

Проф. Др Владимир Ђурић¹

СРПСКО ВИЂЕЊЕ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА ПОСЛЕРАТНЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ И УПОРЕДНО ПРАВО

Апстракт: У раду аутор анализира српско виђење државног уређења државе која је требало да буде формирана после Првог светског рата и упоредноправне моделе које су српске политичке и интелектуалне елите разматрале током рата. Концепције уставне структуре кретале су се у широком распону од унитарне државе једног троименог народа, преко појединих елемената регионализма и асиметричног положаја појединих области, до федерализма по узору на немачки, швајцарски или амерички модел, па чак и до модела реалне уније. Иако је фундаментално питање уставне структуре остављено да буде решено када држава буде формирана, политичка елита је оптирала за унитарну државу засновану на модерном и демократском начелу народног самоопредељења, док је интелектуална елита сматрала да је неки облик федералног или квазифедералног уређења бољи облик који може да осигура народно јединство уз поштовање историјских и регионалних посебности.

Кључне речи: државно уређење, Први светски рат, упоредни уставни модели.

Ратни циљеви Србије и питање државног уређења будуће државе

Рат који јој је после Сарајевског атентата Аустро-Угарска монархија објавила 28. јула 1914. започео је, у уставноправном смислу, за Краљевину Србију када је регент Александар, у складу са чланом 52. Устава из 1903 који је тада био на снази, наредног дана објавио Прокламацију и када је 4. августа издао одговарајућу Наредбу. Регентова Прокламација била је упућена народу - "јуначким и драгим Србима", док је Наредба издата војсци. У Прокламацији је претежно наглашен одбрамбени карактер рата. "Срби, браните свом снагом *своје огњиште и српско племе*", завршавао је регент своју Прокламацију. Пажљивијим читањем Прокламације може да се уочи, можда у то време још увек недовољно изричито формулисано, али свакако постојано, опредељење да се рат неће водити само за одбрану отаџбине, већ и за остварење одређених *националних циљева*. Наиме, у Прокламацији регентовој може се опазити изостанак потпуног поистовећивања државе и народа ("*огњишта*" и "*племена*"), заправо својеврсно схватање територије српског народа и његових националних циљева ширима него што су, у то време, били Краљевина Србија и њена одбрана. То се посебно запажа у формулацији Прокламације према којој "...примамо, заједно са нашом јуначком браћом Србима, Црне Горе, борбу која нам је обесно наметнута", као и у оном њеном делу у којем регент, мислећи на анексију из 1908. јасно истиче да је Аустрија "...заузела српску Босну и Херцеговину...и коначно их присвојила бесправно...". Судаћи дакле према речима њеног поглавара садржаним у Прокламацији, недвосмислено се може истаћи да је Краљевина Србија, на самом почетку Великог рата у њега улазила са јасном свешћу да се бори да одбрани не са-

¹ Научни сарадник Института за упоредно право, Београд

мо своје границе, већ и *српско племе чију је* Босну и Херцеговину Монархија противправно присвојила, из чега би следило да се одбрамбеним могао сматрати и национални циљ ослобођења Босне и Херцеговине.

Оно што међутим у Прокламацији није било довољно и до краја јасно односило се на схватање "нашег народа". За разлику од оних делова Прокламације који су јасно упућивали на *српски народ и српске територије*, на одређеним местима, макар и посредно и недовољно јасно, наговештено је да "*наш народ*" обухвата још етницитета. Објашњавајући наводе према којима "невоље наше Краљевине и *нашега народа* са Аустријом нису почеле од јуче", регент је указивао да су "кад је год Бечу требало, давана ... најсвечанија обећања да ће се са Србима и *Хрватима* (подв. В. Ћ.) праведно поступати...", али да је "ипак све то остало неиспуњено" и да су "залуду ...*српски и хрватски граничари и толики други наши јунаци* (подв. В. Ћ.) лили крв по целој Европи и за славу и корист бечког двора...".

"Хрвати, хрватски граничари и толики други *наши* јунаци", не спомињу се у Наредби коју је регент издао војсци у којој се и изричито наводи да "објава рата Аустрији". Без различитих одређења "нашег народа" и навођења различитих етноса, у Наредби се јасно истиче ратни поклич – У бој за слободу и независност *српског народа!* – чиме се недвосмислено истиче да се војска бори не само да одбрани отаџбину, већ и да омогући слободу и независност *читавог српског народа*. Но, слично као и у Посланици, и у Наредби војсци регент је оставио одшкринутим и могућност ширег тумачења, истичући да смо "морали годинама мирно да слушамо јауке милиона наше браће, који су до нас допирали из Босне и Херцеговине, из Баната и Бачке, из Хрватске, Славоније, Срема и са нашег мора, кршне Далмације". Овај, како се у домаћој историографији назива, наговештај офанзивног обележја регентове заповести, сматра се једним од прилога у корист тврдње да је већ у августу 1914. постојало чврсто опредељење да се циљ рата гради на југословенској идеји, али и да је у првим месецима рата постојало извесно колебање.² Заправо, како се то на основу изложеног може закључити, колебање се свакако није односило на ослобођење и уједињење српског народа, односно његову слободу и независност који су несумњиво били у најужем и најважнијем концентричном кругу ратних циљева Краљевине Србије. Напротив, колебање се, бар колико се то може закључити према званичним документима и њиховом садржају, много више односило на питање да ли ће се програм уједињења односити на поробљене, сродним живљем насељене *области* Аустро-Угарске, или првенствено на етницитете у њеном саставу и које од њих, или можда чак и на етницитете ван Аустро-Угарске У том погледу, истиче се да је приметно било колебање да ли у програм треба укључити и Словенце, па је ратни циљ у почетку имао две варијанте: српско-хрватску и српско-хрватско-словеначку.³ Важно је истаћи да су у току разматрања појединих питања уједињења, па чак и у току писања појединих докумената из њиховог првобитног предлога били изостављани Словенци, поглавито и због Пашићевог става да је о Словенцима "уопште прерано говорити".⁴

У Пашићевој окружници, односно циркуларној ноти од 4. септембра 1914. која је упућена дипломатским представницима у иностранству, било је формулисано не само да је ратни циљ да се "од Србије створи једна јака југозападна словенска држава у чији

² А. Митровић, Србија у Првом светском рату, Београд 1984. стр. 140

³ А. Митровић, н.м

⁴ М. Екмечић, Ратни циљеви Србије 1914. Београд 1973, стр.154

би састав ушли и сви Срби и сви Хрвати и сви Словенци" тако да "та држава треба да буде Србија са Босном, Херцеговином, Војводином, Хрватском, Истријом и Словеначком", већ и да "Бугарска може ући у заједницу".⁵ Таква схватања према којима је уједињењем могла да буде обухваћена и Бугарска изражавала су деветнаестовековне замисли о сродности бугарског и српског народа, заправо оно што је Стојан Новаковић називао ширим и потпунијим схватањем југословенства које обухвата и Бугаре.⁶ Алтернативни циљеви да се око Србије уједине само земље штокавског дијалекта нису били јасно формулисани у неком програмском акту, али су били присутни у пригодним чланцима чије порекло треба тражити у круговима око "Црне руке".⁷

Колебања у вези са обимом уједињења и односом између несумњивог ратног циља омогућавања слободе и независности читавог српског народа и уједињења са другим народима и/или областима до тада у саставу Аустро-Угарске, попут црвене нити провлачила су се кроз схватања о начину уједињења и учешћа тих народа и области у њему, а, следствено томе, и кроз питање како ће се уједињење одразити на унутрашње уређење будуће државе. Будући да се могућност уласка Бугарске у заједницу у Пашићевој посланици видела "на основи федералистичкој, или некој сличној", може се донекле извести закључак да федерализам, за званичну српску политику, није био жељени облик уређивања односа у заједничкој држави, односно бар у оном њеном делу који би обухватио Србију и јужнословенске земље Аустро-Угарске. Несумњиво је, како се то из Пашићеве циркуларне ноте јасно уочава, да је уједињење требало да води стварању заједничке државе, али управо у тој ноти није сасвим јасно да ли је реч о **ослобођењу и присаједињењу**, заправо о **Србији са одређеним областима**, или о неком виду **договорног уједињења**, односно о **заједници** у којој учествују народи и области и, уколико је реч о таквом виду стварања државе, какав је однос између одређених територија и етноса, као и шта ће се догодити са државношћу Србије у таквој држави. Управо се у томе може назрети једна од клица будућих антиномија и спорних питања уставноправног развитка државе у којој су се, после Великог рата, први пут у историји нашли јужнословенски народи. Да ли је Краљевина Србија у првим месецима рата била свесна тих отворених питања и у којој мери се у разрадама ратних циљева Србије посвећивала пажња питањима унутрашњег уређења будуће државе по окончању рата?

