

УДК 342.53(497.11)(091):316.334

Српска политичка мисао
број 1/2014.
год. 21. vol. 43.
стр. 197-214.

Прегледни
рад

Невен Цветићанин

Институт друштвених наука, Београд

Александар Ђокић

Београд

ДА ЛИ ЈЕ СРБИЈИ СТРАН ДВОДОМНИ ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ - СОЦИОЛОШКО- ПОЛИТИКОЛОШКА АНАЛИЗА

Сажетак

Рад нуди социолошко-политиколошку анализу парламентарних облика који су били присутни у новијој историји Србије (и Југославије), при чему се пажња фокусира на епизоде „дводомности“ у нашој парламентарној историји, односно на анализу појаве дводомног парламента у нашем институционалном животу. Пажљиво се анализирају епизоде „дводомности“ у нашој новијој институционалној историји и извлачи се коначан закључак о (не) пријемчивости овог институционалног облика на конкретној друштвеној подлози српскога/југословенскога друштва.

Кључне речи: дводомни парламент, бикамерлизам, новија историја Србије, епизоде српска/јужнословенска политичка култура, недокончаност, анархичност, немогућност институционализације

Извориште савремене демократије је у институцији парламента. Ова установа била је уточиште конституционалне мисли и борбе против самовлашћа од ренесансе па до буржоаских револуција. Парламент је у модерној епохи постао најбитнији чинилац

* Рад је настао у оквиру пројекта „Идентификација, мерење и развој когнитивних и емоционалних компетенција важних друштву оријентисаном на европске интеграције“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

народног суверенитета и због тога, и као институција и као идејно-идеолошки симбол, завређује пажњу подробне политиколошке анализе. У потрази за одговором на питање какав је парламент примерен српском друштву у нашим данима анализираћемо појаву „двodomности“ у српском парламентарном животу, како бисмо темељно испитали историју овог парламентарног облика у новијој историји Србије. У будућим радовима пажњу ћемо посветити искуствима једномодног парламента код нас, за шта је потребно и опсежније истраживање, јер је у новијој историји Србије „једномодност“ готово правило, а „двodomност“ нека врста институционалног инцидента.

Генерално, парламент је одиграо важну улогу у савременој историји српске државности, иако је српска парламентарна култура остајала неразвијена и са многим унутрашњим дефектима. Пратећи структурални развој институције (двodomног)парламента у Србији, биће нам омогућено да стекнемо увид и у развој политичке мисли и културе у Србији 19. и 20. века. Та ће сазнања представљати традицију на коју се данашња српска, још увек неконсолидована демократија, може ослонити. Србија на почетку 21. века пролази кроз мучну и турбулентну транзицију где је приметно неповерење грађана у политичке институције државе, што оцртава својеврстан јаз између политичке елите и народа.¹⁾Предмет нашег истраживања ће бити двodomност српског парламента кроз два века модерне српске државности, али ће индиректно предмет истраживања бити и наша политичка култура у којој је, као константна појава у свим временима, приметно извесно неразумевање између елите и народа. У српском друштву, веома често, елита/елите ће бити отуђене од народа, а народ ће бити бунтовнички расположен према елитама, те је циљ нашега рада да испита како је у том сукобу посредовао парламент двodomног типа и да ли је он доприносио или смањивао базично неразумевање између елите и народа.

У првом делу рада биће речи о структури парламента као институције и сукобу између једномодности и двodomности у теорији и пракси. Други део рада ће бити најобимнији и тицаће се свих епизода двodomности у новијој историји Србије укључујући и раздобље савезног бикамерализма у Југославији. Напослетку, последњи и трећи део ће бити закључни и резимираће резултате читавог истраживања.

1) У овом раду ће се изрази народ и грађани користити као синоними, опскрбљени у истој мери политичким суверенитетом и субјективитетом

1. ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ СА СТАНОВИШТА ЈЕДНОДОМНОСТИ И ДВОДОМНОСТИ

Парламент је срж представничке демократије који има разне улоге: од законодавне, представничке, контролне, буџетске и финансијске, па све до одлучивања о рату и миру. Сви европски парламенти, па и српски, настали су у спору политичког апсолутизма са растућим правима грађана. Структура парламента и њен најбитнији чинилац - од колико домова ће то тело бити састављено - било је оличење поменутих сукоба. Родоначелници теорије народне суверености увек су тежили једнодомном парламенту, скупштини или Асемблеји која ће представљати тежње читавог народа и представљати врховну власт у држави. Ако проучимо мислиоце позног 18. века, времена када су континентално-европски парламенти били у повоју, видећемо да је изградња политичког система приказивана са становишта ослобођења грађанина од тираније и ту треба тражити изворе идеологизације која је суверенитету монарха супротстављала суверенитет народа, при чему је сасвим природно предност давана једнодомном облику парламента. Институције настају кроз сукоб различитих друштвених група које су носиоци различитих интереса, те стога не треба да нас чуди идеологозивно тумачење улоге једнодомности и дводомности у складу са интересима одређених друштвених група.

