

НАШ САДАШЊИ УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ

Садржај

Увод

I. Историја и правни значај уједињења

§ 1. Крфска декларација. Одлука црногорске Велике Народне Скупштине

§ 2. Слом а-у монархије. Народно Веће

§ 3. Женевски уговор

§ 4. Изјаве од 1. децембра 1918. Њихова јуристичка садржина

§ 5. Правни значај уједињења. Образовање нове државе. Уједињење са гледишта пређашњих држава

II. Правни значај наше државе и њен уставни положај

§ 6. Јединствена држава. Државни савез. Савезна држава.

§ 7. Устав наше државе. Уставна монархија. Парламентарна монархија

§ 8. Влада. Анализа децембарских изјава

§ 9. Привремено Нар. Представништво. Право државе у стању нужде

§ 10. Аутономни административни органи

§ 11. Устави пређашњих држава

III. Правни поредак у држави после уједињења

§ 12. Привременост нашег уставног положаја

§ 13. Правна снага постојећег права. Уставни прописи

§ 14. Држављанство. Изборни реди. Државни Савет

IV. Садашња организација управе и њен критички преглед

§ 15. Земаљске владе

§ 16. Централна влада

§ 17. Повереници. Делегати

V. Рационалне основе за привремено уређење наше управне организације

§ 18. Правне гаранције. Управно правосуђе

§ 19. Правне привремене организације. Централизам

§ 20. Децентрализација. Повереничке владе

VI. Главни проблем конституанте

§ 21. Деконцентрација

§ 22. Двodomни систем

§ 23. Аутономија већих јединица области

§ 24. Самоуправа већих јединица

§ 25. Органска веза државне управе самоуправом

417/920

342/802

342

БИБЛИОТЕКА
СВРАТА
ГРАЂЕВИНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ



251

1930

NAŠ SADAŠNJI USTAVNI POLOŽAJ

NAPISAO
DR. ŠTEFAN SAGADIN



ZALOŽILA TISKOVA ZADRUGA
V LJUBLJANI 1930

II 802



ZBIRKA POLITIČNIH, SOCI-
JALNIH IN GOSPODARSKIH
SPISOV



UHD. 6p.
802
ZVEZEK IV.

DR. ŠTEFAN SAGADIN: NAŠ SADAŠNJI USTAVNI
POLOŽAJ

БИБЛИОТЕКА
СЕНАТА
КРАЛЕВИНЕ СЛОВЕНІЈЕ

Инв. №

193

DR. ŠTEFAN SAGADIN



NAŠ SADAŠNJI
USTAVNI POLOŽAJ



ZALOŽILA TISKOVNA ZADRUGA
V LJUBLJANI 1920.

Zakoni se moraju upravljati prema ustavi, i oni se svi tako upravljaju, a ne ustavi prema zakonima. Ustav je onaj red za države, koji se tiče magistrature, reguliše način njihove podela i određuje, ko je vladajući faktor u državi i koji je cilj savremenog političkog društva; zakoni pak su, koji, nezavisno od ovih ustavnih propisa, daju norma, po kojoj treba da vladajući vladaju i postupaju protiv onih, koji zakone prekrše.

Aristoteles, Politika IV, str. 1289a.

Uvod.

Više od godine dana živimo već Srbi, Hrvati i Slovenci u jednoj političkoj tvorevini, koju nazivamo „Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca“. Ova politička tvorevina, tako se obično kaže, produkt je našeg narodnog ujedinjenja. Ne pita se, da li je u opšte moguće govoriti o narodnom ujedinjenju. Mi Srbi, Hrvati i Slovenci ili jesmo jedan narod ili nismo. Zavisno je to od našeg osećaja, koji naravno opet može biti samo produkt našeg razvoja, istorijskih i socioloških faktata, u kojima smo živeli i došli do svoje nacionalne svesti. Ako osećamo, da smo mi Srbi, Hrvati i Slovenci jedan narod, onda nije potrebno, da se tek narodno ujediniimo. Ovaj osećaj, da smo jedan narod, živi u nama već od vremena, kad smo došli do svoje nacionalne svesti; baš ovaj osećaj je od vremena, od kako se pojavljuje u Evropi pokret za obrazovanjem nacionalnih država, pokret, koji je stvorio jedinstvenu kraljevinu Italiju (1849—59) i jedinstvenu carevinu nemačku (1871), i bio jedini izvor naših političkih težnja i jedini temelj našeg napora, da stvorimo *jedinstvenu svoju državu*. Produkt ovog našeg napora je politička tvorevina, koju nazivamo Kraljevstvom Srba, Hrvata i Slovenaca, dakle jedna tvorevina obrazovana u cilju *državnog ujedinjenja na osnovi narodnog jedinstva*.

Ova tvorevina ne može dakle imati ništa zajedničkog sa ciljevima sviju Srba, da se udruže u jednu nacionalnu srpsku državu (Veliku Srbiju), ili Hrvata, da udruže na osnovi svoga historijskog prava sve Hrvate u jednu nezavisnu nacionalnu hrvatsku državu, — napor Slovenaca, da se oslobode, nije imao u opšte nikad sličnog karaktera —. Sve su to bile *etape* na putu do državnog ujedinjenja sviju Srba, Hrvata i Slovenaca kao jednog jedinstvenog naroda. Politički događaji sami su ove etape kao nesavremene ostavili za sobom. Ako i ima još danas u našem narodu ljudi, koji sadašnje prilike u našoj državi stavljaju u ma kakvu vezu sa pomenutim, za postignuće našeg državnog ujedinjenja veoma važnim etapnim pokretom Srba odnosno Hrvata, onda je to samo znak, da u tim lju-

dima odnosno grupama ljudi osećaj narodnog jedinstva nije još postao meso i krv, da su zaostali na jednoj etapi, koju su događaji već prešli, da su jednom reći, — nesavremeni. Za njih nisu pisani ovi reci!

Za veliku većinu Srba, Hrvata i Slovenaca pak, koji se danas osećaju kao jedan narod, znači ono, što nazivamo Kraljevstvom Srba, Hrvata i Slovenaca, završetak njihovog dugogodišnjeg političkog nastojanja oko državnog ujedinjenja. Za njih postoji samo pitanje, kako da se ovo kraljevstvo, ostvareno ognjem i krvlju, velikim delom na ruševinama jedne hiljadu godina postojeće velesile, definitivno uredi unutra, kakav će mu biti ustav, kakva organizacija uprave i. t. d., a nikad pitanje o stvarima, kojima bi došao u pitanje sav dosadašnji naš rad za državno ujedinjenje.

Da se je odmah mogla sazvati Konstituenta, da nam naše Kraljevstvo definitivno uredi, pisali bi danas knjigu o državnome pravu Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, ili ma kakvo bilo ime naše države. Ali Konstituenta mora istom da dodje. Veliki deo zemlje i naroda, bez kojega naše državno ujedinjenje nikad ne može biti potpuno, još je pod neprijateljem. Medjutim mi živimo koliko toliko u pravno sredjenim prilikama, naše Kraljevstvo je međunarodno priznato kao država, ova država sklapa međunarodne ugovore; mi preživljujemo krize vlada, rešavamo pitanje zajedničke valute, jedinstvenih činovničkih odnosa, malo što nismo dobili zakon o jedinstvenom državljanstvu i. t. d., jednom rečju, mi živimo u pravnoj državi. Onda ne samo, što ne može biti suvišno, nego je i potrebno, da vodimo računa o tome, kakav je pravni poredak u političkoj stvarini, koju nazivamo Kraljevstvom Srba, Hrvata i Slovenaca, kakav je naš sadašnji ustavni položaj.

Okolnost, što naš sadašnji položaj nije definitivum, ne sme nam smetati, da ga pravnički proučavamo. Organizacija vlasti u našoj državi, i ako privremena, mora se oslanjati na pravo, a njen rad na zakone, inače bi morali priznati, da živimo u anarhiji. Organi javnih vlasti moraju znati, koje su njihove dužnosti, koje kompetencije, po kojim zakonima treba da upravljaju zemljom, rešavaju sporove.

Osnovno je načelo pravne države, da pravni poredak čini jedan logičku celinu, da pojedini propisi budu medju sobom u skladu, da organizacija vlasti odgovara ustavnim temeljima. Potrebno je dakle, da nam bude jasno, kakvi su ti ustavni temelji i kakve konsekvencije moramo iz njih da vučemo.

Isto nam tako malo može smetati inače sasvim ispravno načelo, da se suverenosti Ustavotvorne Skupštine ne sme ni u kom pravcu prejudicirati. Organizacija našeg Kraljevstva ne samo da nije definitivna, već nije ni potpuna ni dovršena. Ako nećemo, da nas vreme pregazi, moramo da radimo neumorno na što boljoj organizaciji našeg zajedničkog državnog života. Pri tome nas mora voditi samo ideja, da ostanemo na jednoj strani u skladu sa temeljnim činjenicama, što ih je već udarilo državno ujedinjenje, na drugoj strani pak treba, da se što više približimo onome idealu, prema kojemu svaki iskren Jugosloven želi da se na najracionalniji način definitivno uredi pitanje našeg državnog uređenja u Konstituenti. Organizacija jedne države nije odelo, koje se može svaki čas promeniti; svaka njezina promena dira u politički i ekonomski položaj hiljadama ljudi, dira u spokojstvo našeg ljudstva, toliko izmučenoga u ovome najuzasnijem ratu. Naša još tako privremena unutrašnja organizacija mora već sada udariti takvim pravcem, da se ne ruše temelji postavljene državnim ujedinjenjem. Ona mora da na tim temeljima zida unapred tako, da u samoj Konstituenti ne dodje do rušenja nego do dovršenja zgrade.

Promatranje našeg sadašnjeg ustavnog položaja nudi nam dakle i vezu sa problemima, kojima će se morati baviti sama Konstituenta. O tim problemima, čini mi se, mnogo se više govori i piše nego študira. Našom javnošću vladaju mnogo više rečenice nego određeni pojmovi.

Ovaj pokušaj imu pored drugoga i taj cilj, da inauguriše ozbiljnu diskusiju o tim stvarima.

Istorija i pravni značaj ujedinjenja.

