

## **RAZVOJ USTAVNOSTI RUMUNIJE**

### **DEVELOPMENT OF ROMANIAN CONSTITUTIONALITY**

#### ***Sažetak***

*Rumunija je zasnovala svoje institucije na kneževskoj tradiciji. Prva ustavna vladavina datira iz 1830-ih, kada je za vrijeme kratke ruske vladavine Rusija odobrila identičan organski status kneževinama, Vlaškoj i Moldaviji. Statuti su predviđali podjelu vlasti, kneza kojeg bi izabrala posebna staleška, tačnije bojarska skupština, te postojanje redovne i izabrane bojarske skupštine.*

*Vremenom je formiran rumunski nacionalni program koji je pozivao na ujedinjenje dviju kneževina pod stranim monarhom, sa autonomnom predstavničkom vladom.*

*Posljednji rumunski ustav donesen je 1991. godine. On je i danas na snazi sa izmjenama iz 2003. godine potrebnim radi euroatlantskih integracija. Ustav predviđa povratak demokratskom sistemu sa općim pravom glasa i dvodomnom skupštinom. Politički sistem je polupredsjedničkog tipa.*

***Ključne riječi:*** Rumunija, ustav, nacionalizam, skupština, država

#### ***Summary***

*Romania used to establish its institutions in the principality tradition. The first constitutional rule dates back to the 1830s, when during the short Russian rule, Russia granted identical status to the Principalities Walachia and Moldavia. The statutes envisioned the division of power, a prince to be elected by a special state, more precisely the boyar assembly, and the existence of a regular and elected boyar assembly.*

*In time, a Romanian national program was formed, which called for the unification of the two principals under a foreign monarch, with the autonomous representative government.*

*The last Romanian constitution was passed in 1991. It is still in force with the 2003 amendments necessary for Euro-Atlantic integration. The Constitution envisions the return to a democratic system with a general right of vote and a two-house assembly. The political system is a semi-presidential.*

***Key words:*** Romania, constitution, nationalism, assembly, state

## Uvod

U radu ćemo se baviti razvojem ustavnosti u Rumuniji. Rad predstavlja kratak prikaz ustavnih promjena i evoluciju političko-pravnog života u toj podunavskoj zemlji od početka XIX stoljeća.

U radu se ne vrši detaljnija analiza pravnih rješenja. Prvenstveno je fokusiran na evoluciju pravno-političke misli u Rumuniji, što se može vidjeti i analizirati kroz promjene političke klime ili političkog uređenja.

Rad se sastoji iz dva dijela. Prvi dio govori uopćeno o nastanku država na Balkanu, odnosno u jugoistočnoj Evropi. Smatramo da je taj dio neophodan iz razloga što je proces formiranja država u tom dijelu Evrope jedan integralni proces. Formiranje novih država sa novim pravnim sistemima nije imalo pravni kontinuitet sa pravnim sistemom Osmanskog Carstva koje se povlačilo sa Balkana.

Drugi dio govori konkretno o razvoju ustavnosti u današnjoj Republici Rumuniji. Rad tretira prva dva organska zakona u dvije kneževine koje će kasnije činiti Rumuniju, Vlašku i Moldaviju. Govori se o uspostavi ustavne monarhije, stabilizaciji političkih tokova, poremećaju koji je donio Prvi svjetski rat, skretanju ka autoritarizmu uoči Drugog svjetskog rata, diktaturi ili sultanističkom sistemu koji je implementirao prvi sekretar partije, a kasnije predsjednik Rumunije Nikolaj Čaušesku. Rad završava donošenjem novog ustava 1991. odnosno ustavnim amandmanima iz 2003. godine.

Rad može biti značajan, jer kroz prikaz razvoja ustavnosti Rumunije mogu biti zabilježene određene zakonitosti koje mogu biti primijenjene ili uočene i u drugim zemalja regije jugoistočne Evrope.

S obzirom na temu, korišteni su opći metodi društvenih nauka (analitički, sintetički, induktivni i deduktivni metod) kao i posebni metodi pravne nauke (teorijsko-pravni, normativni, komparativno-pravni i historijski metod).

