

*Др Владимир Микић, генерални секретар
Конференције универзитета Србије*

УДК: 342.4(497.1)"1921/1939"

DOI: 10.46793/zbVU21.171M

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

Резиме

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

Кључне речи: *уставотворна скупштина, заклетва, краљ, државно уређење.*

1. Уводна разматрања

Поступак усвајања Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца („Видовдански устав“) пратила су двоумљења и сукобљавања везана за његов легитимитет, избор унитарног или децентрализованог облика настајуће државе и предвиђену улогу политичких и уставних чинилаца у њеном будућем животу. Поред тога што није допринео стабилизацији политичких прилика у земљи, тај документ био је на снази мање од осам година: фактички је замењен уставним променама од 6. јануара 1929. године мотивисаним краљевским апсолутизмом, а формално Уставом Краљевине Југославије из 1931. године. Краћи временски траг на том плану оставили су у уставној историји Србије само још „мртворођени“ Устав Књажевства Србије из 1835. године (замењен Уставом из 1838. године), Устав Краљевине Србије из 1901. године (на снази до истоименог документа из 1903. године) и Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године, чија је примена (сама по себи, захваљујући тадашњим историјским приликама, у великој мери „саката“) окончана три године касније.

Уставотворна народна скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца („Конституанта“) била је изабрана по Закону о избору народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, објављеном у гласилу „Службене новине“ 3. септембра 1920. године („Закон“). Претходно је регент Александар сазвао 3. јануара 1919. године привремено представничко тело (чије је чланове именovala Влада Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца) које је за задатак имало израду закона о изборима за уставотворну скупштину.¹ Закон, којег су заједнички донели Привремено народно представништво и краљ Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца Петар I Карађорђевић („краљ Петар“), за предмет је имао припрему избора за састав Конституанте, одржане 28. новембра исте године. Усвојен је тако што су „посланици нагло, за три дана“, од 31. августа до 2. септембра, „завршили расправу (...) и закон потврдили са 143 гласа за и 22 против“.² Конституанта је била окупљена у сазив од децембра 12. децембра 1920. до 2. јула 1921. године.

Поред бројних других питања која су усложњавала дневни ред Конституанте, који је са политичке тачке гледишта свакако био веома захтеван, једно се непосредно тицало утврђивања облика државног уређења. Требало је, наиме, одлучити да ли ће Срби, Хрвати и Словенци живети у монархији или у републици. На основу чл. 121 Закона, Влада Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (на челу са др Миленком Веснићем као њеним председником) донела је, у сарадњи са надлежним одбором Привременог народног представништва, Привремени пословник о раду Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца („Пословник“), у којем је била садржана и одредба (чл. 8) према којој су чланови Конституанте морали да пре него што приступе уставотворном раду положи заклетву краљу Петру, или не би могли да постану њени чланови. Исто тако, Пословником је било прописано да краљ има да распусти Конституанту након што она буде донела устав,³ али и да само званични, Владин нацрт може да буде разматран (осим у случају да тај нацрт не буде усвојен).⁴

Постојање ове одредбе Пословника водило је постављању питања да ли је њом Конституанта била правно везана приликом доношења једне од важнијих одлука за чије је усвајање била овлашћена. Оно је имало велики значај у оквирима општег уставнополитичког стања у земљи у којој је приметна поларизација угрожавала политичку стабилност и оптерећивала рад уставотвораца.

¹ I. Ivašković, The Vidovdan Constitution and the Alternative Constitutional Strategies, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 68, 3-4/2018, str. 533.

² Б. Балковец, Изборно законодавство прве југословенске државе (1918. - 1941), *Часопис за савремену повијест*, бр. 1/2016, стр. 199.

³ I. Ivašković, стр. 534; Поповић, стр. 32.

⁴ I. Ivašković, стр. 534.

2. Шири контекст уставних недоумица

Видовдански устав усвојен је у приликама које се нису пуно разликовале од околности у којима су доношени уставни Краљевине Србије из 1888, 1901. и 1903. године: поступак доношења новог уставног документа обележиле су опсежне несугласице између релевантних уставнополитичких чинилаца и узбуркане политичке прилике. Ипак, сасвим специфичне тачке за које се очекивало да Конституанта осмисли уравнотежена решења тицала су се модела структуре државе и пружања адекватног одговора на национална питања „троједног народа“.

