

Izvještaj sa znanstvenog skupa

UDK 321.01 + 321.011 + 321.74(497.1) + 342.4(497.1)

## Ustav moderne države

ZVONKO POSAVEC

Fakultet političkih nauka u Zagrebu

### Sažetak

Osiguranje mira suverenosti, osiguranje slobode sputavanjem vlasti i postizanje društvene pravednosti tri su bitne faze moderne države i njezine ustavnosti. Autor analizira prve dvije faze razvitka moderne države i povlači određene paralele s obzirom na jugoslavensku situaciju. Formiranjem moderne suverenosti nastaje moderna država uopće. Citirajući prijedlog promjena Ustava SFRJ, autor smatra da je slabost ove koncepcije u tome što polazi od čvrstih političkih jedinstava (naroda) koji sklapaju labavu ugovor. Moderna država ne može se izgrađivati na tako neodlučnim rješenjima, pogotovo ako nastupi iznimna situacija. Jedina mogućnost stvaranja političkog jedinstva na razini Jugoslavije jest u formiranju demokratske ustavne države; no ona pretpostavlja neophodni stupanj homogenosti koja je uvjet razvitka demokratskih institucija.

Poznato djelo Carla Schmitta *Nauk o ustavu* (Verfassungslehre) počinje slijedećim određenjima: »Riječ 'ustav' sadrži različita značenja. U općem značenju ustav je sve, svaki čovjek i svaka stvar, svako poduzeće ili udruženje imaju nekakav 'ustav' i sve moguće može imati 'ustav'«. <sup>1</sup> Riječ ustav u mojem izlaganju odnosi se na »ustav« države. Država je, naime, od 17. stoljeća mjerodavno *političko jedinstvo* koje posjeduje određena načela svojeg *jedinstva* i *poretka* kao što ima određeni *sistem normi* koji važe u njoj.

U razvitku *moderne države* možemo razlikovati *tri faze*. Svaka faza formirala se u suočenju s jednim dominantnim problemom koji je onda proizveo odlučno ustavno rješenje. U *prvoj fazi* odlučni problem bio je uspostava *mira* nasuprot religijskim ratovima. U pojmu *suverenosti* pronađena je ona odlučna točka kojom se ratno stanje može prevladati. *Druga faza* razvitka države označena je problemom *ograničenja* suverene vlasti da bi se sačuvala sloboda pojedinca. Svemoć države morala se ograničiti, a da bi se ona ograničila bilo je potrebno sputati državu. Znači da se država u svojem odnosu prema pojedincu morala vezati određenim pravilima. I to je bilo mjesto rođenja *ustavne* ili *pravne* države koja štiti slobodu

<sup>1</sup> *Verfassungslehre*, Duncker und Humblot, Berlin 1983, 3

pojedina nasuprot svemoći države. *Treća faza* obilježena je problemom socijalne raspodjele društvenog bogatstva, koja u socijalnoj državi nalazi odgovor na rastuće probleme društvene pravednosti. Jednakost je temeljna kategorija tih težnji i s demokratskim pokretima 19. i 20. stoljeća ona je dala osnovni ton društvenim promjenama. Od toga doba ustav nije samo cjelina *političkog jedinstva* nego i cjelina *socijalnog poretka*.

Osiguranje mira suverenosti, osiguranje slobode sputavanjem vlasti i postizanje društvene pravednosti — tri su bitne faze moderne države i njezine ustavnosti.

Analizirat ću samo prve dvije faze razvitka moderne države i povući određene paralele s obzirom na našu situaciju.

*Prva faza*: formiranjem *moderne suverenosti* nastaje moderna država uopće. Danas se općenito smatra da je suverenost jedno od osnovnih obilježja države. Razdoblje formiranja moderne suverenosti počinje religijskim ratovima, a završava građanskim ratom — francuskom revolucijom. Bilo je to razdoblje *klasičnog apsolutizma* koji se formirao radi očuvanja osnovnih interesa, kao što su život, sloboda i sigurnost.