Cilj je bio pokazati da je ustavnost proces koji nije nužno teleološkog smjera, te da je klatno funkcionalnosti i demokratske ustavnosti nestabilno i determinirano različitim faktorima.

### 1. Formiranje država na Balkanu

Formiranje novih država na Balkanu koincidiralo je sa izgradnjom nacija i nacija-država u Evropi. Jasno, riječ je o procesima XIX stoljeća. Određene zemlje, čiji je tipični predstavnik Francuska, svoje nacije su gradile unutar već određenih državnih granica. S druge strane, njemačka nacija bit će formirana uprkos postojanju mnoštva granica koje su dijelile Nijemce odnosno, za razliku od Francuske gdje je država formirala naciju, u ovom slučaju će nacija formirati državu.

Postoji i treći slučaj poput Belgije ili balkanskih država koje su svoju nezavisnost dobile kroz secesiju od većih entiteta, Holandije i Osmanskog Carstva. U svakom slučaju, kroz XIX stoljeće nametnuo se jasan princip da samo ustavna država, kao sveobuhvatni institucionalni okvir, može osigurati opstanak i samoodređenje jedne nacije. Upravo taj princip postat će polazna tačka svakoj budućoj izgradnji nacije odnosno države, u XIX i XX stoljeću.<sup>1</sup> Taj princip će biti dominantan i u jugoistočnoj Evropi odnosno na Balkanu. Drugim riječima kazano, taj princip će preuzeti sve države koje će nastati na teritoriji koju je na početku XIX stoljeća držalo Osmansko Carstvo.

Osim ove liberalno-nacionalne teorije, značajnu ulogu u formiranju država na Balkanu imale su i velike evropske sile. Jedno od rješenja za istočno pitanje je upravo formiranje više manjih, kršćanskih država na Balkanu.

Kada su formirane, suočile su se sa problemom vođenja i upravljanja državom, kako formirati održive institucije, a da se ne dovede u pitanje njihova legitimnost.

Jedino rješenje koje im se ponudilo bio je model ustavne monarhije, koji je bio dominantni model u to doba na evropskom kontinentu. Posebno dopadljiv model za balkanske države bila je Belgija, zbog svog uspješnog funkcioniranja kao države; uspjeh koji je atribuiran postojanju ustava i kralja stranca, te će to biti model koji će prihvatiti Grčka, Rumunija i Bugarska.<sup>2</sup>

Ustavna monarhija pokazala se kao veoma adaptabilna forma vladavine, jer je već bila najrasprostranjeniji oblik državnog uređenja u Evropi. Mogla je biti prilagođena različitim socioekonomskim okolnostima u društvu.

Uloga evropskog monarha u XIX stoljeću bila je viđena kao neutralna, posrednička s ciljem osiguranja konsenzusa i stabilnosti unutar parlamentarnog života. S druge strane, postojanje monarha zadovoljavalo je emotivne potrebe ljudi te je zadržana tradicionalna fraza „kralj po milosti božijoj“.<sup>3</sup>

Ustavne monarhije uvedene su u Rumuniji, Grčkoj, Srbiji i Bugarskoj u XIX stoljeću i svaka od tih monarhija svoj životni vijek počela je implementacijom osnovnih zakona koji su naglašavali vrhovnu vlast vladara. Zanimljivo je napomenuti da su svi ustavi balkanskih zemalja doneseni u trenutku kada su te države odnosno zemlje još uvijek bile dio Osmanskog Carstva. Sve navedene zemlje osim Grčke formalnu nezavisnost su dobile na Berlinskom kongresu 1878. godine. Ustavi su jednostavno ignorirali

---

<sup>1</sup> Reinhard, Wolfgang (1999) *Geschichte der Staatsgewalt: Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, C. H. Beck Verlag, Minhen.