Уједињење у заједничку државу било је јасан циљ ратне политике стожерне политичке заједнице нове државе – Краљевине Србије. Њена је Народна скупштина неколико месеци по отпочињању Првог светског рата једногласно одобрила изјаву Владе „да она сматра, „као свој најглавнији (...) задатак да обезбеди успешан свршетак овог великог војевања, које је (...) постало уједно борбом за ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца“.⁵ Уз то, „инстинкт самоодржања тражио је да се југословенска снага уједини“, пошто „није било у народу ниједне странке која то није желела“, а „разилажења је било само у питању ко ће и како ће извести то уједињење“.⁶

Несугласице између централистичких и њима опречних политичких порива јавила су се од самих почетака Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца („Краљевина СХС“). Било је јасно да је „основно разилажење између Срба и Хрвата у питању уређења заједничке државе било је у томе хоће ли држава бити јединствена или федеративна“,⁷ што је било питање и око којег је вођена „главна дискусија у Конституанти“.⁸ Према једном аутору, „занемарујући (...) многобројне, понекад и врло важне нијансе међу појединим уставним пројектима – постојала су два сукобљена концепта: унитарни и федерални“.⁹

Изгледа да је званични Београд помало неопрезно посезао за алаткама којима би што пре био потврђен макар и неформални континуитет између Краљевине Србије и Краљевине СХС. Наиме, Влада Краљевине СХС је непуна два месеца по проглашењу нове државе самостално донела Привремени устав којим би било уређено њено функционисање до усвајања трајнијег уставног решења. Привременим уставом за Краљевину СХС је „готово пресликан устав Краљевине Србије из 1903“ и он је „основе државног уређења, прецизности,

⁵ В. Ћоровић, Историја Срба, Трећи део, Београдски издавачко-графички завод, 1989, стр. 227.

⁶ *Ibid.*, стр. 227.

⁷ *Ibid.*, стр. 239.

⁸ *Ibid.*, стр. 241.

⁹ Д. Мрђеновић (приређивач), Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Нова књига, 1988, стр. 207.

однос централне и локалних власти постављао на сасвим другачије принципе од оних који су били предвиђени прводецембарским актом о уједињењу“ (истина, Привремени устав „због једне омашке“ није ступио на снагу).¹⁰

У данима када је Конституанта требало да се окупи, њен историјски значај био је приметнији него иначе. У политичким круговима је владала „наелектрисана атмосфера“,¹¹ јер „на доста страна није било правог поверења“,¹² а „већ тада је било јасно да око начина настанка, а посебно око начина уређења те државе, постоје велике разлике у гледиштима, па су почели избијати и политички спорови“. ¹³ Дан уочи окупљања уставотвораца, „Београд је био у једном расположењу које се јако ближило песимизму и резигнацији“, јер „замршеност политичке ситуације и крајња неодређеност и резервисаност посланика, њихова саветовања која се нису завршавала никаквим дефинитивним одлукама, само су још више потенцирали рђаво расположење света“. ¹⁴ У описаним околностима требало је приступити уређивању читавог низа јако осетљивих уставних питања, од којих се у важније убрајао избор облика државног уређења. Уставотворци су били далеко од компромиса на том плану.

3. Обриси републиканско-монархистичке дилеме

Ако се федерално-унитарни сукоб постави као најважнија тачка спотицања међу члановима Конституанте,¹⁵ питање облика државног уређења спада у секундарне теме њиховог рада. Ипак, значај овог питања по природи ствари био је велик, нарочито јер се су кроз њега одражавале „разлике у схватању тог проблема између Српске владе и Југословенског одбора“. ¹⁶ Подељеност на овом плану одражавала се и у чињеници да је међу уставотворцима, па и у

¹⁰ О. Поповић, Стојан Протић и уставно решење националног питања у Краљевини СХС, Савремена администрација, 1988, стр. 28.

¹¹ I. Ivašković, стр. 527.

¹² В. Торковић, стр. 233.

¹³ А. Митровић (уредник), Историја српског народа, књ. VI, том II, Од Берлинског конгреса до уједињења (1878-1918), Српска књижевна задруга, 1993, стр. 253.

¹⁴ Насловна страна београдског дневног листа „Политика“ у издању од 13. децембра 2020. године, „Састанак Конституанте“, <https://digitalna.nb.rs/wb/NBS/novine/politika/1920/12/13#page/0/mode/1up> (приступ: 08. 04. 2021).

¹⁵ „У оквиру Уставотворне скупштине (...) посланици су се поделили на два табора, према ставу о начину решавања проблема облика државног уређења“ – мисли се на дилему која за предмет има унитарно или децентрализовано уређење: М. Радојевић у: М. Радојевић (прир.), Српски уставни од 1835. до 1990. године са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије, Граматик, 2004, стр. 20.

¹⁶ Д. Мрђеновић, стр. 207.

ширим политичким круговима, било (утицајних) поборника републиканског државног уређења.

