајемчено чланом 43.“¹¹²

Карактеристична за ову врсту људских слобода и права била је одредба чл. 37. Видовданског Устава, према којој је својина зајемчена, али њена употреба не сме да штети целини, чиме је истакнуто да својина има и социјалну функцију.¹¹³

У погледу својине Видовдански устав је инспирисан идејом друштвене солидарности, стога је прописивао: „Својина је зајемчена, из својине проистичу и обавезе. Њена употреба не сме бити на штету целине. Садржина, обим и ограничења приватне својине одређује се законом. Експропријација приватне својине у општем интересу допуштена је на основу закона уз правичну надокнаду.“¹¹⁴

109

▣ Члан 32. Видовданског устава

110

▣ Члан 36. Видовданског устава

111

▣ Члан 42. Видовданског устава

112

▣ Члан 43. Видовданског устава

113

▣ Члан 37. Видовданског устава

114

Вајмарски устав прокламује да је својина зајемчена уставом, а да „њена садржина и њене границе произилазе из закона.“¹¹⁵ Експропријацији се може приступити, али „само у корист заједнице и на основу законских овлашћења...и под условом правичног обештећења ако закон Рајха друкчије не одређује.“¹¹⁶

Већ је указано да је ова одредба одраз идеје друштвене солидарности, али се такође истицала да је стога што је власник по уставу био дужан да води рачуна о интересима целине и да употреба приватне својине на штету целине била уставом забрањена, ова својина у ствари није више представљала једно апсолутно неограничено право, већ је од чисто личног права, претворена у једну мешавину личног права и социјалне функције. Видовдански устав није био довољно прецизан када је прописао да употреба права својине „не сме бити на штету целине“, јер је заиста било тешко одредити шта се подразумевало под интересом целине, стога је исправно већ указано да је и по члану 37 Видовданског устава својина још увек лично право и да још није била преображена у социјалну функцију.¹¹⁷

Одредба Видовданског устава која је утврдила начела опорезивања приликом наслеђивања увела је извесно ограничење права својине које је у ствари начелно било уперено против привредно јачих. Наиме, Видовдански устав је прописивао: „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“¹¹⁸.

¹¹⁵ Члан 37. Видовданског устава

115

¹¹⁶ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 153.

116

¹¹⁷ Kandić, 329-330.

117

¹¹⁸ Јовановић, 450-452.

118

¹¹⁹ Члан 39. Видовданског устава

Вајмарски устав има такође сличну одредбу, али сажетију јер је прописивао: „Право наслеђа је зајемчено према прописима грађанског устава. Удео државе у наслеђима одређују закони“¹¹⁹.

Видовдански устав посебно је штитио својину јер је прописивао: „Узимање коморе и осталих потреба за војску врши се само уз правичну надокнаду“¹²⁰. Вајмарски устав нема такве изричите одредбе, али с обзиром да је и по члану 153 својина зајемчена свакако да се имала у виду и таква накнада коју предвиђа.

Видовдански устав укида фидеикомисе (Fideikommisse) у члану 38. став 1.¹²¹ и феудалне поседе у члану 42.¹²², док Вајмарски устав о фидеикомисима и феудалним поседима нема никакве одредбе. Видовдански устав је сажетом одредбом укинуо фидеикомисе једноставно прописујући: „Фидеикомиси се укидају“. За укидање феудалних односа Видовдански устав је био детаљнији па је стога прописивао: „Феудални односи смтрају се правно укинати даном ослобођења од туђинске власти. Уколико су где пре тога рока почињене неправде разрешењем феудалних 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 државних земаља, неплаћајући сами за то никакву одштету, и имају се убаштинити“.

Устав је још у Члану 43 прописивао да ће се „Експроприсање великих поседа и разделеба њихова у својину онима који земљу обрађују“ уредити законом и одредио још

119

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 154.

120

▫ Члан 40. Видовданског устава

121

▫ Члан 38. Видовданског устава

122

▫ Члан 42. Видовданског устава

извесна начела по којима ће се ова раздеоба вршити, посебно прописивао да ће при „насељавању“ као и при раздеоби експроприсаних земљишта“ првенство имати „потребити ратници који су се борили за ослобођење...“¹²³

Укидање фидеикомиса као и феудалног поседа била је мера коју је Видовдански устав увео против великог поседа јер је и циљ устава био спречавање већих породичних имања.¹²⁴

Овим својим одредбама Видовдански устав се разликује од Вајмарског устава који нема одговарајуће одредбе. Вајмарски устав не говори о експроприсању великих поседа и раздеоби ових поседа у својину онима који земљу обрађују, једино у Члану 153 став 2 говори о експропријацији уопште, којој се може „приступити само у корист заједнице и на основу законских овлашћења.“¹²⁵

Видовдански устав, опет по угледу на Вајмарски устав, предвиђа установљење Привредног савета за израду „социјалног и привредног законодавства“ у свом члану 44., препуштајући ближе одредбе о његовом саставу и надлежности закону.¹²⁶ Тај орган као врста професионалног, а не политичког парламента, имао би дужности једне стручне законодавне комисије, не би био поред Краља и Скупштине трећи чинилац у законодавству.¹²⁷ Вајмарски устав је више места дао улози и надлежности Економских

123

▫ Члан 43. Видовданског устава

124

▫ Јовановић, 456-457.