<sup>2</sup> Binder-Iijima, Edda – Kraft, Ekkehard (2010) „The Making of States: Constitutional Monarchies in the Balkans“, u zbirci tekstova: *Ottomans into Europeans*, Hurst & Company, London.

<sup>3</sup>Isto.

činjenicu formalne ovisnosti odnosno pripadnosti Osmanskom Carstvu. Slijeđen je princip suverenosti nacije, a ne monarha, te je tako nacija postala izvor svakog legitimiteta vlasti.<sup>4</sup> Uvedeno je pravo glasa za muškarce, s tim da je u Rumuniji ono bilo organizirano u četiri izborna kolegija, te su seljaci, najveći dio populacije, mogli glasati samo posredno.<sup>5</sup> Parlament je u svakom slučaju trebao predstavljati platformu za razmjenu političkih mišljenja zadržavajući institucionalnu autonomiju.<sup>6</sup>

S druge strane, monarh je trebao djelovati kao medijator i arbitar u političkim konfliktima, odnosno trebao je biti neutralni sudionik političkog života. To očekivanje dodatno biva izraženo kroz činjenicu da su sve balkanske države, s izuzetkom Srbije, *uvezle* monarha, odnosno monarh nije dolazio iz domicilne elite, jer niko od njih nije mogao osigurati legitimitet. Kralj je bio i izvršna i zakonodavna vlast. Šef države i vlade, odobravao je zakone, ali je imao mogućnost i upućivanja zakona u parlament. Na ovim principima građena je ustavna monarhija na Balkanu u XIX stoljeću.<sup>7</sup>

## 2. Rumunija

Za razliku od drugih balkanskih država, državne strukture kneževina Vlaške i Moldavije opstale su tokom vladavine Osmanskog Carstva, tako da je rumunska država mogla zasnovati svoje institucije na kneževskoj tradiciji.

Prva ustavna vladavina datira iz 1830-ih, kada je za vrijeme kratke ruske vladavine Rusija odobrila identičan organski status objema kneževinama. Statuti su predviđali podjelu vlasti, kneza kojeg bi izabrala posebna staleška, tačnije bojarska skupština, te postojanje redovne i izabrane bojarske skupštine.<sup>8</sup>

Vremenom je formiran rumunski nacionalni program koji je pozivao na ujedinjenje dviju kneževina pod stranim monarhom, sa autonomnom predstavničkom vladom. Nakon ruskog poraza u Krimskom ratu rumunski nacionalisti uspjeli su nametnuti svoj program. 1856. ruski protektorat zamijenjen je združenim garancijama velikih sila. Izborom Alexandera Cuze u obje kneževine za kneza proces unifikacije je završen, a 1866. je krunisan Carol iz kuće Hohenzollern-Sigmaringen za rumunskog kneza. Cuza je iste godine natjeran na abdikaciju. Rumunski liberali sačinili su ustav po uzor na

---

<sup>4</sup> *Isto.*

<sup>5</sup> Hitchins, Keith (1994) *Rumania 186-1947*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>6</sup> Binder-Iijima, Edda – Kraft, Ekkehard (2010) „The Making of States: Constitutional Monarchies in the Balkans“.

<sup>7</sup> *Isto.*

<sup>8</sup> *Isto.*

belgijski, čime je, prema njihovom viđenju, okončana politička nestabilnost uzrokovana nedostatkom legitimiteta domicilnog kneza.<sup>9</sup>

Carol I imao je ambiciozan plan modernizacije i nezavisnosti Rumunije. Nije prihvatio ustavna ograničenja parlamentarne demokratije te je vodio snažnu vanjsku politiku neovisno od parlamenta. Takvo ponašanje dovelo je do napetosti između kneza i političkih stranaka. 1871. kriza je eskalirala nakon što je Carol I ponudio da abdicira, a političke stranke u parlamentu nisu bile u mogućnosti postići dogovor o formiranju ministarstva. Put parlamentarne vladavine napušten je kada je bila ugrožena sama država.