У републиканце¹⁷ је на првом месту убрајана Хрватска пучка сељачка странка, трећа регистрована политичка организација по снази у Краљевини СХС, ако је судити по резултатима избора за Конституанту. Странка и њен први човек Стјепан Радић били су опредељени за републикански облик владавине.¹⁸ Пошто је променила име у „Хрватска републиканска сељачка странка“, ова је странка бојкотовала рад Конституанте, захтевајући у исто време, поред осталог, увођење републиканског уређења. Према нацрту Устава који је ипак доставила Конституанти, Радићева је странка предвиђала институт плебисцита за одржавање уставотворне скупштине, која би се сама окупила и – по окончању рада – распустила.¹⁹ Монарху (краљу) овим пројектом није била намењена никаква улога. Радић је „од почетка (...) изражавао незадовољство начином стварања југославенске државе те је оспорио ваљаност и обвезатност првопросиначког акта“ (мисли се на формирање Краљевине СХС, остварено 1. децембра 1918. године), а „одбацујући акт уједињења, Радић и његова странка одбацили су и монархијско уређење“, чиме се објашњава и промена назива странке у: „Хрватска републиканска сељачка странка“.²⁰

¹⁷ На једној од седница Народног већа одржаној у Загребу 10. новембра 1918. године, која је била „прилично бурна“, један број чланова гласао је „мимо Крфског пакта, за републикански облик државе“. Ипак, „превадало је гледиште (...) присталица Српскохрватске коалиције и народног јединства“ и „решено је да се иде у Београд и да се изврши уједињење са Србијом и Црном Гором“: В. Ћоровић, стр. 235.

¹⁸ В. Ћоровић, стр. 237 и 238; I. Ivašković, стр. 530.

¹⁹ I. Ivašković, стр. 541.

²⁰ В. Маркотић, Повијест Независне Државе Хрватске, Наклада Павичић, 2002, стр. 19. Поред наведеног, у последњим месецима рата, Радић је предлагао стварање „Дунавске федерације“, која би привремено била „под француским или америчким протекторатом“, али „када је постало јасно“ да је уједињење са Краљевином Србијом неминовно, предлагао је формирање „трочланог председништва којег би чинили српски краљ, хрватски бан и председник Словеначког националног савета“ (словеначког парламента). Према истом плану – креираном делимично по уставном моделу Сједињених Америчких Држава (САД), не би било монарха, „слично томе како САД нису могле да постоје под (британским) монарсима“. Радић је, са својим присталицама, прикупио више од 115 хиљада потписа за петицију коју је потом упутио председнику САД, тражећи подршку за стварање „неутралне хрватске сељачке републике“ (курзив В. М) на основу одлуке која би била донета на „посебној хрватској уставотворној скупштини“ (I. Ivašković, стр. 530-531). Чини се да је и словеначко политичко вођство нагињало републиканском уређењу настајуће државе: *Ibid*, 532-533. О Радићевим плановима за формирање „Неутралне сељачке републике Хрватске“ писано је и у: Х. Сиротковић, Радићев устав неутралне сељачке Републике Хрватске из 1921. године, Филозофски факултет Свеучилишта у Загребу, Радови – Завод за хрватску повијест, 32/33 (1999/2000), стр. 299-307.

И „код извесних србијанских странака било је у то време, због солунског процеса²¹ и иначе, отворених републиканских струјања“, а „републиканске идеје доносили су и комунисти који су долазили из Русије“²² (противник монархијског уређења била је и Комунистичка партија, четврта странка по снази по резултатима на изборима за Конституанту, а представнике на Конституанти имала је и Републиканска странка). „Могло се, према том, догодити да републиканци уђу у Конституанту са врло великим бројем, нарочито ако србијанска опозиција отворено изиђе с републиканским програмом“. Ипак, Демократска странка (доминантна политичка формација у Конституанти) „постала је одједном највећа групација у парламенту и главни носилац власти“, а „њезине главне вође, сем малих изузетака, напустиле су републиканске тежње и тако осигурале за будућу заједницу облик монархије“.²³

Питање облика државног уређења („републиканско питање“) било је „прва проба снага и прва ствар на којој је јавно почео спор између Срба и Хрвата“, при чему републиканизам водећих хрватских политичких представника није тумачен „као уверење, него као отпор против династије која је српска“, због чега „су многи наши људи одбијали и помисао о уједињењу под условом да се у том питању попусти“.²⁴ С друге стране, ни монархистичка традиција у данима југословенског уставотворног подухвата није била слаба; напротив. Поред јаког логичког упоришта у корист континуитета монархистичког државног уређења (Краљевина СХС настаје на подручју које су претходно улазиле у састав Краљевине Србије, Краљевине Црне Горе и Аустроугарске Монархије), претпоставка континуитета и легитимности монархије одражава се и у тексту преамбуле Видовданског устава, у којој регент Александар Карађорђевић („регент Александар“) свог оца Петра назива краљем – нове државе, не старе (sic) – „по милости Божјој и вољи народној“.

