

*Др Павле Б. Јовановић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

УСТАВНОПРАВНИ РАЗВИТАК СРБИЈЕ У СВЕТЛОСТИ ЕВРОПСКОГ И РЕГИОНАЛНОГ ИСКУСТВА

***Сажетак:** Овај историјско/компаративни рад подељен је на четири дела. У првом делу аутор разматра општи однос конституције и демократије, истичући да иако устав није увек темељ демократије, демократије нема без устава. У модерним условима одржива је само конституционална демократија. Објашњење те везе начелно је једноставно: ова демократија и њене основне карактеристике у тесној су вези са модерним друштвеним, економским и политичким развитком. Прерастање конституционализма у конституционалну демократију историјски посматрано дуго траје и она је све до краја прошлог века на глобалном нивоу пре изузетак него правило. Аутор говори и о проблему дифузије конституционалне демократије, схваћене као скуп културних образаца.*

У другом делу аутор даје преглед двовековног уставног развитка Србије. Тај развитак он дели на (1) раздобље борбе за ослобођење и успостављање аутономне власти, (2), раздобље консолидације Србије као самосталне државе и коначно успостављање уставне демократије, (3) раздобље прве Југославије (Краљевине), (4) раздобље друге Југославије (авнојевске) и на крају, раздобље које је почело доношењем важећег Устава Републике Србије од 1990.

У трећем делу аутор анализира овај развитак са становишта европског и регионалног искуства и закључује да он у тој светлости делује

природно или очекивано. Овај развитак је ишао, као и у многим европским државама тог времена, у правцу развитка националне државе. И поред повремених застоја и узмицања одвијао се у правцу ограничавања апсолутистичке владавине. Његова нестабилност упућује на социјалне и културне основе ове владавине – која је никла у својеврсној националној и социјалној револуцији. У другој половини XIX века овај развитак је испреплетен са напорима изградње националне државе и остварења њеног (националног) програма. Србија се и хронолошки уклапа у први “дуги” талас демократизације, као и у наредни, реверзибилни (као део проширене Краљевине, СХС). Низ специфичности овога развитка објашњава регионални положај Србије – она припада слабије развијеном, периферном делу Европе. У културном смислу веже се за источно хришћанство (православље), али исто тако за својеврсну обнову на рушевинама Османског царства, у нарочитој динамици тзв. Источног питања.

У четвртом делу аутор анализира везу ове регионалне схеме и национализма који је Србију обузео у другој половини XIX века. У том времену национализам је био од користи у стварању јединствене нације и националне државе. Међутим, након Првог светског рата, он је отежао суочавање с новим типом проблема. Србија, или српска политичка елита, није била спремна за стрпљиво тражење неопходних равнотежа у новој заједници, за политику нагодби и компромиса, кад је већ одбацила и помисао на федерализацију, и безусловно стала иза монархије, ипак само српске. То се може лако пратити на уствном развоју нове државе, Краљевине СХС.

Упркос монизму комунистичке власти, проблеми хетерогености и равнотеже обележили су и авнојевску Југославију, све до њеног распада, почетком 90-их. Поново ће букнути пригушени национализми, што ће Србију одвести у сукобе у којима је поражена.

У некој врсти епилога аутор указује на различите одлике Устава Републике Србије од 1990, с којим поново започиње фактички самостални развитак ове земље.

Кључне речи: Устав, уставни развитак, ограничавање апсолутистичке владавине, конституционална демократија, национална држава, национализам, демократизација.

1.

У овом кратком историјско-компаративном тексту узео да, прво, устав (конституција), гледано генерално, па и историјски, не мора бити схваћен као залога или темељ демократије, већ може бити просто стабилизујућа форма у којој се конституише одређена заједница, њене институције и организација. То потврђује и објашњава средњовековно порекло устава (конституције). Међутим, израз у наслову овог текста – «уставноправни развитак» конотира неку врсту еволуције или, још боље, сврховитог кретања, које је врло слично неком природном развику, као што је развитак младунца у одраслу, зрелу јединку. При томе је лако могуће да је ова еволуција, а нарочито она њена сврховитост, конструисана у *ретроспективи*, у складу са парадоксалном али умном поставком Е. Волерстина (Wallerstein), да нашу садашњост не одређује наша прошлост већ, управо обратно, наша се прошлост конструише, пројектује, или производи из наше садашњости¹. Тако је и са уставним развитком. Ни он не може без митова, без својих хероја, твораца или «очева», које откривамо заиста накнадно, тј. у садашњости, као важне чуваре или заштитнике одговарајућег конституционализма.

Међутим, има ту један важан моменат, управо читава димензија, која релативизује идеолошко-политичко укоревивање «уставног развитка» у прошлости. Мада порекло конституционализма и конституционалне демократије изгледа несумњиво европско, западно, хришћанско², природно-правно³ и персоналистичко⁴ – и једно и друго је одавно релевантно далеко ван те културе или цивилизације. Наравно да је реч о дифузији, о сложеном и увек напетом преузимању културних образаца, о процесу који мора имати и фазе релативног неуспеха и великих тешкоћа и застоја, када се чини да може успети само у посебним или посебно заштићеним условима, попут «собне биљке».⁵ Отпори овој дифузији у име традиције и

¹ I. Wallerstein, *Unthinking Social Science, The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*, Cambridge 1991, p. 131 ff.

² M. Mann, *The Sources of Social Power*, Vol. II, *The Rise of Classes and Nation-States 1760-1914*, Cambridge-New York 1993: Европа је била идеолошка заједница већ миленијум /рачунајући до 1760/ (pp. 65-66); Европа је била на праву заснована заједница – чак ни апсолутистички владари нису волели да их виде како крше законе и обичаје (pp. 65-66)

³ Cf. DŽ. Finis, *Природно право*, Подгорица 2005, glava V, VI, VII и X.

⁴ K.j. Fridrih, *Конституционална демократија. Теорија и пракса у Европи и Америци*. Подгорица 2005, с. 27.

⁵ Cf. G. di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transition*. Berkeley-Los Angeles-Oxford, 1990, p. 14 ff.

групног идентитета, а против «покатоличавања», «вестернизације», европског колонијализма и империјализма» итд. историјски развитак осудио је на неуспех. Зато што је западна цивилизација са својом Модерном, својим индивидуализмом и рационализмом, својом нацијом-државом и капитализмом, па најзад и са својим конституционализмом и конституционалном демократијом генерирала моћ којој се од краја XV столећа било све теже супротставити. Зато што је то била надмоћ у свим облицима моћи⁶, демонстрирана деловањем државе и њене администрације, војске, новца, науке и технике, индустрије⁷. Супротставити се било је могуће само прихватањем оних образаца, само њеним оружјем. То је био основни погон ове дифузије.

Наравно да је преношење образаца увек постепено и парцијално, као што увек подразумева посреднике и њихову интерпретацију. Оно увек потискује традицију, идентитете и социјалне позиције на њима засноване – те доноси сукобе, социјалне и политичке борбе. Миран и релативно уравнотежен суживот традиције и модерне могућ је тек по цену горких искустава.⁸ У то спада и следеће, што је интуитивно лако разумети. Неки се обрасци лако и брзо преносе. Као све оно што је предметно, што је ствар технике, вештине или уметности у ширем смислу, што је миметичко постигнуће појединца или неке уже скупине. Али, оно што је социјално-институционално много је теже пресадити, јер у питању је целина – друштва, амбијента, а то подразумева неку готово религијску конверзију, промену начина и хоризонта живота – која може изазвати крајњи отпор. На крају, актери дифузије често се ту и заустављају. И то је оно што осујећује, или бар успорава историјско ширење конституционализма и конституционалне демократије, њихово функционисање као комплексног, уравнотеженог, али и динамичног сплета политичких и социјалних институција.

Узећу, дакле, да устав (конституција) не мора бити залога или темељ демократије, али да, у функционалном смислу, нема демократије без устава, да је у модерним условима одржива само уставна демократија. Овде треба додати још нешто. Како су након Другог светског рата и пораза фашизма разни облици модерне аутократије (значи, не и традиционалне)

⁶ Mann, *op. cit.*, pp. 6-10.