125

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 153.

126

▫ Члан 44. Видовданског устава

127

▫ Слободан Јовановић, *Уставно право краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, Службени лист, Досије Београд, 1924, стр. 448-449.

савета, срезова и Економском савету Рајха па је чак прописивао да Влада Рајха „пре подношења предлога закона о социјалној и економској политици који су од начелног значаја...мора предлоге дати на мишљење Економском савету Рајха.“¹²⁸

Видовдански устав посебну пажњу посвећује националном задругарству стога је прописивао у члану 29.: „Држава материјално помаже национално задругарство. Исто тако држава материјално помаже и остала национална привредна удружења која не раде за добит. Таквим задругама и таквим привредним удружењима, односно њиховим савезима даје се у кругу њихових послова под иначе једнаким условима првенство пред осталим приватним предузећима. Донеће се Закон о задругама који ће важити за целу земљу.“¹²⁹

Стављање ових задруга под нарочиту заштиту државе имало је свој одређени циљ. Према речима Слободана Јовановића: „Кроз задругарство уставотворац помаже опет »привредно 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 протвитежу капиталистичким удружењима која покреће само лични рачун и тежња за добит и која с тога уносе у цело друштво један јнострано трговачки, готово шићарцијски дух“.¹³⁰

Вајмарски устав није имао сличне одговарајуће одредбе једино што је прописивао јесте следеће: „Набавне и производне и потрошачке задруге и њихови савези на њихов захтев морају се укључити у колективну привреду водећи рачуна о њиховом статусу и њиховим особеностима.“¹³¹ Ово укључивање задруга у колективну привреду по

128

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 165.

129

▫ Члан 29. Видовданског устава

130

▫ Јовановић, 448-449.

131

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 156.

Вајмарском уставу могло је бити „у случају хитне потребе државе.“¹³² Видовдански устав је по свом начелном ставу у погледу заштите задругарства више имао у виду заштиту задругарства него Вајмарски устав.

Видовдански устав је посебно прописивао у члану 30.: „Нарочитим законодавством уредиће се пољопривредно обезбеђење.“¹³³

Вајмарски устав нема истоветну одредбу, али начелно је ово питање регулисао на сличан начин јер је прописивао: Независну средњу класу у пољопривреди, занатству и трговини, дужни су да потпомажу законодавство и управа. Она се мора заштити од претераних дажбина и ишчезавања.¹³⁴

У погледу шумских комплекса Видовдански устав је прописивао: „Приватни велики шумски комплекси, експропришу се по закону и прелазе у својину државе или самоуправних тела. Закон ће одредити уколико велики шумски комплекси могу бити својина других јавно- правних тела која већ постоје или ће се образовати.“¹³⁵

Вајмарски устав није имао у виду ово питање нити помиње шумске комплексе, једино што је прописивао: „Сва богатства земље и у земљиној утроби, као и све природне силе које се могу привремено користити, налазе се под надзором државе; приватна регална права морају се законодавним путем пренети на државу.“¹³⁶ С друге стране, Вајмарски устав је као што је већ споменуто прописивао да се може приступити експропријацији у

132

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 156.

133

▫ Члан 30. Видовданског устава

134

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 164.

135

Члан 41. Видовданског устава

136

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 155.

корист заједнице на основу посебног законског овлашћења. Очигледно је да се у питању регулисања великих шумских комплекса Видовдански устав такође разликује од Вајмарског устава.

Видовдански устав још прокламује да је зајемчено у члану 33: „Право радника на организовање ради постигнућа бољих радних услова.¹³⁷“ У правној литератури поводом Видовданског устава истицано је да је у Уставотворној скупштини приликом претресања овог организовања радника јасно истицано: да се радницима не мисли признавати право штрајка као уставно право.¹³⁸

Право на штрајк радника није имао у виду ни Вајмарски устав међутим, исправно је истакнуто да по Видовданском уставу штрајк није био уставом забрањен. По овом гледишту право на штрајк могло је бити признато под извесним условима путем обичног законодавства. Међутим друштвена стварност је показала да је радничка класа умела да извојује ово своје право у предратној Југославији.

У погледу заштите породице Видовдански устав утврдио је начело „Да брак стоји под заштитом државе.“¹³⁹ Таква одредба постоји и у Вајмарском уставу само што он подвлачи још и једнакост права оба пола.¹⁴⁰

Поред тога Вајмарски устав за разлику од Видовданског устава још изричито посебно прокламује да ће законодавство бити дужно да „обезбеди ванбрачној деци исте услове

137

▫ Члан 33. Видовданског устава

138

▫ Јовановић, 450.

139

▫ Члан 28. Видовданског устава

140

▫ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 119.

телесног, моралног и друштвеног развоја као и законитој деци.¹⁴¹ Заштиту матере и деце има у виду и Видовдански и Вајмарски устав.

Видовдански устав је посебно још прописивао да се законодавством још регулише заштита лица поморског занимања тако да је у Члану 34 прописивао: „Поморству и морском рибарству обратиће се нарочита пажња“. „Нарочитим законом уредиће се обезбеђење лица поморског занимања за случај болести, изнемоглости, старости и смрти.¹⁴²“ Вајмарски устав из познатих разлога нема одговарајућу одредбу која би посебно прокламовала заштиту лица поморског занимања.