У изградњи уставног система нове државе учествовале су снаге које су у претходном периоду (у току Првог светског рата и непосредно по његовом окончању) испољавале извесне монархистичке тежње. Реч је о кругу хрватских и словеначких чланова аустријског парламента који су, по оснивању „Југословенског клуба“, предлагали укључивање у аустроугарску монархију што већег броја крајева у којима живе Срби, Хрвати и Словенци.²⁵ Идеја да

²¹ Реч је о судском поступку вођеном против одређених високих официра Војске Краљевине Србије који су оптужени (и осуђени) за покушај убиства регента Александра Карађорђевића, планиран крајем 1916. године.

²² В. Ђоровић, стр. 238.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ „Кад је поново сазван Аустријски парламент (...). Дан пре прве седнице парламента, 29. маја, југословенски представници су створили свој заједнички Југословенски клуб, а сутрадан 30. маја, Антон Корошец је на првој седници прочитао декларацију у којој је стајало да ће посланици овог Клуба учествовати у раду парламента тако што ће се заузимати

Аустроугарска Монархија спроведе уједињење Јужних Словена потврђена је и исказом према којем је „Хабсбуршка династија (...) од XVIII века показивала тежње да постане ослободитељ балканских Срба од Турака и да их споји са својим поданицима“.²⁶ С друге стране, за разлику од хрватског политичког вођства, које је послератни период усмеравало у оквирима које пружа „историјско државно право Хрватске“, „српска опозиција“ из Аустроугарске „видела је србијанску краљевску династију Карађорђевић као темељ будуће југословенске државе“.²⁷ Ипак, и Југословенски одбор обратио се регенту Александру – током трајања рата – изражавањем предлога да нова држава буде уједињена под круном Карађорђевића.²⁸

Важан залог монархистичког континуитета био је садржан у Крфској декларацији, закљученој 20. јула 1917. године између Владе Краљевине Србије и Југословенског одбора. Према њеном тексту, будућа заједничка држава биће „уставна, демократска и парламентарна монархија“.²⁹ Декларацијом је, још непосредније речено, било предвиђено „стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, као независне уставне и парламентарне монархије под династијом Карађорђевића (...)“.³⁰ Њен текст, кад је реч о облику државног уређења, свакако „био је пречистио ту ствар и потезати је наново значи отварати сва питања“.³¹

4. „Сувереност“ Конституанте

Значајно је питање да ли је Конституанта имала пуну слободу да све уставно релевантне теме уређује потпуно самостално, или је била везана наложима других, виших државних институција, почевши од краља, односно, традицијом држава чије је уставно искуство имало да буде унето у живот Краљевине СХС. У литератури је у том контексту помињана „сувереност“ Конституанте,³² што би значило да је она о свим уставним питањима могла да

„својим снагама“ за остварење захтева „свог јединственог народа“ да се (...) изврши „уједињење свих земаља Монархије у којима живе Словенци, Хрвати и Срби“, и то „у једно самостално (...) државно тело“ које ће бити „под жезлом Хабсбуршко-лотариншке династије“. Декларацију су потписали сви чланови Клуба осим двојице (...)“: А. Митровић, 225.

²⁶ В. Ћоровић, стр. 227.

²⁷ I. Ivašković, стр. 526.

²⁸ „Када је наступио слом Србије, упутио је Југословенски одбор 11. фебруара 1916. депешу регенту Александру, изражавајући у њој своју наду да „она домовина која ће ускрснути из страшнога метежа (...) неће више бити обновљена Србија, паче ни повећана, него она треба да захвати читав југословенски народ и читаво њено народно земљиште, уједињено у једну државу, под славном династијом Вашег узвишеног оца“: В. Ћоровић, стр. 228.

²⁹ А. Митровић, стр. 236.

³⁰ В. Ћоровић, стр. 226.

³¹ *Ibid.*, стр. 239.

³² „Иако се намеравало с извесних страна да [Конституанта] буде потпуно суверена, она то од самог почетка није била, и то по пристанку владе и главних странака у земљи. Та

се изјашњава без икаквих претходних условљавања или ограничавања. Наравно, чланови „суверене“ Конституанте нису могли да се обавежу да пре приступања уставотворном задатку положе заклетву на верност било коме, нити да буду ограничени по било којем другом питању од значаја за живот државе чије су правне контуре имали да исцртају.