Од краја августа 1914. под окриљем Министарства иностраних дела окупљена је била група истакнутих научника и личности из јавног живота која је требала да разради основне поставке југословенског програма и да уобличи аргументацију за ратни циљ Краљевине Србије. Тежиште њене активности било је у вези са територијалним аспектима будуће државе, а састојало се нарочито у припремању образложења и систематизовању релевантних научних закључака који би, на међународном плану, ишли у прилог афирмисању идеје стварања државе Јужних Словена и њеном територијалном простирању. Несумњиво је утврђено да се с јесени 1914. у развоју југословенског програма посвећивала пажња и унутрашњем уређењу будуће државе. Међутим, како се то у релевантним радовима истиче, о том делу замисли о будућој држави у историографији је не-

⁵ Наведено према М.Екмечић, н.д. стр. 87-89

⁶ S. Novakovich, Problèmes Yougo-Slaves, Paris 1915 str. 28-29

⁷ М. Екмечић, Дуго кретање између клања и орања, Историја Срба у Новом веку (1492-1992), Београд 2010, стр.350

довољно писано, а коришћени подаци су недовољни и шкрти.⁸ Чини се да је о том питању међу српским политичарима, научним и јавним радницима током лета и јесени 1914. било најмање неколико разговора са по више учесника, од којих су макар по један те јесени одржани у Ваљеву и Нишу.⁹

Посебно је важан састанак одржан 27. октобра 1914. у нишком стану Николе Пашића. На састанку, на којем је иначе израђено упутство за оснивање Југословенског одбора и његов рад, осим Николе Пашића учествовали су и проф. Божидар Марковић, Јован М. Јовановић Пижон, помоћник министра иностраних дела, и српски прваци из Босне и Херцеговине Душан Васиљевић и Никола Стојановић. На том састанку договорено је да ће у новој држави бити обезбеђена верска и грађанска равноправност, као и равноправност писмена и да ће нова држава чувати националне особине сваког племена, али "без посебне организације". То је заправо значило да се планом предвиђала унитарна држава, или, како је проф. Марковић преносио, да се жели "једноставна држава", држава "без икаквих посебних државно-правних аутономија".¹⁰ Према централистичкој концепцији која је том приликом заступана, предвиђало се да на челу државе буде монарх и да постоје једна влада и, начелно, једна скупштина. Међутим, истакнута је и спремност да се узму у обзир и хрватски захтеви, па је, у том смислу, допуштана могућност да се у називу државе "спомене Хрватска", да се учине извесни уступци у погледу грба, односно да "у амблемима буде изражена историјска индивидуалност Хрватске", да се, ако потреба то налаже, изврши и крунисање заједничког владара хрватском круном, па чак, "у крајњем случају" да се "поведу преговори о посебном покрајинском сабору хрватском".

Спрам начина самог уједињења сматрало се да би га требало извршити тако да се важење српског устава из 1903. привремено протегне на све ослобођене крајеве и да постојеће законодавство важи "уколико није у опречи са циљевима јединствене државе". Утицај тада важећег Устава Краљевине Србије на учеснике састанка од 27. октобра 1914. огледао се и у концепту Велике народне скупштине која би усвојила "нов уставни ред" и за чије конституисање би по уједињењу требало брзо спровести изборе. Иако се предвиђало протезање важења српског устава и на нове крајеве, план ипак није био постављен као основа за стварање државе посредством анексије. Напротив, било је речи да спровођењем избора треба омогућити да у будућој Великој народној скупштини буду заступљени сви значајни чиниоци уједињења. У свом писму проф. Љуби Стојановићу, проф. Марковић те чиниоце не наводи, већ само указује да ће у таквој скупштини бити "заступљени сви". До тада би, по замисли учесника састанка, требало обезбедити да у централној управи буду "заступљени нови крајеви" (подв.В.Ђ.).

Одбацивање анексије југословенских земаља од стране Србије и оптирање за стварање нове државе и новог уставног уређења које би усвојила демократски изабрана скупштина ипак није у потпуности значило негирање извесних елемената државности који би постојали у новој држави. Притом, учесници састанка у Нишу 27. октобра 1914. нису имали у виду само евентуалну, у крајњем случају, прихватљиву аутономност Хрватске, већ онај део уједињења који би се односио на Црну Гору. Наиме, иако је као циљ уједињења на том састанку означено "стварање јединствене југословенске, евентуално српско-хрватске држа-

⁸ А. Митровић, н.д.стр. 147

⁹ Исто, н.м

¹⁰ Писмо Б. Марковића Љ. Стојановићу од 30. октобра 1914. Архив САНУ бр. 13887

ве", ипак је истом приликом било речи и о "јединству српског племена". То "јединство српског племена", према учесницима састанка, "осигурано је" било будући да су, у то време, са Црном Гором били у "току преговори о реалној унији (војска, спољна политика, трговина и комуникације, финансије)". Мислило се на преговоре о уједињењу које су Краљевина Србија и Краљевина Црна Гора покренуле у првој половини 1914. а које (уједињење), по природи ствари, није било мудро отворати као међународно пред силама Антанте, нити би уношење Црне Горе, као суверене и савезничке државе, у званичан програм уједињења могло да буде изведено а да не изазове извесне неспоразуме и неповерења.¹¹

Судећи међутим према расположивим историјским изворима, извесне дозе неспоразума и неповерења било је и међу самим представницима Краљевине Србије и Краљевине Црне Горе. Наиме, према преписци двојице владара, црногорског краља Николе и краља Петра I, из прве половине те године, јасно се може стећи утисак да црногорски краљ уједињење није желео, а уколико га не би могао спречити, онда је предност давао конфедерацији двеју држава¹², док је у писму које је краљ Петар упутио као одговор, на уједињење упућено истицањем примера који је "срећно завршен у Немачкој". Одговор краља Петра сугерише да је Србија разматрала и донекле била спремна да у будућим односима са Црном Гором прихвати поједина од тадашњих упоредних искустава и решења, нарочито немачко у прилог кога се у пролеће 1915. (мај 1915.) изјашњавао и црногорски престолонаследник Данило који је сматрао да решење српског питања треба извести тако да "ми морамо бити једна држава по систему њемачком".¹³

Но, пре него што се размотре таква решења и њихов могући утицај на ратне циљеве Србије и потоњи развој прилика у вези са државношћу Србије и државним уређењем заједничке државе, у сваком случају треба истаћи да је уједињење, бар што се тиче државноправне стране програма, у јесен 1914. још увек било неиспланиран и недовршен пројекат, непотпуна и донекле противречна концепција, која није имала до краја утврђене основе, нити је, у то време, делом и због спољнополитичких околности, могла бити доследно изведена. Очевидно је да је, бар у тој фази развоја концепције ослобођења и уједињења, не само коначно решење, већ и коначно уобличавање програма смишљено остављано по страни и условљено ширим политичким и војним токовима. То је видљиво и на основу једног запажања Франа Супила који је, сумирајући утиске о разговорима са Пашићем током свог боравка у Нишу, Лазару Марковићу пренео своју бојазан да "Пашић схвата сувише олако наше уједињење и да још није мислио...на услове и модалитете тога уједињења".¹⁴ Уколико се и стане на становиште да Пашић, сходно свом обичају, у комуникацији није у потпуности откривао ставове, ипак се не може порећи да, у то време, услови и модалитети уједињења који су били нераскидиво повезани и са питањем потоњег државног уређења, сасвим сигурно нису били у потпуности ни сагледавани, а камоли разрађени.