Видовдански устав је по узору на Вајмарски устав како се види из изложеног увео у наше право нови појам социјалних и економских права. Несумњиво да је основна тежња обезбеђење индивидуалистичког гледишта, али се осећа извесна жеља за солидаристичким схватањем друштва. С једне стране, извесним одредбама, тежи се отклањању сувише јаких друштвених разлика, али с друге стране исправно је истицано да се: „Видовдански устав више бавио мерама у корист нижих редова него што се бавио мерама на штету виших редова.“

Међу његовим мерама против виших редова, најенергичније су мере против великог поседа, али вредно је пажње да Видовдански устав који је у борби против великог поседа ишао до експроприсања није ништа предузимао противу великог индустријског предузећа. На главном пољу свога рада, у индустрији, капитализам је остао поштеђен.

У Видовданском уставу нема ниједне од оних одредаба које би омогућавале и припремале претварање тадашње индивидуалистичке привреде у колективистичку.

Нема на пример одредаба о радничком праву надзора и сарадње у управи предузећа, нити о претварању привредних предузећа у предузећа државе самоуправних тела, радничких задруга. Осим узимања великих шумских комплекса у државну, односно

141

¹⁴¹ La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919, Paris, 1920., article numero 121.

142

¹⁴² Члан 34. Видовданског устава

самоуправну својину, других примера национализације не налазимо у Видовданском уставу.

Социјални део Видовданског устава своди се на ово: Створити на селу мали посед, заштитити у варошима радничко становништво, иначе задржати индивидуалистички поредак. Уколико, са заштитом радничког реда уноси у привредни поредак једно шире социјално гледиште, Видовдански устав чини уступке социјализму; ипак зато његова основна начела о привредном уређењу друштва он одбацује.¹⁴³

Текстуалним упоређивањем одредаба Видовданског и Вајмарског устава произлази да је Вајмарски устав шири и обухватнији у материји коју је регулисао, мада је и Видовдански устав многа питања оставио отворена и нерешена што је разумљиво јер цео одељак не представља једну целину и један систем који би трасирао једну дугорочну социјалну политику.

Садржина трећег одељка Видовданског устава, управо одражава постојећу поларизацију у друштвеном и политичком животу новостворене југословенске државе. Но ипак у устав је ушло само оно што је Владина већина сматрала опортуним да уђе. Методом притиска и директним погодбама Владина већина је у трећем одељку, у великој мери, унела своје погледе и ставове о социјално економској проблематици. Напротив Вајмарски устав који је истакао само основна начела, економске и социјалне политике надовезивао се и произилазио из целокупне садржине устава као саставни део једне целине и једног система.¹⁴⁴

Поглавље о социјално-економским одредбама у Видовданском уставу обухвата 23 члана и издвојено је као посебан трећи одељак устава. Заправо, материјал регулисан овим одељком може се по нашем мишљењу поделити у три групе:

- 1) прву групу чине одредбе о економским односима

143

▫ Јовановић, 459.

144

▫ Кандић, 334-335.

- 2) друга је одредба о аграрној реформи
- 3) трећа група су одредбе о социјалној заштити

Одредбе о економским односима и аграрној реформи се не могу стриктно одвојити јер чине једну целину и третирају превасходно својинске односе.

У нашој историографији и политичкој литератури једнодушна је оцена да је ово поглавље рађено по Вајмарском уставу, односно да су политичке странке које су у својим нацртима устава унеле ово поглавље имале у виду Вајмарски устав.

Неке су скоро дословно, као Југословенски клуб, пренеле одредбе Вајмарског устава, а друге су мање или више користиле идеје и одредбе овог устава наглашавајући поједине одредбе сходно своме политичком програму.

Земљорадничка странка (која је заједно са Социјалдемократском и Југословенским клубом, највише допринела уношењу ових одредаба у устав) највећу пажњу поклонила је аграрном питању што је разумљиво с обзиром да је основна оријентација земљорадничке странке да уставним путем омогући успешно спровођење аграрне реформе и на тај начин реши многа материјална питања сеоског становништва.

Социјално-економски програм земљорадничке странке је једностран па чак и по питању аграрне реформе у основи погрешан, јер је она решење аграрног питања видела у својеврсној буржоаској држави у којој би приватна својина била ограничена, али не и укинута. Сматрала је да је аграрно питање сложеније од радничког и зато га је истицала у први план, међутим, његово решење није видела у заједничкој борби са радничком класом, чиме је објективно нанела велику штету револуционарно расположеном сеоском становништву, за које и најрадикалније решење аграрног питања у револуционарној ситуацији створеној после октобарске револуције није било оптимално решење без промене социјалне базе.¹⁴⁵

145

¹⁴⁵ Стенографске белешке уставотворне скупштине, сед. XIX, 20. 4.1921., сед. XXIV, 26 .5.1921.; сед.. XXVI, 9. 5. 1921.