⁷ Сетимо се изворног значења термина *industrie* (fr.) према коме у руском *промишљеност*.

⁸ G. Ohsawa, оснивач савремене макробиотике, сведочи о томе да је у Јапану подучавање традиционалној медицини било кривичноправно гоњено од почетка XX. века – *Cancer and the Philosophy of the Far East*, Oroville CA, 1971.

углавном изгубили легитимност, постало је готово ствар пристojности позивати се на демократију – истина, често на «демократију с адјективом», попут «народне» демократије. У сваком случају, то је подразумевало устав. Мада су многи од устава донетих у поменутом раздобљу били само фасада аутократске или олигархијске владавине, а демократија «извођена» према њима мање или више режирана представа, сама потреба да се гради оваква фасада и режира онаква представа потврђује, у једном ширем историјском смислу, везу устава и демократије.

Објашњење те везе начелно је једноставно. Модерна демократија се развија у тесној вези са модерним друштвеним, привредним и политичким развитком. У том развитку налази се објашњење захтева за ограничавањем власти и њених носилаца, што се најсигурније постиже њеном деобом, те за извесном регуларизацијом њеног деловања, дакле деловања у складу с правом, које више не може бити схваћено као сакросанктни део традиције, већ је схваћено као дело људи и њиховог споразума. На тај начин најбоље могу бити заштићена слобода и основна права појединаца. Није у овоме тешко распознати битне елементе устава који историјски (али и концептуално) претходе демократији.

Треба, наиме, имати у виду да се ови елементи постепено развијају и потврђују у сукобима и борбама скупина у арени једног «друштва» коме одговара једна «држава», и сама настала на сличан начин. Различити услови и околности тла на коме се одвијају ове борбе доносе различите исходе. Уједно, свака погодба (компромис) одговарајућих група је «за времена» – није вечита. Ствар је у томе што се ово друштво стално и брзо мења. У њему нема мира нити зајамчене моћи, а једнако је променљив његов положај у односу на друга друштва/државе. Устав изражава респективну погодбу, стање равнотеже, а уједно заснива процедурални оквир даљих промена. Често то није довољно па се мора мењати сам устав. У ствари, у већини земаља које су кренуле овим путем донето је више устава, а ређе су оне, можда срећније, које су промене могле изводити под једним истим уставом – променом закона.

У овом контексту захтев за демократијом настаје онда када устав делује као погодба повлашћених скупина за владавину ограничену и регуларизовану у њиховом интересу, која, значи, осим у једном општем и недиференцираном смислу – игнорише интересе неповлашћених, доњих и можда средњих слојева. Масовност потоњих објашњава захтев за «владавину народа». Одговарајући притисак односно сукоб може довести до ре-

волуције, до укидања устава или рушења поретка који га не познаје. Исход је, потом, успостављање неке врсте радикалне демократије, у којој је «сва власт у рукама народа», или повратак у аутократију. То је, углавном, један те исти исход. Искуство показује да радикална демократија готово без изузетка води у аутократију. «Власт у рукама народа» не трпи ограничења нити регуле. Она је произвољна и неограничена, и без обзира на то да ли је опија неки хилијазам или не, увек је кратког века. Замењују је, ради њене «одбране», аутократе из њених редова, или – ради одбране од ње, контра-револуционари.

Иза свега ипак остаје један захтев који и доводи до претходних сукоба, а на који се мора одговорити. То је захтев за једнакошћу⁹, за равноправношћу у слободи, против кога се модерна политичка заједница на дужи рок не може одржати. Овоме може одговорити само уставна представничка демократија с општим правом гласа. Реч је о својеврсном историјском компромису. Ширење бирачког права којим се укидају цензуси који фаворизују поседничке и образоване скупине – цензус имања односно порески цензус, цензус сталне настањености, цензус писмености, расне и полне припадности итд. – води једнаком бирачком праву за све чланове заједнице, учешћу свих у избору представника у телу коме одговара извршна власт. Функционисање овог тела одређено је управо уставом и, по тенденцији, судском контролом уставности. Само на тој основи могућ је компромис: поседничке скупине пристаће на ово уједначавање само под условом формалних и стварних јемстава њихова власништва, односно њихова друштвеног положаја. Тако устав постаје извор једнакости и заштита неједнакости.

До тога долази постепено, током дуге еволуције. Најстарије конституционалне владавине, енглеска и америчка, успостављене су у седамнаестом односно крајем осамнаестог столећа, а као демократије у поменутом смислу тек у првој половини двадесетог, последња *stricto sensu* тек шездесетих година тога века.

Тако су одређене границе. У одсуству стабилне владавине под уставом, и одговарајућег утицаја поседничких скупина, овај компромис може постати недостижан или пропасти те ова демократија онемогућена у корист различитих изопачености демагошке и популистичке владавине, или

⁹ Ј. Елстер каже: кад је људски род јео са дрвета *једнакости* – демократија је неизбежна. J. Elster, *Consequences of Constitutional Choice: Reflection on Tocqueville* u J. Elster – R. Slagstad (eds), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge – New York and Oslo, 1993, p. 96. Cf. такође F. Fukuyama, *The March of Equality*, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1 (January 2002), pp. 11-18.

управо радикалне демократије односно аутократије са олигархијском основом. Велика већина земаља савременог света упознала је овакве невоље. Међу њима је и Србија. У ствари тек је под крај прошлог столећа дошло до преваге и стабиловања уставне демократије односно владавине широм планете.

2.

Уставни развитак модерне Србије можемо пратити готово два века.

Прво раздобље тог развитка обележавају борбе за ослобођење од отоманске владавине и успостављање аутономне власти. Мислим да нећу, бар не много, погрешити ако ово раздобље сместим између 1804. и 1838. односно 1842. године. У том раздобљу донето је више аката уставног карактера. Неке од њих донеле су самостално устаничке власти на челу са Карађорђем. То су акти из 1808. и 1811, који су уредили централне органе власти, судове, војску и полицију те локалне органе. Други су донети за кнежевину Србију, која је, на основу султанових хатишерифа од 1830. и 1833. стекла аутономију (па се тако може узети да су и ови акти имали елементе уставнопрвног карактера), као провинција у саставу Османског царства. То су већ устави, из 1835 («Сретењски») и 1838 («Турски»). Онај први, последица више побуна против кнежеве неогранићене власти и њених пословичних испада, био је за оне прилике веома «либералан»: поред тога што је кнез сву своју власт морао да дели са једним врло ауторитативним Државним совјетом, устав је увео Народну скупштину без чије сагласности није могао бити уведен ниједан порез те која је могла подносити кнезу и совјету петиције за доношење закона. Сретењски устав је, први пут на овом тлу, објавио и један елементарни каталог грађанских права («Општенародна права Србина»). Устав, чији су творци били очито надахнути напредним идејама Запада, није био дуга века. Користећи незадовољство Турске, Русије, па и Аустрије због начина његова доношења и због његова садржаја, кнез га је већ у марту 1835. суспендовао. Ипак, он није успео да на дуже време спречи ограничавање своје власти. Под притиском унутрашњих неприлика, али не мање и под притиском односно услед мешања спољних сила, донет је 1838. године нови, такозвани Турски устав, назван тако зато што је донет у виду султановог акта, хатишерифа. Овај устав је за локалне услове трајао релативно дуго, формално све до 1869, а фактички бар до 1861/62, када је битно измењен неколиким законима уставног карактера. Турским уставом кнежева власт је у односу на

Сретењски устав још више ограничена, – у корист Савета, олигархијског тела од седамнаест чланова. Без претходне сагласности Савета кнез није могао донети никакву уредбу или закон, чак «никакав налог». Штавише, у рукама овог тела била је и сама иницијатива – оно је састављало пројекте закона, претресало их и прихватало, те подносило кнезу на потврду.