Остављање по страни ширег и детаљнијег образлагање питања државности Србије по окончању рата, као и државног уређења будуће државе, а следствено томе и услова и модали-

¹¹ А.Митровић, стр.151

¹² исто, стр. 153

¹³ Видети више о црногорском виђењу у Н.Ракочевић, Политички односи Црне Горе и Србије 1903-1918, Цетиње 1981, стр. 236-251, М.Екмечић, Ратни циљеви Србије, стр.405-422, А.Митровић, н.д. стр.237

¹⁴ Ј.Марковић, Југословенска држава и хрватско питање 1914-1929, стр.18-21, наведено према Ђ.Станковић, Никола Пашић и југословенско питање књ.2., Београд 1985. стр. 30 фн.45

тета уједињења, приметно је и у знаменитој Нишкој декларацији, документу који је изричито и званично одређивао ратне циљеве Краљевине Србије. На седници Народне скупштине одржаној у Нишу 7. децембра 1914. у то време нова, коалициона Влада, опет на челу са Николом Пашићем, изашла је пред Скупштину са изјавом у којој је истакнуто да је Влада "уверена у поверење Народне скупштине, докле год све своје силе ставља у службу велике ствари Српске државе и Српско-хрватског и Словеначког племена". "... Уверена у решеност целог српског народа да истраје у светој борби за одбрану свога огњишта и своје слободе, Влада је сматрала "као свој најглавнији и ...једини задатак, да обезбеди успешан свршетак ... великог војевања које је, у тренутку кад је започето, постало уједно борбом за ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, и." Дакле, слично као и у претходним званичним актима и документима Краљевине Србије, и у Нишкој декларацији, приметно је истицање српске државе и српског народа, (стављања свих сила Владе "у службу велике ствари Српске Државе" (велика слова подв. В.Ђ.) и уверења у решеност *целог* српског народа да истраје у борби за одбрану *свог* огњишта и *своје* слободе), са једне, и спомињања Српско-Хрватско-Словеначког племена и борбе за његово ослобођење и уједињење, са друге стране. Декларација није продубљеније образлагала однос између тих компоненти програма, али је у њој јасно истакнуто да је рат, од тренутка када је започео, за Краљевину Србију постао *уједно* и борба за ослобођење и уједињење све неслободне браће. На тај начин, Нишка декларације је, ако не у свему и по значају изричито изједначавала, а онда свакако увезивала и условљавала два ратна циља и, следствено томе, обавезе власти Краљевине Србије у њиховом извршавању – одбрану и опстанак Србије и ослобађање и уједињење Јужних Словена."Сјајни успех" који је требало да крунише војевање у Великом рату, имао је, према схватањима Владе, да испуни "обилато крваве жртве које данашњи српски нараштај подноси".

Нишка декларација која је настала у околностима рата и, следствено томе, афирмисала одбрамбене интересе и циљеве Србије, ипак је својим свечаним формулацијама поставила југословенско уједињење као реалну историјску перспективу. Пропуштајући можда да међу ратним циљевима Србије посвети пажњу питањима судбине српске државности и унутрашњег уређења будуће државе по окончању рата, што можда, обзиром на њен обим и време у којем је усвојена, није ни било до краја могуће, али, што је, са друге стране, свакако било потребно, она је, као ниједан званични акт и документ Краљевине Србије пре тога, наговестила извесну инхерентну противречност између ратних циљева који, иако постављени *уједно*, *нису били*, *нити су могли бити синхрони*. Наиме, одбрана и опстанак Србије наметали су се као услов за ослобођење и уједињење поробљених Јужних Словена и свакако су претходили било каквом уједињењу. Ради тога се Србија морала укоренивати у своју посебност, док је, са друге стране, ради уједињења и стварања југословенске државе, требало ту србијанску државотворну посебност превазилазити.¹⁵ У тој противречности ваља видети још један тешко превладав и решив узрок помањкања јасног и коначног приклањања неком од модела у вези са проблематиком државног уређења послератне државе и његове разраде у првој години рата.

То што политички и правни акти званичне политике, све до Крфске декларације 1917. више нису посвећивали пажњу питањима послератне државности Србије и државног уређења будуће државе, јер од Нишке до Крфске декларације српска влада у јавности више није износила предлоге у вези са основама, начином и карактером уједињења, не значи да крајем 1914. и упркос историјским неприликама и лошем стању на фронтима, током 1915. и

¹⁵ А. Митровић, н.д. стр.167

1916. међу културним, научним и јавним радницима у Србији и иностранству, као и међу страним дипломатама, није било интересовања и расправа о уставноправним аспектима будућег уједињења, о месту и улози Србије у будућој држави и државном уређењу те државе. Да су међу српским политичарима и интелектуалном елитом, непосредно после Нишке декларације, назирана сложена питања односа Србије према новим областима и државног уређења будуће државе, па чак разматрана и поједина упоредна искуства која нису била шире позната, речито сведочи једна депеша Трубецког, руског посланика у Београду, упућена председнику руске Владе Сазонову. Истичући у депеши да је питање "у каквом ће односу бити Србија према земљама које би успела добити, још увек нејасно чак и за саме Србе", Трубецки је указао да код "зрелијих политичких радника" у Србији постоји бојазан да, чим Аустро-Угарска сиђе с историјске сцене, "место гравитације према Србији" која је по његовом мишљењу "била условљена мржњом према бечкој влади", може да "никне тежња, природјена сваком малом племену и области, да учврсти своју самосталност". Оно што у депеши побуђује посебну пажњу, су речи да у Србији, "што се тиче политичке стране питања о односу Србије према новим областима", преовладава мишљење да проблем Хрватске, "обзиром на нарочиту културу и вероисповест...треба проматрати са мало другачијег становишта него Босне и Херцеговине, Далмације и српског Баната, који су ближи Србији, те који би подлегали анексији и увођењу општег српског поретка". Трубецки је посебно указао да "у питању односа међу православном Србијом и католичком Хрватском има много заједничких црта са ...пољским питањем и *Срби се стога јако интересују како је то организовано у Русији.*" (подв. В.Ђ.). У депеши се налази и део који јасно истиче схватање које је у то време, међу делом политичких радника и интелектуалном елитом, постојало у Србији, да се, "осим свих интереса општедржавног карактера, по могућности што шире издвоје питања културне слободе и локалне привреде" и да се она препусте "аутономији, или...властитом законодавству хрватског народа".¹⁶

Упоредноправни узор

За потпуно сагледавање виђења државног уређења будуће државе која су међу државно-политичким и интелектуалним круговима Краљевине Србије настајала и била разматрана у периоду 1914 – 1917 од значаја је размотрити и оновремене упоредноправне узор.