Насупрот континенталној наклоности према „једнодомности“, у британској традицији парламент се развијао као дводоман уз доминацију Горњег дома све до почетка 20. века, када је након парламентарних реформи 1911. г. Доњи дом добио превагу у законодавном поступку.²⁾ Горњи дом парламента је доживљаван као кочница револуционарним ломовима, али колико год био инхибирајући политички фактор, није спречио развој представничке демократије у Британији и њену еволуцију. Из наведеног можемо закључити да ни једнодомност ни дводомност *a priori* не онемогућавају настанак и ширење демократије, те и један и други облик могу бити и стимулативни и дестимулативни по демократске процесе. Данас је већина парламената на свету једнодомна, док је у 19. веку на снази био супротан тренд. Такође су у земљама које практикују дводомни парламент у великој бројчаној надмоћи асиметрични парламенти, при чему доњи домови имају већи значај од горњих. Савезна дводомност је посебна врста дводомности која неминовно захтева поделу парламента на два или више тела сходно устројству државе (Немачки Бундестаг и Швајцарски Савет канто-

2) Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2006, стр. 186.

на). У савременој политичкој пракси, али и теорији политичких система, пример регионалног бикамерализма је такође заступљен у оним државама које се данас класификују као регионалне (Шпанија, Италија, итд.). Напоследку постоје бирани горњи домови чији састав одређују грађани на изборима (Швајцарска), као и они чије се чланство поставља или бира у ужем кругу елите или чиновника (Дом лордова у Британији и Француски Сенат).

2. ЕПИЗОДЕ ДВОДОМНОСТИ У СРБИЈИ И ЈУГОСЛАВИЈИ

Експлицитна дводомност је у историји политичког система Србије и Југославије била заступљена у више наврата: први пут за време владавине Александра Обреновића 1901. године уведен је Сенат као горњи дом који, на жалост, није био дугог века. Други случај је под Александром Карађорђевићем 1931. године и потрајао је такође кратко, свега деценију. Остале епизоде се могу груписати у два дела, од којих је први део федерални бикамерализам за време Друге Југославије (ФНРЈ, СФРЈ), а други је оличен у сличној врсти дводомности у Трећој Југославији (СРЈ). Међутим поред ових званичних епизода дводомности о овој теми су вођене озбиљне расправе и у међураздобљима, са различитим образложењима и политичким тежњама.

2.1 „ДВОДОМНОСТ У НАЗНАКАМА“ ОД 1868. ДО 1901. ГОДИНЕ

Након убиства кнеза Михаила 1868. године отвара се прва озбиљна расправа на тему дводомности у српској историји. Јован Ристић, председник тадашњег Намесништва, као умерени либерал на св. Николу 1868. године сазива одбор који као задатак има да расправи питања уставне реформе.³⁾ Никољски одбор чинили су претежно виши чиновници, познатији интелектуалци и велики трговци, њих укупно седамдесетшесторица.⁴⁾ Расправа је текла преко постављања унапред познатих питања која су се тицала политичког уређења земље. Једно од питања тицало се уређења законодавне власти. Расправљало се да ли српски парламент треба да буде сачињен од једног или два дома, као и о томе колико би посланика

3) Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића - Књига прва*, Просвета, Београд, 2005, стр. 87.

4) Драгослав Јанковић, *Рађање парламентарне демократије*, Правни факултет у Београду, 1997, стр. 125.

то тело имало, те какав би однос надлежности био успостављен ако би се усвојио дводомни систем.⁵⁾ Присталице Намесништва (махом либерали) заговарале су дводомност и то на начин да се Државни савет прекомпонује у горњи дом парламента. Спорезење је настало при претресању начина избора Саветника и ту се приказала, притајена анти-демократичност Јована Ристића и његових „конзервативних либерала“ окупљених око Намесништва. Наиме, Намесништво је желело да преузме улогу именована дела саветника и да на тај начин преузме контролу над несудженим горњим домом парламента.⁶⁾ Гарашанинови конзервативци су се насупрот овој групи, будући да су били у опозицији, нашли на месту бранилаца тезе да Државни савет не треба да буде биран од стране Намесништва, те су захтевали да сви чланови „горњег дома“ буду изабрани од народа. У својој беседи по овом питању истакао се конзервативац Аћим Чумић: „*Наше Скупштине крајње су оскудне независним карактерима и људима правих политичких способности. Оне нису у стању да врше надзор над владом и тај посао треба поверити Савету. Али, ако се хоће да Савет буде надзорна власт над владом, онда га треба начинити независним од владе, његове чланове не сме постављати влада, него их мора бирати народ*“.⁷⁾ Јасно се назире став конзервативаца о српском парламентаризму - они теже истакнутој улози „горњег дома“, као некој врсти индиректне владавине чиновничке елите. Они се здушно противе и неограниченој власти било којег појединца и начелима народне демократије као владавине народа. На супротној страни налазио се председавајући Никољског одбора, будући творац Намесничког устава, либерал Радивоје Милојковић. Он је тврдио да Савет ни не треба да врши надзор над владом, већ да ту надлежност треба подарити Скупштини, „доњем дому“. Савет је замишљао као законодавну власт од које потиче законодавна иницијатива.⁸⁾ Овај „либерални“ захтев није био много демократичнији од конзервативног - истина он јесте давао веће преимућство Народној скупштини, али само у оној сфери где је било познато да посланици доњег дома неће моћи да искористе своје прерогативе до краја, док је, де факто, елитистичком Савету била намењена најбитнија функција парламента, законодавна функција. На Никољском одбору закључено је по питању дводомности да је оно Србији неопходно, јер је њено

5) Исто. стр. 127.

6) Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића - Књига прва*, Просвета, Београд, 2005, стр. 90.

7) Исто. стр. 91.

8) Исто. стр. 92.

становништво било рурално и махом необразовано, при чему, и у европској традицији парламентарних предлога - у Француској и у Британији, наилазимо на слична објашњења образовања горњег дома парламента. Било како било, одбор није могао доћи до крајњег исхода у расправи о подели надлежности два дома, па је то питање остављено по страни као нерешено. И поред свих дискусија и закључака дводомност није уведена Уставом из 1869. године већ је замењена институтом „квалификованих посланика“ које је директно у скупштину именовано кнез.

Следећи званични предлог дводомности долази 1883. године од стране Милана Пироћанца и тадашње извршне власти коју води новооснована Напредна странка, када је започет рад на новом предлогу устава. По том предлогу устава Народно представништво би било састављено од Народне скупштине и Сената, где је законодавна иницијатива била подељена између два дома.⁹⁾ Сенат као „горњи дом“ требало је да буде састављен од црквене и интелектуалне елите, као и од изабраних чланова који би били у већини.¹⁰⁾ Захваљујући овом предлогу српска политичка мисао је добила своју прву озбиљну научну расправу о бикамерализму коју је започео, у опозиту према претходном предлогу, народни радикал Глиша Гершић у радикалном часопису „Раду“ где тврди: „Горњи дом је остатак феудализма и аристократизма кога данашње демократско време не може још да се отресе... Горњи дом никако не иде у чисто демократски строј“.¹¹⁾ Гершић је на трагу француских радикала, нарочито Сјејеса, који је и сам тврдио да је народна сувереност недељива, сходно чему је једнодомност једино демократско решење. С друге стране, Слободан Јовановић у свом каснијем претресању парламентарних принципа критикује овакав став тврдњом: „Већина која влада доњим домом, не представља народну целину, већ само један њен део, истина најмногобројнији. Горњи дом стоји према доњем не као представништво мањине према представништву целине, већ као представништво мањине према представништву већине“.¹²⁾ Познат је исход ове расправе - надмоћну победу је однела Пашићева теза о једнодомности па је ситуација 1888. године резултовала доношењем новог Устава који је наставио традицију једнодомности у историји српског парламентаризма, при чему је задржан институт тзв. „квалификованих

9) Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе - Књига друга*, Просвета, Београд, 2005, стр. 28.

10) Исто. стр. 29.

11) Исто. стр. 30.

12) Исто. стр. 36.

посланика“ као својеврсни уступак елити. Један од најжустријих противника дводомности био је Народни радикал Милован Миловановић, касније и министар, који није полазио од Гершићевог становишта о народној суверености, већ је тврдио да је горњи дом непотребан јер Србији недостају јаке Скупштине, а дводомност је оруђе слабљења снаге самог парламента.¹³⁾ Као закључак овог подпоглавља намеће се став да је демократски набој био на страни монокамералиста.

2.2 ДВЕ ЕПИЗОДЕ ДВОДОМНОСТИ ОД 1901. ДО 1941. ГОДИНЕ

На преласку векова уставне борбе и дискусије око начина уређења државе и парламента су свој динамизам добијале у опозиту апсолутистичких тежњи краља Александра Обреновића и демократских тежњи народних радикала предвођених Пашићем. Сузана Рајић, у свом делу о животу Александра Обреновића, пише: „Краљ је заговарао централистичку државу, уставну монархију у којој ће владар бити најважнија власт у земљи и обједињавати законодавну и извршну власт. Будући да су имали већину у народу, Радикали су желели државу која ће се остваривати кроз народну партију и народну самоуправу“.¹⁴⁾ Александар Обреновић је, лично и на принципијелном нивоу, презирао радикални парламентаризам и представљао је Радикалну странку као хегемонску партију која жели да влада читавом државом.¹⁵⁾ Он је отворено изражавао своју преференцију према дводомности јер је хтео да има горњи дом везан за себе да би њиме умањио значај Радикалне странке која је била без значајније конкуренције у народној скупштини. Стојан Новаковић је био председник Напредњачке владе 1896. године и у свом експозеу изнео је предлог уставних промена где је централну улогу имала дводомност.¹⁶⁾ Стојан Новаковић је описао овај несуђени бикамерализам овако: „Дводомност с ограничењем самоуправних претераности и са што јачом тенденцијом државног јединства“.¹⁷⁾

13) Исто. стр. 56.