§ 1.

Najnovija istorija ujedinjenja počinje¹⁾ sa pregovorima, koji su se vodili između uglednih jugoslovenskih političara, koji su za vreme rata izbegli iz Austro-Ugarske, i političkih predstavnika naroda srbijanskog. Rezultat ovih pregovora jeste takozvana *Krfska deklaracija* od 7. jula 1918. god.

Krfska deklaracija je veoma važan politički akt. Ali za pravnička nema neposredne važnosti, jer Jugoslovenski Odbor, koga je zastupao Trumbić, nije predstavljao nikakvu državno- ili međunarodnopravnu ličnost, a predsednik srpske vlade Nikola Pašić sam je u toku pregovora ponovo dao izjavu, da srpska vlada s obzirom na svoje međunarodne obveze ne smatra deklaraciju za jedan pravni akt, nego za jednu izjavu političkog karaktera.

Krfska deklaracija nije nikakav pravni čin, već prosta, sa političkog gledišta za buduće ujedinjenje veoma važna konstatacija saglasnosti između predstavnika Kraljevine Srbije i uglednih Jugoslovena iz Austro-Ugarske u pogledu ciljeva i puteva, kojim imamo da dođemo do državnog ujedinjenja. Krfska deklaracija bila je potreban čin za orijentaciju širih krugova a.-u. Jugoslovena; kao takav bila je od odlučujućeg utecaja na dalji razvoj njihovog političkog posmatranja. Pored toga izvršila je svoju veliku zadaću u instruisanju saveznih država o jugoslovenskom pokretu.

Posle Krfske deklaracije dolaze u obzir za pravnu istoriju ujedinjenja dva krupna fakta, t. j. slom austro-ugarske monarhije pod kraj oktobra 1918. god., i odluka Crnogorske Velike Narodne Skupštine u Podgorici od 13. (26.) novembra 1918. god.

¹⁾ U istini je već odmah posle početka svetskog rata 1914. god. počela među Jugoslovenima svestrana akcija za državno ujedinjenje. O tome se može sada čitati: *Jugoslovenski dokumenti, pregled narodnog pokreta u domovini i kostranstvu za vreme rata* od Branka Lazarevića, Knjižnica „Obnova“, svezak II.

Najpre ćemo se baviti ovom poslednjom.

Zaključak Crnogorske Velike Narodne Skupštine glasi:

Velika Narodna Skupština u Podgorici, sabrana od srpskog naroda u Crnoj Gori, na sednici svojoj od 13. t. m., a procenjujući istorijske, političke i ekonomske interese Crne Gore, odlučila je:

„1.) Da se Kralj Nikola Petrović I. Njegoš i njegova dinastija zbacе sa crnogorskog prestola;

2.) da se Crna Gora, sa bratskom Srbijom, ujedini u jednu jedinu državu, pod dinastijom Karadjordjevića, i tako ujedinjena stupi u zajedničku otadžbinu svoga troimenog naroda, Srba, Hrvata i Slovenaca;

3.) da se izbere narodni izvršni odbor od 5 lica, koji će rukovoditi poslovima, dok se naše ujedinjenje Srbije i Crne Gore ne privede kraju, i

4.) da se o ovoj skupštinskoj odluci izvesti bivši kralj Crne Gore Nikola I., Vlada Kraljevine Srbije, prijateljske sporazumne Sile i sve neutralne države“.

Ovaj zaključak je s gledišta državnog prava kraljevine Crne Gore jedan revolucionaran akt. Nije potrebno naročito izlagati, iz kojih pravnih razloga. Ovim se aktom narod Crnogoraca odriče svoje državnopravne individualnosti i svoje posebne dinastije te se na osnovi prava samoopredeljenja dragovoljno stavlja pod državnu vlast Kraljevine Srbije.

Sa gledišta državnog prava Kraljevine Srbije, koja je ovaj zaključak prihvatila, znači to proširenje njene državne oblasti, njenog imperija na osnovi dragovoljne subjekcije crnogorskog naroda.

Oblast Crne Gore postala je time deo oblasti Srbije, jedna njena teritorija, koja kao takva za međunarodne odnose ne dolazi više u obzir. Crnogorci su 26. nov. izglasali potpuno ujedinjenje sa Srbijom i postali s njom jedna jedina nerazdvojna celina i s njom zajedno ušli u našu veću narodnu srpsko-hrvatsko-slovenačku državu.

§ 2.

Drugi krupan faktat je slom a.-u. monarhije pod kraj oktobra 1918. god.

Nas ovdje ne zanimaju pojedine faze toga u istoriji jedinstvenog procesa, koji ima samo sličnosti sa sloman velikog rimskog carstva.

Zadovoljiti se moramo samo konstatacijom ovih fakata, koji dolaze u obzir za naše ujedinjenje, a to su proklamacije nezavisnosti jugoslovenskih teritorija a.-u. monarhije i abdikacija cara odnosno kralja Karla.

Proklamacija nezavisnosti jugoslovenskih zemalja je sa gledišta državnog prava a.-u. monarhije jedan *revolucionaran akt*.

Ovim je aktom negirana a.-u. monarhija kao suverena država, u koliko se tiče jugoslovenskih teritorija, i istovremeno obrazovane su iz ovih teritorija nove državne tvorevine time, da su nosioci političkih ideja jugoslovenstva u njima privremeno organizovali državnu vlast u međusobnom stranačkom sporazumu.

Privremeno kažem zbog toga, jer je postojala već od samoga početka revolucionarnog pokreta samo jedna tendencija, ujedinjenje sviju zemalja jugoslovenskih bez obzira na postojeće državne granice u jednu jedinstvenu državu. Ali ovaj konačni cilj nije bio odmah izvodljiv. Da se održi u zemlji red i ne dodje u anarhiju, bilo je potrebno javnu vlast organizovati. Organizacija javne vlasti na nezavisnoj teritoriji pak znači državu.

Privremeni značaj ove organizacije ne može biti smetnja pravniku, a da je ne smatra državom. Inače stoji pred dilemom, da mora ili priznati obaveznu snagu državnog prava a.-u. monarhije još nadalje, što je protivno faktu sloma a.-u. monarhije kao državne organizacije, ili kazati, da ova privremena organizacija ne može biti objekat pravnog shvatanja. To pak se ne bi podudaralo sa neosporenim faktom, da je pomenuta privremena organizacija imala uspeh, da se održao pravni red u zemlji, i to ne može biti za jedan momenat, nego sve do izvršenog ujedinjenja, do 1. decembra 1918. god.

Pitanje može postojati samo o tome, da li nije slomom a.-u. monarhije i proklamacijom nezavisnosti jugoslovenskih njezinih teritorija obrazovana iz tih teritorija privremeno *jedna sama država*.

Zavisi to od pitanja, da li možemo za sve jugoslovenske teritorije a.-u. monarhije posle njezinog sloma konstatovati obrazovanje jedinstvene vrhovne vlasti, kojoj bi se smatrale pojedine teritorije sa osobenim pravnim poretkom potčinjenima. Za ovo je pitanje glavno, kakvu ulogu državnopravno pripisujemo *Narodnome Veću u Zagrebu*.

Nema sumnje, da se Narodno Veće samo smatraše za jednog vrhovnog reprezentanta javne vlasti na celoj jugoslovenskoj teritoriji a.-u. monarhije. Ali ovo samo nije merodavno. Pitanje je o tome,

da li i u koliko su na pojedinim teritorijama obrazovane vlasti smatrale sebe Narodnom Veću potčinjenima, da li su smatrale svoju vlast za od Narodnog Veća delegiranu, da li su se njegovim naredjenjima pokoravale.

Ne mogu tu ulaziti u detalje, ali svakome koji je imao priliku, da čitav ovaj proces izblize posmatra, biće jasno, da ovakav položaj Narodno Veće *svuda* nije imalo. Na drugoj strani nema sumnje, da je postojala u svim teritorijama već u napred jedinstvena volja, da se udruže sa Kraljevinom Srbijom u jednu jedinstvenu državu, čim to bude moguće. *Samo u tom cilju* priznavale su na teritorijama obrazovane vlasti vodstvo Narodnom Veću. Zato smatram sa pravnog gledišta Narodno Veće kao zajedničkog reprezentanta na teritoriji a.-u. monarhije revolucionarnim pokretom obrazovanih državnih tvorevina, dakle kao reprezentanta, koji u njihovom imenu vodi pregovore sa Kraljevinom Srbijom u cilju ujedinjenja.

Na tom stanovištu, koje ima osnovu svoju na faktičkim prilikama razvoja događaja, ne menja ništa to, što je Narodno Veće gledalo na stvari drukčije, što je smatralo sebe kao samoniklu organizovanu najvišu vlast u jugoslovenskim teritorijama a.-u. monarhije i zbog toga te teritorije smatralo *za jednu nezavisnu državu*.

Specijalni zadatak, koji je imalo Narodno Veće kao organ saveznih država da vrši ujedinjenje sa Kraljevinom Srbijom u jednu jugoslovensku državu, i celi tok revolucionarnog pokreta ovaku konstrukciju izključuje.

§ 3.

Da se izvede državno ujedinjenje na jugoslovenskoj teritoriji a.-u. monarhije nastalih država sa Kraljevinom Srbijom, došlo je do sastanka izaslanika Narodnog Veća, dr. Antuna Korošca, dr. Melka Čingrije i dr. Gregora Zerjava sa predsednikom vlade Kraljevine Srbije, Nikolom Pašićem, u Zenevi nov. 1918. god. Rezultat tu vođenih pregovora jeste *Zenevski ugovor*.

Ovaj ugovor nije dobio odobrenje srpske vlade. Usled toga podneo je Pašić ostavku. Pošto nova vlada tim ugovorom nije bila vezana, mora se on smatrati ništavim, te za pravnika nema daljeg interesa.