Ратни противник Краљевине Србије, Аустро-Угарске монархија била је држава сложеног државног уређења. Њено уређење почивало је на Нагодби која је закључена 1867. и којом је дотадашња државна структура у потпуности редизајнирана. Нагодба је била својеврсни споразум између аустријске династије и мађарског народа - њу су потписали аустријски цар Фрањо Јосиф и мађарски политичар Ференц Деак и њу је угарски парламент накнадно ратификовао. Њена решења била су преточена у одговарајуће законодавство. Нагодба је подразумевала да су Царевина Аустрија и Краљевина Угарска заправо две конститутивне самосталне државе, али да је на челу Двојне монархије наследни монарх који је истовремено овенчан царском и краљевском круном. Монарх је вршио надзор над заједничким пословима у које су спадали инострани послови, војска и део заједничких финансија, потврђивао законе којима су уређивани заједнички послови и имао је право да у вези са њима издаје указе и именује заједничке министре. Заправо, у структури државне власти нису постојали централна управа ни законодавство који би били независни у односу на државе

¹⁶ Депеша објављена у Б. Петрановић, М. Зечевић (ур.), Југославија 1918. – 1988, Збика тематских докумената, Београд 1988. стр.38,39

чланице и одвојени од њих. Свака држава је имала своје уставно уређење и, следствено томе, своју владу и законодавство. На нивоу Двојне монархије није било сталног институционализованог тела које би вршило законодавну функцију. Уместо тога, Царевинско веће Аустрије и угарски Краљевски сабор бирали су делегације које су бројале по 60 чланова и имале мандат од годину дана који је одговарао трајању сесије представничких тела која су их бирали. Своје седнице делегације су одржавале одвојено и међусобно су општите писменим путем. До заједничког већања и гласања могло је доћи само на основу сагласности обе делегације и то пошто једна од њих три пута понови захтев за заједничком седницом. У таквим приликама, одлуке су се доносиле апсолутном већином гласова. Делегације су, у циљу имплементације донесених одлука, сарађивале са својим парламентима. Заправо, делегације су биле представници својих парламената, а никако и представници народа. Иако су оличавале парламентарна тела која су их изабрала, делегације нису имале императивни мандат, али су узимале у обзир инструкције представничких тела која су их одредила. У теорији, како оновременој, тако и потоњој, постојао је висок степен сагласности да је Аустро-Угарска од Нагодбе 1867. заправо била реална унија коју су чиниле две самосталне државе.¹⁷

Хрватско-угарском нагодбом из 1868. прописано је било да Краљевина Угарска сједињена с Ердељем и краљевине Далмација¹⁸, Хрватска и Славонија "сачињавају једну те исту државну заједницу тако направом осталим под владом Њ. Величанства стојећим земљама, као што и направом иним државама", У тој, како се Нагодбом предвиђало "нераздруживој државној заједници", Хрватска је била заступљена у угарском Сабору, а имала је и извесну аутономију која је остваривана посредством хрватског Сабора. Према чл. 34. Нагодбе, "Краљевине Далмација, Хрватска и Славонија бирају своје заступнике на заједнички сабор из средине властитога свога сабора, и то за цијело оно вријеме, докле траје заступничка власт заступника заједничке заступничке куће", док је чл.35. било предвиђено да заступници "врше на заједничком сабору особно право разправљерија, и одвјетовања у свих послових... управо тако самостално и без икаква напутка".

Немачки Рајх створен 1871. по свом државном уређењу представљао је врло особен и у потоњој историји непоновљен пример асиметричног монархијског федерализма. Федерација која је Уставом из 1871. образована била је монархија на чијем је челу био немачки цар који је уједно био и пруски краљ. У премабули устава истакнуто је да су краљеви Пруске, Баварске, Виртенберга, као и велике војводе Бадена и Хесена "закључили вечни савез за заштиту територије конфедерације, њеног права, као и за унапређење положаја немачког народа". Особеност уставног решења огледала се најпре у томе што је већина федералних јединица задржала монархијски облик владавине. Немачко царство, поред већине федералних јединица које су биле организоване као монархије (краљевства, војводства, итд), обухватало је, међутим, и три републике – Хамбург, Бремен и Либек. Федералне јединице нису биле у потпуности равноправне. Хегемони положај Пруске која је својим политичким и војним успесима омогућила уједињење, није био видљив само у чињеници да је пруски краљ био немачки цар, већ и у начину на који је Пруска била представљена у заједничким институцијама царства и утицају који је из таквих институционалних решења могла да црпи (нарочито у погледу спречавања промена устава). Наиме, у Савезном већу (Бундесрату) које су чинили

¹⁷ "Двојац државно-правно и административно самосталних држава" - J. Ulbrich, Das österreichische Staatsrecht, Tübingen, 1909.S.60, код нас J. Стефановић, Уставно право ФНР Југославије и компаративно књ. 1. Загреб 1956. стр. 302

¹⁸ Далмација је међутим спадала у аустријске земље.

представници држава у савезу, од укупно 58 чланова, 17 места било је резервисано за Пруску, а читав пруски војни систем, укључујући и важеће законодавство и пратеће прописе у тој области уведен је у целокупном царству. Због таквог положаја Пруске у оквиру Царства, као и због низа специфичних решења, поједини аутори су стајали на становишту да немачки федерализам, укључујући и онај који се развијао након Царства, једини на свету не води своје порекло из традиције САД.¹⁹ У надлежност царства спадали су питања представљања царства у иностранству, војске, спољне и унутрашње трговине, држављанства и путних исправа, царина и пореза, банкарских послова, патената и заштите ауторских права, железничког саобраћаја, поштанских и телеграфских послова, грађанског и кривичног права, као и судских поступака, штампе, синдиката, итд. Законодавну функцију вршили су Бундесрат и Рајхстаг, то јест Савезно веће и Империјална диета. За усвајање закона захтевала се, према чл. 5. ст. 1. устава, већина гласова у оба већа. За разумевање карактера и правне природе државног уређења царства од великог значаја су биле одредбе Устава о горњем дому парламента. У њега су наине улазили представници федералних јединица, али су, у погледу инвеституре, били садржани извесни конфедерални елементи. Представнике федералних јединица одређивале су владе држава чланица и они су били везани њиховим обавезним инструкцијама. Штавише, према чл. 10. Устава, цар је члановима Савезног већа обезбеђивао "уобичајну дипломатску заштиту" (!), као да је реч о дипломатским представницима држава чланица, што је поједине ауторе који су писали о немачком федерализму подстакло да Бундесрат квалификују као "веће амбасадора".²⁰ То је било посебно уочљиво и у саставу појединих комитета који су образовани у Бундесрату од којих је свакако најважнији био Комитет за спољне послове. У његов састав чак нису ни улазили чланови овог већа, већ опуномоћени представници држава чланица! Тим комитетом председавала је Баварска која је у целокупном државном уређењу имала посебан положај у чему се такође огледала асиметричност немачког монархијског федерализма. Осим у председавању Комитетом за спољне послове Бундесрата, асиметрични привилеговани положај Краљевине Баварске био је опредељен и њеним правом да закључује међународне споразуме (*iura singularia*), изричитим изузимањем важења појединих одредби устава о надлежностима савеза у корист ове државе (нпр. у области железница, поште, итд), као и гарантовањем одређеног броја места (48) у Имепаријалној диети која је бројала 382 члана изабраних на општим изборима. Иначе, осим одредби о општем бирачком праву и држављанству, устав није садржавао одредбе о људским правима. Промена устава је била у надлежности законодавне власти, али су амандмани могли бити одбијени од стране 14 чланова Бундесрата.