Питање суверености Конституанте било је нарочито важно у данима њеног конституисања. Оно је било предмет расправа од самог почетка рада тог тела. Сасвим конкретно, постављано је питање због чега би Конституанта требало да прихвати да њен рад буде организован према правилима усвојеним од стране других уставних (заправо, стриктно посматрано, вануставних) чинилаца. Тако, члан Конституанте Сима Марковић изнео је током првог њеног радног дана (13. децембра 1919. године) критику због чињенице да је њен верификациони одбор састављен „на основу пословника који није поникао из средине Уставотворне Скупштине“. Па, „стојећи на гледишту да је Уставотворна Скупштина суверена и да над њом нема веће државне власти (...), нити за њу важе каква ограничења (...), предлаже да се пословник, који је израдила влада г. др. М. Веснића и који спутава рад, одмах суспендује“. Исти посланик предложио је да Конституанта изабере одбор који би израдио и пред Конституанту изнео нацрт новог Пословника.³³

Сасвим је исправан закључак посланика Марковића према којем „привремени пословник претпоставља правну егзистенцију краљевске власти и пре Конституанте“, чиме се намеће „суверенитет изнад Уставотворне скупштине“. Стога „треба израдити нов пословник у духу суверености Конституанте, која не сме знати ни за краља ни за владу која није постала из њега“. Никола Пашић, најстарији члан Конституанте (и председник Владе Краљевине Србије у неколико мандата, до успостављања Краљевине СХС, 1. децембра 1918. године) одговорио му је тврдњом да „када се говори о суверености народа, један посланик не може сам за себе да каже да је суверен“. Према још једном аргументу (посланик Ристо Ђокић) којим је подупрт захтев за доношење новог пословника (оног који би имала да усвоји сама Конституанта), „по распуштању Привременог Народног Представништва био [је] распуштен и скупштински одбор, те према томе и пословник, потписан 6. децембра, није законит“. На истој је седници изнета констатација да „само Конституанта има права да сама себи створи пословник“, уз предлог да она изабере одбор који би у року од 14 дана израдио нацрт новог пословника и

ограниченост њезине суверености односила се само на облик државе. Она је одмах и без претходне дискусије сматрана монархијом. Изабрани посланици могли су почети рад тек пошто положе заклетву краљу“: В. Ђоровић, стр. 241.

³³ Насловна страна дневног листа „Политика“, „Уставотворци се приказују“, 14. децембар 1920. године: <https://digitalna.nb.rs/wb/NBS/novine/politika/1920/12/13#page/0/mode/1up> (приступ: 08. 04. 2021).

поднео га Конституанти на разматрање и усвајање.³⁴ Чуло се на седници Конституанте и да пословник представља „гажење свих ранијих датих обећања“, и то „од Крфске декларације па до 1. децембра 1918. г.“, те да га „Хрватска тежачка странка не признаје (...) и тражи нов“ (др Иван Павичић). Првак републиканских посланика Милован Лазаревић изјавио је: „републиканци су противу тога да се ма чија воља, ма у какво име, наметне Уставотворној скупштини“, против су пословника „и траже нов“. Сличан став је изнео др Мехмед Спахо испред Југословенске муслиманске организације, као и Едбин Кристан у име социјалдемократа, који је рекао: „ако је Уставотворна Скупштина суверена, она ће моћи себи да створи пословник онакав какав сама хоће и какав сама треба“.³⁵

На питање суверености Конституанте јасан одговор био је дат пре почетка њеног окупљања, самим усвајањем Пословника. Ипак, раду Конституанте претходили су политички догађаји који су за последицу имали усвајање прогласа и закључака којима се недвосмислено упућује на пуну слободу Конституанте да свако уставно релевантно питање уреди по властитој оцени, невезана било каквим или било чијим налогом. То је видљиво из текста првог прогласа Југословенског одбора, објављеног у мају 1915. године, у којем је наведено да „читав југословенски народ, Срби, Хрвати и Словенци, сви ми очекујемо од овога рата уједињење свију народних удова и читавог свог територија у једну независну државу“, те да су Србија и Црна Гора „протагонисти у ослобађању свих Југословена и њихова је задаћа свију нас: зајамчити нашу народну егзистенцију на нашем уједињеном земљишту“.³⁶ Налик томе, у Загребу је 17. фебруара 1918. године „сазван збор свих виђених и незатворених југословенских политичара“, на којем је донесена одлука да се изведе концентрација свих народних снага „које, стојећи на становишту народнога јединства и ослањајући се на начело народнога самоопредељења, захтевају да се створи национална, независна и на демократским принципима саграђена држава Словенаца, Хрвата и Срба“, што представља прећутан отклон према потреби да се питање државног уређења уреди пре изјашњавања Конституанте.³⁷ Даље, 22. септембра 1918. године, у Загребу је образовано Народно веће Словенаца, Хрвата и Срба, „у које су ушли представници свих странака сем франковаца, као и представници свих народних политичких организација“, са циљем уједињења Срба, Хрвата и Словенаца у заједничку државу.³⁸ Ово тело обавестило је цара и краља Аустроугарске Монархије 6.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Насловна страна дневног листа „Политика“, „Уставотворци се приказују“, 14. децембар 1920. године: <https://digitalna.nb.rs/wb/NBS/novine/politika/1920/12/13#page/0/mode/1up> (приступ: 08. 04. 2021).