Ali ženevski ugovor ima za nas interesa sa političke strane. Interesantno je naime pitanje, zašto nije dobio odobrenje. Srbija nije htela da prizna ovim teritorijama značaj jedne države i že-

nevskome ugovoru značaj jednog međunarodnog ugovora između Kraljevine Srbije s jedne i „Jugoslavije“ s druge strane. U koliko je tome uzrok, da se ne bi ovakvim priznanjem podupirale izvesne državopravne tendencije izvesnih političkih krugova, koje bi mogle *vezati* samo ujedinjenje, i u koliko su tome uzrok izvesne tendencije političara, da se Jugosloveni a.-u. monarhije prosto podvrgnu Kraljevini Srbiji, koja bi time državopravno samo proširila svoju vlast i svoje granice na teritorije preko Drine, Save i Dunava, ostavljam *ovde* na strani.

§ 4.

I ako je uništen ženevski ugovor, time ujedinjenje kao *common sense* sviju Jugoslovena bez razlike na postojeće državopravne odnose nije moglo doći u pitanje. Počeli su odmah novi pregovori između Narodnog Veća i srpske Narodne Skupštine odnosno vlade. Ovi su pregovori imali potpun uspeh i kulminiraju u izjavama od 1. dec. 1918. god., t. j. *adresi*, kojom su pozdravili odaslanici Narodnog Veća Prestolonaslednika Aleksandra, i *odgovoru* njegovom na adresu.

Adresa Narodnog Veća glasi:

Vaše Kraljevsko Visočanstvo!

Osećamo se sretnima, što u ime Narodnog Veća Slovenaca, Hrvata i Srba možemo da pozdravimo Vaše Kraljevsko Visočanstvo u prestonici oslobođene Srbije kao Vrhovnog komandanta pobedonosne narodne vojske, koja je u zajedničkoj borbi s vojskama moćnih saveznika stvorila uveće za izvršenje velikog dela našeg narodnog ujedinjenja. Slovenci, Hrvati i Srbi, koji su na teritoriji bivše a.-u. monarhije izveli prevrat i privremeno konstituirali nezavisnu narodnu državu, prožmani idejom narodnog jedinstva i oslanjajući se na veliko načelo demokracije, koje traži, da svaki narod sam ima da odluči o svojoj sudbini, izjavili su već u objavi Narodnog Veća od 19. oktobra, da žele i hoće, da se ujedine sa Srbijom i Crnom Gorom u jedinstvenu narodnu državu Srba, Hrvata i Slovenaca, koja bi *obuhvatala* čitav neprekinuti etnografski teritorij Južnih Slovena. Da se ova misao provede u delo, zaključilo je Narodno Veće u svojoj *sednici* od 24. novembra, da proglašava ujedinjenje države Slovenaca, Hrvata i Srba sa Srbijom i Crnom Gorom u jednu jedinstvenu

državu i izabralo je svoje odaslanstvo, koje stupa pred Vaše Kraljevsko Visočanstvo, da Vam ovaj zaključak Narodnog Veća zvanično i u svečanoj formi saopći.

Zaključak je Narodnog Veća, da vladarsku vlast na čitavom teritoriju sada jedinstvene države Srba, Hrvata i Slovenaca vrši Njegovo Veličanstvo Kralj Petar, odnosno u Njegovoj zameni kao Regent Vaše Kraljevsko Visočanstvo, a ujedno bi se u sporazumu sa vladom Vašeg Kraljevskog Visočanstva i predstavnicima svijih narodnih stranaka u Srbiji i Crnoj Gori imala da obrazuje jedinstvena parlamentarna vlada na području Jugoslavenske države uz jedinstveno narodno predstavništvo.

Vaše Kraljevsko Visočanstvo!

Želja bi Narodnog Veća bila, da se, s obzirom na provizorno stanje, ovo privremeno narodno predstavništvo obrazuje sporazumom između Narodnog Veća i predstavnika naroda Kraljevine Srbije i da se ustanovi odgovornost državne vlade prema modernim parlamentarnim načelima ovom narodnom predstavništvu, koje bi trebalo da ostane na okupu sve do Konstituyente, da princip ustavnosti i parlamentarne odgovornosti vlade dodje do potpunog izražaja. Iz istog razloga ostali bi na snazi pod kontrolom državne vlade desadajući autonomni administrativni organi, koji će za svoje uređivanje biti i odgovorni autonomnim predstavništvima.

U ovo prelazno doba trebalo bi po našem mišljenju stvoriti preduvjete za konačnu organizaciju naše jedinstvene države. Naša državna vlada trebala bi u tu svrhu posebice da pripravi Konstituantu, koja bi prema iznesenom predlogu Narodnog Veća bila izabrana na temelju općeg, jednakog, izravnog, tajnog i proporcionalnog prava glasa, a sastala bi se najkasnije šest meseci posle sklopljenog mira.

(Ostali deo odnosi se na teritorije okupirane od Talijana.)

Na ovu adresu odgovorio je Prestolonaslednik sledeće:

Gospodo odaslanici!

Vaš dolazak u ime Narodnog Veća Srba, Hrvata i Slovenaca, dostojnog predstavnika široke naše misli, i Vaše saopštenje njegove istorijske odluke od 24. novembra, kojom se proglašava ujedinjenje svega naroda i sve naše mile, namučene ali slavne otadžbine, ispunilo me dubokom radošću.

Primajući to saopštenje uveren sam, da ovim činom ispunjavam svoju vladarsku dužnost, jer njim samo privodim konačno u delo ono, što su najbolji sinovi naše krvi sve tri vere, sva tri imena, s obe strane Dunava, Save i Drine, počeli pripremati još za vlade blažene uspomene moga deda Kneza Aleksandra I. i Kneza Mihajla, ono što odgovara željama i pogledima moga naroda, te u ime Nj. Veličanstva Kralja Petra I. proglašavam ujedinjenje Srbije sa zemljama nezavisne države Slovenaca, Hrvata i Srba u jedinstveno Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca.

U smislu želja i pogleda, koje ste mi izvolili izložiti i koje ja i moja vlada potpuno prihvaćamo, vlada će odmah preduzeti, da se što pre ostvari sve ono, što ste iskazali, kako u pogledu prelazne i privremene perijode do sastanka i kraja rada velike ustavotvorne skupštine, tako i za izbor i sastav ove. Veran primeru i zavetu, koje imam od svog uzvišenog roditelja, ja ću biti Kralj samo slobodnim građanima države Srba, Hrvata i Slovenaca, ostati uvek veran velikim ustavnim, parlamentarnim i širokim demokratskim načelima, zasnovanim na opštem pravu glasanja. Toga radi ja ću potražiti Vašu saradnju za obrazovanje vlade, koja će predstavljati celu ujedinjenu otadžbinu, pa će ta vlada biti u stalnoj vezi, najpre s Vama, potom sa narodnim predstavništvom, s njim raditi i njemu odgovarati!...

Kakva je juristička sadržina ovih akata?

Pred sobom imamo na jednoj strani državu Kraljevinu Srbiju, povećanu na osnovi zaključka crnogorske Narodne Skupštine u Podgorici od 26. novembra 1918. god. teritorijom bivše Kraljevine Crne Gore, koje je ovim zaključkom nestalo kao države. Kraljevina Srbija predstavljena je Prestolonaslednikom Aleksandrom kao legitimnim zastupnikom Kralja Petra. Na drugoj je strani savez jugoslovenskih državnih tvorevina, obrazovanih na teritoriji a.-u. monarhije posle njenog sloma, predstavljanih odaslanicima Narodnog Veća kao njegovog vrhovnog organa.

Ove države izvršuju ovim aktima jedan čin, jedno pravno delo. obrazuju jednu jedinstvenu državu Srba, Hrvata i Slovenaca, jednu novu državnu vlast, kojoj se same potčinjuju.

Ovaj je čin jasno izražen u rečima adrese odaslanika Narodnog Veća: „zaključilo je Narodno Veće, da proglašava ujedinjenje dr-

žave Slovenaca, Hrvata i Srba sa Srbijom i Crnom Gorom u jednu jedinstvenu državu...“, kojim rečima odgovara pasus u odgovoru Prestolonaslednika Aleksandra: „u ime Nj. Veličanstva Kralja Petra I. proglašavam ujedinenje Srbije sa zemljama nezavisne države Slovenaca, Hrvata i Srba u jedinstveno Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca“.

Prvi decembar 1918. god. je rodjeni dan jedne nove države jedinstvene države Srba, Hrvata i Slovenaca, početak nove ere u istoriji Jugoslovena; ovim se danom ispunjuje san cara Dušana Silnoga, kralja Zvonimira i celjskih grofova, završuje rad kralja Oslobođitelja Petra I.

§ 5.

Aktom obrazovanja države Srba, Hrvata i Slovenaca nestalo je predjašnjih država, iz kojih je jedinstvena država obrazovana, naročito i Kraljevine Srbije kao samostalne države.

I ako ovo nije izrično kazano u pomenutim aktima, izlazi to logičnom nuždom iz akta obrazovanja jedinstvene države sviju Srba, Hrvata i Slovenaca. Ovo treba naročito istaknuti. Od stanovišta, koje zauzmemo prema pravnom značaju događaja od prvog decembra 1918. god., zavise svi dalji problemi našeg današnjeg pravnog života.

Kod toga nam ne sme smetati nikakav obzir na izvesne stvari čisto faktičkog karaktera. U pravnom shvatanju ne odlučuje to, što je postojala Kraljevina Srbija već pola veka kao nezavisna država, dok su se drugi delovi tek pre mesec dana oslobodili tudjeg gospodstva i organizovali na svojim teritorijama nezavisnu državnu vlast; ne odlučuje to, što je Srbija kao pobedonosna država izišla iz rata, imala svoju organizovanu vojsku, kojom je mogla zauzeti sve jugoslovenske teritorije a.-u. monarhije, dok su ove teritorije tek bile u organizovanju svojih snaga, i. t. d.

Pravo ima posla sa formama i odlučljivo je za pravnika samo, u kojoj se je formi izvršilo državno ujedinenje, da li u formi okupacije, aneksije od strane jedne države, ili na drugi način.

Akti od 1. dec. ne dopuštaju u tom pogledu nikakve dvoumice. Ujediniili smo se u formi spontanog akta, svojom voljom, te na osnovi samoopredeljenja obrazovali naše Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca kao novu državu, kojoj su podjednako potčinjene oblasti sviju teritorija, država, koje su postojale pre pa njenoj teritoriji.