Nakon pobjede Njemačke nad Francuskom 1871, bilo kakav pokušaj svrgavanja Carola I, njemačkog kneza povezanog sa njemačkim carem, bio bi osuđen na propast i bio bi viđen kao ugrožavanje same države. No, i Carol je naučio lekciju. Ključna, 1871. godina početak je vladavine u kojoj se klatno moći pomjerilo u korist stranačkih lidera.<sup>10</sup>

Carol je uspio postići ulogu neutralnog faktora, na jednak način saradujući sa liberalnim i konzervativnim strankama. Carol, koji će 1881. biti proglašen za rumunskog kralja, postao je majstor u balansiranju oko izbora političkog sistema u Rumuniji. Bio je zagovornik dvopartijskog sistema. S obzirom na konstantan dijalog sa strankama postao je neosporni centar kreiranja konsenzusa i političkog balansa. Dodatni legitimitet osigurale su mu vojne pobjede nad Osmanskim Carstvom ali i nad susjednom Bugarskom. Umro je 1914. godine, nakon što je bio prisiljen prihvatiti odluku stranaka da Rumunija ostane neutralna u ratu. Kasnije će se pridružiti snagama Antante.<sup>11</sup>

Po okončanju Prvog svjetskog rata stari poredak stvari se raspao. No, u Rumuniji položaj kralja ostao je nepromijenjen. Kralj Ferdinand poštovao je ustanovljene ustavne principe i tradicije, ali je političku moć davao skoro isključivo liberalima vođenim Ionelom Bratianuom. Tako su upravo oni sačinili nacrt ustava iz 1923. godine. Ferdinand je doveo do urušavanja dvopartijskog sistema kroz favoriziranje nacionalnog programa liberalne stranke. Tek formiranjem Nacionalne seljačke stranke nakon spajanja Nacionalne stranke Transilvanije i Seljačke stranke 1926. godine stvorena je mogućnost za povratak kako-tako stabilnom dvopartijskom sistemu. No, smrt kralja Ferdinanda i Ionela Bratianua su promijenile tok događaja.<sup>12</sup>

U trogodišnjem periodu niti regent kralja Mihaela niti neki od lidera političkih stranaka nisu uspjeli osigurati političku stabilnost. To je dovelo do povratka Carola II koji je bio prisiljen da odustane od prijestolja početkom 20-

---

<sup>9</sup> Isto.

<sup>10</sup> Binder-Iijima, Edda (2003) *Die Institutionalisierung der rumanischen Monarchie unter Carol I 1866-1881*, Minhen.

<sup>11</sup> Binder-Iijima, Edda – Kraft, Ekkehard (2010) „The Making of States: Constitutional Monarchies in the Balkans“.

<sup>12</sup> Isto.

ih godina XX stoljeća zbog skandala koji je uključivao njegovu ljubavnicu. Carol II je sistematski, od početka svoje vladavine 1930. godine, potkopavao ustavni sistem, promovirao nestabilnost i poveo zemlju u pravcu autoritarne vladavine. Uspjehu takve tranzicije pomoglo je što su obje stranke patile od unutrašnjih previranja. Kralju je pogodio i uspon fašističke „Legije“ Arhandela Mihaela, kasnije „Željezna garda“. Nakon što na izborima 1937. godine nijedna stranka nije osvojila većinu, kralj je postavio „savjetničku vladu“. Ukinuo je ustav 1923. i nametnuo vlastiti. Sve političke stranke su raspuštene. Formiran je „Nacionalni front oživljenja“, koji je trebao biti jedina politička organizacija u zemlji. Kako je Carol II preuzimao vlast, tako je postao i odgovoran za teritorijalne gubitke 1940. godine. Gotovo trećina tadašnje rumunske teritorije pripala je Mađarskoj, Sovjetskom Savezu i Bugarskoj. General Antonescu je iste godine natjerao Carola II da abdicira, te se Antonescu proglasio za lidera Rumunije, ali zaštitivši prava Carolovog nasljednika na prijestolje Mihaela.