³⁶ В. Ћоровић, стр. 228.

³⁷ *Ibid.*, стр. 230.

³⁸ *Ibid.*, стр. 232.

октобра исте године „да оно преузима вођење народне политике“, а свега десет дана касније „хрватски сабор је и формално решио, и то једногласно, „да кида све везе са Аустријом и Угарском и да жели ући у једну потпуно суверену народну државу“.³⁹ Очигледно је да је реч о потезима којима се желело подвући да је пред одлучиоцима о уређењу будуће заједничке државе *tabula rasa*. Уз то, у концентрациону владу, формирану 20. децембра 1918. године (7. децембра, према јулијанском календару), укључени су „представници свих странака, свих племена и све три главне вере у земљи“.⁴⁰ Прећутно указивање на политичку потребу за консенсуалном подршком изградњи ауторитета нове државе стоји у логичној вези са идејом о уређивању заједничке државе *ab ovo*, без условљавања или решавања са уставноправне тачке гледишта посматрано – „претходних питања“.

Са друге стране, према тексту Крфске декларације, нови устав имала је донети Уставотворна скупштина, али „Држава Срба, Хрвата и Словенаца“ замишљена је (већ у том тренутку) као „слободна, независна Краљевина“, односно, као „уставна, демократска и парламентарна монархија на челу са династијом Карађорђевића, која је дала доказа да се с идејама и осећајима не двоји од народа и народну слободу и вољу ставља на врх свега“ (т. 1). Уз то, „Држава ова зваће се: Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, а владалац: Краљ Срба, Хрвата и Словенаца“ (т. 2). У Декларацији стоји и то да „и Устав и други закони, које буде донела Уставотворна Скупштина, ступају у живот када их Краљ санкционише“. Необично је, стога, што се значајан број чланова Конституанте постављао као да Декларација никада није потписана, јер, иако „правно необавезујући“, она је била „политички важан споразум“,⁴¹ чији је потписник, поред Николе Пашића, био и др Анте Трумбић, утицајни хрватски и, у годинама које су долазиле, југословенски политичар.

На трагу схватања према којем је постављање питања државног уређења природно претходило утврђивању других уставних тема био је и Слободан Јовановић. Према његовом схватању, у тренутку конституисања Конституанте, „постојала је фактички држава, као и њена организација, коју су представљали врховни органи, краљ и скупштина“, односно, још прецизније речено, „Држава Срба, Хрвата и Словенаца је већ постојала са својим врховним органима (краљ и скупштина)“ и „само су била потребна правила за регулисање њихових односа“, до којих се „може доћи и без уставотворне скупштине“. Најзад, „држава је створена, а пошто је настала фактичким начином, најбоље је да се постепено изграђује њен правни оквир, на основу искуства, а не због апстрактних начела“.⁴²

³⁹ *Ibid*, стр. 232-233.

⁴⁰ В. Ћоровић, стр. 236.

⁴¹ Ћорђевић, стр. 297.

⁴² Према: М. Аранђеловић (гл. уредник), Слободан Јовановић – живот, дело, време: поводом 150 година од рођења, Српска академија наука и уметности, 2019, стр. 119.

Део сазива Конституанте налазио је да је то тело правно неvezано било чијим или било каквим спољним ограничењима. Такав став вероватно није могао да буде од користи за смиривање политичких напетости у држави о чијем је уређењу тек требало да буде дата главна и коначна реч. Ипак, он је темељен на важним аргументима чијој је анализи посвећено средишње (наредно) поглавље рада.

5. Правна природа услова полагања заклетве монарху

Да ли би усвајањем другачијег пословника Конституанта а posteriori повратила (стекла) пуну слободу одлучивања о свим уставним питањима? Да ли би враћањем (стицањем) неограничене власти да у потпуности сама напише устав Конституанта утрла пут усвајању решења о оснивању заједничке републике Срба, Хрвата и Словенаца и укидању Краљевине? Несумњиво је да одговор на прво питање позитиван, а на друго га је теже дати, али може се покушати.