За разлику од немачког устава из 1871. у Преамбули швајцарског устава из 1874. било је записано да га је усвојила "Швајцарска Конфедерација у жељи да учврсти савез чланица, да одржи и повећа јединство, снагу и част швајцарске нације". Савез је првобитно чинило 22 етнички и језички хетерогених кантона који су били изричито наведени у првом члану устава. Кантони нису образовани по етничким и језичким критеријумима, већ су већином настали још у средњем веку, тако да су традиционални разлози определили сложено државно уређење Швајцарске. У много чему различити, кантони били су равноправни чланови федерације. Чланом 3. устава било је предвиђено да су кантони суверени уколико њихова сувереност није ограничена савезним уставом. Уставотворна власт кантона била је подвргнута одобрењу Савезне скупштине. Према чл. 6. устава, кантони су били дужни да од

¹⁹ W.Riker, *Federalism – Origin, Operation, Significance*, 1964, p. 123

²⁰ R.Neuman, *European and Comparative Government*, 1955, p. 655

Конфедерације траже гаранцију својих устава, а она се давала под следећим условима: а) да уставни кантони не садрже ништа што је супротно савезном уставу, б) да их је народ прихватио и да могу да буду измењени када то захтева апсолутна већина грађана и в) да се њима обезбеђује вршење политичких права сходно републиканским, представничким или демократским облицима, што је заправо значило да кантони морају да буду републике које примењују демократију, представничку или непосредну.²¹ У појединим кантонима највиши кантонални орган био је скуп свих бирача, а у уставном систему савезне државе били су веома изражени народна иницијатива референдум као облици непосредне демократије. У надлежност савезне државе спадале су области спољне политике, одбране, царина, железница, ПТТ, новчаног и монетарног система, итд. Федерација је првобитном расподелом надлежности за себе узела релативно мале надлежности које су у то време сматране битним за редовно функционисање федералне заједнице.²² Међутим, касније се одвијао процес ширења надлежности савезне државе, тако да је до избијања Првог светског рата у надлежност федерације прешла и унификација кривичног и грађанског права. За усвајање закона, као и свих других одлука дводомне Савезне скупштине захтевала се сагласност Савезног већа које је било општепредставнички дом свих грађана и Већа држава, горњег федералног дома. Равноправност кантона нарочито је долазила до изражаја у њиховој равноправној заступљености у Већу држава. Кантони су били власни да сами одређују начин избора својих представника у Веће држава и да одређују дужину трајања њиховог мандата. Извесни конфедерални заостаци били су приметни и у решењу према коме су чланови Већа држава за свој рад добијали награду од својих кантона, али су они ипак гласали без инструкција, то јест имали су слободан мандат. Швајцарски устав из 1874. садржавао је палету зајамчених људских права. Уставне одредбе о промени устава, нарочито о усвајању одлуке о промени као најважнијој фази у том поступку, доследно су изражавале концепцију федерације као државе чији су конститутивни елементи грађани и федералне јединице. За промену устава захтевало се да се на референдуму изјасни већина грађана који су узели учешће у гласању, али и већина кантона, при чему се гласом кантона сматрао став већине грађана који су у њему гласали.

Иако су веома добро позната у савременој науци упоредног уставног права, решења америчког устава из 1787. заслужују посебну пажњу у контексту сагледавања појединих виђења о државном уређењу која су заступана и разматрана међу српским политичким и интелектуалним круговима током Првог светског рата. Устав САД донесен на Филаделфијској уставотворној скупштини која је оличавала "народ Сједињених Држава" према својој Преамбули, имао је за циљ, између осталог, и стварање "савршенијег савеза". Очеви оснивачи, без икаквог унапред постављеног и теоријски разрађеног концепта, створили су прву модерну федерацију у свету. Разлози образовања федерације, упркос мултинационалном и мултилингвалном саставу становништва нису лежали у мултикултурализму, већ су преважно били опредељени историјским наслеђем и чињеницом да су САД створиле бивше државолике британске колоније. Обележје америчког федерализма била је (и остала) равноправност федералних јединица која се, без обзира на њихову величину и демографски и привредни потенцијал, оглдала у равномерној заступљености у Сенату који је у бикамералној структури америчког Конгреса дом који у појединим аспектима рада и одлучивања има превагу над Представничким домом (у сфери спољних послова, односно закључивања међународних уговора, именовања функционера, итд), као и у уставном решењу према коме федералне јединице учествују у промени

²¹ М.Јовичић, Велики уставни системи, Београд 1984. стр. 190

²² Исто, стр.191

устава, јер амандманска промена устава мора бити потврђена од стране три четвртине од укупног броја држава. Устав је оставио релативно широку могућност самоорганизовања федералних јединица, уз захтев да у њима мора постојати републикански облик владавине. Испрва, што је своје место нашло и у изворном тексту устава, сматрало се да федерација треба да обавља само функције које су неопходне за њен опстанак и функционисање као целине. У том смислу, расподела надлежности извршена је углавном сходно преовлађујућим схватањима тог доба,²³ јер је предвиђено да су у надлежности федерације питања одбране, спољне политике, царина, монетарне политике, мера, итд.

Судећи према историјским изворима (наведеној депеши руског посланика Трубецког), и упоредна искуства која су у Србији узимана у обзир приликом разматрања будућег државног уређења, уз решења америчког, швајцарског и немачког федерализма, реалне уније и Аустро-Угарског модела, треба убројати и институционална решења о положају Пољске. Иако је Пољска у три историјске деобе изгубила своју самосталност, она је, једно време, (под незваничним називом Конгреска Пољска) у оквиру Руског царства уживала изванредан степен аутономије који је могао да буде узор у решавању сложеног питања државног уређења српско-хрватских односа који су, будући да су били сагледавани и у верском контексту, имали извесних сличности са пољским питањем у Русији. Створена на Бечком конгресу 1815. Краљевина (Конгресна) Пољска имала је свој устав (Повељу) који је 1815. октроисао руски цар Александар I. Устав је предвиђао да је Краљевина Пољска заувек уједињена са Руским царством, али и да ће пољска нација заувек имати своје представништво и аутономно законодавство. Руски цар који је носио и круну пољског краља делио је законодавну власт са дводомним Сејмом. Цар је имао право законодавне иницијативе (али му је пољски Државни савет могао претходно предлагати законе) и право вета на законе изгласане у Сејму. Сејм се састојао из Сената чије чланове је именовао цар и Представничког дома у чији састав је улазило 77 племића из локалних сејмова и 51 представник из градова изабраних на изборима на којима је активно бирачко право било ограничено цензусом плаћања пореза. Цар је био носилац извршне власти коју је вршио посредством министара у Административном савету као делу Државног савета које је сам постављао и којих је било пет – за војна питања, унутрашње послове, трезор, правду и просвету са верским питањима, а на чијем је челу био намесник. Са друге стране, сви државни службеници и носиоци јавних функција морали су бити Пољаци. Пољска је имала и своју армију под врховним заповедништвом цара, као и своју валуту и буџет. Након неуспешног пољског устанка 1831. устав је стављен ван снаге, а 1832. донесен је Органски закон којим је укинута аутономна положај Пољске у оквиру Руског царства. Заправо, Органским законом Пољска је сведена на једну провинцију Царства, укинута су посебно пољско законодавство и армија, али су задржане извесне форме посебности у организацији власти и политичком систему. Чланом I. Органског закона било је предвиђено да је Краљевина Пољска заувек уједињена са Руским царством, да чини неодвојиви део Царства са посебном администрацијом која одговара њеним потребама и посебним грађанским и кривичним законодавством. У оквиру царске администрације образован је Департаман за питања Краљевине Пољске, док се специфичност административног уређења Пољске огледала у постојању Државног савета Пољске који је био надлежан да цару предлаже кандидате за носиоце појединих јавних функција у Пољској, као и да предлаже законе. На челу Државног савета био је намесник Краљевства, а чланове је постављао цар. У Административном савету укинута су министарства надлежна за војна питања и просвету са верским питањима. Постојали су одређени облици локалне самоу-

²³ Исто, стр. 110.

праве, а у случају питања која су била од "општег интереса за Пољску", представници савета војводства могли су да буду консултовани. Поједина решења Органског закона су након 1861. стављена ван снаге.

Уколико се продубљеније сагледају сви наведени упоредни модели који су у то време могли бити разматрани и који су заиста узимани у обзир као узорни будућег уставног уређења заједничке државе јужнословенских народа, јасно се може закључити да се суштинска разлика међу њима огледала у томе на којем су се основном начелу заснивали. Са једне стране, уставно уређење Аустро-Угарске реалне уније почивало је на државном и историјском праву појединих земаља и покрајина што је донекле била одлика и привременог пољског асиметричног положаја у Руском царству, решења специфичног немачког федерализма су одражавала концепцију националног уједињења уз задржавање значајних конфедерално-историјских особености држава чланица, док су решења швајцарског, а нарочито америчког федерализма, иако је он у тим државама имао историјске узроке, теоријски била далеко ближа праву народа на самоопредељење и начелу народне суверености и упућивала су на федералистичко стварање јединствене нације уз превазилажење и надограђивање одређених етничких, верских и језичких разлика које никако нису угрожавале јединство новостворених држава-нација.