U toj situaciji političkih, religijskih i duhovnih previranja dolazi do snažnog pretumačenja *pojma suverenosti*, te on postaje od tada osnova moderne države. Naime, kasnosrednjovjekovni pojam suverenosti ostaje uvijek ograničen na jasno i čvrsto uokvirene nadležnosti. To se jasno vidi u poznatoj formuli suverenosti francuskog kralja: »Rex Franciae in temporalibus superiore non recognoscens«. Suverenost kralja ograničena je na »in temporalibus«, a crkva je bila nadležna »in spiritualibus«. Novovjekovni pojam *suverenosti* formira se kao suverenost koja ovlašćuje ili oduzima ovlaštenja, a upravo to je bilo nešto potpuno strano kasnosrednjovjekovnom razumijevanju ustava. *Bodin* (1530-1596) u djelu *De la Republique* (1577) formulirao je suverenost kao »summum imperium«, u čemu je uključeno ovlaštenje izdavanja i ukidanja zakona. Suverenost se od ranoga novog vijeka definira kao »leges iubere ac tollere«. Nasuprot tome, u kasnosrednjovjekovnom razumijevanju suverenosti, pa čak i kod najradikalnijih francuskih jezuita, suverenost je uvijek bila vezana uz zakone. *Bodin* je u formuliranju suverenosti povezo kompetencije zakonodavstva i zapovijesti, te je tu vezu smatrao odlučnim kriterijem suverenosti. Naprotiv, u kasnome srednjem vijeku važila je primjena zakona, iurisdictio, kao središnji kriterij suverenosti. Istina je da je *Bodin* učinio suverena gospodarem zakona, ali ne i gospodarem prava. Suveren je »legibus absolutus«, ali ne i »iure absolutus«. Ta nova definicija pojma suverenosti važi kao odlučni državno-pravni korak od srednjeg vijeka prema novom vijeku i ta potreba za redefinicijom proizlazi iz situacije konfesionalnoga građanskog rata u Francuskoj te je ona zapravo jedini razlog ovog pretumačenja.

Da li je danas *pojam suverenosti* neophodan za državno pravo? Na to pitanje možemo odgovoriti samo zaobilaznim putem, respektirajući povijesno iskustvo. Kao što smo spomenuli, suverenost je formulirana u razdoblju potrebe za formiranjem *političkog jedinstva* i s njom nastaje moderna država. Država je, naime, sveobuhvatno političko jedinstvo unutar kojega su suprotnosti, konflikti i obračuni ispod razine grupiranja na *prijatelja* i *neprijatelja*. Bila je potrebna određena *suverena instancija* koja formira *političko jedinstvo* uopće kao pretpostavku moderne

ustavnosti. Djelo suverene države moralo je biti relativiziranje napetosti i konflikata u okviru političkog jedinstva kako bi se očuvao mir i kako bi se problemi mogli rješavati putem javne rasprave. Stoga moderni ustav pretpostavlja formirano političko jedinstvo i njime se samo oktroira *vrsta i forma političkog jedinstva*. Negativno govoreći, pojedini sporazumi kao *Magna Charta* (5. lipnja 1215) nisu bili akti moderne ustavnosti. To su uglavnom sporazumi između vladara i feudalaca. Političko jedinstvo formirale su određene snage koje su nastale u političkim borbama i bile su rezultat odnosa moći.

Tako se u Engleskoj u žestokim sporovima, pogotovo između 1640-1660, nametnuo parlament kao zastupnik političkog jedinstva. Parlament nastupa kao predstavnik jedinstva, a sporazum između njega i kralja samo je rezultat već postignutog jedinstva na osnovi pobjede osiguranja suverenosti parlamenta.

Sasvim je druga situacija bila u Španjolskoj i Francuskoj. Tamo su se razvile pretpostavke modernog ustava, a to znači političko jedinstvo, na temelju prevlasti monarha. Monarh je postao apsolutan i on je uspio odstraniti feudalne i staleška prava i ukinuo postojeći status quo feudalnih prava. Rezultat tih političkih borbi bile su apsolutne monarhije čija apsolutnost počiva na činjenici da je vladar postao *legibus absolutus*. Vladar je bio u stanju da sam odlučuje, ne vodeći računa o staležima. Vladar je bio inkarnacija cjeline i on je relativizirao sve ostale odnose, a pogotovo prava staleža i crkve u odnosu na posljednje odluke. Status političkog jedinstva jest najviši i on je tada smješten u državu. To je moderna država koju karakteriziraju *zatvorenost* i *neprobojnost* vanjskog utjecaja kao i unutarnji *mir*.