Sa pravnog gledišta, doprineli su svi delovi za ujedinenje podjednako: žrtvovali su svoj državni individualitet opštem cilju: zajedničkoj državi Srba, Hrvata i Slovenaca.

Naše je državno ujedinenje dakle s pravnog gledišta samo jedan akat onih država, koje su se ujediniile. Budući ima ovaj akat krupne pravne posledice, njemu pripada značaj jednog pravnog akta. Ali ovo je sve što se može kazati o pravnoj prirodi akta ujedinenja.

Nešto drugo je pitanje, kakve su pravne konsekvence toga akta u pogledu na novu državu, koja je njim obrazovana, na njen pravni poredak. O tome docnije.

Opet je nešto drugo, ako se akat ujedinenja posmatra sa gledišta pravnog poretka onih država, koje su se ujediniile.

U pogledu teritorije bivše a.-u. monarhije stvar je veoma prosta. Smatrajući Narodno Veće za legitimni zajednički organ obrazovanih državnih tvorevina za izvodjenje ujedinenja moraju se odaslanici Narodnog Veća, koji su imali punomoćje njegovo, smatrati kao legitimni predstavnici Saveza prema primitivnim organizatornim (ustavnim) propisima ovih državnih tvorevina. Pošto sva organizacija državne vlasti u ovom slučaju bazira na međusobnom poverenju političkih stranaka u narodu, može se opravdano kazati, da je akat ujedinenja čin celokupnog naroda austro-ugarskih Jugoslovena. Time je za pravnika stvar s te strane svršena. Da je ujedinenje, odnosno obrazovanje države Srba, Hrvata i Slovenaca sa gledišta a.-u. Jugoslovena jedan revolucionaran akat, ne može se s opravdanjem kazati. Revolucionarnim pokretom su doduše postale na jugoslovenskoj teritoriji a.-u. monarhije samostalne privremene državne tvorevine, ali njihovo ujedinenje sa Kraljevinom Srbijom u jedinstvenu novu državu je već pravni akat.

Drukčije stoji akat ujedinenja posmatran sa gledišta državnog prava Kraljevine Srbije. Da se je naše ujedinenje izvršilo u istoj formi, u kojoj se je ujediniila Crna Gora sa Kraljevinom Srbijom, t. j. da su se a.-u. Jugosloveni prosto odrekli svoje državne individualnosti i podvrgli srpskoj državnoj vlasti, onda bi se može biti moglo kazati, da je za primanje ovakve izjave i proširenje državne oblasti Kraljevine Srbije bio ovlašćen Kralj prema propisu čl. 52 srpskog Ustava. Ali kao što je već utvrđeno, akat ujedinenja znači za Kraljevinu Srbiju mnogo više. Srbije je tim aktom nestalo kao državne individualnosti. Tu nisu samo u pitanju pojedini ustavni propisi,

nego i sama država kao nosilica Ustava. Akti ovakve opsežnosti pripada samo Velikoj Narodnoj Skupštini (čl. 4 i 200 Ustava). Pošto Velika Narodna Skupština nije u opšte sazivana, ne ostaje pravniku ništa drugo nego da se zadovolji ovom konstatacijom. Ustavni propisi postoje primarno u cilju pravnog ograničenja lica, u čijim je rukama državna vlast. Gde je u pitanju akti, kojim se izvršuje common sense celog naroda, koji tvori državu, pozivanjem na njegovu neustavnost značilo bi zbilja smanjivati veličinu akta ujedinjenja. Zajednička volja naroda je njegov Ustav.

II.

Pravni značaj naše države i njen ustavni položaj.

§ 6.

U poslednjem §-u ustanovili smo već, da je aktima od 1. decembra obrazovana iz država Kraljevine Srbije i privremeno postalih državnih tvorevina na teritoriji A.-U. jedna nova državna individualnost.

Ti je već odbačena mogućnost, da se politička tvorevina, obrazovana 1. decembra, smatra pravno za jedan državni savez (Staatenbund). Državni savez je pojam međunarodnog prava, jedan međunarodno-pravni odnos udruženih država na ugovornoj osnovi. Svaka savezna država ima suverenu vlast na svojoj teritoriji, a savez je samo organizacija zajedničke volje u njemu udruženih država. Jedan interesantan primer državnog saveza iz najnovijeg vremena jeste Liga Naroda, obrazovana na osnovi ideja Wilsonovih na mirovnoj konferenciji u Parizu.

Izvodjenje našeg ujedinjenja u obliku državnog saveza nije bilo u intencijama Kraljevine Srbije i Nar. Veća, niti se to može deducirati iz izjava od 1. decembra. Aktom ujedinjenja obrazovana je jedna *država*, a ne državni savez.

Ali time još pravni značaj naše države nije sasvim iscrpno opredeljen. Teorija naimo razlikuje proste i *savezne* države (Bundesstaat). Kao primer savezne države navodi se obično predjašnja Nemačka, Švajcarska i Sjedinjene Države Severne Amerike.

Bitnost savezne države je među teoretičarima sporna. Prema Labandu¹⁾ je za saveznu državu bitno dvojno podanstvo: jedno neposrednoj državi, a drugo ovim državama nadređenoj državi, dakle potčinjenost više država jednoj višoj državnoj vlasti.

Labanda slede sa neznatnim niansama Waitz, Jellinek, Brie Gareis i dr.

Ima na drugoj strani teoretičara, koji mogućnost jedne savezne države negiraju, tako Zorn (Staatsrecht), Borel (Sur la souveraineté d'état fédératif), Le Fur (État fédéral et confédération d'état).

¹⁾ Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, str. 59.

Jezgra spora leži i tu, kao svuda, u tome što o temeljnom pojmu države nema saglasnosti¹⁾. Ne opredeljujući se ni za jedno ni za drugo stanovište — trebalo bi ulaziti u sam pojam države — možemo već na osnovi decembarskih izjava kazati, da naša država nema karakter savezne države. Adresa Nar. Veća govori potpuno jasno o *jedinstvenoj* državi (a jedinstvena znači u ovom smislu prosto „einheitlich“), o jedinstvenoj parlamentarnoj vladi i jedinstvenom Narodnom Predstavništvu. Adresa ne govori posle proglašenja državnog jedinstva o državama, koje su se ujedinile, nego o autonomnim administrativnim telima.

U odgovoru Regenta nema traga o kakvom izuzetnom državno-pravnom stanju, koje bi zauzimala u Kraljevstvu teritorija bivše Kraljevine Srbije.

Naša država ima dakle pravni karakter jedne jedinstvene države: predjašnje države, koje su obrazovale ovu novu državu, nestale su kao državopravne individualnosti, i dobile su karakter teritorija, provincija, oblasti, podjednako potčinjenih jedinstvenoj državnoj vlasti.

§ 7.

Cim govorimo o državi, pretpostavljamo već, da država ima svoj ustav. Pojam države je nerazdružljiv od pojma ustava. Države bez ustava nema. Ustav jedne države može biti sasvim primitivan, nije ni potrebno, da je pisan; ali kako ne možemo zamisliti pojam države bez izvesnog pravnog poretka, — a ustav nije ništa drugo nego pravni red vladanja, koji određuje, kome u državi pripada najviša vlast, — moramo logičnom nuždom s pojmom države vezati i pojam ustava²⁾.

Ako smo dakle utvrdili, da je 1. dec. jedna nova država ujedinjenjem jugoslovenskih država obrazovana, onda je neophodno, da ova država ima i svoj ustav. Pitanje može biti samo o tome, na kojoj bazi ovaj ustav počiva, dalje, koja je njegova pravna sadržina, i

¹⁾ Vide o tome Feliks Somló u njegovome veoma poučnome delu: *Juristische Grundlehre*, Leipzig 1917., str. 251—298, i kritiku toga dela od našeg saplemenika prof. Leonida Pitanića u *Osterröichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1918.

Somló također dolazi do zaključka, da je pojam savezne države nemoguć.

²⁾ Vide Laband l. c. str. 33, Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, str. 253, Somló l. c. str. 309.

konačno, u kome odnosu stoji ovaj ustav prema Konstituenti (pitanje privremenosti našeg sadanjeg ustavnog položaja). Prvi ustav jedne države pravno se ne može shvatiti u tom smislu, da se pita, na kojoj pravnoj osnovi postoji njegova obaveznost. Država svojim rođenjem donosi već svoj ustav sa sobom. Ustav naše države počiva na istim činjenicama, na kojim je osnovana sama država, t. j. na činu ujedinjenja izvršenom u decembarskim izjavama, t. j. na činu obrazovanja jedinstvene države. Inače bi došli do one kvadrature kruga kao problema, koji pominje Laband³⁾: da jedna država, koja se tek obrazuje, postavlja sebi uvete svoga postanka. Ustav naše države je čin država, koje su je stvorile, i crpi svoju obaveznost samo od svoga odnosno državnog faktičkog postojanja.

Veoma teško je pitanje, koju pravnu sadržinu ima ustav naše države. Za osnovu moraju nam služiti u prvoj vrsti decembarske izjave; sem toga još izvesna neosporena fakta.

Prvo, što je odmah jasno, jeste ovo: naša država je *monarhija sa dinastijom Karadjordjevića*.

Passus adrese Nar. Veća: „Zaključak je Nar. Veća, da vladarsku vlast na čitavoj teritoriji sada jedinstvene države Srba, Hrvata i Slovenaca vrši Nj. Vel. Kralj Petar I., odnosno u njegovoj zameni kao Regent Vaše Kr. Vis...“ odgovara prvi i drugi stav odgovora Regenta. Pošto u izjavama nema nikakvog naročitog izuzetka, sleduje, da na čelu naše države stoji dinastija Karadjordjevića u istom obimu, kao što je bila pre na čelu Kraljevine Srbije, t. j. u smislu čl. 57. Srpskog Ustava⁴⁾.

Istotako je jasno, da je naša država jedna *ustavna monarhija*. Bitni su znaci ustavne monarhije: Narodno Predstavništvo, u čiju nadležnost spada donošenje zakona i kontrola uprave, potreba ministarske kontrasignature za akte monarha, nezavisnost sudova⁵⁾.