Према једној компетентној оцени: «На одредбама тог тзв. Турског устава изградио се такав друштвено-економски, државно-правни и културни поредак и живот у Србији који је значио почетак развитка једне... модерно уређене, европске државе...»¹⁰ Није ствар само у томе што је било уређено правосуђе, што је чиновништво добило посебну заштиту, што је забрањен кулук, и укинути сви облици феудалних односа, већ и у томе што су се до тог времена у Србији искристалисале друштвене снаге/скупине са посебним интересима у чијим су се односима и сукобима – свакако уз суделовање спољних сила и утицаја – приметили процеси ограничавања апсолутистичке власти, претварања аутократије у олигархију «уставобранитеља». Поред скупине олигарха чија трвења са кнезом вуку корене од самих почетака «српске револуције» – мада су од најкрупнијих, обично обласних, војних старешина у међувремену постали крупни имућници и трговци – јасније се издвојило слободно сељаштво као масовна основа владавине, и посебно важно чиновништво, као њен политички ослонац, и почетна «посада» државног апарата у развоју. Тако су се на сцени појавиле главне *dramatis personae*, основни елементи будуће динамике. Томе треба додати једно крајње важно искуство. Кнез, који није «хтео ни могао»¹¹ да влада под оваквим условима убрзо је абдицирао у корист свог наследника, но се ни тај није дуго задржао на власти. Године 1842. на власт је доведен син војводе Карађорђа. Уз новог, нејаког, кнеза успостављена је влада «уставобранитеља». То је било, после ограничавања (кнежеве) власти, искуство својеврсне промене власти, односно њених носилаца. Тиме је, међутим, успостављена или потврђена друга српска династија, тако да ће убудуће раније поменута динамика бити испреплетена и са династичким ривалитетом, те следственом нестабилношћу монархије. Но је главна последица превирања од 1835. до 1842. било то што се Србија отргла и све више удаљавала од поретка оријенталне деспотије, на који је у мноме подсећала прва владавина кнеза Милоша Обреновића. Већ тиме је она постепено излазила ван орбите Отоманског царства, мада номинално још његова провинција. То на свој начин потврђује и појава либе-

¹⁰ Д. Јанковић и М. Мирковић, *Државноправна историја Југославије*, Београд 1987, с. 119.

¹¹ *Ibid.*, с. 122.

ралне опозиције, састављене од младих интелектуалаца школованих преко границе.

Следеће раздобље овог развитка везано је за консолидацију Србије као самосталне државе, што укључује и формално признање њене независности, те за њену убрзану европеизацију. Мислим да би се ово раздобље могло сместити између 1858-1862. и 1903. године. Њега очито омеђују Светоандрејска скупштина и закони уставног карактера 1861-1862, на једној, те Мајски преврат и доношење устава од 1903 – на другој страни.

Пошто је Светоандрејска скупштина поново променила владајућу династију вративши на власт Обреновиће, и пошто није прошао пројекат младих либерала, чланова те *ad hoc* скупштине, о успостављању скупштине коју би бирао народ, моделиране према искуствима уставних односно парламентарних владавина – на даљи уставни развитак највећи утицај имао је кнез Михаило. Он га је усмерио претежно у апсолутистичком смеру, с тим што тај апсолутизам није више био оријенталног него европског усмерења. Због претензија Порте да, као 1838, она донесе нови устав за Србију, прибегло се изменама путем закона. Тако је 1861. промењен однос кнеза и некад моћног Савета. Овлашћења Савета су значајно умањена – сад је кнез имао задњу реч, поред тога што су саветници изгубили моћ коју им је давала њихова непокретност – кнез је могао свакога од њих увек послати у пензију. На тај начин је у рукама кнеза створено послушно бирократско тело. На исти начин су и министри постали непосредно кнежеви органи – одговарали су за свој рад само кнезу који их је постављао и смењивао по свом нахођењу. Чиновништво, ослонац уставобранитељске владе, изгубило је део својих повластица, нарочито своју сталност – нови закони су предвидели могућност пензионисања, па чак и отпуштања чиновника, променивши у основи њихов положај. Кнез је донео 1861. и закон о Народној скупштини, први такав у дотадашњој историји Србије. Тзв. Турски устав није предвиђао овакву установу, а повремене скупштине, као и сама Светоандрејска, одржаване су у складу са обичајним правом. У том светлу овај закон представља напредак, мада је по њему Народна скупштина била у основи саветодавно тело, с тим што је постојала обавеза да у неким случајевима буде обавезно саслушана.

Ови закони, уз још неке, продужили су век тзв. Турском уставу, који је био и даље формално на снази, све до устава из 1869. Донет у сложеној политичкој ситуацији за време првог намесништва које је успостављено

после убиства кнеза Михаила, устав из 1869. познат као «Намеснички», први је који је Србија самостално донела, не базирајући се на права Турске, под чијом је врховном влашћу још била. Тај устав је увео значајне реформе и без обзира на то што су оне биле врло опрезне, и мотивисане пре свега очувањем поретка, династичких и осталих владајућих интереса – постављена је основа важних промена. Главна међу њима била је успостављање Народне скупштине, биране сваке четврте године, као законодавног тела. Њен успон значио је истовремено одлазак Државног савета из законодавства. Ово некад моћно тело постаје саветодавни и арбитражни орган, а његове чланове поставља и отпушта кнез као друге чиновнике. Мада је у скупштини, поред изабраних, седела и четвртина посланика које је именовао кнез, а они који су изабрани – изабрани су на основу бирачког права с високим пореским цензусом, мада, надаље, министри нису одговарали тој скупштини већ само кнезу (док их је скупштина могла једино оптужити посебном суду за неке уставом предвиђене случајеве), и мада је њено учешће у законодавству заправо било ограничено, и таква Народна скупштина била је од великог утицаја у политичком животу Србије. Као и другде, она је нагло повећала број учесника у политичком процесу, олакшала појаву јавности и политичких партија. Сасвим у складу с тим, устав прокламује основна права и слободе грађана, али увек уз законску «резерву», док је нека пропустио да зајамчи, као слободу збора и удруживања. Следеће, 1870. године, донето је неколико органских закона, који су допуњавали или тумачили устав у претежно конзервативном духу, какав је био нпр. и закон о штампи.

Наредни устав, из 1888. године, означава најдаљи корак на путу превладавања апсолутизма и успостављања уставне, парламентарне демократије. Дошао је након двадесетак година бурног политичког, социјалног и економског развитка, стицања независности, успостављања краљевине, појаве једне моћне популистичке партије, с њом у вези једне велике селачке буне, као и након изгубљеног рата са једним суседом. Његов иницијатор, као и председник и арбитар у уставотворном одбору био је сам краљ који је, у намери да абдицира, хтео да осигура свог наследника. Овај устав је Србији први пут донео парламентарну владу. Скупштина је добила право законодавне иницијативе, као и буџетско право. Једнодома, бирана је према тада у Европи новом пропорционалном систему, и даље уз имовински бирачки цензус, мада нешто снижен. Но је листа права и слобода грађана у односу на претходни проширена, односно ослобођена ограничења и «резерви». Устав садржи значајне, али непотпуне, одредбе о локалној самоуправи, као и оне које унапређују судство, његову самосталност и регуларност.

Ипак, овај устав, иако велико постигнуће, није био основа стабилног развоја и напретка. Напротив, њему је уследио најнапетији део српске уставноправне историје. Обележавају га државни удари краља Александра. То је време оштрих политичких сукоба, борбе обреновићевског апсолутизма са радикалима, друштвеног раслојавања те појаве нових политичких сила, као што је била стајаћа војска односно официрски корпус. Управо уз помоћ војске извео је краљ 1893. свој први удар, којим је збацио намесништво, променио владу и прогласио се пунолетним. Другим ударом који је извео 1894. обуставио је устав од 1888. и вратио на снагу претходни, Намеснички устав. То стање потрајало је до 1901. када је, под спољним притисцима и притиском радикала октроисао тзв. Априлски устав. Према мишљењу историчара овај устав представља неку врсту мешавине одредаба два претходна устава. Главна промена било је увођење бикамералног система. Други дом, Сенат, смишљен је као олигархијско тело састављено од три члана по положају (престолонаследника, кад је пунолетан, и два епископа), тридесет доживотних чланова које именује краљ, и осамнаест које бира, због повећаног изборног цензуса, само око двадесет хиљада грађана. Сенат је у законодавству равноправан са Скупштином. Ову реформу чија је намера била јасна, а на којој је краљ инсистирао, прихватили су практично сви прваци три главне странке. Поврх свега, овај устав не помиње политичку одговорност министара пред Скупштином, чиме је формално укинута парламентарна влада. И у неким другим одредбама, као што су оне о слободама и правима, или о изборном цензусу, октроисани устав од 1901. сличнији је Намесничком него уставу од 1888. Пре него што је, заједно с краљицом, постао у тзв. Мајском преврату жртва официрске завере краљ Александар је успео да изведе крајем марта 1903. још један удар: суспензијом устава на око сат времена истовремено је сменио све чланове сената, распустио скупштину те укинуо низ закона.