Међутим, већина прокламованих слобода и права, нарочито политичких, била је суспендована обичним законима. По Ратку Марковићу, ово је једна од великих правних мањкавости Видовданског устава, а ми се са овом тврдњом можемо сложити, али и донекле разумети тадашњу политичку праксу која је осликавала једну нехомогену политичку заједницу, са недовољно развијеном демократском културом. Карактеристичан по оваквим суспензијама био је Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 2.августа 1921., који је поред „Обзнане“ донете пре доношења Видовданског Устава (29.12.1920.год.) био најзначајније средство у борби против Комунистичке партије и њених чланова и симпатизера ¹⁴⁶

VII Политички нацрти уставних решења

146

¹⁴⁶Ратко Марковић, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 162-163.

Социјалдемократска странка у изборном прогласу, а касније у свом преднацрту устава, и уставној дебати посебну пажњу посветила је социјално-економским одредбама. Она је у поменутим документима истакла познате реформистичке ставове друге интернационале о „ширем урастању капитализма у социјализам“, при чему је посебно подвукла улогу и утицај државе у регулисању економских односа.

Инсистирала је на социјалној привреди у којој би дошло до социјализације крупних индустријских предузећа и активне улоге радника у управљању предузећима.

О аграрном питању ставови социјалдемократске странке могу се свести на неколико основних: национализација земље која не би обухватала ситне поседнике, с обзиром да су они основни произвођачи; нису били за плаћање одштете бившим феудалцима и великим земљопоседницима за експроприсану земљу, а нарочито су били одлучни противници давања одштете власницима за крупне земљишне поседе, макар одштету платила и држава јер по њиховом мишљењу, одштету би *de facto* у облику пореза и приреза платило сеоско становништво; сматрали су да држава треба да заштити нове власнике земљишних поседа од пауперизације, обезбеђивањем основних средстава за производњу и отварањем земљорадничких кредитних завода у којима би сељаци под повољним условима добијали кредите.¹⁴⁷

Једном речју социјалдемократи су били поборници друкчије социјалне базе у којој ће према речима истакнутог представника ове странке Недељка Дивца „владати заједница средстава за производњу и заједница средстава за потрошњу“. На плану социјалне заштите социјалдемократи су већ у свом програму прокламовали основне принципе и мере социјалне заштите које су касније унели у свој нацрт устава. У уставној дебати настојали су да поправе трећи одељак предлажући већи број амандмана из области радничког законодавства и радничког осигурања. Социјалдемократи нису били задовољни трећим

147

¹⁴⁷ Стенографске белешке уставотворне скупштине, сед. XVIII, 15.4. 1921., сед. XLI, 28. 5. 1921.

одељком како је конципиран Пашићевим нацртом, па су тражили да се поново врати уставном одбору на ревизију, што наравно у Скупштини није усвојено.¹⁴⁸

Републиканска странка је такође кроз свој нацрт устава изнела своје погледе и ставове о овој материји, но неки посланици републиканске странке отишли су даље у уставној дебати у својим предлозима постављеног програма у нацрту устава. Судбина овог нацрта устава била је иста као и осталих, међутим, неке одредбе из њега ушле су у пројекат Пашићевог нацрта после дискусије у уставном одбору. Значајно је да републиканска странка социјално-економски програм није одвајала од политичког програма.¹⁴⁹

Они су као и Југословенски клуб били протагонисти солидаристичке и кооперативне привреде у којој би задругарство добило посебно месзто. Залагали су се за национализацију „свих природних богатстава и великих финансијских и економских институција које су у приватним рукама.“¹⁵⁰

И поред тога нису били за укидање приватне својине, јер приватно-сопственичке односе републиканска странка није повезала са класним односима. Били су поборници државне интервенције на економском плану.

У овако конципираној привреди републиканска странка видела је и решење аграрног питања. Истичући принцип „општенародне земљишне својине“ и права да земљу поседују само они који је обрађују или ће је обрађивати, *de facto* су били поборници очувања средњег и ситног земљишног поседа за чију заштиту су се и залагали. На плану

148

▫ Ibid.

149

▫ Михаило Илић, *Економско- социјални програм југословенске републиканске странке*, Република, Београд, 1922, стр. 59

150

▫ Стенографске белешке Уставног одбора седнице 14.02.1921.

социјалне заштите тражили су: утврђивање радног времена (осмочасовно радно време) и минималног дохотка радницима за обављени посао, који не може бити испод „минимума довољног за живот“; специјалну заштиту деце и жена у индустрији; обезбеђење пензија најамним радницима у варошима и селима који због старости или болести нису у стању више да раде; осигурање од несрећних случаја и беспослице за све раднике у индустрији, трговини, земљорадњи.

Новина је била и захтев за организовање арбитраже за отклањање сукоба између радника и капиталиста. Интерес и прогресивна оријентација републиканске странке за ову материју може се донекле објаснити чињеницом, што је углавном била странка ситне буржоазије и лево оријентисаних грађанских интелектуалаца. Међутим суштина њихових предлога је ипак реформистичка и палијативна, без дубљих промена социјалне базе. Републиканска странка није била задовољна трећим одељком Пашићевог нацрта устава па је предлагала да се врати уставном одбору на поновно разматрање.¹⁵¹

Југословенски клуб, односно Југословенска људска странка изражавала је расположење словеначке буржоазије, иако је себе називала пролетерском партијом.

Ова у основи клерикална странка на економском плану залагала се за хришћански социјализам.