Pošto su svi delovi naše države već pre ujedinjenja imali formu konstitucionalnih monarhija, ne treba se ni izrično pozivati na reči u adresi Nar. Veća za dokaz, da je i nova državna tvorevina ustavna monarhija. Način obrazovanja Narodnog Predstavništva — direktni ili indirektni izbori, opšte pravo glasa itd. — je sporedan za pojam ustavne monarhije.

³⁾ l. c. str. 33.

⁴⁾ Vide u tom pogledu izlaganja Slobodana Jovanovića u svome *Ustavnom pravu Kraljevine Srbije*.

⁵⁾ Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, str. 682.

Da li je naša država *parlamentarna* monarhija? Postavljam to pitanje zbog toga, što se ovaj terminus često upotrebljava i što bi se moglo reći u adresi: „u jedno bi se imala da obrazuje jedinstvena parlamentarna vlada“, odnositi na pojam parlamentarne monarhije.

Ovaj pojam nije pravni, nego politički pojam, koji je došao na kontinent iz Engleske. Glavna je karakteristika parlamentarne monarhije, što kruna u pogledu izbora vlade nije slobodnih ruku, već mora uzimati ministre uvek iz parlamentarne većine.

Povodom ministarske krize u augustu 1919. bilo je u našoj javnosti mnogo govora o parlamentarnoj vladavini, o načelima parlamentarizma, naročito s pozivom na engleske prilike, i mogli su se čuti glasovi, kao da je engleski oblik parlamentarne vladavine sastavni deo našeg ustava.

Ali kao što je već istaknuto, parlamentarni režim nije jedan odredjeni oblik vladavine ili države, te postoji u samoj Engleskoj na faktičkim političkim odnosima između parlamenta i krune¹⁾.

Ni u Ustavu Kraljevine Srbije, ni u ustavnim propisima bivše a.-u. monarhije ne može se naći za parlamentarni režim u gore pomenutome smislu pravna osnova. Zbog toga nalazini, da jednoj ustanovi političkog karaktera, kao što je parlamentarni režim, koji ni u jednoj ustavnoj državi²⁾ nije proglašen kao ustavnopravna ustanova, nije moguće u našoj državi pripisati ustavni značaj i ako se u adresi N. Veća govori o „parlamentarnoj vladi“. U protivnom slučaju to bi značilo ograničenje ustavnih prava krune, koja joj pripadaju po srpskom Ustavu. Za ovakvo ograničenje bio bi potreban izričit pristanak krune u obliku, koji izključuje svaku sumnju. Takvog pristanka u odgovoru Regenta nema.

Time za sada ostavljamo pitanje o ustavnom značaju naše države kao monarhije. O prerogativama krune biće govora dočnije.

§ 8.

Države bez vlade nije moguće zamisliti, naročito ne ustavne monarhije, u kojoj kruna može svoja prava i dužnosti vršiti u opšte samo preko odgovorne vlade. S toga je razloga jedna cen-

¹⁾ Vide Jellinek l. c. str. 685. Hatschek, Engl. Staatsrecht I, str. 665 i sl.

²⁾ U Ustavu Nemačke države od 11. avg. 1919., čl. 54. ima sada uzakonjena parlamentarna vladavina: vlada mora imati poverenje Državnog Veća i mora odstupiti, ako joj se poverenje zaključkom Državnog Veća odozme.

tralna vlada takodjer sastavni deo ustava naše države. U tom pogledu ustanovljeno je u decembarskim izjavama samo to, da se obrazuje *jedinstvena* parlamentarna vlada. Ova vlada imenovana je tek 7. dec. — Iz toga ne izlazi, da u našoj državi, obrazovanoj već 1. dec., sve do 7. dec. nije bilo vlade, da država nije u to doba imala svojih organa. To bi bio nonsense. Od 1. dec. do 7. dec. nije bilo samo jedinstvene vlade. Vladu naše države u to doba predstavljale su vlade, koje su postojale na čelu pojedinih ujedinjenih država. Ove su vlade od momenta ujedinjenja menjale svoj državopravni karakter, nisu više predstavljale svoje teritorije kao samostalne državne individualnosti, nego novu državu sve do vremena, dok nije nova centralna vlada uzela u svoje ruke vršenje vladinih poslova.

Da je državna vlada za sav svoj rad odgovorna Nar. Predstavništvu, istaknuto je već gore, kad je bilo govora o našoj državi kao ustavnoj monarhiji.

Pošto u decembarskim izjavama nema nikakvih ograničenja, sleduje da kompetencija državne vlade obuhvata sve grane državne uprave, ili drugim rečima, da državna vlada nije ograničena samo na izvesne poslove, koji se po njihovoj prirodi moraju upravljati na jedan osobiti način, kao što su n. pr. spoljni poslovi, spoljna trgovina, carine itd.

Ovo je sve, što se može gledeti ustavnog položaja naše države izvesti iz decembarskih izjava.

Ali ima još u adresi N. V. stvari, kojima bi se pri površnom posmatranju takodjer mogao pripisivati karakter ustavnih propisa, ustavna sadržina.

Evo ih:

1) da treba da Privremeno Narodno Predstavništvo ostane na okupu sve do Konstituante;

2) da treba da ostanu na snazi, pod kontrolom državne vlade, dosadani autonomni državni organi, koji će za svoje uređivanje (službu u nadležstvima) biti odgovorni autonomnim predstavništvima;

3) da treba da je Konstituanta izabrana na temelju opšteg, jednakog, tajnog, proporcionalnog prava glasa;

4) da treba da se Konstituanta sastane najmanje 6 meseci posle sklopljenog mira.

I ako se o redaktorima dec. izjava ne može kazati, da su bili bog zna kakvi pravnici, ipak je jedno sigurno, da razlike u dicituri izjava nisu nešto slučajno, nego da su učinjene hotimice.

U izjavama se potanko mogu razlikovati dva dela: prvi se odnosi na sam akt ujedinenja i njegovih uslova. Drugi deo — u kojem su pomenuta gore navedena pitanja, — sadrži samo „želje“ i „mišljenja“ Nar. Veća, koje „želje i poglede“ Regent i njegova (Kraljevine Srbije) vlada potpuno prihvata.

U prvom delu decidirane izjave: saopštenje zaključka, da se proglašava ujedinenje, s jedne, primanje tog saopštenja i proglašavanje ujedinenja s druge strane.

Ono što treba da je bitni uslov ujedinenja, što treba da je sastavni deo ustava države, koja se obrazuje, nisu i ne mogu biti „želje“ i „mišljenja“ odnosno „pogledi“.

Tome može se dodati još ovo:

Aktom ujedinenja obrazovana je jedna ustavna monarhija, što znači, da ima pravo donositi obavezne zakone samo Narodno Predstavništvo i kruna zajednički, i da je vlada za svoj rad parlamentu odgovorna. Što su detaljniji ustavni propisi, toliko više ima zakonodavna i izvršna vlast vezane ruke.

Sumnjam, da je bilo u nameri Nar. Veća, koje je imalo samo ovlašćenje, da izvrši ujedinenje, ili u nameri krune, za čiju izjavu je nosila odgovornost srpska vlada, da na ovakav detaljan način veže suverenost zakonodavne i upravne vlasti nove države, naročito, kad je posledica ujedinenja bila, da prestane postojati kako Nar. Veće tako i srpska vlada te da ima nositi svu odgovornost za život nove države samo njena nova vlada. Smatram dakle, da već iz iznetih razloga pomenute stvari ne mogu biti sastavni deo ustava naše države, i da zbog toga nemaju pravni karakter, značaj obaveznosti. To su u istini samo „želje, pogledi, mišljenja“, a ništa drugo, i njihova vrednost zavisi samo od vrednosti njihove unutrašnje sadržine.

§ 9.

Ako „želja“, da Nar. Predstavništvo ostane na okupu sve do Konstituante, ne bi bila samo želja, nego kako se s izvesne strane tvrdi, sastavni deo našeg privremenog ustava, ustavni propis naše države, to bi značilo, da kruna nema prava, ni da odloži, a kamoli da raspusti Nar. Predstavništvo i naredi nove izbore.

Ako imamo u vidu, da po srpskom Ustavu „Kralj ima pravo da odlaže sednice Nar. Skupštine“ i „da raspusti Nar. Skupštinu“, da je vladalac imao isto pravo po austrijskim, ugarskim i crnogor-

skim ustavnim propisima i da nema na svetu ni jedne ustavne monarhije, u kojoj bi bilo drukčije, da ovo pravo spada dakle u prerogative vladaočeve, onda bi ustavna sadržina pomenutog stava značila, da se njime kruna odrekla jednog svog prava, koji je bitni deo opštih njenih prerogativa u svima ustavnim monarhijama. Mislim, da za ovako krupno ograničenje monarhovog prava u rečima, koje se nazivaju samo „željama, mišljenjima“, nema pravne osnove. Nije samo slučaj ili istorijska reminiscenca, da u svim modernim ustavnim monarhijama spada pravo odlaganja i raspuštanja parlamenta medju prerogative krune; ovo je pravo osnovano dublje, na nuždi političkog života u ustavnim državama. Nema n. pr. smisla, da je Nar. Predstavništvo na okupu, ako je svoj rad dovršilo i nema šta da radi. Ako se pak pokaže, da su političke prilike donele ovakav položaj u parlamentu, da je očevidno (evidentno), da parlament nije sposoban za rad, to bi značilo *negaciju* ustavnosti, ako se ovakav parlament ne bi smeo raspustiti i apelirati na narod novim izborima.

U ovome smislu se dakle pomenute reči u adresi gotovo ne mogu i ne smeju tumačiti. Ako pak nije ovo pravi njihov smisao, onda one mogu imati samo ovaj, da zakonodavna vlast pripada samo kruni i Narodnom Predstavništvu zajednički, što je već pre ustanovljeno kao sastavni deo ustava naše države kao ustavne monarhije i prema tome sasvim izlišno, da se ovo još jedanput ustanavljava.