Новом уставу, од 1903, претходила је, дакле, промена династије. Обреновиће су сада заменили Карађорђевићи. Промену је прогласила војска, потом је она прихваћена од скупштине и сената. Уз неке отпоре и колебања убрзо је усвојен нови устав. То је, у ствари, био устав од 1888, с мањим изменама које су, од реда, јачале положај скупштине, министарску па и чиновничку одговорност, те додатно ограничавале краљеву власт. Донекле је смањен изборни цензус. Потом су оснажени сви закони који су донети после устава од 1888, ради његова спровођења, а које је краљ био укинуо, заједно са уставом 1894. Епилог ових бурних догађаја појављује се као својеврстан историјски успех. Србија је након 1903. могла бити представљена као парламентарна монархија.

Наредно раздобље развитка који пратимо, само условно може бити схваћено као раздобље српског уставноправног развитка. Након Првог светског рата Србија је ушла у састав нове државе, **Краљевине СХС**, у чију корист је изгубила свој државно-правни субјективитет. Међутим, не само што се за њен историјски и политички субјективитет то не може рећи, не само што је Србија била далеко највећа међу покрајинама нове државе, него је заправо доминирала током уједињења, па и потом. Уосталом, она је у ову интеграцију једина ушла као организована држава која располаже војском и полицијом. Само је она могла решавати невоље почетне нестабилности и разграничења са суседима. Уз то, она је у савезу победничких сила уживала ауторитет стечен на бојном пољу, док су остале покрајине били делови поражене империје која се распала (осим Црне Горе коју је Србија присајединила). Најзад, њен владар постао је владар нове државе, његова и њена престоница – престоница нове државе. Видовдански устав (1921) потврдио је ову констелацију, уједно и главни проблем нове државе. Централистичко, унитарно уређење, са владом која је одговарала и монарху и парламенту, а практично само првом¹², са територијалном поделом и локалном (само)управом која је игнорисала историјске покрајине са очитом намером њихове дезинтеграције и претапања није решило него само заоштрило сукобе различитих националних скупина односно покрајина. Није помогло што се на тој основи развио сложени партијски систем, напротив, па ни то што је Видовдански устав био сразмерно модеран уставни акт, који је садржао и социјално-економске одредбе по угледу на Вајмарски устав. После ескалације сукоба и потпуног раздора између србијанских и хрватских странака, краљ је почетком 1929. укинуо устав – после само шест и по година његовог важења – и преузео сву власт, прогласивши да између њега и народа «не може и не сме бити» посредника. Уследили су закони који су, поред осталог, променили име земље у Краљевина Југославија и њено подручје поделили на девет бановина према географским а не историјско-националним мерилима те забрањили политичко организовање према верском или националном обележју, што је значило укидање свих дотадашњих партија и јавног политичког живота. На чело владе краљ је поставио заповедника своје гарде.

Под унутрашњим и спољним притисцима ова диктатура претворена је у режим ограничене уставности уставом који је краљ октроисао 1931. Тако је краљевина постала уставна, али не и парламентарна. Законодавну власт вршили су краљ и народно представништво заједно, при чему је ово друго постало дводомо: уведен је сенат, чију је половину чланова бирао

¹² Д. Јанковић и М. Мирковић, *op. cit.*, с. 377

народ, а другу именовао краљ. Сенат је био равноправан скупштини у законодавству; у случају њихове несагласности, сматрало се да је предлог одбачен, ако се у наредном сазиву то понови, одлуку је доносио краљ. Његови широки прерогативи обухватили су и могућност увођења ванредних мера на делу територије, или на њеној целини – мимо уставних и законских прописа.

Након убиства краља Александра дошло је до извесне либерализације па је и опозиција почела да се организује, у складу са уставним ограничењима партијског деловања, на нивоу читаве земље. Компромис између српских и хрватских странака постигнут је тако што су прве прихватиле да Хрвати буду равноправни државноправни чинилац, а друге су, за узврат, прихватиле јединство Југославије на челу са постојећом, српском династијом. Опадање изборне подршке јединственој режимској странци, претње од сепаратизма као и опасан спољнополитички развој, коначно су приморали владајуће кругове, пре свих намесника кнеза Павла, на промену политике. Тако је, након преговора нове владе и хрватских политичких првака, дошло до споразума о образовању заједничке владе, као и Бановине Хрватске. Нова бановина не само што је обухватила две дотадашње, и још седам срезова, већ је њена територија била етнички, односно национално одређена. У складу с тим, она је своју широку аутономију остваривала посредством традиционалних хрватских органа. Законодавну власт вршили су у њој краљ и сабор, управну краљ преко бана.

Тако је почело решавање «хрватског» питања, као најакутнијег, због величине и борбености те заједнице. Свакако да је у хетерогеној краљевини било још таквих питања, као што је, на крају, морало бити постављено и српско питање. Заокрет у правцу снажне децентрализације значио је напуштање унитаризма, а посебно «интегралног југословенства».

Овако важна промена у држави уведена је уредбом намесништва, које је донело и другу по којој се прописи о Бановини Хрватској могу новим краљевим уредбама применити и на остале бановине. Но, после само двадесет месеци рат је прекинуо ову еволуцију.

Тешко је рећи куда би она, да није било рата, одвела, зато што није само решавала него и отварала проблеме. Јасно је, међутим, да је Југославија обновљена под комунистичком влашћу, **авнојска Југославија**, следила извесне већ присутне тенденције. Земља је федерализована, Србија је добила статус једне од шест федералних јединица оставши без «своје» монархије, која је на референдуму замењена републиканским уређењем.

Може се поставити питање да ли се уставни развитак комунистичке Југославије, и Србије у њој, може описати и пратити на уобичајени начин. С једне стране изгледа да је то могуће¹³, тим пре што је у питању врло динамичан развитак. Устав ФНРЈ од 1946, уставни закони из 1953, устав СФРЈ од 1963, устав СФРЈ од 1974. и претходни уставни амандмани систематски су уставни акти који допуштају одговарајућу анализу. С друге стране, они су увелико функционисали као фасада једнопартијске владавине, власти која не трпи ограничења, најмање уставна. Ако је у овом случају власт ово својство изражавала и својеврсним уставним конструкционизмом, био је то израз претензије да се «гради» особен социјалистички «систем». Али не само то. У овом развоју можемо установити још један барем исто толико важан мотив: постепену промену положаја федералних јединица. Од веома централизоване федерације стигло се, на крају, до неке врсте конфедерације, чије су конститутивне јединице биле одређене као државе с правом потпуног осамостаљивања. Такво кретање није омела ни околност што је владавина комунистичке партије по својој природи централизујућа. У ствари, центрифугалне тенденције биле су толико јаке да су водиле (кон)федерализовању и саме комунистичке партије (Савеза комуниста). Тако је ова федерација испунила мисију тзв. «делеће» федерације. Истовремено су ови уставни акти, бар од првих амандмана на устав од 1963, деловали као неки механизам регулисања и ограничавања власти у односима између ових све самосталнијих ентитета и њихове све слабије федерације, па се и у том смислу могу анализирати.