14) Сузана Рајић, *Александар Обреновић владар на прелазу векова - сукобљени светови*, Српска књижевна задруга, Београд, 2011, стр. 105.

15) Исто. стр. 101.

16) У међувремену је Устав из 1889. године суспендован и враћен на снагу Устав из 1869. године.

17) Драгош Јевтић, „Устав из 1901. године“, у *Устави Кнежевине и Краљевине Србије* (приредио Миодраг Јовичић), САНУ, Београд, 1988, стр. 162.

Након више институционалних криза и честих смена владајућих већина Александар Обреновић је одлучио да мора да октроише устав и да стане на пут нестабилностима (у чијем је изазивању и сам одиграо велику улогу). „Априлским уставом“ из 1901. године је по први пут уведена дводомност, мада у недемократском руху. Народно представништво се делило на два дома: Сенат и Скупштину.¹⁸⁾ Сенатори које је постављао краљ чинили су три петине тога тела и постављани су се доживотно (30 сенатора је постављао краљ, а 18 сенатора је бирано, у састав су улазили још сам краљ и два највиша епископа СПЦ београдски и нишки), док је Скупштину чинило 130 посланика који су бирани по изборном закону који је важио у складу са Уставом из 1888. године, изузев мањих измена у пореском цензусу који је умањио укупно бирачко тело.¹⁹⁾ За избор сенатора успостављен је висок порески праг од 45 динара.²⁰⁾ Ипак Скупштина није избачена из законодавног процеса и делила је законодавну власт са краљем, док одговорност владе није јасно утврђена. Поврх свега укинута је тзв. Велика народна скупштина, па су уставни закони могли да се мењају у редовном поступку.²¹⁾ Након усвајања овог устава (који је био мешавина радикалских и напредњачких идеја) Радикална странка се поделила, јер су из њених редова иступили мање умерени Радикали који су више нагињали либерализму и социјализму и који су себе називали Самосталцима, а своју организацију - Самостална радикална странка. Дводомност је овде била искључиво фактор оснаживања краљевске власти и служила је као непријатељ демократији, те је ово стање потрајало само две године. Слободан Јовановић је борбу за дводомност до Првог светског рата сажео на следећи начин: *„Кадгод је код нас било говора о горњем дому, он се замишљао као Скупштина интелигенције, а за такву Скупштину нису марили ни владалац ни народ. Владалац је држао да ће лакше изаћи на крај с Народним представништвом, ако оно остане не нивоу сељачке Скупштине. Народ је био неповерљив према интелигенцији из оних разлога из којих сељак не верује господи, зазирао је не само од бирократске него и од самосталне интелигенције... Што се тиче интелигенције она није имала снаге да извојује горњи дом наспрот владаоцу*

18) Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића - Књига трећа*, Просвета, Београд, 2005, стр. 109.

19) Исто. стр. 110.

20) Драгош Јевтић, „Устав из 1901. године“, у *Устави Кнежевине и Краљевине Србије* (приредио Миодраг Јовичић), САНУ, Београд, 1988, стр. 165.

21) Исто. стр. 165.

и народу“.²²⁾ Бикамерализам је имао могућности да буде снага помирења између елите и народа, али се у пракси користио само као један вид странчарења и спутавања демократског развоја Србије.

Другачије неће бити ни са дводомношћу у држави јужнословенских народа, која долази наместо оне српске, мада су разлози за бикамерлизам почивали на новој аргументацији у односу на досад виђену. Дводомност стварањем вишенационалне Краљевине СХС и касније Краљевине Југославије није била предлагана због боље комуникације елите и народа, већ због осигурања равноправности међу нацијама које су улазиле у састав нове државе, а понајвише како би се решио спор између Срба и Хрвата. Пред колапс Аустро-Угарске у октобру 1918. године Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба прогласило је себе за представника сва три народа на простору Хабзбуршке монархије и покушало да, преко Женевске декларације, изнуди дуалистичко уређење будуће државе (федерализам по угледу на Аустро-угарску) са два центра у Београду и Загребу. Несуђена дводомност која се овде назире јесте федерална дводомност која произилази из државног уређења и жеље да све савезне јединице буду представљене у савезном парламенту по начелу равноправности, као и у општепредставничком парламенту. Заступници оваквог бикамерализма и државног уређења од самог почетка су прваци Хрватске републиканске сељачке странке међу којима се истиче Стјепан Радић, а доцније Влатко Мачек. Међутим и Стојан Протић познати Радикал сукобио се са својим страначким шефом Пашићем око централистичког уређења Краљевине СХС. Он је пре доношења Видовданског устава 1921. године предложио Пашићу свој нацрт који је претходно утаначио са професором из Загреба Ладиславом Полићем, великим присталицом југословенске идеје. Између осталог ту стоји: „Држава се дели на девет покрајина... Са девет парламената-сабора, девет министарстава - десети парламент и десето министарство је у Београду“.²³⁾ Последњи избори у Краљевини СХС 1927. године дали су додатну динамику федералним тежњама и евентуалној федералистичкој парламентарној реформи - Светозар Прибићевић тврди заговорник интегралног југословенства и Радић, склопили су коалициони споразум и заједно захтевали федерализацију државе на шест делова, као што ће то бити учињено у Другој Југославији. Очигледно је било да земља иде ка распаду, а после пуцњаве у Скупштини, краљ Александар Карађорђевић је 1929. извршио државни удар и у року

22) Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе - Књига друга*, Просвета, Београд, 2005, стр. 74.