Ali posito, da se je hotimice i u potpunoj svesti krupne važnosti ovakvog propisa u dec. izjavama ograničilo pravo krune iz izvesnih razloga bar za prelazno doba do Konstituante, nije time izključeno jedno, a to je *pravo države u stanju nužde*. (Staatsnotrecht.)

Istina, moderna pravna nauka govori samo o nužnom uredbenom pravu (Notverordnungsrecht), koje je predviđeno u većini ustava¹⁾. Ali tu nije u pitanju samo upravno pravo nego tu imamo posla sa jednim izuzetnim izvorom prava. To prizaavaju svi teoretičari. Pravo države u stanju nužde ima svoj izvor u višim interesima države, u odnosima, koji su vanredni, nenormalni, za koje obično pravo kao norma za redovne prilike ne postoji.

Klasičan primer ovog stanja bio je u našoj državi: sve do 1. marta 1919. god. nismo imali Nar. Predstavništva s razloga, što

¹⁾ Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, str. 11, 35; Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, str. 605, 77.

nismo imali gde da ga smestimo. Usprkos tome ne smemo kazati, da naša država do sastanka Privremenog Nar. Predstavništva nije bila ustavna država. Bili smo u stanju nužde, i niko ne osporava zakonito obavezni značaj svim onim uredbama, koje su bile izdate do 1. marta, i ako regulišu materije, koje spadaju u kompetenciju zakonodavne vlasti.

Da li se može odlaganje i raspuštanje Privremenog Nar. Predstavništva opravdati pravom države u stanju nužde, zavisi dakle samo od pitanja, je li stanje „nužde“ zbilja postojalo.

U ovo pitanje — Otto Mayer¹⁾ označuje ga „eine heikle Frage“ — ne ulazim. Ako se pak mora ovom pitanju pristupiti, onda je bez pravne relevance, je li prema dec. izjavama imalo Privremeno Nar. Predstavništvo karakter stalnosti ili ne. Kod toga mora za sada ostati još otvoreno pitanje, da li su za našu državu obavezni propisi srpskog Ustava o odlaganju i raspuštanju Nar. Predstavništva, odnosno da li se može ili mora vlada na njih pozivati.

Tačke 3. i 4. (§ 8.) obuhvataju po svojoj sadržini detaljne propise o Ustavotvornoj Skupštini, koja ima da rešava o definitivnom Ustavu naše države. Ovi propisi sadržavaju delomice stvari, koje se razumeju same po sebi, kao što su opšte, jednako i tajno pravo glasa, i gotovo nisu zbog toga uzete u adresu, delomice opet stvari, kojima bi se, ako bi se smatrale za uslovne stvari ujedinjenja, na neopravdan način sužavala suverenost zakonodavne vlasti nove države. To su proporcionalni izbori i rok za sastanak Ustavotvorne Skupštine.

U tom pogledu mogu se samo pozvati na ono, što je već u § 8. izloženo. Da je moje stanovište pravilno, dokazuje i okolnost, da prvi predsednik vlade Stojan Protić, odlični saradnik kod decembarskih „utanačenja“, ni sam ih nije smatrao za obavezne, pišući u „Samoupravi“ protiv proporcionalnog sistema.

Ostaje još tačka druga, koja se odnosi na unutrašnju privremenu organizaciju države. Tu moram priznati, da sam čitao ovaj passus neznatno koliko puta, ne mogući doći do zaključka, šta se htelo tu reći. Ko su „današnji autonomni administrativni organi?“ Da li revolucionarne vlade u Zagrebu, Sarajevu, Ljubljani, Splitu i Novom Sadu? Sa stanovišta stanja pre ujedinjenja ovo nisu „autonomne“ nego državne vlade.

¹⁾ I. c. str. 11.

Sa gledišta ujedinjene države mogle bi biti doista autonomne, ali u kojim stvarima? Ako u svima — i pošto nisu navedeni nikakvi izuzetci, to bi se moglo tako zaključivati —, onda ostaje državnoj vladi samo „kontrola“. I odgovornost! Da li je jedna ovakva vlada u opšte još vlada, i ovako organizovana država još država? Da li ima pri ovakvom položaju odgovornost vlade još kakav smisao? Ali ovi „autonomni“ administrativni organi će za svoje poslovanje biti i odgovorni autonomnim predstavništvima! Dakle za jedan i isti rad dvostruka odgovornost? Ova hipertrofija odgovornosti je u otvorenoj nesaglasnosti sa ustanovom jednog zakonodavnog tela za celu državu, sa kojim bi „autonomna predstavništva“ konkurisala u pravu kontrole, inače pak bila lišena osnovnog svog prava, prava saradnje kod zakonodavstva.

Pri tome ostavljam na stranu, da li bi bilo potrebno za Sloveniju i Vojvodinu ovakva autonomna predstavništva ustanoviti. Stojimo dakle pred jednom sfingom. Ipak mislim, da pogađjam pravo, ako mislim, da je bio smisao u ovom zagonetnom obliku izraženih „želja“ ili „mišljenja“ ovaj, da se zbog osobenog pravnog poretka u pojedinim ujedinjenim teritorijama i zbog privremenosti ovog položaja ne dira više u upravnu organizaciju nego što to neizostavno traži sam fikat ujedinjenja. Držim, da bi se ovoj želji mogao dati jednodostavniji i razumljiviji izražaj, nego što je to u adresi učinjeno.

Jasno je pri tome, da ovakva „želja“ ne može biti sastavni deo jednog ustava.

U koliko je već obrazovanje prve vlade, na kome su saradjivale sve stranke, odgovaralo „željama“ i „pogledima“ u decembarskim izjavama i kako se to docnije razvilo, o tome će biti govora, kada budem razpravljao o upravnoj organizaciji u državi.

§ 10.

Time je izcerpeno sve, što se u pogledu ustava naše države može kazati. Da je to veoma malo, istina je, ali krivica ne leži u našoj državi samoj, nego u prilikama, u kojima se izvršilo ujedinjenje. Baš ova skromnost ustavnih propisa naše države je uzrok, da se neki ne mogu s njima sprijateljiti i nekako subsenzivno traže više. Nisu to samo oni, koji vide u svakoj reči adrese i odgovora krune jedan ustavni propis, nego su to i oni političari i publiciste iz Kra-

ljevine Srbije, koji tvrde sasvim ozbiljno, da za našu državu važi srpski Ustav odnosno u krajnjem slučaju „jedna kombinacija srpskog ustava i decembarskih izjava“.

Oni, koji ovako misle, zaboravljaju ili neče da priznaju, da je nase Kraljevstvo pravno jedna nova državna tvorevina, ili pak ne mogu činiti razliku između ustava jedne države i ostalog pravnog poretka u državi.

Zato je potrebno, da i sa njima rasčistimo.

Država može imati samo jedan Ustav. U momentu, kad je obrazovana naša država, države koje su je obrazovale, izgubile su svoju državnu individualnost, pa „ustavi“ tih država izgubili su svoj prvobitni karakter, nisu više ustavi, pošto substrata za njih, države, više nema. Ali time još nije stvar rešena. Pitanje je o tome, da li koji od ovih ustava nije postao kao takav, u celosti, sastavni deo naše države, i ako bude odgovor na to negativan, onda nastaje pitanje, da li nisu pojedini propisi tih ustava postali ustavnim propisima za celu državu. Oni koji tvrde, da je ustav naše države jedna kombinacija srpskog Ustava i decembarskih izjava, stoje na stanovištu, da je za našu državu merodavan srpski Ustav, sa izvesnim modifikacijama, koje izlaze iz decembarskih izjava, odnosno nužne su posledice novog stanja. Operiše se takodje sa „force majeure-om“ (Lj. I. u „Samoupravi“) i kaže se, da je samo ovo odstupanje od srpskog Ustava dopušteno, koje se može force majeure-om opravdati.

Da je ovo gledište sasvim pogrešno, nije teško dokazati. Ako je politička tvorevina, koju nazivamo Kraljevstvom Srba, Hrvata i Slovenaca, nova država, sasvim posebna državna individualnost, koja nije istovetna sa predjašnjom Kraljevinom Srbijom, — i ako je Srbija sastavni deo nove države, — a da je ovako, dokazali smo već u § 5., — i pošto se ova nova država ne može zamisliti bez svoga osobenog ustava, morali bi oni koji tvrde, da je ustav Kraljevine Srbije i ustav nove države, dokazati, ili da su države koje su stvorile našu državu, već u osnovnom činu obrazovanja, u decembarskim izjavama, dale novoj državi ustav Kraljevine Srbije (sa eventualnim modifikacijama), ili da je naša država sama kasnije, kad je već postala, popunila svoj svojim rođenjem doneseni ustav primanjem srpskog Ustava kao svoga.

Iz analize akta obrazovanja (§ 7.) videli smo, da tamo o tome, da za novu državu važi srpski Ustav, nije ni bilo govora, ni izričito, niti se ovo može iz čitanja zaključiti.

Naprotiv, imamo jedan akt, iz vremena posle obrazovanja naše države, koji jasno dokazuje, da se kod obrazovanja države nije mislilo na srpski ustav. U proklamaciji Prestolonaslednika, izdatoj u Beogradu, pred Božić 1918., i upućenoj „Mojemu narodu! Srbima, Hrvatima i Slovencima!“, kaže se izričito: „posebno će moja vlada poraditi, da se odmah protegnu na čitavo kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca sve građanske slobode i garancije, koje do sada po ustavu Kraljevine Srbije uživalu srpski državljani. Time će biti priznata i obezbeđena potpuna jednakost svih građana pred zakonom i ukinute sve staleške povlastice, a naročito biće zajamčena sloboda i ravnopravnost veroispovesti“.

Ako je već aktom obrazovanja srpski ustav postao ustav naše države, onda nema smisla, da se tek protegne na čitavu državu.

A iz kasnijeg doba nije mi poznat ni jedan akt naše države, kojim bi ona primila srpski ustav. Moglo bi se to izvršiti ili Kraljevom Uredbom ili zakonom posle sastanka Privr. Nar. Predstavništva. U Službenim Novinama od 8. februara 1919. br. 5. bio je štampan jedan privremeni Ustav, datiran 30. januara 1919. god., ali vlada je ovaj broj Službenih Novina pre rasturanja povukla, te ovaj privremeni Ustav nije bio nikada proglašen.