Ставови српске интелектуалне елите о државном уређењу будуће државе

Спрам изложених модела и у складу са својим виђењима друштвено-историјске условљености и потреба будуће државе, о будућем државном уређењу изјашњавала се и српска интелектуална елита. Поједини знаменити културни, научни и политички радници у Србији заговарали су на почетку и током рата поједине од модела будућег државног уређења. Наравно, реч је било само о начелним ставовима, без продубљеније нормативне разраде која се, свакако, остављала за период после завршетка рата. Крајем 1914. Стојан Новаковић је јасно изразио дилеме будућег државног уређења запитавши у једном спису "да ли будућа држава треба да буде Велика Србија или боље конфедерација југо-словенских држава, или ће то бити дуална држава попут Хабсбуршке монархије?".²⁴ Новаковић је у том спису заправо указао на основне моделе које су српска интелекција и званична политика у то време имале пред собом – модел унитарне државе, модел двојне монархије, односно реалне уније и модел, слабије, или јаче повезане федерације. У основи, међу српском елитом, до краја рата, могла се уочити извесна поларизација око два општа модела државне организације – централистичког и федералног.²⁵

Централистичкој концепцији оличеној у разумевању послератне заједничке државе као монархије парламентарног типа, без националних државоликих самоуправа, био је ближи мањи број припадника српске елите. Међу њима, свакако најважније било је име Слободана Јовановића, познатог професора уставног права. Иако Слободан Јовановић током рата није писао о државном уређењу будуће државе, познато је да је стајао на становишту да је "федерализам туђ политичком менталитету" Срба.²⁶ На основу забележених разговора, сећа-

²⁴ S.Novakovitch, н.д.р. 27

²⁵ Видети Љ. Трговчевић, Научници Србије и стварање југословенске државе 1914 – 1920, Београд 1986, Љ. Трговчевић, Европски узор међу српским интелектуалцима, у Н.Г. Fleck, I. Graovac (ed.), Дијалог повесничара – историчара vol.3, Загреб, 2001. стр.257-283

²⁶ Љ. Трговчевић, Слободан Јовановић током Првог светског рата, Фрагменти за биографију, у С. Јовановић – личност и дело, Научни скупови САНУ, књ. XC, Београд 1998, стр. 210-211

ња и напомена, може се утврдити да је, подстакнут искуствима Хабзбуршке монархије, упућивао на могућност проблема у државном уређењу будуће државе, нарочито уколико хрватски политичари указују на јавно право по угледу на Нагодбу од 1868. и посегну за захтевима за аутономним статусом.²⁷ Наравно, централистичка концепција, у коју се донекле може сврстати схватање Слободана Јовановића, није нужно и по сваки цену значила и залагање за унитаристички уређену државу. Познато је наиме да је Јовановић касније био гледишта да се између крајности унитарног и федералног уређења мора наћи средња линија која може бити само самоуправна покрајина која је много самосталнија него округ, а опет зато није онолико самостална колико државица, односно федерална јединица у федерацији.

Поједини научници и интелектуалци изричито су се изјашњавали против централизма у државном уређењу. Чини се да је међу интелектуалном елитом, или бар оном која је у јавним иступима и историјским изворима оставила трага о својим виђењима, више посленика, нарочито чланова и симпатизера опозиционе Самосталне радикалне странке, било мишљења да је неки вид федерализма, заправо сложеног устројства бољи за државно уређење будуће државе. Против централизма били су и одређени монархистички кругови. Притом, заговорници сложеног државног уређења долазили су до таквих схватања на основу различитих полазних позиција. Монархисти су, као што је истакнуто, федералистичко уређење најпре поимали кроз призму немачког модела федерализма који је Пруској омогућио хегемонију у уједињеној немачкој држави. Са друге стране, стајали су заговорници федерализма схваћеног не само као модела равноправних државоликних конститутивних јединица које партиципирају у управљању јавним пословима, већ и као јединица које би, као такве, имале одређеног учешћа у уједињењу у заједничку државу.

По таквим схватањима познат је био проф. Божидар Марковић који је од 1915. службено боравио у Швајцарској и који је одржавао везу између српске владе и Југословенског одбора. Схватања проф. Марковића најбоље се могу сагледати на основу једног писма које је 28. октобра 1916. упутио Јовану Јовановићу Пижону и предавања под називом "Наше народно уједињење" које је 14. марта 1918. одржао у Женеви. Заговарајући потребу да Србија креира програм уједињења који ће укључивати елементе државног уређења и бити државног карактера ("државни програм") и који, следствено томе, неће зависити од промена владе, Марковић је у писму Јовану Јовановићу истакао да "питања унутрашњег уређења (будуће државе – прим.В.Ђ.) ... нису дискутована"²⁸ и да је нужно да се што пре изнесу основе државног уређења будуће државе како би, са једне стране, Србија ставило до знања савезницима шта жели и како би се, са друге стране, утицало на поверње чланова Југословенског одбора, нарочито имајући у виду да су се јављала и нагађања која су Шумадију, заправо Србију, у процесу уједињења разумевала као Пруску. Одбацивши поистовећивање Србије у процесу уједињења и њеног статуса у будућој држави са Пруском, проф. Марковић је стајао на становишту да се "само уз сарадњу свих и из свију крајева (подв. В.Ђ.) може доћи до солидне државе". Ако се та, како ју је одређивао "основна идеја" прими "отворено и лојално", сматрао је Марковић, онда "све остало проистиче само по себи". Истичући да се никако не сме дозволити да између Београда и Загреба "буде онај однос који је ... између Пеште и Загреба", Марковић се залагао за државотворност Срба, Хрвата и Словенаца у будућој држави. Другачије решење, држао је Марковић, није могуће, "јер ће само оно решење бити сигурно на које се сви сложе". Наглашавајући да се

²⁷ М. Екмечић, Ратни циљеви Србије 1914, Београд 1973, стр.307

²⁸ Проф. Марковић је очигледно сматрао да та питања нису дискутована с представницима југословенске емиграције, што је у основи, све до Крфске декларације, било тачно.

до слоге може доћи само на основу равноправности, проф. Марковић је посебно истицао да би се "само тако сви делови осећали задовољни", нарочито због тога што имају "појам о држави врло развијен и респект према њој врло велики".²⁹ Залагање за државотворност Срба, Хрвата и Словенаца у Марковићевом виђењу државног уређења није значило и стварање етничких државно - федералних јединица, иако је према поменутом предавању из 1918. јасно да у залагањима појединих народа за "континуитет својих историјских чињеница у заједничкој држави" није видео опасност, тим пре што је сматрао да питања која представљају "интерес поједине покрајине или појединих делова народа (подв.В.Ђ.)" могу бити предмет посебног законодавног регулисања од стране покрајинских скупштина, а следствено томе, и да је оправдано да било покрајина, било део народа затражи да "задржи бригу о пословима који се њега непосредно тичу и о којима је он деценијама и вековима бригу бринуо."³⁰ Напротив, Марковић је по свему судећи био ближи федерализму швајцарског типа који је и истицао као модел захваљујући коме је обезбеђен заједнички живот три народа са три језика који нису имали сепаратистичких тенденција. Утицај швајцарског федерализма на Марковићево поимање будућег државног уређења био је видљив и у његовом залагању за облике непосредне демократије – у "што већим и непосреднијим учешћем народа у свим јавним и државним пословима" које је истакнуто у једном реферату из 1919. иако се у њему није изразио у прилог федералног државног уређења, већ у прилог посебног "југословенског система" који је схватао и образлагао као својеврсну средину између централизма и федерализма. У оквиру тог "југословенског система" на државном нивоу би постојала једна влада и једна скупштина, али је суштину замисли чинило залагање за уставним дизајнирањем политичко-територијалних аутономија са изабраним представништвима која не би доносила законе, већ аутономне одлуке са обавезном снагом.³¹ Према схватањима проф. Марковића, у надлежности државе би били спољни послови, одбрана, царина, монополи, поморство, пошта, правосуђе, док би се на нивоу аутономних јединица уређивали јавна безбедност, просвета, привреда, саобраћај, социјално старање и здравље.