Njemačko carstvo održavalo je srednjovjekovno stanje sve do 1806. godine. Cjelina carstva bila je sistem heterogenih država i državnica koje nisu uspjele stvoriti političko jedinstvo sve do 1871. godine. Hegel, sav očajan, u spisu *Ustav Njemačke* (1802) piše: »Njemačka pravna zgrada jest suma prava u kojoj su pojedini dijelovi izgubili cjelinu. Njezin 'ustav' i 'pravednost' opstojе u tome da se brižno bdije da državi ne preostane nikakva vlast«. Bila je to monstruoza tvorevina čiji se ustav sastojao od raznih sporazuma, privilegija, kapitulacija, beskonačnih procedura itd.

Iz ovih napomena, kao i povijesnih reminiscencija, proizlazi da *država* kao *političko jedinstvo* jednog naroda prethodi ustavu, a ustav može dati samo formu postignutom jedinstvu. U predavanju *Über Verfassungswesen* Ferdinand Lassalle je ustvrdio da ustav nije komad papira ili neki napisani dokument nego samo »u zemlji opstojеći, stvarni odnos moći«. <sup>2</sup> Ti odnosi moći stalno su u promjeni i toj mijeni ne može izbjeći nijedna politička situacija. Međutim, ako promjene poprimaju kaotični oblik, onda je ugroženo političko jedinstvo i nije moguća država, a naravno, ni bilo kakva njezina ustavna forma.

Hermann Heller, jedan od najvećih teoretičara ustavnosti i države između dva rata, smatra da svaki ustav sadrži u sebi konkretnu *političku egzistenciju i idealnost norme*, te zaključuje da »u svakom ustavu države mogu se razlikovati nenormirani i pravno normirani ustav kao dijelovi cjeline političkog ustava«. <sup>3</sup>

<sup>2</sup> Über Verfassungswesen (1862), u: *Gesammelte Reden und Schriften* (Hg. E. Bernstein), Bd. 2, Berlin 1919, 38.

<sup>3</sup> Staatslehre, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1983, 283.

U svakom ustavu postoji element dinamike i statike bitka i trebanja o kojima se mora moći odvojeno misliti. Neki smatraju da država i ustav treba da važe samo kao trebanje (Kelsen), a drugi hoće izbaciti svaku normativnost iz ustava (Carl Schmitt) i svesti ustav na čisti odnos moći. Ustav države jest nesumnjivo proizvod ne samo pravne dogmatike, nego je on u prvom redu izraz odnosa moći u nekoj situaciji.

Kod nas se u raspravi o novom ustavu poklanja mnogo pažnje *suverenosti*. To je sasvim razumljivo s obzirom na cjelokupni sastav naše državne zajednice. Osnovni ustavni spor, koji je, naravno, uvijek i politički, jest u tome koje bi *političko jedinstvo* trebalo biti mjerodavno u iznimnoj situaciji. Prema *Prijedlogu promjena Ustava SFRJ* (Vjesnik, 22. 2. 1990) polazi se od stava: »Jugoslavija je *socijalistička federativna republika* dobrovoljno ujedinjenih naroda, organiziranih u socijalističke republike, utemeljena na pravu naroda na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcjepljenje te socijalistička *demokratska zajednica građana i radnih ljudi ravnopravnih naroda i narodnosti* (Osnovna načela, čl. 1). Jugoslavija je *federativna republika i demokratska zajednica* koju sačinjavaju *samostalna politička jedinstva* dobrovoljno ujedinjenih i ravnopravnih naroda. Ugovor nema funkciju prijelaza u više jedinstvo, nego je ugovor samostalnih jedinica (naroda) koje svoju samostalnost ne napuštaju, ali ipak hoće ostvariti federativnu političku zajednicu. Oni hoće ostati jednako slobodni kao što su bili i prije sklapanja ugovora. Slabost ove koncepcije sastoji se u tome što se polazi od čvrstih političkih jedinstava (naroda) koji sklapaju labavi ugovor. Moderna država, međutim, ne može se izgrađivati na tako neodlučnim rješenjima, pogotovo ako nastupi iznimna situacija. U članu 5. *Prijedloga* određuju se nosioci suverenosti. »U koncipiranju političkog sistema treba početi od opredjeljenja da su osnovni nosioci vlasti i upravljanja, građani i radni ljudi, a u ostvarivanju nacionalne ravnopravnosti — narodi i narodnosti«. Dakle, kao *subjekti suverenosti* figuriraju *građani, radni ljudi, narodi i narodnosti*. Međutim, u političkim previranjima prevlast je očito dana *državi* kao jedinstvu *jednoga određenog naroda*. Ova predominacija države kao političkog jedinstva jednog naroda pokazuje se kao predominantni tip suverenosti.