23) Милан Ст. Протић, *Успон и пад српске идеје*, Чигоја штампа, Београд, 1995, стр. 252.

од две године недемократским Октроисаним уставом завео лични режим. Александров октроисани устав из 1931. године опет је увео дводомност Сената и Народне скупштине, по узору на Устав из 1901. године, али и дао краљу фактичку превагу у читавом систему будући да му је дато овлашћење трећег, арбитражног дома.²⁴⁾ Краљ је сам именовано пола сенатора, а остале је бирала чиновничка елита по територијалном принципу. Круни је дато право да поставља и разрешава министре и укинута је двојна министарска одговорност.²⁵⁾ Коначно, федерални бикамерализам није уведен у Краљевини Југославији јер није постојала жеља Круне и српске стране да одустане од унитарности, док су територијалне аспирације хрватске стране расле. Уместо тога враћено је слично решење попут онога из Устава из 1901. године, једнако неодрживо на дужи рок као и претходно, управо због антидемократског предзнака. Све у свему, прича о дводомности у Првој Југославији се уклопила у општу причу о крхкости наше парламентарне културе, као општој одредници наше парламентарне историје.

2.3 ФЕДЕРАЛНА ДВОДОМНОСТ ОД 1946. ДО 2002. ГОДИНЕ

Након завршетка Другог светског рата Југославија постаје држава савезног типа који аутоматски са собом повлачи и ту особену, федералну, врсту бикамерализма. Важно обележје овог периода све до обнове вишестраначја 1990. године јесте формално-правно инсистирање на демократији, али недостатак исте у пракси због монопола једне партије.

Главни задатак након рата било је демонтирање вишестраначја (које ни пре рата није било, као што смо видели, потпуно и слободно) и укидање ионако крхког парламентарног система додатним развлашћивањем Скупштине. На почетку је формиран Народни фронт као савез између КПЈ и грађанских партија које су пребродиле ратна разарања. Након недемократских избора за Скупштину који су протекли у атмосфери полицијске репресије и пошто је велики број гласача скинут са бирачког списка под ознаком "сарадника окупатора" усвојен је нови Устав 1946. године. Овај акт је смањио овлашћења Народне скупштине у корист Президијума и Владе.²⁶⁾ Тиме је Скупштина сведена на гласачку машину

24) Исто. стр. 301.

25) Исто. стр. 302.

26) Владан Кутлешић, „Федерализам у Другој Југославији“, у *Два века српске уставности* (приредили Александар Фира и Ратко Марковић), Правни факултет у Београду, Београд, 2010, стр. 354.

кроз коју су само провлачени закони. Прво је онемогућен рад свим странкама ван Народног фронта, а онда је ионако формални плурализам унутар те организације угушен на Другом и Трећем конгресу Народног фронта. Овим Уставом Народна скупштина имала је два равноправна дома: Савезно веће и Веће народа.²⁷⁾ О саставу Већа народа као федералног дома који обезбеђује равноправност савезних јединица, али и покрајина, то јест области, говори члан 54. Устава: „Веће народа се бира по републикама, аутономним покрајинама и аутономним областима. Грађани сваке републике бирају по 30, аутономне покрајине по 20, а аутономне области по 15 посланика”.²⁸⁾ Све у свему, дводомност је у овом уставном аранжману коришћена како би се осигурало „братство и јединство” као један од идеолошких стубова Друге Југославије, те је као и раније, идеологија однела превагу над одрживим институционалним инжињерингом попут нпр. оног швајцарског који до данашњег дана остаје једним од најзоритијих демократских система. Такав систем је нама на овим просторима био недостижан, јер је увек неки јаки историјски и друштвени актер – кнез, краљ, намесник, партија, маршал, итд. (или пак неки спољни окупатор) гушио све остале актере и терао их на уставне маргине чиме би систем остајао половино легитиман²⁹⁾ и чиме му је била ускраћена институционална спонтаност.

Тако ће у социјалистичкој Југославији и нови уставни закон из 1953. године бити донет без организоване опозиције. Он ће по први пут озваничити модел самоуправљања и скупштинског система, оличеног у јединству власти. Президијум и Влада замењени су Савезном народном скупштином, Председником републике и Савезним извршним већем.³⁰⁾ Иако је положај Скупштине био формално-правно побољшан у односу на Устав од 1946. године, због владавине партијског монизма и непостојања слободних и демократских избора, то је у пракси било небитно. Правни куриозитет је спајање федералног дома са општепредставничким, то јест, Веће народа је интегрисано у Савезно веће.³¹⁾ Ово се може објаснити

27) Исто. стр. 354.