Стојан Новаковић који је крајем 1914. изричито поставио питање будућег државног уређења је сматрао да треба да се процене искуства "конфедерације Швајцарске", као и "немачки, аустријски или амерички систем", а није искључивао ни могућност да се уједињење изврши и на "начин Мађарске и Аустрије или Саксоније и Пруске".³² Он се јасно изразио против централистичког уређења истакавши да је за уређење будуће државе боље да буде "конфедерација југо-словенских држава".³³ Изјаснивши се против централистичког уређења, Новаковић није једини међу српском интелектуалном елитом изричито истицао федерализам као прихватљив модел будућег државног уређења. У том смислу, треба истаћи и да је Јован Цвијић стајао на становишту да Југослави-

²⁹ Писмо Б. Марковића Ј. Јовановићу Пижону од 28. октобра 1916. Архив Југославије, Збирка Ј. Јовановића Пијона 80-37-336/344, видети и Љ. Трговчевић, Б. Марковић о унутрашњем уређењу Југославије (1914-1918), Стварање југословенске државе 1918. Београд 1989. стр. 339-346, М. Радојевић, Један српски научник у југословенској политици (Божидар Марковић, 1874-1946), Н. G. Fleck, I. Graovac (ed.), Дијалог повјесничара - историчара 4, Загреб, 2001, 284-285, доступно на <https://cpi.hr/download/links/hr/7028.pdf>

³⁰ Б.Марковић, Пре двадесет година, Наше народно уједињење, Београд 1938. стр. 31, 32

³¹ Реч је о реферату "Југословенска демократска лига и унутрашње уређење Југославије" – наведено према Љ. Трговчевић, Божидар Марковић о унутрашњем уређењу Југославије 1914-1918, стр. 343

³² S.Novakovitch, н.д., р. 27-28.

³³ Исто, р. 27 Не треба сметнути с ума да је реч "конфедерација" била у званичном називу појединих држава, попут Швајцарске, чија су искуства такође узимана у обзир.

ја мора имати федералистичко уређење с потпуном равноправношћу појединих области, при чему је изричито истицао да је реч о Сједињеним Државама Југославије, а на основу чега је јасно да је за узор имао америчко уставно уређење.³⁴ Професор Љубомир Стојановић држао је да федералну државу треба да чине све историјске покрајине и да она, по угледу на САД, треба да има републикански облик владавине, тачније председнички систем власти и да буде надлежна за спољну политику, одбрану, финансије и саобраћај.³⁵

Наговештаји унитарног уређења

Током 1916. и 1917. дошло је до даљих разрада и нешто јаснијих ставова у опредељењима српске владе и других значајних српских чинилаца у погледу начина и модалитета уједињења са Црном Гором, што је, разуме се, имало извесног утицаја и на схватања о унутрашњем уређењу будуће државе. Наиме, у другој половини 1916. усвојено је опредељење о потреби *безусловног уједињења* Србије и Црне Горе.³⁶ До таквог става дошло се делимично и због оклевања краља Николе да предузме одлучније кораке у правцу уједињења. Наиме, акција српске Владе на формирању Црногорског одбора започела је у августу 1916. након што је постало јасно да краљ Никола, тада већ у емиграцији, одбија да одговори на Меморандум који му је поднео председник црногорске владе Андрија Радовић, а којим је било предвиђено да се одмах спроведе уједињење Црне Горе са Краљевином Србијом на начин да Никола абдицира у корист Александра Карађорђевића, а да се, у тако уједињеној држави, на престолу наизменично смењују најстарији мушки чланови две династије. То је било праћено оставком владе на чијем је челу био Радовић, а касније је, такође због оклевања, заправо одбијања, да се у вези са уједињењем покрену преговори са српском владом, оставку поднела и Матановићева влада. Црногорски одбор који је, уз помоћ српске владе, нарочито финансијску, формиран у марту 1917. донео је свој Програм за народно уједињење у којем је истакнуто да је после "балканског рата отпочео рад на унији финансијској, дипломатској и војној између обје српске краљевине", али да после рата за ослобођење "не би могло бити говора ни о чему другом осим о *потпуном уједињењу* Црне Горе са Србијом – о *једној јединој народној држави*". Дакле, у пролеће 1917. идеје о уједињењу између Србије и Црне Горе по немачком узору, како од стране српске владе, тако и од стране већине црногорских политичара већ су биле напуштене.

Значајнији искорак у изражавању схватања о државном уређењу будуће државе и уједињењу са несрпским јужнословенским живљем од стране званичних органа Краљевине Србије учињен је на Крфској конференцији. Иако питање државног уређења будуће државе на Крфској конференцији није решено, већ је само начелно размотрено, ипак је у раду Владе Краљевине Србије пре Конференције и у иступањима њених представника на самој Конференцији уочљиво јасније поимање и разветније изношење ставова спрам одређених модела будућег државног уређења, а самим тим и у погледу услова и модалитета уједињења. Према Записнику са седнице Владе од 14. јуна 1917. Пашић је изнео став да се на Конференцији "не могу донети никаква решења о будућем уређењу", јер је то питање схватно као "наше унутрашње питање" које се, следствено

³⁴ Наведено према Љ. Трговчевић, Ј. Цвијић и Љ. Стојановић о будућој југословенској држави. Преписка из 1917. и 1918. Годишњак града Београда XXXVII, Београд, 1990. стр.193-205

³⁵ исто

³⁶ Видети Р. Распоповић, Став Црногорског одбора за народно уједињење према југословенском уједињењу, у зборнику радова Србија 1918. и стварање југословенске државе, Београд 1989, стр. 214

томе, "не може решити без надлежних уставних фактора" (подв. В. Ђ.).³⁷ Већ на основу тога јасно је било да српска влада државно уређење, али и остала питања уставне материје препушта уставном регулационом након рата, доследно стојећи на позицији устава као интерноправног акта суверене државе, устава као "унутрашњег питања" о коме ће одлучивати уставни фактори, односно да у процедури вршења будуће уставотворне власти "Србија не жели нагодбе" својствене аустро-угарском моделу и да треба препустити конституанти да о свему одлучи.³⁸ У складу са таквим ставом Владе, Крфска конференција је по самом слову Декларације била само "измена мисли о свим питањима која су скопчана са будућим заједничким државним животом Срба, Хрвата и Словенаца", а не неки правно обавезујући акт. Међутим, у самој Декларацији која је на Конференцији усвојена садржани су наводи на основу којих је могуће уочити ставове званичника Србије, али и Југословенског одбора спрам појединих модела државног уређења. У том смислу треба истаћи да је у Декларацији наведено да се идеја националног јединства Срба, Хрвата и Словенаца никада није гасила, упркос чињеници да је "сва моћ, умна и физичка, националног му непријатеља била управљена противу његовог јединства и његове слободе и националног опстанка" у прилог чега, и сасвим сигурно у негативном контексту, било је наведено да је троимени народ био "подвојен у више држава, а у самој Аустро-Угарској издељен не на три племенска имена, него на једанаест покрајинских управа и тринаест законодавстава". На основу такве негативне конотације, јасно је да су покрајинска подела и плурализам законодавстава доживљавани као препрека националног јединства и да, начелно посматрано, нису сматрани пожељним у новој држави. У прилог томе стоји и сагласност творца Декларације да ће Краљевина бити "с јединственом територијом и јединственим држављанством" из чега је, имплицитно, али сасвим сигурно, следило да су творци Декларације одбацивали федерализам као облик државног уређења будуће државе. Одбацивање федерализма као могућег облика државног уређења, Никола Пашић је на Крфској конференцији образлагао следећим речима: "Од федерације смо одустали из два разлога: 1) то не би била довољно јака држава; 2) не можете оделити Србе и Хрвате једне од других. Јер ако би Срби за себе, Хрвати за себе, тешко би било границу поставити. Измешани су. Због тога морамо тражити форму, где ће сваки моћи да живи, и да сматра државу као заједницу".³⁹