Uzmimo, primjerice samo to, kako K. Čavoški izlaže osnovne političke postulate D. Čosića. On kaže: »U individualnim odnosima ima i sebičnosti i velikodušnosti, tako da se pojedinačna delatnost ne rukovodi samo vlastitim interesom, već i drugim motivima, kao što su čast i vrlina. U odnosu među etničkim skupinama preovlađuju interesi, tako da je nacionalni egoizam po sebi razumljiv, dok dobročinstvo jednog naroda drugom narodu odmah izaziva podozrenje« (*Borba*, 11. 8. 1989). Mjerodavno postupanje jest obrana *etničkih* ili *nacionalnih* interesa.

U intervjuu *Borbi* (12. 3. 1990) Ciril Ribičič smatra da je postignut izuzetni stupanj suglasnosti — naravno, samo na razini republike. On doslovce kaže samo »par procenata je ljudi koji misle da treba ostati na sadašnjem ustavnom statusu Slovenije u Jugoslaviji, više od 50 odsto se opredjeljuje za konfederaciju, a u porastu je broj onih za otcjepljenje«. Dakle, *slovenski narod* postaje čvrsto *političko jedinstvo* koje je sposobno da dađe formu svojoj egzistenciji i nikome neće dopustiti da mu to pravo oduzme. U premissama traženja *suverenosti naroda* prema modelu *dinastičke suverenosti* nema nikakvog izgleda za stvaranje jedinstvene Jugoslavije,

a *konfederacija*, kako kaže Ribičič, jest ustvari »spasavanje Jugoslavije« (Borba, 12. 3. 1990). U tom smislu K. Čavoški slijedeći premise D. Čosića, premise *političkog jedinstva* na razini naroda, ispravno zaključuje: »Jugoslavija je višenacionalna zajednica bez jedinstvene, dobrovoljno prihvaćene, istorijski vitalne i trajne idejne kohezivne osnove« (Borba, 12-13. 8. 1989). Kohezijske snage on smješta na razinu *etničkih grupa*. Jugoslavija, s obzirom na dostignuti stupanj *političkog jedinstva*, može biti samo *konfederacija* — naravno, ako njeno jedinstvo želi respektirati samostalnost i suverenost republičkih jedinica.

*Druga faza* razvitka evropske državnosti donijela je određena ustavna rješenja koja su znatno ublažila dinastičku suverenost. Ti su se procesi odigrali u prvom redu u velikim građanskim revolucijama koje su ograničile apsolutnog monarha (Engleska) ili su ukinule apsolutnu monarhiju (Francuska). Riječ je ustvari o nastanku *modernog građanskog državnopravnog ustava* ili *pravne države* koja počiva na idealu građanskog individualizma i na robnoj proizvodnji te njoj pripadnom tržištu. Taj ustav u svojoj je osnovi slobodarski, te u prvi plan postavlja pojedinca kao posljednje ishodište svoje političke konstitucije i to osobnu slobodu, privatno vlasništvo, slobodu ugovaranja, djelovanja, obrta itd. Država bi u tom sistemu trebala biti strogo kontrolirani sluga društva. Ustavi tih država imaju uglavnom dva dijela: *državnopravni* i *politički dio*. Ti dijelovi cjelovitog ustava ne mogu se potpuno odvojiti jer ne postoji nijedan ustav koji bi bio samo sistem normi, kao što ne postoji nijedno stanje koje bi bilo samo čisti sistem moći. Ustavi tih država počivaju na određenim rješenjima koja se i danas respektiraju u pravnim državama.