Upravo će Mihael biti značajan faktor u svrgavanju diktature generala Antonescua 1944. godine. No, oživljenje ustava iz 1923. godine i političkog života koji je išao s tim trajalo je kratko. Sovjetski Savez je okupirao Rumuniju. Komunisti su preuzeli državni aparat. Sve do 1947. postojao je određen otpor stranaka, vojske i političkog establišmenta, no u konačnici kralj Mihael bio je prinuđen da abdicira 1947. godine. Rumunija je proglašena narodnom republikom.<sup>13</sup> Novi ustav donesen je iduće godine, a već ranije, 1946, vlada je, uprkos protivljenju kralja Mihaela bila dala pravo glasa i ženama.

Nakon ukidanja monarhije može se reći da je Rumunija ušla u fazu vladavine staljinizma. Takav oblik vladavine predstavlja potpunu negaciju svih tokova rumunskog konstitucionalizma od 1866. godine. „Konsolidovane demokratije, naravno, nema bez relativno autonomne vladavine prava, ovakva vladavina prava stvara se i održava kroz tradiciju donošenja zakonika koji se u velikoj mjeri oslanjaju na precedente ili sopstvenu unutrašnju logiku. Osim toga, i nezavisno sudstvo igra ključnu ulogu u tumačenju starih zakona, obezbeđivanju ustavnosti novih zakona i njihovoj primeni.

Za vreme ortodoksnog staljinizma, koncepcija prava bila je potpuno drugačija. Prvi predsednik Vrhovnog suda SSSR-a, na primer, napisao je 1927. godine da „komunizam znači ne pobjedu socijalističkih zakona već pobjedu socijalizma nad pravom“.<sup>14</sup> Upravo takav sistem, gdje jedan lider vlada neobavezan bilo čime, predstavlja suprotnost osnovnim elementima konstitucionalizma ili ustavnosti.

---

<sup>13</sup> Isto.

<sup>14</sup> Linc, Huan – Stepan, Alfred (1998) *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, str. 296.

I dok su zemlje istočnog bloka nakon smrti Staljina prošle određenu fazu destaljinizacije odnosno liberalizacije, uslovno rečeno, to nije bio slučaj s Rumunijom. Vladavina Georgija Deža bila je period protivljenja destaljinizaciji ali i jačanju antisovjetskog nacionalizma.

Nakon Dežove smrti 1965. godine njegov prvi saradnik Nikolaj Čaušesku izabran je za sekretara partije. Čaušesku se koristio frazom kolektivnog rukovodstva odnosno potrebe za partijskim jedinstvom. Uprkos činjenici da nije bio najugledniji član partije, izabran je za prvog sekretara, a u tome mu je pomoglo upravo to što se takvim stavovima obratio članovima partije koji su bili skloniji jačanju institucija.

Čaušesku je vrlo vješto iskoristio određene animozitete između Rumunije i Sovjetskog Saveza kao i usljed toga narastajući rumunski nacionalizam. On je jedini lider iz Varšavskog pakta koji je osudio sovjetsku invaziju na Čehoslovačku 1968. godine. „Taj njegov čin u velikoj mu je mjeri uvećao podršku i na unutrašnjem i na međunarodnom planu. Oba ta izvora podrške takođe su povećala njegovu relativnu nezavisnost od kolektivnog rukovodstva i odbranila ga od kritika. Jedan vodeći rumunski intelektualac (*Pavel Kampeanu, op. T. D.*) ovako je opisao kako je nacionalizam pomogao Čaušesku: 'Krajem 1968. godine Rumunija je bila jedina zemlja u istočnoj Evropi u kojoj je komunistički lider imao snažnu podršku intelektualaca. Kritikovati Čaušeskua bilo je tada za nas veoma teško jer je svaki gest u tom pravcu bio tumačen kao gest u korist Sovjetskog Saveza'.“<sup>15</sup>

Iduće godine održan je deseti kongres komunističke partije na kojem je Čaušesku uspio ukinuti kolektivno rukovođenje promijenivši partijske statute. Politbiro i Centralni komitet imali su ovlaštenje da imenuju i smjenjuju sekretara partije. Čaušesku je te ovlasti prebacio na šire tijelo, partijski kongres. Razlozi za to su bili navodna nacionalna nezavisnost, te činjenica da bi Moskva teže mogla manipulirati kongresom nego Politbiroom ili Centralnim komitetom. S druge strane, Čaušesku je imao veću kontrolu nad partijskim kongresom.