Истицали су начело друштвено-корисног рада, и слободу рада, уколико се не противи друштвеним интересима. Захтевали су оснивање радничких већа у предузећима, са правом да одлучују о свим стварима које се тичу радничких интереса; учешће произвођача у подели производа.

У њиховим предлозима о аграрним односима и аграрној реформи дошла су до изражаја хришћанско-солидаристичка схватања о социјализованој привреди. Истакли су начело да земљу добијају само они који је обрађују.

151

▫ Kandić, 323-324.

Задругарство у једној социјализованој привреди добило би посебно место, зато га треба обезбедити, уставним путем. Са тог аспекта су били заинтересовани за судбину великих поседа.

Залагали су се за одређивање максимума земљишног поседа, јер уколико се то не би учинило, аграрна реформа не би до краја била спроведена, па би се проблем поновне расподеле поставио као акутан после једне или две деценије. Њихови захтеви на социјалном плану нису отишли даље од социјалних права радника предвиђених Вајмарским уставом.¹⁵²

Хрватски народни клуб као једина хрватска политичка странка која је узела учешћа у уставној дебати о нацрту Видовданског устава, припадала је такође групи умеренијих буржоаских партија по неким демократским ставовима које је изнела у свом нацрту устава и уставној дебати.

Истина, она се није много бавила овим питањима. За њу су била далеко важнија уставна питања: политичко уређење и национално питање. Међутим, као и Југословенски клуб, и они су имали савременију концепцију економских односа. У том смислу настојали су да у устав уђу одредбе које ће будућем законодавцу дати директиву о постепеној социјализацији привреде.¹⁵³

Полазећи од тога они су и решење аграрног питања видели не у традиционалној капиталистичкој привреди већ у делимично социјализованој. Стајали су на становишту да земља припада онима који је обрађују па према томе не треба дозволити експлоатацију радне снаге.

Залагали су се и за укидање феудалних односа и кметства. Увођење и проширење задругарства; обезбеђење минимума сељачког поседа над којим не може да се извршти егзекуција. Посебно су били заинтересовани за Члан 43 који се односи на крупне

152

¹⁵² Kandić, 324-325.

153

Ibid.

земљишне поседе. Истицали су потребу задржавања крупних поседа на којима би се организовала капиталистичка производња. Доследни начелима колективне и делимично социјализоване привреде које су истакли у свом нацрту они су у уставној дебати били поборници осигурања за случај несреће, незапослености, старости и др.¹⁵⁴

Народни клуб, као и све поменуте политичке странке наглашавајући улогу државе у економским односима и имајући у виду социјализацију привреде предлагали су стварање посебног тела-економског савета, односно економске скупштине које би расправљало о многим питањима из домена економске политике мада су се поменуте политичке странке разликовале у погледу начина организовања овог тела.

Из горе наведених ставова политичких странака према трећем одељку Видовданског устава може се запазити да није било великих разлика у третирању ове материје. Било је извесних нијанси у прилажењу овим питањима, али је за све заједничко да су то мање или више реформистичке странке које су виделе разрешење супротности капиталистичког друштва у палијативним решењима и мерама које би у једном моменту могле задовољити један део сеоске сиротиње и радника, али не и побољшати њихов положај у целини.

Комунистичка партија Југославије није поднела посебан нацрт уставном одбору, јер у постојећим политичким односима није могла ни очекивати да се озбиљно дискутује о његовом нацрту устава. Уосталом, у више махова у уставној дебати комунистички посланици су истицали овај разлог као аргумент због чега нису поднели нацрт устава. Но и поред тога комунистички посланици су веома активно учествовали у уставној дебати о овим суштинским питањима устава износећи своје принципијелне ставове и погледе.

Још на конгресу уједињења када је створена Социјалистичка радничка партија комуниста 1919. године. у акционом програму партије дата је платформа и одређене смернице деловања партије у оквирима капиталистичких друштвених односа. У програму

посебна глава посвећена је социјалним питањима, а на конгресу уједињења донета је и резолуција о аграрном питању.¹⁵⁵

Приватна својина по програму стављена је под контролу радничких стручних организација, радничких комора и привредне инспекције (које би бирали радници и имали своје предстванике у њој).

У резолуцији о аграрном питању предвиђено је раскидање феудалних односа и поделе земље сељацима бившим закупцима без икакве накнаде, стављање на располагање „пољопривредног инвентара и средстава за подизање кућа и пољопривредних стаја на рачун крупних капиталиста, капиталистичких удружења и банака“, али нису били за социјализацију крупних капиталистичких поседа са мотивацијом да се социјализам не може делимично остварити у оквиру капиталистичког поретка.¹⁵⁶

У погледу социјалне заштите радника програм предвиђа низ значајних мера као што су:

- 1) осмочасовно радно време
- 2) за децу испод 16 година и тешке професије и шесточасовно
- 3) забрана рада за децу испод 14 година,
- 4) минимална надница
- 5) слобода радничког организовања (законско право штрајка и бојкота и признање синдикалних организација као законитих представника радника)
- 6) гарантовање исхране радницима (који ће се снабдевати из јавних магацина и кооператива)

155

▫ Историјски архив КПЈ, II, 1949, стр. 14-16.

156

▫ Ibid.