28) Члан 54 Устава Федеративне Народне Републике Југославије (1946) *Службени лист ФНРЈ*, година II, број 10 -1. фебруар 1946

29) О проблему легитимности у новијој српској историји у Невен Цветићанин, „Процес конституисања политичке и друштвене елите у српском друштву – проблем дисконтинуитета и „флукутирајућег легитимитета“, *Национални Интерес*, Институт политичких наука, Београд, 3/2010, стр. 107-146.

30) Коста Николић, *Србија у Титовој Југославији 1941-1980*, Завод за уџбенике, Београд, 2011, стр. 223.

31) Владан Кутлешић, „Федерализам у Другој Југославији“, у *Два века српске уставности* (приредили Александар Фира и Ратко Марковић), Правни факултет у Београду, Београд, 2010. године, стр. 355.

установљавањем скупштинског система јединства власти, али то ипак не значи да је дводомност нестала (мада у стриктно формалном смислу јесте), јер је по речима Владана Кутлешића: „*Веће народа више него равноправано Савезном већу, јер његово неслагање, после покушаја усаглашавања, води или скидању питања са дневног реда или распуштању Савезног већа*“.³²⁾

Следећи Устав 1963. године променио је име државе из ФНРЈ у СФРЈ и од тад су републике третиране као друштвено-политичке заједнице и као нека врста савезних националних држава.³³⁾ Члан 165. одређује састав Савезне скупштине: „Савезну скупштину сачињавају Савезно веће, као веће делегата грађана у општинама и републикама, и Привредно веће, Просветно-културно веће, Социјално-здравствено веће и Организационо-политичко веће, као већа делегата радних људи у радним заједницама. Чланови Савезног већа изабрани од републичких скупштина и скупштина аутономних покрајина сачињавају Веће народа, коме се овим уставом поверавају одређена права и дужности у погледу заштите равноправности народа Југославије и Уставом утврђених права република“.³⁴⁾ Дакле опет два дома званично не постоје, али се неки елементи вишедомности задржавају, јер се Скупштина дели на Већа с тим што је она сада допуњена самоуправним елементима.

Последњи Устав Друге Југославије донет је 1974. године и он је изазвао велику полемику јер је садржавао извесне конфедералне елементе. Најопштијим степеном изражавања надлежности федерације који је оличен у одређивању заједничких интереса било је предвиђено да се они остварују равноправним учешћем и одговорношћу република и покрајина, чиме је укинута оригинерност савезне државе.³⁵⁾ Амандманима који су претходили овом акту, Веће народа, које је преименовано у Веће република и покрајина, је добило шира овлашћења и право да се састаје одвојено.³⁶⁾ У члану 284. Устава стоји: „Права и дужности Скупштине СФРЈ врше

32) Исто. стр. 356.

33) Коста Николић, *Србија у Титовој Југославији 1941-1980*, Завод за уџбенике, Београд, 2011, стр. 323.

34) Члан 165 Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1963) *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XIX, број 14

35) Владан Кутлешић, „Федерализам у Другој Југославији“, у *Два века српске уставности* (приредили Александар Фира и Ратко Марковић), Правни факултет у Београду, Београд, 2010. године, стр. 360.

36) Коста Николић, *Србија у Титовој Југославији 1941-1980*, Завод за уџбенике, Београд, 2011. године, стр. 323.

Савезно веће и Веће република и покрајина према одредбама овог устава. Савезно веће сачињавају делегати самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација у републикама и аутономним покрајинама. Веће република и покрајина сачињавају делегације скупштина република и скупштина аутономних покрајина³⁷⁾ Дакле сада нешто експлицитнија дводомност настава да егзистира унутар јединства скупштинске власти.

Напоследку, у коначници овог одељка можемо рећи да забележене епизоде дводомности у Другој Југославији не могу бити егземпларне, из простог разлога што се читав систем није одржао и што је био краткога века, што указује на то да је унутар себе садржавао аутодеструктивну компоненту. Стога ова „федерална“ дводомност не може бити узорита приликом наших данашњих разматрања ове теме.

Формално вишестраначје и каква-таква демократија враћају се у Србију 1990. године, али то је био слаб почетак, потпуно у традицији наших ранијих институционалних промашаја. Устав СР Југославије донет је у изнуђеним околностима 1992. године док се Друга Југославија распадала усред вихора грађанског рата.³⁸⁾ Његова решења наставила су традицију постављењу 1963. године и није успостављен чист савезни бикамерализам већ је задржана унутрашња подела Скупштине на Веће грађана (стављен је новији демократски израз уместо народа) и Веће република. То видимо и из члана 80. Устава: „Савезну скупштину сачињавају Веће грађана и Веће република. Веће грађана сачињавају савезни посланици изабрани у републикама чланицама на непосредним изборима, тајним гласањем, тако што се по један савезни посланик бира на 65 000 бирача, с тим што се у републици чланица бира најмање 30 савезних посланика. Веће република сачињавају по 20 савезних посланика из републике чланице“.³⁹⁾ О природи поменутих тела сведочи члан 86: „Савезни посланици у Већу грађана Савезне скупштине представљају грађане Савезне Републике Југославије, а савезни посланици у Већу република Савезне скупштине предста-

37) Члан 248 Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1974), *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XXX, број 9

38) Овде говоримо о уставу СР Југославије, а не о уставу Републике Србије из 1990. године, остајући при нашој теми разматрања епизоде „дводомности“ у нашој уставној и институционалној историји.