U konačnici, 1974. godine inauguriran je za predsjednika na ceremoniji koja je ličila na krunisanje kralja, čime je dovršeno stapanje svih državnih i partijskih funkcija u jednu osobu.

Čaušeskuova vladavina se svrstava u onaj oblik koji Max Weber naziva sultanizmom. „Čaušeskuova politika i lični stil vladanja sasvim su jasno pokazali da on nije bio vezan racionalno-pravnim ograničenjima kao što su kolektivno rukovođenje i partijski statuti i da je njegova vladavina krajnje personalistička i samovoljna.“<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Isto*, str. 426.

<sup>16</sup> *Isto*, str. 428.

Čaušeskuoova vladavina završila se 1989. godine revolucijom i smrtnom kaznom za njega i njegovu suprugu. No, upravo to je bio isključivi uspjeh revolucije. Pogubljenje vladajućeg bračnog para u jednom farsičnom suđenju. Dijelovi Čaušeskuovog režima predvođeni Ionom Iliescuom preuzeli su vlast. Novi ustav je donesen 1991. godine, koji je i danas na snazi, sa izmjenama iz 2003. godine potrebnim zbog euroatlantskih integracija. Ustav predviđa povratak demokratskom sistemu sa općim pravom glasa i dvodomnom skupštinom. Politički sistem je polupredsjedničkog tipa.

## **Zaključak**

U radu smo vidjeli način na koji je došlo do rasparčavanja nekad integralne cjeline Balkana nakon krize i povlačenja Osmanskog Carstva iz Evrope. Vidjeli smo da je uspostava država na Balkanu ovisila kako o nacionalno-liberalnim ideologijama razvijenim u regionu pod utjecajem evropskog romantizma tako i o interesu evropskih sila.

U radu se može vidjeti da je razvoj ustavnosti Rumunije bio u konstantnom gibanju između funkcionalne *demokratičnosti* i autoritarizma. Vidjeli smo da je uistinu proces razvoja demokratske ustavne države reverzibilan i da je određen različitim faktorima, od geopolitičkih kretanja u datom trenutku, do personalnih osobina lidera političkih stranaka ili kraljeva odnosno kneževa, u konkretnom slučaju Rumunije.

Pod geopolitičkim kretanjima podrazumijevamo nekoliko momenata u periodu kojima se ovaj rad i bavio: pobjedu Njemačke nad Francuskom u ratu 1871, izbijanje dva svjetska rata, kao i rast autoritarizma i totalitarizma u Evropi između dva rata, dogovor u Jalti kojim je Rumunija potpala u sovjetsku sferu utjecaja, te u konačnici globalno slabljenje i na kraju propadanje komunizma.

Što se tiče personalne determiniranosti, uz pomoć ovih globalnih kretanja sudbinu Rumunije umnogome su odredili karakteri Carola I i Carola II, a u drugoj polovini XX stoljeća posebno ličnost predsjednika Nikolaja Čaušeskuua.



## Literatura

1. Binder-Iijima, Edda (2003) *Die Institutionalisierung der rumanischen Monarchie unter Carol I 1866-1881*, Minhen.
2. Binder-Iijima, Edda – Kraft, Ekkehard (2010) „The Making of States: Constitutional Monarchies in the Balkans“, u zbirci tekstova: *Ottomans into Europeans*, Hurst & Company, London.
3. Hitchins, Keith (1994) *Rumania 186-1947*, Oxford University Press, Oxford.
4. Linc, Huan – Stepan, Alfred (1998) *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd.
5. Reinhard, Wolfgang (1999) *Geschichte der Staatsgewalt: Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, C. H. Beck Verlag, Minhen.