*Prvo*, oni proklamiraju *vladavinu zakona* (Rule of Law), jer se jedino njima može osigurati individualna sloboda. Vladavina zakona odbacuje vladavinu ljudi, bilo da se radi o pojedincu, grupi ili partiji. Ovaj pojam zakona suprotstavlja se koncepciji apsolutne monarhije. Prema Hobbesu, zakon je volja i zapovijest (autoritas, non veritas facit legem). Dakle, zakon ne važi snagom moralnih i logičkih kvaliteta nego je on upravo zapovijest. Vladar je legibus absolutus. Protiv ove tradicije apsolutizma, teoretičari pravne države (Locke, Montesquieu, Kant, Hegel i dr.) rehabilitiraju *pojam zakona* koji je bio jako dobro poznat u grčkoj, kao i u skolastičkoj filozofiji. Prema toj formuli zakon nije *volja* jednog ili mnogih nego nešto općenito i umno: dakle, ne *voluntas* nego *ratio* (Aristotel, Akvinski, Gierke, Suarez).

Potrebno je istaknuti samo jedno naročito svojstvo ovog zakona, a to je karakter opće norme. U pravnoj državi mora biti zajamčen opći karakter pravne norme; to je arhimedovska točka pravne države. To je pravilo izuzetno važno pri formulaciji općih odredbi. Iza proklamacije o *vladavini zakona* skriva se *dominantna volja* koja je u monarhijama volja kralja, a u demokracijama volja naroda. Postoji određena težnja pravne države da iz svoje normativnosti odstrani svaku egzistencijalnu volju. To, međutim, nikada nije potpuno moguće. Tako su svi oblici liberalno-pravne države obilježeni određenim nosiocima političke volje (u parlamentu su to zastupnici).

*Drugo*, pravna država priznaje *temeljna prava*. Temeljna prava počivaju na načelu podjele sfera između pojedinca i države. Ta formula glasi: sfera slobode pojedinca jest načelno neograničena, a ovlasti države jesu načelno ograničene.

Ta podjela počiva na uvjerenju da je pojedinac apsolutna vrijednost, a država samo sredstvo. Temeljna prava pojedinca formulirana su na različite načine i imala su različite sudbine u pojedinim ustavima. Postoji, naravno, podjela i razlikovanje temeljnih prava, a stvaraju se i stalno nova prava. Ona su, međutim, moguća na načelnom ograničenju prava države i priznanju autonomije individuu-ma.

*Treći moment pravne države jest podjela vlasti.* Od Cromwela, Harringtona, Bolingbroka sve do Montesquieua propovijeda se da je dobra teža i protuteža vlasti, balans, ekvilibrij vlasti kao jamstvo individualne slobode. Svrha podjele, prema Montesquieu, jest u tome da jedna vlast sprečava drugu u totalitarnom posizanju. On kaže: »Le pouvoir arrête le pouvoir«. Svaka moderna država ima razgrađeni sistem ograničenja vlasti koji može varirati na razne načine načela podjele vlasti.

Iskustvo građansko-pravnih država bilo je najčešće osporavano kako s lijeve, tako i s desne strane. Razni oblici totalitarizma probili su se upravo kod zakašnjelih nacija, koje su najčešće prelazile iz dinastičke legitimacije u totalitarne sisteme.

*Pravna država razvijala se u povezivanju s demokratskim pokretima u dva tipa.*

*Prvo*, demokracija je bila konstituirana po modelu *monarhijske suverenosti*. Taj je model u određenom smislu zamijenio monarha narodom. Naime, po tom određenju suverenost naroda ne miruje, nego suveren narod ostaje stalno prisutan i djelatno sposoban. Tim modelom negira se bit ustavne države u njezinoj jezgri. To je ustvari model Rousseauove države: narod je vladar, kao kod Hobbesa monarh, samo što je promijenio ime. I suverenom narodu potreban je ustav, jer narod može politički djelovati samo preko svojih parlamentarnih zastupnika i samo preko njih postaje politički sposoban. Međutim, suvereni narod kao i suvereni monarh ne stoji pod ustavom nego nad njim. To znači da suvereni narod može ukinuti ili prekršiti svaki uvjet individualne slobode, a time ujedno i uvjete same demokracije. U tumačenju suverenosti naroda kod nas prevladava upravo taj tip države, jer se stalno iznova aktivira pravo naroda.