39) Члан 80 Устава Савезне Републике Југославије (1992), *Службени лист Савезне Републике Југославије*, година I, број 1/92

вљају републику чланицу у којој су изабрани⁴⁰⁾. Све што можемо да додамо као попутни коментар претходних чланова је да прихода дводомности није промењена и да „горњи дом“ и даље има функцију представљања савезних јединица, док се бележи раст демократичности у бирачком праву грађана везано за Веће грађана. Преустројењем државне заједнице Београдским споразумом 2002. године и Уставном повељом која је уследила, било каква дводомност, чак и она имплицитна, је и званично укинута, јер се Савезна скупштина по том решењу није састојала од више већа или домова. Коначно, у уставу Србије из 2006. године не постоје било какви трагови дводомности.

3. ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ О СРПСКОЈ „ДВОДОМНОСТИ“

Главно поглавље овога рада било је изложено кроз хронолошку и социолошко-политиколошку обраду епизода дводомности у Србији и Југославији. У предратном периоду расправе о дводомности су биле интензивне и на трагу сличних расправа у другим европским земљама, попут Француске. Бикамерализам се тада ипак доживљавао као резидуал феудалног и аристократског начина размишљања, што је био став егалитарне и сељачке Србије тога времена. Пашићеви радикали били су главни поборници једнодомности као једноставног и јасног испољавања народне воље, утаженог пропорционалним изборним системом. Поборници дводомности били су поражени и чињеницом да су њихова стремљења ка тој структури парламента пречесто била вођена партијским или интересима Круне. Уопште, све наше расправе о институционалном устројству државе нису излазиле из оквира уских и партијалних интереса, што је спречавало да се институционални проблем реши на дугорочно одржив начин. На томе не треба замерити историјским актерима јер су они деловали на друштвеној подлози оптерећеној специфичним историјским наслеђем у којему је сам образац наше дубоко анархизоване политичке културе деловао дестимулативно по покушаје да се друштво институционално уреди. Стога је понашање елита и историјских актера остало у „рђавом кругу“ наше новије историје⁴¹⁾ и додатно је продубило јаз између

40) Члан 86 Устава Савезне Републике Југославије (1992), *Службени лист Савезне Републике Југославије*, година I, број 1/92

41) О „рђавом кругу“ наше новије историје у чланку – Невен Цветићанин, „Circulus Vitiosus српске историје, кретање међу екстремима и немогућност успостављања одрживе дру-

елите и народа, па је тако ставило црни жиг на могућност да грађани, дугорочно, кроз функционалан парламент селектују функционалну политичку елиту која ће имати пун и неспоран легитимитет. И наша „једнодомност“ и наша „дводомност“ су биле *недовршене*, као што је и сама држава на себи носила траг перманентне недовршености. Посебно крхка традиција наше „дводомности“ поготово није за понос, јер је она „дводомност“ која је претходила социјалистичкој Југославији била квази-елитистичка, док је она која се везује за период социјалистичког федералног бикамерализма била квази-демократска и завршила се распадом саме државе. Као прилог расправама о неком будућем институционалном устројству државе и устројству самога парламента, у коначници овога рада можемо закључити да без обзира колико би „дводомност“ била пожељна како би се њоме избалансирао однос између елите и народа, за њу не постоје претпоставке у друштвеној подлози, а противи јој се и сам образац политичке културе који смо наследили, а која остаје анархична и „фамилијарна. Увођење „дводомности“ у наше дубоко анархично друштво је одувек било Сизифов посао, и овај рад је покушао да непристрасно прикаже те покушаје као корисну збирку политичких искустава, коју би на уму требало да има било који будући реформатор српског друштва, како свом задатку не би пришао аматерски, већ са пуним разумевањем реалних могућности друштвене подлоге на чијој се површини делује.

ЛИТЕРАТУРА

- Јовановић, Слободан: *Влада Милана Обреновића - Књига прва*, Просвета, Београд, 2005
- Јовановић, Слободан: *Политичке и правне расправе - Књига друга*, Просвета, Београд, 2005
- Јовановић, Слободан: *Влада Александра Обреновића - Књига трећа*, Просвета, Београд, 2005
- Николић, Коста: *Србија у Титовој Југославији 1941-1980*, Завод за уџбенике, Београд, 2011
- Пејић, Ирена: *Парламентарно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2006
- Прогић Ст, Милан: *Успон и пад српске идеје*, Чигоја штампа, Београд, 1995
- Рајић, Сузана: *Александар Обреновић владар на прелазу векова - суклобљени светови*, Српска књижевна задруга, Београд, 2011
- Јевтић, Драгош, „Устав из 1901. године“, у зборнику: *Устави Кнежевине и Краљевине Србије* (приредио Миодраг Јовичић), САНУ, Београд, 1988.