Међутим, овде нас занима пре свега Србија и њен положај. Низ околности утицао је на то да Србија, стожер и хегемон прве југословенске државе, у другој постане политички слаба, чак инфериорна. Тако су на њеној територији биле образоване две велике аутономне јединице. У поменутој еволуцији ове федерације оне су коначно добиле статус њених конститутивних елемената, мада им није приписана државност нити право иступања. То је створило необичну, асиметричну ситуацију. Ове покрајине су имале своје органе власти, аутономне у односу на републику (Србију), биле су заступљене у републичким органима власти, што значи да су учествовале

¹³ Треба имати у виду и оно, што истиче К. Полануи: “У неким земљама /током двадесетих и тридесетих година двадесетог века/ учињен је велики напредак на плану националне слободе и земљишних реформи – што су достигнућа заједничка за Западну Европу од 1789. У овом погледу Русија не чини изузетак. Тенденција времена била је једноставно успостављање или обнављање система који се обично повезује са идеалима енглеске, америчке и француске револуције. Не само Хинденбург и Вилсон, него такође и Лењин и Троцки били су, у овом широком смислу, у складу са западном традицијом.” (*The Great Transformation*, Boston 1964, p. 23).

у доношењу одлука на том нивоу, као што су биле, с нешто мањим бројем представника, непосредно заступљене у федералним органима, што је федерацију учинило осмочланом, на читу штету Србије. Функционисање политичких процеса на овој основи, само по себи сложено и тешко, довело је у Србији до пораста незадовољства због осећаја угрожене целовитости, неравноправности, историјске неправде. Најзад је 1987. избила својеврсна побуна, у којој је постављено питање ових покрајина, затим и саме федерације. Букнуо је национализам и притајени ресантимани, наравно не само у Србији. Ову еволуцију снажно је искомпликовао распад Источног блока. Југославија, која се налазила између Истока и Запада, изгубила је основну претпоставку своје равнотеже. Није више била заштићена, није више била витални интерес ниједне велике силе, а у њеном окриљу биле су се већ развиле «нације-државе» које више нису биле спремне да трпе ограничења својих стварних или тобожњих интереса.

У таквим околностима донет је у Србији нови устав, 1990. У њему је потврђена промена положаја две покрајине, озакоњена претходно уставним амандманима. Оне су сведене на подношљиви облик територијалне аутономије са суженим овлашћењима и под контролом централне власти. Важније је било то што је овај устав донет као устав фактички самосталне државе која *уређује и обезбеђује* «сувереност, независност и територијалну целокупност Републике Србије и њен међународни положај и односе с другим државама и међународним организацијама» (члан 72 став 1), чији председник «руководи оружаним снагама у миру и рату...» (члан 83, став 5). При свему томе се у претпоследњем члану устава наводи да је Република у саставу СФРЈ, те да ће се права и дужности која има према овом уставу, а који се према савезном уставу остварују у федерацији, остваривати у складу с тим уставом (135/1). У наредном ставу се, међутим, утврђује начело по коме – кад се актима органа федерације или друге републике (противно правима и дужностима које она има по уставу СФРЈ) нарушава равноправност Републике Србије или на други начин угрожавају њени интереси, а да није обезбеђена компензација, републички органи доносе акте ради заштите интереса Републике Србије (135/2). Док су њени ривали, Словенија и Хрватска одлучно кренули путем напуштања федерације, Србија је, показују то ове противречне одредбе остала на пола пута. То се, наравно, не може приписати незнању уставотвораца, него политичкој потреби да се у часу распада СФРЈ, држе отворенима обе главне опције. Овоме ћу се још вратити на крају текста.

3.

Претходни одељак текста представља само резиме уставноправног развитка Србије. Његова дужина последица је дугог и бурног развитка.

Ако бисмо да га просуђујемо «у светлости европског и регионалног развитка» можемо слободно устврдити да је по типу и облику, и времену, то свакако *европски* развитак, бар до 1941. Ни развитак под једнопартијском, комунистичком влашћу, не може у крајњој линији бити схваћен друкчије, али природа те власти тражи устав као фасаду, не прихватајући уставна ограничења. Србија је била окружена политичким ентитетима, у Југославији и ван ње, који су подлегли сличној власти, за коју ако се не може рећи да је била увек ендегена – тад се још може рећи да је била део једног претежно *европског* развитка.¹⁴ Али, оставимо тај период сада по страни.

Када говорим о европском искуству и тврдим да ту спада и српски уставноправни развитак, имам у виду следеће:

- Овај развитак је доиста ишао у правцу развитка националне државе (државе-нације), једнако као и у многим европским државама тога времена, без обзира на то да ли се то време (претежно XIX. век) схвата као време у коме су се градиле све државе-нације, или само оне које су закасниле.¹⁵

¹⁴ У својој аутобиографији италијански филозоф Н. Боббио каже: “Мада никад нисам био комуниста, нити икада помишљао да то постанем, ипак сам свестан тога да је комунизам био агент великих преображаја, једне праве револуције у класичном смислу речи (N. Bobbio, *Autobiografia*, Roma-Bari 1997, p. 104). На другом месту бележи: “Узмимо да је демократија савладала изазов историјског комунизма. Али, с каквим се средствима и с каквим идеалима располаже у суочавању са истим проблемима из којих је био рођен комунистички изазов?” (Ibid., p. 207).

¹⁵ Појам “закаснилих нација” (“verspätete nationen”) који је 1932. лансирао Н. Plessner, скупа с једном конотацијом самосажалења (као да други, који “нису каснили”, нису имали невоља) у новије време је одбачен. Тако W.J. Mommsen истиче да иако су неке државе – Шпанија, Француска и донекле Енглеска – већ у XVI. веку образоване према националним или пре етничким и културним линијама, национална држава (нација-држава) је ипак творевина XIX. века, после ancien régimea, са уставном владом и неком партиципацијом грађана (бар образоване буржоазије). Овде је можда важније нешто друго. Либерална идеја нације-државе, чији је најпознатији представник Мацини, губи своју еманципаторску снагу крајем XIX. и почетком XX. века. Идеал нације-државе све више постаје антилибералан – агресиван, ратоборан, ауторитаран, империјалистички. А у Источном делу Средње Европе идеја нације-државе била је једва нешто више од концепта којим су нанипулисале доминантне етничке и културне групе, често малобројне, како би ојачале своју хегемонску позицију у политичкој заједници (пример “мађаризације” у Угарској само је један од број-

- Овај развитак се, и поред повремених застоја и узмицања, стварно одвијао у правцу ограничавања апсолутистичке власти. Образац ограничавања власти уставом, у оном времену веома раширен, свакако је преузет. Од борбе врховног Војда и крупних војних старешина, коју можемо схватити као борбу између аутократије и олигархије, а та се борба на неки начин поновила под кнезом Милошем, стигла је Србија до олигархијске и бирократске владе «уставобранитеља» (карактеристичан је назив), мада је већ Срењински устав (1835) познавао установу Народне скупштине. Ову владу заменила је обнова апсолутизма, али просвећеног, европског, под Михаилом Обреновићем. Упркос хировима Милановим, и његовим неуспесима, те државним ударима његова наследника, не треба сметнути с ума да се за владавине последња два Обреновића Србија сасвим примакла идеалу парламентарне монархије, као ни то да је главни аутор њеног у том смислу најнапреднијег устава, оног од 1888, управо краљ Милан. Али, она је стигла до парламентарне монархије тек одласком династије Обреновића.
- Изузетна нестабилност овог развитка, која се огледа поред осталог и у чињеници да су све српске вође/владари (са релативним изузетком два Обреновића, Милоша и Милана) били збачени или убијени – што се, наравно, може релативизовати сличним искуствима у старијој прошлости појединих, напреднијих делова Европе – упућује на социјалне и културне основе ове владавине. Српски устанци и рат за ослобођење имају црте социјалне револуције. Ослобођење од турске владавине значило је уједно и укидање феудалних односа. Према маси слободног сељаштва диференцирају се (војне) старешине и трговци. Ипак, ова «политичка елита» задуго је тек фактички притежалац власти, у чијем вршењу у великој мери следи оријенталне обрасце. Тек од владе уставобранитеља и појаве једног бирократског слоја, а поготову од друге владе кнеза Михаила, «политичка елита» добија више европска обележја, а владавина шири и сложенију основу. Шири се европска култура, на шта утиче пре свега интензитет комплексних веза са суседном Аустријом. Исто тако, Србија је због свог положаја и национално-ослободилачких претензија, у оквиру тзв. Источног питања, ствар посебног интереса великих сила.