Формално гледано, наиме, постојала је теоријска могућност да већина чланова Конституанте положи заклетву на верност владоцу и тиме отклони препреке за њен будући рад, па потом усвоји републикански устав (уосталом, један број чланова из реда Комунистичке партије Југославије положио је заклетву на верност краљу и учествовао у раду Конституанте).⁴³ Најзад, пошто владалац Конституанту распусти, њена уставноисторијска улога била би окончана. Краљ који би према овом сценарију остао без Краљевине не би могао да истиче као правни аргумент тврдњу да је укидање монархијског уређења непримерено, нечасно, супротно тексту Крфске декларације или у сукобу са неким од разлога због којих је вођен рат против Аустроугарске Монархије. Наравно, сасвим супротно се догодило. Конституанта је конституисана тако што је довољан број њених чланова положио заклетву владоцу, приступио разматрању предложеног Нацрта Устава и изгласао га. Регент Александар је, у име краља Петра I, прогласио и објавио Видовдански устав, што је видљиво и из текста његове преамбуле.⁴⁴

У време када је Конституанта конституисана, међу њеним члановима развијена је оштра расправа по овом питању. Наиме, решење из одредбе чл. 8 Пословника је, према речима једног аутора, „имплицирало безусловну сагласност са монархијским уређењем, што је значајно умањило значај

⁴³ I. Ivašković, стр. 539-540.

⁴⁴ „У име Његовог величанства Петра I по милости Божјој и вољи народној краља Срба, Хрвата и Словенаца, ми, Александар наследник престола, Проглашујемо и објављујемо свима и свакоме, да је Уставотворна Скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (...) решила и да смо потврдили и потврђујемо Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца који гласи: (...)“.

[Конституанте]⁴⁵. Утицајни политичар и први председник Владе Краљевине СХС Стојан Протић замерао је решење из Пословника којим је квалификована већина као „праг“ за усвајање устава замењена апсолутном већином; он је сматрао да је ова промена „кршење договора на Крфу“ (Крфском декларацијом било је предвиђено да устав треба да буде усвојен „бројно квалификованом већином“). Уз то, „одредбу пословника о претходно положеној заклетви посланика краљу као услову за учешће у раду конституанте Протић је сматрао нарушавањем сувереног права уставотворне власти да одлучује о облику владавине“. Истина, „овакав Протићев однос према заклетви имао [је] значење чисте форме и (...) није бацао ни најмању сенку на његово дубоко монархистичко опредељење“. Протић је „у исто време док је одбацивао заклетву као услов за вршење посланичке дужности, одбацивао и схватање да суверену уставотворну власт представља сама уставотворна скупштина, и тврдио да је ова суверена тек са краљем заједно“, што је „значило да уставотворна скупштина тек заједно са краљем суверено одлучује о облику владавине, па би се монархија могла одбацивати тек ако се краљ са тиме сложи“.⁴⁶ Због услова полагања заклетве – који је одбио да испуни – Протић је иступио из посланичког клуба Радикалне странке и „за све време заседања Уставотворне скупштине остао ван њене арене“.⁴⁷

Миленко Веснић, професор права, одговорио је да су „противно свима парламентарним принципима отворили дискусију о пословнику представници групе, чије ме држање не чуди ништа, јер они раде по програму, који негира државу“, али и изразио чуђење и жаљење „да у томе послу има представника странака од којих се очекује да на овом великом послу озбиљно сарађују“. Подсетио је како је „одређено било да привремени пословник изради влада са скупштинским одбором“, што је било и учињено. Затим, „Закон о избору народних посланика могао је ту задаћу ставити ма коме“, али је „то дао влади и скупштинском одбору“, „који је једини био надлежан да о томе решава“ и који је „сарађивао с владом и донео овај пословник“. Додао је и: „господо, ми нисмо на Робинсоновом острву!“, јер „држава је створена великим напором и краља, и владе, и народа“, а чланови Конституанте нису се „састали као комуна“, већ „да од доброг законитог стања направимо боље“.⁴⁸

Поред цитираних аргумената и противаргумената, треба додати да је Женевском декларацијом, закљученом 9. новембра 1918. године између председника Владе Краљевине Србије и председника Народног већа, било прописано да ће привремени уставни режим трајати „док Велика Скупштина уједињених Срба, Хрвата и Словенаца (Конституанта) (...) уставом не пропише

⁴⁵ I. Ivašković, стр. 534.