штвене синтезе“ у зборнику *Домети транзиције од социјализма ка капитализму* (приредио Срећко Михајловић), Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2011, стр. 117-131.

- Кутлешић, Владан, „Федерализам у Другој Југославији“, у зборнику: *Два века српске уставности* (приредили Александар Фира и Ратко Марковић), Правни факултет у Београду, Београд, 2010.
- Цветићанин, Невен, „Circulus Vitiosus српске историје, кретање међу екстремима и немогућност успостављања одрживе друштвене синтезе“ у зборнику: *Домети транзиције од социјализма ка капитализму* (приредио Срећко Михајловић), Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2011.
- Цветићанин, Невен, „Процес конституисања политичке и друштвене елите у српском друштву – проблем дисконтинуитета и „флукутирајућег легитимитета“, *Национални Интерес*, Институт политичких наука, Београд 3/2010.
- Устав Федеративне Народне Републике Југославије (1946) Службени лист ФНРЈ, година II, број 10 -1. фебруар 1946
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1963) Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XIX, број 14
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1974), Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XXX, број 9
- Устав Савезне Републике Југославије (1992), Службени лист Савезне Републике Југославије, година I, број 1/92

Neven Cveticanin, Aleksandar Djokic

**THE STUDY OF BICAMERALISM IN SERBIA
AND YUGOSLAVIA – A POLITOLOGICAL
AND SOCIOLOGICAL APPROACH**

Resume

Through the central discussion of this paper, which is focused around the history of the bicameral Parliament in Serbia and Yugoslavia, the authors try to answer the question can this type of parliamentary organization solve the problem of deep-rooted misunderstanding between the elite and the people, or citizens, in Serbian society today. This paper provides chronologically processed and politico-sociologically (from the standpoints of political science and sociology) analyzed episodes of bicameralism in 19th century Serbia and federal Yugoslavia.

Explicit bicameralism in the history of the political system of Serbia and Yugoslavia was present on several occasions and in this paper these instances are named episodes. The first such episode took place during the reign of King Aleksandar Obrenovic in the year 1901, when the Senate was introduced as the upper chamber of Parliament, but this reform lasted only for a couple of years until 1903. The stated

preference for a bicameral parliament had a hidden agenda: to curtail the efforts of the Radical Party which was then the most powerful political force in Serbia and to ensure the undemocratic dominance of the Crown and its petty political allies supported by the regime and foreign powers, mostly Austria and Germany.

The second episode came to be during the reign of Aleksandar-Karadjordjevic in 1931 and lasted only a decade. This period was marked by the great political tensions between the Serbs and the Croats about the institutional arrangement of the newly formed Kingdom of Yugoslavia, and the bicameral Parliament was meant to be a stabilizing force which would represent various regions of the country, while not adopting a federal system of government.

The remaining episodes can be divided into two groups, the first being the federal bicameralism during the existence of the Second Yugoslavia (1946-1992), and the other embodied in a similar type of bicameralism in the reduced Third Yugoslavia of the last decade of the 20th century. Bicameralism in the constitutional arrangement of the first group was used primarily for ideological purposes of the Communist Party and is marked by the absence of proper democratic representation. However, this so-called Assembly system of government had contributed to more equitable representation of the peoples of Yugoslavia in the political apparatus. The latter bicameral Parliament in the Third Yugoslavia played a significantly lesser role in the political life of Serbia and Montenegro, being that it was basically a residual institution of the former system on the periphery of decision making.

In this paper, the theme of Serbian political culture was a framework from which explanations about the inability of evolutionary development of institutions and democracy have been drawn. Hence the continuing conflict between the elite and the people due to which all parliamentary forms and institutional arrangements in Serbia are unstable and apparently incomplete. In the context of bicameralism the authors examine how the shape of a bicameral parliament contributed to or reduced the level of conceptual misunderstanding between the elite and the people in Serbia. Conclusions on the institutional structure and design of the Serbian state indicate that it was kept within the narrow and particular interests of political groups which in synergy with anarchic political culture and great socio-ideological divides, made it impossible to solve the problem of institutional design on a long term basis and in a sustainable manner. The behavior of political elites throughout Serbian history has widened the gap between the elite and the people and disa-

bled the opportunity of establishing a legitimate and a well-functioning parliament.

Key words: the bicameral parliament, bicameralism, recent history of Serbia, episodes of bicameralism, Serbian/Southern Slavic political culture, incompleteness, anarchy, lack of institutionalization.

* Овај рад је примљен 15. фебруара 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. марта 2014. године.