7) обавезно осигурање свих радника за случај болести, повреде, смрти, порођаја, незапослености, изнемоглости и старости

8) заштита инвалида и стварање инвалидског фонда

9) подизање и васпитање ратне сирочади и стварање „Фонда сирочади“

Средства за „Фонд сирочади“ би се прибавила од конфискованих, црквених, манастирских и вакуфских имања и трајних пореза на имања и капитал и др.

На Вуковарском конгресу 1920. године формулисан је програм партије и одређени су непосредни задаци у политичкој активности око Видовданског устава.

У Вуковарском програму партије истакнути су основни принципи социјалистичких друштвених односа који се могу остварити рушењем капиталистичког друштва и освајањем политичке власти од стране пролетеријата.

Социјално-економска садржина овог програма, има у виду нову совјетско-социјалистичку Југославију у којој би била извршена национализација земље која не би обухватила имовину средњих и ситних сељака, индустрије, банака, спољне и унутрашње трговине, контрола производње и потрошње, увођење радничке контроле и учешће радника у управљању преко привредних совјета.

Совјети би организовали производњу и вршили расподелу добара у социјалистичкој економији; постојала би обавеза рада за све чланове друштва који су били способни за рад.

Аграрно питање по програму Вуковарског конгреса такође је могло бити потпуно решено у складу са истакнутим принципима о национализацији и експропријацији земље. Кооперативни начин обрађивања у пољопривреди добио би значајно место мада су и по програму Вуковарског конгреса ситни и средњи сељаци могли имати своје индивидуалне парцеле замљишта. У погледу социјалне заштите вуковарски програм је у скраћеном обиму углавном поновио одредбе акционог програма из 1919. године.¹⁵⁷

Уставотворна скупштина Краљевине СХС, напротив, донела је устав (Видовдански устав) који је удовољио само оним југословенским национално-политичким снагама које су, захтевајући бескомпромисно брисање историјских традиција и разлика у уређењу државе, тражиле не само унитарну већ и централизовану државу. Тиме су били одбачени како уставни нацрти који су предлагали државу федеративног типа (као нпр. нацрти Хрватске Заједнице и Југословенског Клуба) тако и покушаји да се, попут Вајмарске Републике, југословенска држава организује као унитарна, али са више или мање самосталним историјско-политичким територијалним јединицама. По питању социјално-економских права Видовдански устав је остао „мртво слово на папиру.“ У пракси, социјални положај радника и сељака био је гори из године у годину.

VIII Уставно-политички дискурс у дневним новинама „Политика“ за време доношења Видовданског устава

У дневним новинама „Политика“¹⁵⁸ (нема потисаног ауторства испод текстова, сву одговорност сносили су тадашњи уредници Миомир Миленовић и Јован Тановић) у броју 4733. објављеном 29.6.1921. наводи се следеће: „Док је велики део званичног и незваничног Београда хитао уз заставе да у Саборној цркви ода пошту сенима видовданских хероја, дотле је за други део Београда Конституанта постала место на којем је концентрисана сва пажња. Велика гомила света – оних који обично не стигну да дођу до улазнице – посела је тротоаре око улаза у Конституанту. Устав, хоће ли бити изгласан, како и кад? То су мисли и питања која су струјила кроз нервозну масу. Ипак настао је застој, у

158

<http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/P-2484-1921> , приступљено 29.12.2014.

последњем тренутку, пред сам почетак седнице, муслимани из јужних крајева изјавили су да неће гласати за Устав ако се не испуне њихови захтеви: да добију писмене гаранције да ће бити и извршено што им је обећано. Настао је критичан тренутак: цео Устав је дошао у питање. Пашић се обратио тада земљорадницима. Саопштио им је поступак муслимана из јужних крајева и молио их да спасу Устав- да гласају за њега. Они су на то и пристали: изјавили су да ће за Устав гласати ако муслимани изневере, а надају се да ће у том случају њихови, земљораднички захтеви бити усвојени. Обезбеђен том изјавом, господин Пашић је могао мирно да преговара са муслиманима који су се онда задовољили овим што им је раније било дато. “

У истом броју наводи се и : „Јуче у подне десио се у ресторану хотела Македонија један случај који јако карактерише политичке прилике у нашој држави. Господин Никола Дивљан, земљораднички посланик из сарајевског котара гласао је јуче у Конституанти за осми одељак Устава. Чедо Станковић, Јово Поповић и Миле Балабан, земљораднички посланици дошли су у подне да протестују против тога. Дивљан им је одговорио: „Ја не могу гласати за поцепаност већ за јединство. Ви сте у својим захтевима тражили да се не означаје број становника по областима, а то значи : Хрватска једна покрајина, друга Босна, трећа Србија.“ На то су му његови другови казали: „Ти мораш гласати против Устава иначе ћемо те убити.“ „Убијте!“, одговорио је мирно Дивљан. „И Аустријанци су ме хтели убити и 1908. и 1914. године, па ми је Бог спасао живот.“

После тога пришао му је господин Чедо Станковић и ударио га песницом у лице. Кад су то видели, присутни грађани умешали су се у ту препреку и одбранили господина Дивљана од нападача.

Оно што нам пада у очи јесте да и када бисмо данас читали о „нашим политичким приликама“, вероватно не бисмо имали много различите текстове за читање.

IX Закључне напомене

У античком добу говорило се да је и лош закон бољи од законске немаштине. Да ли је Видовдански устав био добар или лош тешко је објективно одговорити са дистанце од готово једног столећа.