них ове врсте). (W.J. Mommsen, *The Varieties of the Nation State in Modern History: Liberal, Imperialist, Fascist and Contemporary Notions of Nation and Nationality* u M. Mann (ed.), *The Rise and Decline of the Nation State*, Oxford – Cambridge/Mass., 1990, pp. 211-216.)

Ипак, по два основа Србија дели судбину са другим земљама Источне и Јужне Европе. Једно је преокупација заосталошћу као основна црта (политичке) културе. Друго је владавина која почива на савезу слабе буржоазије и конзервативних елемената.¹⁶

- Уколико је нација-држава европски производ, и то, како је добро речено, њен најуспешнији извозни производ¹⁷, не може је бити без извесног облика национализма, бар не у XIX веку односно, генерално, после француске револуције, чија су деца све такве државе.¹⁸ Од друге половине XIX. века, тачно од *Начертанија* И. Гарашанина национални програм заклања сва остала политичка и друштвена питања. То објашњава непомићност оне широке коалиције (слаба буржоазија+конзервативни елементи), одсуство левице те неке специфичне појаве («радикализам»), као и ону опседнутост заосталошћу односно проблемом (не)моћи националне државе.
- Упркос одавде стандардном дискурсу о националној изузетности, Србија се, бар у хронолошком смислу, сасвим уклапа у глобалне «таласе» демократизације. Први, «дуги» талас демократизације према Хантингтону траје од 1828. до 1926. Но, Србија (односно Југославија) се уклапа и у први реверзибилни талас. Осека демократије, по истом аутору, траје од 1922. до 1942.¹⁹

Сви ови моменти представљају прилично широку индикацију везе која нас занима. Они се без особитих тешкоћа могу диференцирати и анализирати, као што им се могу придружити још неки, сличне природе. Али, на овом месту то није нужно. Српски уставноправни развитак зауста делује *природно* или *очекивано* у светлости европског искуства. Још више ако се имају у виду она померања које, у односу на општу матрицу, доноси регионално искуство.

¹⁶ S. Giner, *Political Economy, Legitimation, and the State in Southern Europe* u G. O'Donnell, Ph.C. Schmitter, L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. (1) Southern Europe*. Baltimore-London 1991, p. 15.

¹⁷ Cf. Ch. Tilly, *Coertion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge/Mass.-Oxford 1992, pp. 3-16.

¹⁸ Cf. L. Whitehead, *International Aspects of Democratization* u G. O'Donnell, Ph.C. Schmitter, L. Whitehead (eds), *Transitions from Authoritarian Rule. (3) Comparative Perspective. Baltimore-London 1988*, p.4

¹⁹ Cf. S.P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London 1991, pp. 14-27.

- Србија је «кућа на сред друма», а самим тим на граници између хомогенијих региона. У њој се сусрећу и мешају различити политички и културни утицаји, сукобљавају различити интереси. Ипак, она је Јужна а не Северна Европа, Источна а не Западна те, уколико постоји јединствени образац друштвеног и економског развоја Неразвијена а не Развијена Европа.
- Све земље са овим обележјима, од Португалије до Бугарске или Румуније карактерише у XIX веку претежно олигархијска владавина. Поменута коалиција слабе буржоазије и конзервативних елемената има до 1914. један културно-историјски узор. То је Велика Британија. Прилагођавање модела либералне демократије заосталој околини доноси, међутим, један монархијско-либерални поредак који оличавају, на пример, Венизелос у Грчкој или Ђолити у Италији. Истовремено се издваја један «радикализам» попут Мацинијевог. У политичком функционисању ових земаља постоји нарочити утопијски елемент, којим се изражава и сам «циљ» државе.²⁰ То је национално увећање или национална величина и то је основ матрица легитимности које изолују левицу. После Првог светског рата, у времену нестабилности, несигурну класну доминацију (углавном компрадорске) буржоазије подупиру профашистички или фашистички покрети. У ширем смислу може се говорити о комбинацији реакционарних коалиција и популистичког национализма у масама. Оваквој владавини ослонац чини државно чиновништво, повлашћено (сигурношћу, приходом, посебним статусом) у односу на друге скупине и – војска, односно професионални официрски корпус. Социјални и политички профил ових земаља објашњава зашто су оне биле плодно тло комунистичких и других радикално левих идеја и организација, и зашто у њима дубина расцепа између конзервативних монархиста и левих радикала, коначно комуниста, води до успостављања различитих облика диктатуре, па и до грађанског рата, нарочито уочи Другог светског рата, и његовим током. О победнику су често одлучивали спољни чиниоци.
- Ове земље, дакле, карактерише политички и културни дуализам традицијског (конзервативног) и радикалног. Његово превазилажење отежавају слаби и закаснили учинци просветитељства, те одсуство реформације (или нечег аналогног у земљама са доминантном православном црквом). Конзервативни либерализам и

²⁰ Држава је смишљено дело. Једном створена, делује с идејом о циљу. (G. Poggi, *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford /Ca/ 1978, p. 96.)

ограничена, «танка» уставност, не граде тло грађанске врлине. Поданички, притворни менталитет, само је рефлекс једне циничне политичке културе, коју боје скептицизам и апатија.²¹

4.

У последњих тридесет година све ове земље су постале чланице Европске уније, или су на путу да то постану. Самим тим њихови правни и правнополитички стандарди су све више европски: владавина права, уставна демократија, људска права, заштита мањина итд. Оне се обично посматрају у оптици демократске транзиције, посткомунистичке или само постаутократске. Успех, па и брзина ове транзиције, потврђују силан магнетизам те богате и успешне заједнице и снагу њеног јединственог деловања, но и, да тако кажем, подобност ових земаља за поменути транзицију и чланство у Унији. Најзад, оне су у великој мери европеизирани током два претходна столећа. Али, то је било недовољно и одвећ дифузно, увек се осећала разлика, било да је формулисана као разлика у степену развитка, или у богатству, или у култури. Другим речима, оне су остале на периферији. Није реч о географској него о системској периферији. Да ли ће се њихов положај у овом смислу променити? Тешко је рећи. Али, две изузетно важне околности већ су промене. Ове државе имају прилику да се ослободе свога национализма, барем у најгорем виду тежње за *national aggrandizement*. Зато што такве прилике углавном више нема. Уосталом, и раније се она могла наћи само у складу са тежњама европских сила, у њиховом ривалитету, када би интереси оваквих земаља често били само улог у игри великих. На тај се начин, суочене са јединственом и благонаклоном Унијом, бар у том смислу што је та спремна да прими у своје окриље као равноправне оне на које је у прошлим временима гледала као на инфериорне и недовољно цивилизоване, губе ове земље и другу погубну могућност – да своју срећу траже у дипломатској или ратној игри великих.

Регион у коме се «затекла» Србија могао би се сада друкчије идентификовати. То је опадајуће Османско царство, његов западни део. Некад освајачко царство толико је било ослабило да је његова судбина зависила од европских сила, како оних које, граничећи се са њим, имају територи-

²¹ S. Giner, *op. cit.*, pp. 19-31, 35-44.

јалне аспирације, тако и од оних које имају друкчији положај и интересе те покушавају да осујете или утичу на онакве аспирације. Србија као и неке друге земље овог региона биће од настанка у вртлогу ових интереса, утицаја и ратова. Током «дугог» XIX. века (1789-1914) Србија ће мењати своју позицију и пријатеље. Ипак, док се Цариград стално удаљавао, да би доживео да га четири мале државе – међу њима и Србија – на крају поразе у рату за «своје» територије, две друге царевине остале су стално на хоризонту. Суседна Аустрија, у којој је живело много Срба и задуго сви образовани, европеизирани, из које је кренула српска ослободилачка борба и просветитељство, и удаљена али «једнородна и једноверна» Русија биће, све до пропасти једне и друге, два пола једне повести пуна јаких емоција.