⁴⁶ Поповић, стр. 34.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

дефинитивно устројство државе“.⁴⁹ Иако је и овде реч о политичком а не правном акту, увођењем услова полагања заклетве изневерен је договор који је својим потписом јемчио највиши политички представник међународно признате (и савезничке) државе, Краљевине Србије.

Проучавањем текста самог Видовданског устава не наилази се на истицање услова да чланови Народне скупштине који (у својству уставотвораца) полажу било какву заклетву. Према чл. 125, „о изменама у Уставу решава Народна скупштина са Краљем“. И у овом случају је замисливо да Народна скупштина, заједно са краљем – који би, истина, морао да буде рђаво расположен према опстанку монархије – измени устав тако што би увела републиканско државно уређење. Још је замисливије да Народна скупштина и Краљ уставном ревизијом „оживе“ уставотворну скупштину, која је уосталом, као „Велика Народна Скупштина“, постојала према чл. 129 Устава за Краљевину Србију из 1903. године и тиме се разликовала од „Обичне Народне Скупштине“ из исте одредбе.

По чл. 74 ст. 3 Видовданског устава, „сви народни посланици полажу заклетву да ће Устав верно чувати“. Насупрот томе, заклетву на верност краљу, према чл. 90 ст. 5, полажу министри (они „полажу пре ступања на дужност заклетву на Устав и верност Краљу“) и, по чл. 61 ст. 6, краљевски намесници („да ће Краљу верни бити (...)“). Видовданским уставом прописано је (чл. 129) и да ће, по његовом усвајању, народни посланици положити заклетву на верност Уставу и да ће „добро Краља и народа и јединство државе (...) увек пред очима имати“. Стриктно тумачено, овакав текст не може да се третира као изјава оданости краљу, нарочито због тога што је пред саме чланове Конституанте истицан само један елемент садржине заклетве – управо таква верност краљу, а не и придржавање устава, старање о добробити народа, те брига о јединству државе.

Коначно, ако је према речима дела текста Крфске декларације постојала потреба да буде донет устав који треба да послужи као „основа целокупном државном животу, извор и утока свих власти и права“, по којем „ће се уређивати целокупни државни живот“,⁵⁰ краљ је повредио Декларацију. Наметање обавезе полагања заклетве представљало је право (доносиоца Пословника) којем (Видовдански) устав није био „извор“ и које је претходило и било старије од сваке друге компоненте уставног уређења *in statu nascendi*. Из које год политичке околности да је извирала, та се обавеза у правном смислу налазила ван граница „основа целокупног државног живота“, иначе би била правно и политички небитна (па не би ни била одређена, или би се од ње лако одустало).

⁴⁹ М. Ђорђевић, Историјат избора у Краљевини СХС и Краљевини Југославији, Страни правни живот, бр. 2013/3, 293-309, стр. 298.

⁵⁰ Исто, стр. 297.

6. Закључна разматрања

Пословником Конституанте постављен је услов којим је унапред одређен правац њеног одлучивања о облику државног уређења. Тај документ не потиче од чланова Конституанте и о његовој спорној одредби вођене су живе дискусије унутар њених редова, које су доведене у непосредну везу са питањем „суверености“ Конституанте, а тиме и прелиминарним проблемом њеног односа према уставноисторијском тренутку у којем је позвана да испуни свој важан задатак. Крфска декларација, Женевска декларација, Устав из 1903. године, па и сâм Видовдански устав садрже решења из којих је видљиво да је услов полагања заклетве уставотвораца краљу био изузетан захтев, неуобичајен у контексту других релевантних докумената из тог историјског периода и, тиме, претенциозан. Њиме је фактички прејудуцирано да ће држава Срба, Хрвата и Словенаца бити краљевина, а овим је унапред постављено непримерено и правно недовољно поуздано утемељено ограничење за носиоца уставотворне власти.

*Vladimir Mikić, Ph.D., Secretary-General
of the Conference of the Universities of Serbia*

THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES: DOES TAKING OATHS TO THE KING IMPLICITLY DETERMINE THE FUTURE FORM OF GOVERNMENT?

Summary

On the basis of the electoral law adopted in 1920, the Constituent Assembly of 1921 acted according to the temporary rules of procedure which stipulated that the members swear an oath to the king, and that, after the completion of its task, the king dissolves the Assembly. The paper examines the extent to which these preconditions were there to legally bind the Assembly when it comes to deciding on the form of state. This matter is important for a closer determination of the legitimacy of the constitution under which the new state will be governed for the next ten years, until the king imposed the new one, in 1931.

Keywords: *constitutional assembly, oath, king, state system.*