Притом, као што смо већ навели, део скупштинске архиве је уништен и могуће је сагледати чињенице само на основу једног дела сачуваних података.

Неминовно је да устави никада не одговарају свима, али остала је енигма коме је заправо Видовдански устав највише одговарао? Да ли је тзв. снага централистичког лобија у Београду блиска двору желела да на себи својствен начин направи ново државно уређење које би одговарало само једном делу становништва или су хрватске, словеначке, муслиманске стране тако окарактерисале овај највиши правни акт из разлога зато што они нису били на тој позицији, остаје питање без конкретног одговора.

Такође, и припадници, и симпатизери КПЈ били су против оваквог државног устројства из разлога који нису били уско националистички.

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

Чињеница је да је утицај Вајмарског устава у многим деловима Видовданског устава оставио највећег трага, пре свега у одељку о социјалним и економским правима, али не треба заборавити ни тежње ни идеје Стојана Протића и других тадашњих властодржаца који су предлагали нпр. белгијске, енглеске и друге моделе и нацрте или делове устава.

Све ово јесте доказ да су наши уставописци од нашег првог, Сретењског устава, за који се говорило да је „француски расад у турској шуми“, па до дана данашњег били под утицајем развијенијих правних и политичких система и да су неретко преузимали одредбе њихових устава и касније их прилагођавали нашим социо-економским приликама. У том смислу, Видовдански устав није изузетак. За историчаре, правнике и политикологе он ће и даље представљати плодно тле за истраживање, по нашем мишљењу, не толико због своје правне оригиналности, колико због оних политичких расправа које су му претходиле, начина његовог усвајања, политичког живота за време његовог трајања, као и нада све по начину његовог укидања. Све у свему, Видовдански устав остаје споменик једног времена, једне епохе, али и слободно можемо рећи, приручник за упознавање менталитета балканских народа.

Х Литература:

1.Књиге и чланци:

- 1) Аврамовић Сима, *Опита правна историја-стари и средњи век*, Правни факултет у Београду, Београд, 2000.
- 2) Анђеј А., *Европски уставни и политички живот XX века*, Зборник-Европска цивилизација, аутор зборника Кожмински Мачеј, Службени гласник, Београд, 2009.

- 3) Aubry Maurice, *La Constitution Prussienne du 30 Novembre 1920*, La vie universitaire, Paris, 1922.
- 4) Burdeau Georges, *Traite de science politique*, II (L'Etat}, Revue francais de science politique, Paris, 1967.
- 5) Вотсон Алан, *Правни транспланти*, Правни факултет, Београд, 2000.
- 6) Danić Danilo, *Ustav Nemačke republike s pogledom na modernu demokratiju*, Arhiv za pravne i društvene nauke, XXIV br. 6, Beograd, 1924.
- 7) Dareste Francois Rodolphe et Dareste Pierre, *Les constitutions modernes*, I, A.Challamel, Paris, 1928.
- 8) Finkelman Paul, *Legal change, Legal transplants and Scholarship of Alan Watson*, foreword for book *Society and legal change* (second edition), by Alan Watson, Temple University Press, 2001.
- 9) Eirini Elefthenia Galinou, *Legal borrowing: why some legal transplants take a root and others fail*, Comparative Labor Law and Policy journal, Vol. 25. Issue 3., Chicago
- 10) Ђорђевић Срђан, *Уставу кроз пручу*, Гласник права, Год. IV , бр.3, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2013.
- 11) Зрнић Лука, *Видовдански устав и преуређење државе и друштва са писмом Шантића, Драшковића, парискога Тана и Обзаном у прилогу*, штампарија Свети Сава, Београд, 1927.
- 12) Илић Михаило, *Економско социјални програм југословенске републиканске странке*, Република, Београд, 1922.
- 13) Јанковић Драгослав, *Југословенско питање и Крфска декларација*, Савремен администрација, Београд, 1967.
- 14) Јовановић Слободан, *Моји савременици*, Беокњига, Београд, 2014.
- 15) Јовановић Слободан, *Уставно право краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Службени лист, Досије Београд, Београд, (1924.), 1995.
- 16) Јовичић Миодраг, *Устав и уставност*, Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2006.
- 17) Kandić Ljubica, *Socijalno- ekonomske odredbe Vidovdanskog ustava i Vajmarski ustav*, Zbornik radova III - Recueil des travaux III, Pravni fakultet u Novom Sadu, Zavod za naučnoistraživački rad, Novi Sad, 1969.

