

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

УДК: 342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.131S

УНИТАРИЗАМ ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА - ИЗМЕЂУ ПРЕДЛАГАНОГ И УСВОЈЕНОГ*

Резиме

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

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

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

1. Увод

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Ј. Ницовић, стр. 3.

⁷ М. Ђ. Ђорђевић, стр. 325.

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

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

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

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

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

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

¹¹ С. Јовановић, стр. 72.

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

¹³ L. Perović, стр. 8.

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

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

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

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

2. Нацрт Народног клуба

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

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

¹⁶ Ј. Ницовић, стр. 57.

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

¹⁸ Ј. Ницовић, стр. 65.

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

²⁰ I. Ivašković, стр. 537.

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

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

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

²¹ А. Fira, стр. 172.

²² N. Šehić, стр. 380.

²³ Ницовић, стр. 62.

²⁴ *Ibid.*, стр. 64.

²⁵ А. Fira, стр. 173.

²⁶ J. Ницовић, стр. 65.

²⁷ *Ibid.*, стр. 66.

²⁸ А. Fira, стр. 178

²⁹ *Ibid.*, стр. 176.

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

3. Нацрт Југословенског клуба

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

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

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

³¹ А. Фира, стр. 179.

³² I. Ivašković, стр. 538.

³³ N. Šehić, стр. 380.

³⁴ I. Ivašković, стр. 538.

³⁵ А. Фира, стр. 186.

³⁶ N. Šehić, стр. 380.

³⁷ А. Фира, стр. 179.

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

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

4. Нацрт Хрватске републиканске сељачке странке

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

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

³⁸ С. Јовановић, стр. 77-78.

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

⁴⁰ Ј. Ницовић, стр. 69-70.

⁴¹ N. Šehić, стр. 382.

⁴² Ј. Ницовић, стр. 87-88; А. Фира, стр. 204-205.

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

⁴⁴ N. Šehić, стр. 382.

⁴⁵ А. Фира, стр. 211.

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

5. Нацрт др Анте Трумбића

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

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

⁴⁶ J. Ницовић, 88, 91; A. Fira, стр. 212.

⁴⁷ N. Šehić, стр. 383.

⁴⁸ H. Sirotković, стр. 300.

⁴⁹ J. Ницовић, стр. 107.

⁵⁰ *Ibid.*

6. Нацрт Стојана Протића

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

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

7. Нацрт др Јосипа Смодлаке

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

⁵¹ *Ibid*, стр. 100.

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

⁵³ М. Здравковић, стр. 85 фн. 57.

⁵⁴ N. Šehić, стр. 378.

⁵⁵ О. Поповић, стр. 48.

⁵⁶ N. Šehić, стр. 378.

⁵⁷ L. Perović, стр. 9.

⁵⁸ М. Здравковић, стр. 84.

⁵⁹ А. Figa, стр. 243.

⁶⁰ Н. Sirotković, стр. 299.

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

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

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

⁶¹ С. Јовановић, стр. 78-79.

⁶² Н. Sirotković, стр. 299.

⁶³ Ј. Ницовић, стр. 101.

⁶⁴ Н. Šehić, стр. 383.

⁶⁵ С. Јовановић, стр. 80-81.

⁶⁶ Ј. Ницовић, стр. 106.

8. Остали нацрти

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

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

⁶⁷ А. Ћига, стр. 379.

⁶⁸ Ј. Ницовић, стр. 71-72.

⁶⁹ Н. Шечић, стр. 381.

⁷⁰ С. Јовановић, стр. 82.

⁷¹ Ј. Ницовић, стр. 73.

⁷² А. Ћига, стр. 378

⁷³ Ј. Ницовић, стр. 84.

⁷⁴ Н. Шечић, стр. 382.

⁷⁵ Ј. Ницовић, стр. 83.

⁷⁶ *Ibid.*, 91.

⁷⁷ Н. Шечић, стр. 384.

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

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

9. Закључак

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

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

⁷⁸ *Ibid.*, стр. 382.

⁷⁹ С. Јовановић, стр. 83.

⁸⁰ N. Šehić, стр. 380-381.

⁸¹ *Ibid.*, стр. 381.

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

⁸³ Т. Маринковић, стр. 96.

⁸⁴ М. Здравковић, стр. 65

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

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

⁸⁵ N. Šehić, стр. 385.

⁸⁶ A. Fira, стр. 109

⁸⁷ J. Perovšek, Unitaristični in centralistični značaj.

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

⁸⁸ I. Ivašković, стр. 547.

⁸⁹ J. Ницовић, стр. 14-15.

⁹⁰ *Ibid.*, 15.

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

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

UNITARISM OF THE VIDOV DAN CONSTITUTION - BETWEEN PROPOSAL AND ADOPTION

Summary

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

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