Постоји, међутим, регионална карта која је у неку руку дубља, тј. старија. Србија припада свету источног хришћанства, православља – као и сви њени источни и јужни суседи. То значи да је она своје хришћанство примила из Византије, са југоистока а не са запада. Међутим, не треба сметнути с ума да је првобитна Србија (Рашка) свој политички идентитет стекла у борби против Византије, ослањајући се на свог северног суседа, Угарску, и то у времену крајње слабости ромејског царства, које су опустошили крсташи. Празнину која је настала даљом ерозијом Византије, којој је поред осталих допринела и српска држава, није могла испунити она или нека друга словенска држава, већ су је испунили Османлије. После заузећа Цариграда они и њихово царство, иако иноверни, функционишу и као наследници Византије, не само с обзиром на територије које су освојили и интегрисали.

Начела њихове управе претвориће временом Србију у сељачку земљу православног *милета*; њен положај у ратоборном, освајачком царству учиниће је на угарском, после аустријском «фронту» зоном ратних операција, и великих сеоба становништва. Срби се можда не би побунили против «Стамбола», као што и нису – већ су се побунили против владе дахија, отпадника од Цара. На другој страни, можда се и не би побунили – уосталом, није то била жакерија већ организовани подухват – да људи који су их водили нису били свесни могућности које су настале у узбурканој Европи почетком XIX. века, рачунајући на Аустрију на један, на Русију на други начин.

У овој регионалној шеми треба тражити корене национализма који ће Србију обузети у другој половини XIX. века²², и поново на крају XX,

²² Руски путописац Е. Марков сведочи о националном жару, у коме је ослободилачки порив прерастао у завојевачки, а којим је био обузет Београд крајем XIX. века: “Строго

што ће јој донети велике невоље и завадити готово са свим суседима. Није то била у првом случају никаква посебност Србије. Посебан је био њен положај, и осећање да је међу малима најјача. У времену империјализма њени ослободилачки планови лако су се претварали заправо у империјалистичке, што је можда чудно за једну сразмерно малу државу ограничених ресурса, али можда и није – ако би она, остварењем својих планова, *постала велика*.

Мера те величине тражи се у прошлости, и увек налази у средњем веку. У нашем случају ту меру представља држава Немањића, њена култура и војна моћ, с врхунцем у Душановом царству. У производњи прошлости из садашњости, о чему сам на почетку текста говорио, прво место имају национални историчари.²³

Током XIX. века овај национализам, као и сви други, могао је бити од користи у стварању јединства нације на етнички хетерогеном простору. Заједничка историја, заједнички језик, заједнички циљ, заједничка судбина, чине од државе и власти заједничку ствар. «Општенародна права Србина» из Сретењског устава само антиципирају начело по коме се држава као заједничка ствар разликује од владавине овога или онога, која отуда мора бити уставна. Зато што ово није царство, па ни средњевековно Душаново, нити фрагментирана држава скупа градова, него национална држава.²⁴ У овом амбијенту борба за устав заиста је повезана са поштовањем «наше» државе. Као што се могло видети, она дуга борба донела је најзад

говорећи, никаквих Бугара нема – говорио је. Постоји племе које унеколико друкчије изговара српске ријечи, али то није ништа више него локална нијанса...Они су себе увијек сматрали Србима, а Бугарима су се почели називати последије егзархата...Најбољи излаз за Бугарску би био када би за бугарског цара изабрали српског краља... По мом мишљењу Русији би било најбоље да балканске Словене уједини у једну царевину, али да би се то постигло, она би прије свега морала од Аустрије одузети Босну и Херцеговину, те иза тога формирати српско царство, оживевши нашег Александра са једном од руских великих кнегиња.” (*Путовање по Србији и Црној Гори*, Подгорица 2005, с. 206-207). Ово су, према руском путописцу, чији је путопис објављен у Русији 1903, речи историчара П. Срећковића, професора Велике школе и истакнутог либерала, изговорене 1895. Но, у овом погледу, према истом сведочанству, и није било озбиљних разлика међу првацима три главне странке.

²³ К. Офе наводи Хобсбаума (Hobsbawm): “Историчари су за национализам оно што су одгајивачи мака у Пакистану за овиснике о хероину: они снабдевају тржиште битном сировином.” Историчарима Офе додаје лингвисте и литерарне интелектуалце који истражују и кодификују “националне насладе”. Cf. С. Offe, *Ethnic Politics in East European Transition* u Elżbeta Matynia (ed.) *Grappling with Democracy*, Prague 1996, p. 233.

²⁴ Cf. Tilly, *op. cit.*, pp. 19-21.

успех. Уставна демократија којом је доминирао демагошки популизам радикала, уставна монархија с краљем који је краљевао али се владао као човек из народа – тако је изгледала српска национална држава у својим најбољим данима.

Ако је тај национализам помогао Србији да оствари своје ослободилачке и завојевачке (империјалистичке) циљеве, а нема сумње да јесте, он се показао као неприкладан, «нефункционалан» у заједници у којој се Србија обрела крајем 1918, с којом је добила и мање и више од онога што је желела. На неки начин обрела се у колу с великима, као победник с победницима, и то је подстакло осећање њене *grandeur*, њене историјске величине. Али, тешко да је то оборужало за суочавање са новим типом проблема. Напротив – према својој политичкој култури, према својим институцијама (какве су биле нарочито монархија, централистичко управљање и војска, политичке партије) Србија или, ако се хоће, српска политичка елита, није била спремна за стрпљиво тражење неопходних равнотежа у новој заједници, за политику нагодби и компромиса, кад је већ одбацила и помисао на федерализацију²⁵, и безусловно стала иза монархије, ипак само српске. Можда то није било ни могуће. За разлику од Хрватске и Словеније Србија није имала искуство живота у сложеној заједници – а нити искуства у доминацији – док је ова заједница испала крајње сложена, прави «печворк» нација, етничких група, језика и обичаја. А Србију је оптерећивала њена просторна и популациона величина, односно надмоћ, а једнако и «незахвалност» браће коју је она «ослободила», итд. – цела једна књига међусобног неразумевања «браће» која води раздору и омрази.

То се може лако пратити на уставном развоју нове државе. Већ и сам прводецембарски акт уједињења са својом необичном сценографијом имао је црте диктата, или бар покорвања мањих већему, млађих старијем. Начин на који је донет Видовдански устав, али и то што је тај устав потврдио превагу српске политичке традиције и српских институција, као и централистичко уређење целе земље, олакшао је говор о (политичкој) хегемонији Срба, којих је било посвуда у новој држави, не рачунајући жандармерију и војску. Суспендовање овог устава и краљева диктатура значили су октроисање једног анахроног патернализма који неће да зна за разлике и спорове своје «деце». Промена државног имена, забрана партијског ор-

²⁵ Заправо се само Стојан Протић, један од радикалских првака, залагао за неку врсту федералног уређења. Но, не само да је његов предлог одбачен, већ је он, поврх свега, искључен из странке.