- 18) Кузмановић Рајко, *Излагање на промоцији књиге Уставни развој Југославије Јанка Ницовића*, одржаној 11. новембра 2013. год. на Коларчевом народном универзитету у Београду, STRANI PRAVNI ŽIVOT, 3/2013, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013.
- 19) Lasal Ferdinand, *O suštini ustava*, Srpska socijaldemokratska stranka, Davidovič, Beograd, 1907.
- 20) Loewenstein Karl, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, Springer, Berlin, 1959.
- 21) Loveman Brian, *The Constitution of Tiranny: Regimes of exception in Spanish America (Pitt Latin American)*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1994.
- 22) Марковић Ратко, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1982.
- 23) Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2008.
- 24) Марковић Ратко, *Видовдански устав*, Српска енциклопедија, Том II, В-Вшетечка, Матица српска, САНУ, Завод за уџбенике, Нови Сад-Београд, 2013.
- 25) Мрђеновић Душан, *Устави и Владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941)*, Иро-нова књига, Београд, 1988.
- 26) Николић Павле, *Излагање на промоцији књиге „Уставни развој Југославије“ Јанка Ницовића*, одржаној 11. новембра 2013. год. на Коларчевом народном универзитету у Београду, STRANI PRAVNI ŽIVOT, 3/2013, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013.
- 27) Ницовић Јанко, *Уставни развој Југославије*, књига 1, Ирва инвестиције доо, Београд, 2013.
- 28) Popović Obradović Olga, *Stvaranje Jugoslavije 1918.*, Naučna Knjiga, Beograd, 1989.
- 29) Popović Obradović Olga, *Sličnosti državno-pravnog položaja pokrajina po ustavnom nacrtu Stojana Protića (1920. god.) i zemalja po Vajmarskom ustavu (1919. god.)*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1986., br. 1-3.

- 30) Протић Стојан, *Нацрт Устава по предлогу Стојана М. Протића, министра припреме за Уставотворну скупштину, дефинитивни текст, после дискусије са комисијом, са додатком: Нацрт Устава израђен од уставне комисије*, Издање књижаре Геце Кона, Београд, 1920.
- 31) Протић Стојан, „Владин предлог Устава-једна критика од Стојана М. Протића, Издање трговине хартија „Пантић и друг“, Београд, 1921.
- 32) Savinji Fridrih Karl Fon , *Zakonodavstvo i pravna nauka*, CID; Podgorica, 1998., str. 33-40.
- 33) Sartori Đovani, *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica, 2001.
- 34) Sirotković Hodimir. „Radićev ustav neutralne seljačke Republike Hrvatske iz 1921. godine, RADOVI-Zavod za hrvatsku povijest, Vol. 32-33, Zagreb, 1999-2000.
- 35) Šehić Nusret, *Ustavne koncepcije i donošenje Vidovdanskog ustava 28. juna 1921. godine*, Sveske, broj 28-29, godina VIII, Institut za proučavanje nacionalnih odnosa, Sarajevo, 1990.
- 36) Charles de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, *Lettres persanes* (1721), ed. Edgar Mass, vol. 1, *Œuvres complètes de Montesquieu*, eds. Jean Ehrard et al. (Oxford: The Voltaire Foundation, 1998–), no. 78, with Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, 1.1.3
- 37) Toohey Lisa, *Transplanted Constitutionalism or Transplanted Constitutions? The Application of Transplantation Theory to Constitutional Reform'*, Constitutional Renewal in the Pacific Islands, Port Vila, Vanuatu 2005
- 38) Twining William, *Diffusion and globalization discourse*, Harvard International Law Journal, Vol. 47., number 2., Cambridge, 2006.

2. Архивски извори:

- 1) Стенографске белешке уставотворне скупштине, сед. XIX, 20. 4. 1921., сед. XXIV, 26. 4. 1921.; сед. XXVI, 9. 5. 1921.
- 2) Стенографске белешке уставотворне скупштине, сед. XVIII, 15.4. 1921. I сед. XLI, 28. 5. 1921.

- 3) Стенографске белешке Уставног одбора седнице 14.02.1921.
- 4) Стенографске белешке уставне скупштине седнице XXVII, 10.05.1921.
- 5) Историјски архив КПЈ, II, 1949.

3. Интернет извори:

- 1) http://ipf.rs/wp-content/uploads/2012/09/PRAVNI-TRANSPLANTI-Institut-za-pravo-i-finansije-www.ipf_.pdf (приступљено дана 29.12.2014.)
- 2) <http://scc.digital.bkp.nb.rs/document/P-2484-1921> (приступљено дана 29.12.2014.)
- 3) <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07329113.2004.10756300#.VLqOmMn2RqB>, (приступљено 17.01.2015.)
- 4) <https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&srctype=smi&srcid=3B15&doctype=cite&docid=40+S.+Tex.+L.+Rev.+351&key=dc32367a51adb676b706ff3aeb9af9a>, (приступљено 17.01.2015)
- 5) <http://www.anu.edu.au/polsci/marx/marx.html>, (приступљено 17.01.2015.)
- 6) https://books.google.rs/books?id=srEzMdMN-z0C&pg=PA319&lpg=PA319&dq=marksisti+tumanov&source=bl&ots=IGhDpwmk6I&sig=vMqWv5_wlJJm7s6bmV9lrYlvGc0&hl=sr&sa=X&ei=noq6VOCMEqf6ywOXqYC4Bw&ved=0CDEQ6AEwAw#v=onepage&q=marksisti%20tumanov&f=false, (приступљено 17.01.2015.)
- 7) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1989979, (приступљено 18.01.2015.)
- 8) <http://thelawdictionary.org/lockout/>, (приступљено 17.01.2015.)
- 9) <http://www.nshr.org.na/index.php?module=News&func=display&sid=119>, (приступљено 18.01.2015.)

4. Правни извори:

1. Видовдански устав, донет 28.06..1921.
2. Вајмарски устав, донет 11. 08 1919. (La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919)