Kasnije, 5. juna 1919. god. predložio je Ministar Pripreme za Ustavotvornu Skupštinu i Izjednačenje Zakona Narodnome Predstavništvu jedan projekat privremenog Ustava, koji projekat je po sadržini istotako kao privremeni Ustav od 30. jan. 1919. samo modifikiran srpski ustav, ali ovaj projekat nije u opšte došao na rešavanje u Narodnom Predstavništvu.

Kad smo ovako morali da odgovorimo negativno na pitanje, da li važi za našu državu srpski ustav, potrebno je još, da pretresemo pitanje, da li nisu pojedini propisi postali ustavnim propisima naše države. Tako smo već u § 7. istaknuli važnost čl. 57. srpskog ustava. Iz istog razloga nema sumnje, da imaju važnost za celu državu propisi dela četvrtog srpskog ustava, sa izvesnim ograničenjima i modifikacijama, koje leže u prirodi same stvari. Neću ulaziti u detalje, i ako su pitanja za pravniku veoma interesantna.

Glede ostalih propisa srpskog ustava može se načelno kazati, da nisu ušli u onaj kompleks pravnih propisa, koji imaju važnost za celu državu. U koliko su oni zadržali pravnu obaveznost za teritorije bivše Kraljevine Srbije, jest jedan problem za se. To je u

bitnosti isti problem, koji se postavlja pravniku u pogledu važnosti zakonskih propisa u ostalim teritorijama naše države. O tome biće govora u delu III. Tamo moraće se i načelno pitanje pretresati, koji propisi imaju u opšte značaj „ustavnih“ propisa.

§ 11.

U §-u 7. postavljeno je i pitanje, u kojem odnosu stoji ono, što smo kao ustav naše države konstatovali, prema Konstituenti, ili pitanje o privremenosti našeg sadanjeg ustavnog položaja.

Šta znači „privremenost“? Nešto, što nije još definitivno, što treba još da se istom definitivno uredi.

Šta je u našoj državi privremeno? U najširem smislu svaka je država privremena. Država može zbog svoje suverenosti sve, njoj pripada kompetencija kompetencije prema terminu uvedenom od Hänela¹⁾ u državopravnu nauku. Država može i sebe samu uništiti, kao što imamo primer za to u aktu našeg ujedinjenja.

U ovom najširem smislu nećemo ovde govoriti o privremenosti. Ovo bi značilo negaciju samog akta ujedinjenja kao jednog definitivnog čina. Na aktu ujedinjenja, obrazovanja jedne države iz više drugih država, ne može biti ništa privremeno. Države, koje su se potčinile jednoj ukupnoj, novoj, nad njima stojećoj državi, i time same uništile svoju državnu individualnost, nisu mogle to učiniti privremeno. Privremeno nestajanje jedne države je besmisleno. I ako bi došlo ikada, — od toga nas Jugoslovene Bože sačuvaj! — do državnog partikularizma, države koje bi nastale, pa bilo na istim teritorijama i s istim imenima, ne bi bile produženje predjašnje, nego nove države. *Privremeno može biti dakle samo unutrašnje uređenje naše države u granicama*, koje su položene, kao naš sadašnji ustav na osnovi akta obrazovanja države, 1. dec. 1918.: jedne jedinstvene ustavne monarhije sa dinastijom Karadjordjevića.

Naše državno ujedinjenje je definitivno izvršeno 1. dec. 1918. god. i ne spada u nadležnost Konstituante. Ako se ovde onde govori i piše o suverenosti Ustavotvorne Skupštine, potrebno je da se ima ovo ograničenje na umu. Samo po sebi je razumljivo, da je istotako ograničena i zakonodavna vlast do sastanka Konstituante. Ustavotvorna Skupština može rešavati o tome, da li će naša država

¹⁾ Studien zum Deutschen Staatsrecht.

usvojiti za Narodno Predstavništvo jednodomni ili dvodomni sistem, može birati osnove za obrazovanje jednog ili drugog doma, može zaključiti, da se predje iz današnjeg oblika parlamentarne vlade u drugi — n. pr. jedan koji bi ličio na sistem predsedničke vlade; ona je suverena u pogledu unutrašnje organizacije naše države: može birati između najstrožijeg centralizma i najšire decentralizacije itd.; ali bi prelazila granice nadležnosti date joj aktom ujedinjenja, ako bi n. pr. htela da uvede oblik kakve federalističke države ili kakvog državnog saveza.

Što se decentralizacije tiče, nije potrebno, da je ograničena samo na upravu i na mala samoupravna tela. Ustavotvorna Skupština može primiti jedan sistem decentralizacije po provincijama, može dati provincijama ne samo samoupravu nego i autonomiju, ali uvek sa ograničenjem, da se time ne ostvaruje nešto, što bi imalo značaj državne individualnosti, bilo izričnim priznanjem takvog karaktera, bilo zbog opsežnosti i sadržine samouprave i autonomije¹⁾.

Malo drukčije je pitanje: monarhija ili republika? Pošto jedinstvo države samim primanjem republike nije ugroženo, moglo bi se smatrati da u tom pogledu suverenost Ustavotvorne Skupštine nije ograničena²⁾.

Ali kod ujedinjenja i obrazovanja naše države nije učestvovala samo država Srbija, nego i dinastija Karadjordjevića. Srbija kao država u opšte mogla je izvršiti akte ujedinjenja samo u saglasnosti sa krunom i u ime Krune kao imaoća državne vlasti. Monarhija sa dinastijom Karadjordjevića je dakle već prema aktu obrazovanja nedirljiva tačka ustava naše države. Kako Privremeno Nar. Predstavništvo tako isto i Ustavotvorna Skupština ne može zaključiti ništa obavezno za državu i državljane bez pristanka kruni³⁾.

¹⁾ Ovo je bilo potrebno istaknuti s obzirom na inače veoma instruktivna izlaganja g. Milan Todorovića u „Samoupravi“, br. 294/19 povodom kritike t. zv. Pariške rezolucije o osnovima našeg budućeg ustavnog uređenja.

²⁾ Na ovom gledištu stoji Ljub. Stojanović u svojoj brošuri „Nekoliko misli o našem novom državnom uređenju“.

³⁾ Vide Jellinek, Allgemeine Staatslehre, str. 663 i sl., Labaud l. c. str. 211 i sl.

Ograničavam se ovde samo na pravno gledište i neću ulaziti u razmatranje, da li je republikanska forma bolja od monarhijske¹⁾, i da li ovo pitanje kod naših prilika ima u opšte smisla.

U Engleskoj monarhijska forma nije smetnja najširemu demokratskomu režimu, te se može opravdano kazati, da je Engleska republika sa naslednim predsednikom na čelu; u Francuskoj oblik republike nije mogao da garantuje onu slobodu građana, kojom se Englezi tako ponose.

Prava demokracija osniiva se na priznanju potrebe za jakom vladom i na dubokoj svesti socijalnih dužnosti; monarhija im nije smetnja.

¹⁾ Lj. Stojanović u svojoj već pomenutoj brošuri pledira za republiku s razloga, što je predsednički sistem uprave mnogo bolji od parlamentarne monarhijske vlade. Priznajem sve dobre strane predsedničke i sve loše strane parlamentarno-monarhijske vlade, samo ne mogu saglasiti s njim da se loše strane potonje ne bi mogle odstraniti ili bar ublažiti i ne bi moglo postići u monarhiji ovo stanje u predsedničkom sistemu, koje hvali. Ono, što sam pisac, str. 29, navodi kao pokret u Francuskoj, da pred parlamentom bude odgovoran samo ministar predsednik, i da on bira za ministre stručne ljude, koji neće imati posla sa parlamentom, izvedljivo je i u monarhiji.

III.

Pravni poredak u državi posle ujedinjenja.

§ 12.

Države, koje su se ujedinile u Kraljevstvu Srba, Hrvata i Slovenaca, imale su svaka svoj osobeni pravni poredak. Prema običnoj podeli ovaj je poredak javno- i privatno-pravni. Ne ulazeći u pretres opravdanosti ove podele ističem ovde samo ovo, da pojmom privatnog prava razumem sve ono, što nije javno pravo, t. j. što nije ustavno ili administrativno pravo. Isti pravni poredak imale su samo Slovenija (bez Prekmurja) i Dalmacija (austrijski), pa onda Vojvodina, Prekmurje i Međimurje (mađjarski).

U pogledu javnog prava je Hrvatska-Slavonija mnogo ličila na Mađjarsku, u pogledu privatnog prava u velikome delu na austrijski pravni poredak.

Što se privatnog prava tiče, neosporivo je, da ujedinjenje nije ništa preinačilo. Biće ogromna zadaća, izjednačiti privatno pravo u celoj državi, i znači da se bila dobra intuicija u tome, što se odmah obrazovalo naročito ministarstvo za „izjednačenja zakona“. Česi, koji od početka nisu bili obrazovali ovakvo ministarstvo, i koji imaju samo dvoje pravo da izjednače, pošli su posle godinu dana za našim primerom¹⁾.

Ali privatno pravo nas ovde dalje ne zanima. Mnogo krupnija je stvar sa javnim pravom. Tu nema sumnje, da je ujedinjenje imalo velik utecaj na pravne odnose.

¹⁾ Uredba o ustrojstvu Ministarstva Pravde od 14. dec. 1919. Sl. N., br. 168., čini mi se jedan korak natrag i za kritiku je. Ne možemo imati dva ministarstva sa istim delokrugom. Ako se pak misli, da može izjednačenje brže i bolje izvesti Ministarstvo Pravde, onda moramo ostati dosledni i — ukinuti Ministarstvo za izjednačenje zakona. Činjenica, da je dosadašnji rad ovog ministarstva neznatan, nije razlog, da se prenese njegova zadaća na drugo nadležstvo. Za uspešan rad na izjednačenju potrebni su ljudi i dotacija, pa bilo da se izjednačenje izvrši u osobenom ministarstvu ili u jednom odeljenju jednog ministarstva, koje ima i druge poslove.