ганизовања с «племенским» обележјем, тј. забрана националних партија (у земљи у којој су практично све биле такве²⁶) – то су биле еманације «интегралног југословенства», идеологије која је хтела да интегрише три «титоларне» нације ове краљевине у један народ, макар и троимен. Оваква интеграција могла је бити схваћена као самовољно насиље, или као заблуда, или можда као облик ванредног стања које диктира нужда – али не и као политика која води неком решењу. Октроисани устав у овом погледу није донео ништа ново, сем што је укинуо парламентарно-демократске одлике претходног (влада више није била влада парламентарне већине, представништво је постало дводомо). Мењајући уз то изборни систем, устав је, потврђујући забрану националног и конфесионалног партијског организовања можда олакшао доцнију еволуцију отварајући пут широким изборним коалицијама које су, да би успеле, по природи ствари морале бити наднационалне. То је стварало климу политичке сарадње, учесталих контаката, преговора, компромиса. Опозицију, која је од избора до избора освајала све више гласова, водио је шеф највеће хрватске партије, али се она није могла назвати просто «хрватском опозицијом»

После неколико година направљен је велики заокрет и постигнут компромис с Хрватима, о коме је било речи раније. Главна хрватска странка, до тада стожер опозиционе коалиције, ушла је у владу. Далекосежна реорганизација државе, по садржају уставотворни акт од највећег значаја, заснована је на «обичној» уредби намесника.²⁷ Није разумно нагађати куда би она после успостављања бановине Хрватске водила, мада је том приликом изричито утврђена могућност да се оваква деволуција настави и у другим областима државе. Свакако да је она морала бити постепена и плод нових преговора и компромиса. Јер, ако је бановина Хрватска можда задовољила Хрвате, сигурно да није одушевила друге, а најјача опозиција овој реформи јавила се у Србији.²⁸ Иако се монархија и федерација, сматра се, узајамно искључују, остале су Краљевини Југославији бројне друге могућности, као што је развитак према консоцијалној демократији (каква постоји, на пример, у Низоземској) или према држави са аутономним регионима (као у данашњој Шпанији). Но, за све то или нешто слично, није било времена, ни мира.

²⁶ Сем комунистичке, али и она ће пред рат и у рату кренути са оснивањем својих националних секција.

²⁷ Но, можда се може приметити да је улога владара у доношењу уставноправних аката у српској традицији била увек велика, а обично пресудна, без обзира на то да ли је акт био формално октроисан или не. Искуства с “конститутивном влашћу” (какову, нпр., описује К. Фридрих – *Конституционална..., op.cit., c.126-143*) била су и остала врло ограничена.

²⁸ Један од израза те опозиције било је оснивање и деловање Српског културног клуба.

И друга Југославија, комунистичка федерација, покушавала је да уравни тежи ове односе, све до уношења конфедералних елемената у последњи устав (1974), али ни она није надживела једну глобалну олују. Србију је у исто време обузео «младотурски» (тј. младокомунистички) и националистички жар. Један другоме само су сметали, уносећи конфузију. Захтеви за повратак на чврсту федерацију, и на јединствену (комунистичку) партију, уколико су били искрени – били су илузорни. Били су као захтеви за повратак у прошлост, и у потпуном нескладу са кретањима у другим (комунистичким) земљама. Када је њихов неуспех постао очит, разгорео се стари српски национализам. (Можемо узети да се то јасно очитовало 1989, оне године на чијем је крају пао Берлински зид.) Но, његови носиоци, пошто су пустили духа из боце, нису умели да одреде достижне циљеве, нити да их повежу с реалношћу. Мада је било јасно да делују у име једне осамостаљене државе – о чему сведочи устав Републике Србије из 1990 – они су, користећи и уставне и неуставне начине, загосподарили федерацијом, тобоже да би је одбранили, а у ствари да би искористили њене ресурсе у спречавању сецесије или диктирању услова за њу, при чему је главно мерило био «национални интерес». Ова врста (политичког) маневра била је у ствари погубна. Федерација је изгубила легитимитет, а «национални интерес» га није стекао.

Он је могао бити легитиман, да је рационално представљен и брањен. Али, он је развијен полазећи од низа наталожених разочарења, незахвалности, издаја и обмана, од «историјске» неправде. Када се о њој коначно проговорило, свако уздржавање је престало, а тиме се изгубила мера и елементарно разумевање за оног другог. Почела је борба у којој се не бирају средства, у којој је све допуштено, и Србија је у тој борби поражена.

Устав Републике Србије из 1990. последњи је у дугом српском уставноправном развоју. Донет је пре првих вишестраначких избора, вољом партије која се од комунистичке и младотурске преобразила у националну и прогласила социјалистичком. Мада носи јасне ознаке прелазног стања, лако се може десити да то буде један од устава који су најдуже трајали у целој српској историји. У овом часу од њега су дуготрајнији само тзв. Турски и тзв. Намеснички устав. Прилика за доношење новог, посткомунистичког устава у Србији је искоришћена на чудан начин. Потом се таква прилика, тзв. «прозор могућности» тешко указује, као што показује искуство других посткомунистичких земаља. Под овим уставом Србија је

доживела једну ауторитарну владавину. А данас под њим у Србији функционише демократија. Као што је под њим Србија била чланица СФРЈ док та коначно није нестала, чланица двојне СРЈ до њеног краја, као и чланица данашње Државне заједнице. Наравно, ниједан устав није нормативни протокол; сваки оставља знатну маргину за овај или онај политички курс, за ово или оно политичко вођство. Међутим, овако разноврсне перформансе истог текста сведоче да су неки његови елементи фасадни, а неки недовољно одређени, односно да постоји могућност да се важни политички процеси одвијају независно од устава. У свему томе српски развитак се одваја од истовременог европског, но можда ипак, након свега, с добрим изгледима да му се врати.

*Prof. Pavle B. Jovanović, PhD, Full Professor
Novi Sad Faculty of Law*

**„Constitutional-Legal Development of Serbia
in the Light of European
and Regional Experience”**

Abstract

Author's general assumption is that constitution need not to be realized as foundation or pledge for the democracy, but it could simply represent the stabilization formula upon which the certain community, as well as its institutions and organizations are constituted. This paper provides historical-comparative review that is divided into the four parts. In the first part the author is taking into consideration the general relationship between constitution and democracy, emphasizing that there is no democracy without constitution, and that in the contemporary conditions the only viable form is constitutional democracy. Explanation of this relationship is simply in principle: this kind of democracy and its basic characteristics are in firm relations with modern social, economic and political development. Author is discussing the problem of diffusion of constitutional democracy, that is understood as the set of cultural patterns.

In the second part of this paper, the author provides short overview of the two centuries of the constitutional development of Serbia, that is divided into the following phases: (1) period of the struggle for liberation and establishing of the autonomous authority, (2) period of consolidation of Serbia as an independent state and finally established constitutional democracy, (3) period of the First Yugoslavia (the Kingdom), (4) period of the Second Yugoslavia (AVNOJ's /Anti-fascist Council of Peoples Liberation of Yugoslavia/ Yugoslavia) and at the end, period that started with the adoption of the current Constitution of the Republic of Serbia, in 1990.

In the third part, the author is analyzing this development from the standpoint of the European and regional experiences and makes conclusion that in

this light this development appear to be natural and anticipated. As in many European states of that time, this evolution has been directed towards development of the national state. Besides temporal hinders and retreats it was ongoing in the direction of restraining of the absolutistic governance. Instability of this development direct us towards social and cultural background of this government – that was originated in a national and social revolution of its kind. In the second half of the XIX century this development was intertwined with the efforts of nation-state building and implementation of the Serbian (national) program. Chronologically, Serbia fits into the first “long” wave of democratization, as well as into the following, which was reversible one (as the part of the extended Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes). A number of specific characteristics of this development explains regional position of Serbia – it belongs to less developed, peripheral part of the Europe. In cultural sense, it is related with the Eastern Christianity (Orthodoxy), but also with the renewal, on the ruins of the Ottoman Empire, within the particular dynamic of the so called, Eastern Question.

In the fourth part, the author is analyzing relationship of this regional scheme and nationalism that was overwhelming Serbia in the second half of the XIX century. During this time nationalism was helpful in the making of a single nation and nation-state. However, after the First World War, it impeded dealing with the new types of the problems. Serbia, or Serbian political elite, was not ready for patient searching for necessary balances within the new community, or for the policy of deals and compromises, when it has already rejected any thought of federalization, and unconditionally backed up the monarchy – only the Serbian one. Problems of heterogeneity and balances were marking also the AVNOJ’s Yugoslavia, in contrast to monistic character of the communist rule, up to its dissolution, at the beginning of the 90-ies. Concealed nationalisms will burst forth again, and lead Serbia to various conflicts in which Serbia will be defeated.

In a sort of an epilogue, the author highlights various characteristics of the Constitution of the Republic of Serbia, from the 1990, by which, in fact, autonomous development of Serbia has started again.