*U drugom tipu demokratske pravne države* narod je samo *pouvoir constituant* ustava. To znači da se njegova suverenost iscrpljuje samo u aktu odluke podarivanja ustava i time se ukida u ustavu. Prema tome, u ovakvoj ustavnopravnoj državi ne može biti dan nikakav suveren, jer u pravnoj državi postoje *temeljna ljudska prava, podjela vlasti, odgovornost vlade, neovisno sudstvo* itd., koje nikakav suveren ne može kršiti. Ta načela nisu jednostavno spojiva sa suverenom, jer bi on mogao sva ta načela dovesti u pitanje. Naime, suveren nije vezan nikakvim pravima čovjeka, on centralizira vlast u svojoj ruci, on nije nikome odgovoran, može ukinuti ili prekršiti zakone, postavljati ili suspendirati suce itd. Stoga u okviru ustavnopravne države postoje samo kompetencije, pa čak i narod sâm posjeduje ustavnopravno predviđene kompetencije. U tom konceptu suverenost naroda ne znači da narod obavlja vlast nego da vlast, koja je podijeljena i koja se vrši putem različitih organa, proizlazi od naroda. U okviru ustavnopravne države narodu su dodijeljene samo određene kompetencije i prava, biranje i glasanje, sudjelovanje u partijama, ujedinjenja i okupljanja, peticije, obrazovanje javnog mnijenja itd. Suverenost naroda nastupa na početku i na kraju ustavne države, tj. kod njezina

konstituiranja i kod njezina ukidanja. Kaže se da demokratska suverenost miruje dok opstoji pravna država.

Naše političko jedinstvo bilo je stvarano kako između rata, tako i nakon rata prema modelu *monarhijske suverenosti*. Nakon raspada konstituirajuće snage *političkog jedinstva* Jugoslavije suverenost naroda i dalje se izgrađuje prema monarhijskom modelu suverenosti. Sada se, međutim, suverenost stvarno približila narodu. Kako je Jugoslavija višenacionalna zajednica, to uspostavljanje suverenosti naroda prema monarhijskom načelu znači rastakanje Jugoslavije kao jednoga političkog jedinstva. Ne vjerujem ni u kakvu konstituirajuću snagu koja bi po modelu monarhijske suverenosti mogla još uspostaviti političko jedinstvo Jugoslavije.

Jedinu mogućnost stvaranja političkog jedinstva na razini Jugoslavije vidim u formiranju *demokratske ustavne države* koju razumijem kao parlamentarnu ustavnu državu koja pretpostavlja opće i jednako pravo izbora, višepartijski sistem, razgrađeni sistem prava djelovanja partija, pravo zbora, javno mnijenje, osiguranja realnih uvjeta slobode, otklanjanje društvene akumulacije moći ili njezina društvenog kapitala itd. Međutim, sve je to moguće pod pretpostavkom političkog jedinstva države, a ono, kao što znamo, ne postoji. Monarhijski suvereni uspjeli su vodećim zapadnim zemljama osigurati trajnija politička jedinstva, pa je demokratska ustavna država mogla na tom temelju nastati i razviti se. Kod nas nedostaje neophodni stupanj homogenosti, koja je uvjet razvitka demokratskih institucija. Ta politička homogenost može dobiti svoju čvrstu formu putem pravnog ustava, ali nikakva pravna dogmatika ne može nadomjestiti niti proizvesti *egzistenciju političkog jedinstva*. U tom smislu Jugoslavija će se u traženju svoje forme političkog jedinstva kretati po neiskrčenim i trnovitim putevima traženja cilja koji ovisi, u prvom redu, o čimbenicima političkih moći i odnosa što će se u toj sferi uspostaviti.

Zvonko Posavec

#### THE CONSTITUTIONS OF A MODERN STATE

##### Summary

To secure peace through sovereignty, to secure liberty by limiting government, and to achieve social justice — these are three essential phases of a modern state and its constitutionality. The author analyzes the first two phases in the development of a modern state and draws certain parallels with respect to our own situation. The modern state in general comes into being with the forming of modern sovereignty. The author quotes the draft for the changes in the constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia and states his conviction that the weakness of its underlying idea resides in its assumption of strong political entities (peoples) setting up a loose mutual agreement. A modern state cannot be established on such vaguely binding decisions, especially when some extraordinary circumstance arises. The only possibility of achieving political unity on the level of Yugoslavia as a whole is that a democratic constitutional state should be formed. This however presupposes an indispensable degree of homogeneity which is a condition that democratic institutions might develop.