Крфска декларација је предвиђала да ће будућа држава бити заснована на "модерним и демократским принципима" изричито сврставајући међу те принципе и народ-

³⁷ Записници седница Министарског савета Србије 1915.-1918. приредили Д. анковић и Б. Храбак, Београд 1976. стр. 430

³⁸ М. Паулова, Југословенски одбор, Загреб 1925, стр. 110-111, наведено према М. Стефановски, Уговорни концепт конституисања југословенске заједнице, у зборнику радова Србија 1918. и стварање југословенске државе, Београд 1989, стр.249

³⁹ Крфска конференција – белешке са седница владе Краљевине Србије и представника Југословенског одбора, држаних на Крфу 1917 године, на којима је донесена Крфска декларација, Београд, 1924. стр. 73 Пашић је свој став да федерално државно уређење не би омогућило јаку државу заснивао на аргументу да не може постојати јака држава без јединственог законодавства и да би плурализам законодавстава могао да изазове конфликте. У изјави листу "Морнинг пост" у октобру 1918. Пашић изричито истиче да "осим великих техничких тешкоћа да се одреде границе између Срба и Хрвата с једне, а Хрвата и Словенаца, са друге стране, *постојали би још и други политички обзира да се одбаци мисао о федеративном систему...*" видети Б. Петрановић, М. Зечевић (ур.), Југославија 1918. – 1988, Збика тематских докумената, Београд 1988. стр. 74

но самоопредељење. Према том принципу који је схватан као самоопредељење национално нераздвојне народне целине (заправо национално јединствених Срба, Хрвата и Словенаца), ни један део те целине, предвиђала је Декларација, "не може се правилно одвојити и присајединити другој којој држави без пристанка самог народа". На тај начин, Декларација је принцип народне суверености и право народа на самоопредељење увезивала и у заштиту народне целине и територијалног интегритета. Она је тај принцип операционализовала и посредством закључка да ће устав који ће бити "основа целом државном животу" после закључења мира донети "Уставотворна Скупштина изабрана на основи општег и једнаког, непосредног и тајног права гласа".

Декларација није ближе определила представнички карактер будуће уставотворне скупштине, тачније није изричито истакла да ли се у виду има представништво грађана односно целокупно становништво, независно од географско-регионалне, политичко-административне, конфесионалне, етничке, језичке, сталешке или социјалне припадности, или се напротив има у виду управо таква припадност и обезбеђује њено представљање. Декларација је само истакла да ће "устав дати народу могућност да развија своје посебне енергије у самоуправним јединицама, обележеним природним, социјалним и економским приликама". Закључак у Декларацији који је побуђивао посебну пажњу, нарочито у њеном потоњем тумачењу у контексту уставотворног рада, и који је, следствено томе, могао имати извесног утицаја и на развој концепције о државном уређењу, био је да се "устав има примити у целини...квалификованом већином". О природи и карактеру квалификоване већине која се захтевала за доношење устава, то јест да ли је реч о бројној или племенској већини, водила се расправа и на самој Крфској конференцији. Српски представници, а и каснији коментари, стајали су на становништу да је реч о бројно квалификованој већини,⁴⁰ што је по извесним тумачењима значило да се прима идеја о једној јединственој Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца која би, сходно Крфској декларацији, почивала на широкој бази локалне аутономије,⁴¹ док су, са друге стране, хрватски политички кругови захтев квалификоване већине тумачили у смислу институционализације критеријума племенске припадности која у процедури вршења уставотворне власти и потоњем државном уређењу појмовном одређењу племена оспорава искључиво етничко својство и придаје му својство политичког субјекта који може прерастати у државноправни индивидуалитет и који конституишаће заједничке државе заснива на својеврсном уговорном концепту.⁴² Таква, донекле смишљена недореченост Крфске декларације, само је одложила шире и озбиљније политичко сучељавање српског и хрватског виђења начина уједињења и државног уређења које је избило на видело већ у првим данима заједничког државног живота и трајало да самог краја заједничке државе, обухватајући чак и питања на који начин ће заједничка држава престати да постоји. Но, тиме већ залазимо у шири и сложенији питања којима у овом раду није место.

Закључак

Од избијања Првог светског рата у разради основних поставки југословенског програма придавала се пажња и унутрашњем уређењу будуће државе. У току рата међутим, државноправна страна програма уједињења није била, нити је због спољнополитичких и ратних

⁴⁰ С. Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1995, стр. 63

⁴¹ Такав став је изнео Пашић у споменутој изјави листу "Морнинг пост", види Б.Петрановић, М. Зечевић (ур.), н.м.

⁴² Више у М. Стефановски, н.д.

околности могла бити, доследно изведена, али то није значило да међу српским политичким факторима и интелектуалном елитом нису наслућивана сложена питања услова и начина уједињења и државног уређења будуће државе и, у светлу тога, разматрана и донекле узимана у обзир и оновремена упоредна уставна искуства. Услед различитих државноправних традиција и оквира у којима су живели јужнословенски народи пре Првог светског рата, вишеслојних схватања обима уједињења и својеврсне концентрично кружне градације ратних циљева Краљевине Србије, а добрим делом и под утицајем упоредних решења, концепција државног уређења будуће државе испрва се кретала у широком луку од унитарно замишљење државе једног народа сачињеног од три племена, преко, "по потреби" могућих елемената регионализма, односно територијалне аутономије, па чак и федерализма када је реч о посебности Хрватске, до конфедеративних елемената, решења, у то време, младог и сасвим особеног немачког федерализма и искустава реалне уније, када је реч о односима између Србије и Црне Горе, а све до уласка у рат на страни централних сила, и када је реч о односима са Бугарском. Сви модели који су могли бити разматрани и који су узимани у обзир у основи су се разликовали према томе да ли су изражавали феудалне концепте мултинационалних држава са државним и историјским правом појединих области, или су почивали на народној суверености. Српско виђење крајем рата приближило се заснивању (нарочито начина настанка) заједничке државе на модерном и демократском начелу народног самоопредељења, што је, бар што се званичне политике тиче, а на основу схватања о етничком јединству три племена, резултирало идејом о јединственој Краљевини са широко постављеном локалном самоуправом. Идеју сложеног државног уређења званични кругови су одбацили због тога што се сматрало да плурализам законодавства не обезбеђује јаку државу и због тога што би га, у условима велике измешаности становништва, било тешко остварити на етничким основама. Са друге стране, међу интелектуалном елитом, између осталог и под утицајем упоредноправних решења, преовладала су схватања према којима су одређени облици федерализма и регионализма бољи за обезбеђење јединства троименог народа, уз уважавање регионалних и историјских посебности.

* * *

SERBIAN VIEW ON CONSTITUTIONAL STRUCTURE OF POST WAR YUGOSLAV STATE AND COMPARATIVE LAW

Summary: In this paper the author analyses the Serbian view(s) on constitutional structure of a state that was to be formed after the First World War and comparative law models which were considered by various Serbian political and intellectual elites during the War. The conceptions of the constitutional structure were put widely ranging from unitary state of "one three named people", over some elements of regionalism and asymmetrical position of some units, to the federal systems inspired by American, Swiss or German model, or even to the real union model like Austro-Hungarian was. Although this fundamental question of constitutional structure was left to be resolved once the state was formed, Serbian political elite opted for unitary state based on modern and democratic principle of self-determination of people, while the intellectual elite considered that some sort of federalism or quasi-federalism is better constitutional order for securing the people's unity with respect for historical and regional particularity.

Keywords: state (constitutional) structure, First World War, comparative constitutional models .