Bitni je značaj prava, da obavezuje, da ima pravnu obavezu snagu, dok nije ukinuto. Ukidanje prava nije baš potrebno da se izvrši izričito, zakonom; jedan pravni propis može izgubiti svoju obavezu snagu i na drugi način: ako otpadne predmet, na koji se propis odnosi ili se preinače temelji, na kojima je izdat pravni propis; onda kažemo: propis je postao opsoletan. Ili ako postankom drugit pravnih propisa, sa kojima je u sukobu, izgubi svoju važnost: on je derogiran.

Svakako se mora kazati, da u slučajevima opsoletnosti i derogacije načelno nisu u pitanju celi zakoni kao takvi, nego samo pojedini pravni propisi.

Polazeći s ovoga stanovišta moramo u pogledu javnopravnog položaja u našoj državi ustanoviti, da su ostali na snazi u svakoj pojedinoj teritoriji svi pravni propisi, koje je i kako je ujedinjenje zateklo, u koliko nisu postali opsoletni ili bili derogirani, bez razlike, da li su bili to „ustavni“ propisi ili obični.

Terminus „ustavni propis“, „ustav“ upotrebljavamo u dvojakom smislu, formalnom i materijalnom. Materijalni značaj ustavnog propisa ima sve ono što se odnosi na najviše organe u državi, na način, kako se obrazuju, na njihovu međusobnu srazmeru, na njihovu kompetenciju i na osnovni položaj pojedinca prema državnoj vlasti¹⁾.

U formalnome smislu nazivamo one pravne propise „ustavnim“, za koje postoje osobene forme za njihovu izmenu, ili kako se također kaže, koji stoje pod osobenom garancijom.

Takav značaj ima kod nas Ustav za teritoriju Kraljevine Srbije, Ustav za teritoriju Kraljevine Crne Gore, ustavni zakoni iz godine 1867 za teritoriju Slovenije i Dalmacije, mađjarski ustavni zakoni za Vojvodinu, Medjumurje i Prekmurje, ugarsko-hrvatska nagodba od 8. IX. 1868 za teritoriju Hrvatske i Slavonije i ustavni zakon od 17./2. 1910 za teritoriju Bosne i Hercegovine.

Nema sumnje, da su ujedinjenjem izgubili svi ovi zakoni značaj ustavnih propisa u ovom formalnom smislu. Zakonodavna vlast naše države nije u tom pogledu nikako ograničena i može u običnim zakonima, donesenim u formama, koje propisuje parlamentarni red, izmeniti ili ukinuti zakone i pojedine propise, za koje je bila pre potrebna kvalifikovana većina, odnosno pristanak Velike Narodne

¹⁾ Jellinek l. c. str. 490.

Skupštine. Inače bi došli do apsurdna, da je na pr. za izborni red za Konstituantu potrebna većina od dve trećine glasova Privremene Narodnog Predstavništva i pristanak Velike Nar. Skupštine.

Za operisanje samo sa force majeureom u cilju, da se opravda odstupanje od jednog ili drugog „ustavnog“ propisa običnim zakonima, nema nikakve osnove, sem ako se dokaže, da je dobio jedan ili drugi Ustav pravnu snagu za celu državu.

§ 13.

Mnogo je teži problem, u koliko su ostali na snazi u pojedinim teritorijama ustavni zakoni, odnosno ustavni propisi u materijalnom smislu. Tu je sve quaestio facti. U opšte se može tu samo kazati ovo, što je već u poslednjem §-u istaknuto. U detalje tu ne mogu da ulazim, a još manje da iscrpno pretrsam sve zakone sviju teritorija nego moram da se ograničim na neka opšta gledišta i važnija pitanja. Tako n. pr. nema sumnje, da su u pogledu t. zv. temeljnih ili ustavnih prava građanskih ostali na snazi u svakoj teritoriji oni zakoni, koje je ujedinjenje zateklo sa modifikacijom, da postoji u državi od momenta njezinog obrazovanja samo jedno državljanstvo: Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca. Jedinstvo državljanstva je nužni postulat jedinstvene države.

Državljanstvo kao pravni pojam obuhvata dužnost vernosti i poslušnosti prema postojećim zakonima, pravo zaštite u inozemstvu i pravo učešća na dobrima državne celine¹⁾.

Jedinstvu državljanstva ne smeta, da za pitanje, ko je državljanin naše države, kako se dobije i kako se gubi državljanstvo, u pojedinim teritorijama naše države postoje različiti pravni propisi, odnosno, da moramo uzeti za teritorije bivše a.-u. monarhije za kriterijum državljanstva, dok ne dobijemo novi zakon o državljanstvu za celu državu, veštački kriterijum pripadnosti odnosno zavičajnosti²⁾.

Isto tako ostali su u svakoj teritoriji na snazi ustavni propisi o izvršenju upravne i sudske vlasti. Tako n. pr. imenuje u Srbiji

¹⁾ Laband l. c. str. 134 i sl. i tako navedena literatura.

²⁾ Projekat zakona o državljanstvu bio je predložen Narod. Predstavništvu 12. maja 1919. Zbog različitosti naziranja u pogledu prava opcije nije došlo do ustavnog rešenja projekata. Steta nije tako velika, pošto imamo sada u mirovnim ugovorima u tom pogledu detaljne propise, prema kojim treba da se projekat izmeni.

Kralj sve činovnike, u teritorijama bivše a.-u. monarhije pak je to drukčije. Ustanova porote ne postoji n. pr. u Hrvatskoj i Slavoniji. Po Srpskom Ustavu nema prekih sudova, niti mogućnosti delimičnog obustavljenja izvesnih ustavnih prava; u teritorijama preko Drine, Save i Dunava je to drukčije u svakoj teritoriji.

Nema ni jednog pravnog razloga, da tamo ovi zakoni ne važe.

Jedna posebna uloga pripisuje se u javnosti ustavnim propisima srpskog Ustava o izbornome redu i o Državnome Saveću. Zbog toga je potrebno, da se i tu zaustavimo.

Ne može se prosto kazati, da propisi, koji se tiču Narodnog Predstavništva, važe ili ne važe, ili da važe za celo Kraljevstvo ili samo za teritoriju Srbije. Jedno mislim da je jasno, da ne važe za celu državu, i to ni sa ograničenjem, koje priznaju oni, koji opiru sa force majeureom.

Kod obrazovanja naše države nije bilo utanačeno, da se Privremeno Narodno Predstavništvo i Ustavotvorna Skupština biraju na osnovi srpskog izbornog reda.

O tome, da li ovi propisi važe za teritoriju Kraljevine Srbije, može se diskutovati: Rezultat zavisi od stanovišta, koje zauzmemo prema položaju srpske Narodne Skupštine. Tu je jasno, da Narodna Skupština kao zakonodavno telo ne postoji više, isto tako ne kao bosanski, hrvatsko-slavonski sabor i crnogorska Narodna Skupština, pošto je sva zakonodavna vlast prema decembarskim izjavama prešla na Narodno Predstavništvo. Ali time stvar još nije svršena. Pomenuta tela nisu samo zakonodavna tela, njima pripada i pravo kontrole nad upravom. Za vršenje ovog prava, odnosno ove dužnosti ona bi mogla eventualno još i dalje postojati. Ovc ima u vidu i adresa, kad govori, da ostaju na snazi dosadašnji autonomni administrativni organi, koji će za svoj rad biti i odgovorni autonomnim predstavništvima. I ako je u §-u 9. pokazano, da ne može ova „želja“ biti sastavni deo ustava i da je dvojna odgovornost posve besmislena, ipak bi bilo moguće, da se još pre sastanka Ustavotvorne skupštine pojedini državni poslovi predadu teritorijalnim vladama kao „samoupravni“ poslovi. Zbog te mogućnosti držim, da teritorijalna zastupništva postoje, ali da je njihov rad sve do razgraničenja između državne uprave i teritorijalne samouprave in suspenso. Iz tih razloga nisu i izborni zakoni, po kojima se obrazuju ova tela, izgubili snagu. Ali sa izbornim redom za Narodno Predstavništvo odnosno Ustavotvornu Skupštinu nemaju nikakve veze.

Što se instituta Državnog Saveta tiče, pripada mu po srpskom Ustavu pored sudskih i drugih funkcija (t. 3—14) i saradnja u zakonodavstvu (tačka 1 i 2 člana 144). Državni Savet u ovoj funkciji bio je nekakva dopuna zbog toga, što ne postoji Gornji Dom.

Kako je na jednoj strani jasno, da Državni Savet postoji i dalje u svojim sudskim funkcijama, — naravno samo za zemlje Kraljevine Srbije — tako je s druge strane sporno, da li mu još pripada saradnja kod zakonodavstva. U decembarskim izjavama Državni Savet nije spomenut. Iz toga i iz okolnosti, što kao takav, pošto su njegovi članovi samo iz Srbije, te im prilike u drugim krajevima naše države ne mogu biti dovoljno poznate, ne bi mogao vršiti svoje dužnosti za celu zemlju, zaključujem, da je njegova zakonodavna funkcija prestala.

Negde sam čuo mišljenje, da Državni Savet doista nije institut za celo Kraljevstvo, ali da je njegova saradnja u zakonodavstvu ostala i u ujedinjenoj državi za sve one zakone, koji se tiču cele države i da samo u pogledu partikularnog zakonodavstva, samo za zemlje izvan Srbije, — ne bi se trebalo obraćati Državnom Savetu. Držim, da ovo mišljenje nije pravilno. Saradnja u zakonodavstvu, koje se tiče cele države, ne može se deliti. A pošto u aktu obrazovanja naše države Državni Savet nije pomenut, a ne može se ni reći da bi saradnja Državnog Saveta izlazila iz logične nužde, ostaje nam samo zaključak, da je propis člana 144, tačke 1 i 2, postao opsoletan. Dosadašnja praksa vlade u tom pogledu nije jednaka. Neki zakonski predlozi bili su podneti Državnom Savetu, drugi opet ne. Svakako ne može biti od štete, ako se ipak vlada koristi iskustvom i znanjem ovakvog elitnog tela, kao što je Državni Savet.

§ 14.

Najviše utecaja imalo je ujedinjenje na pravni položaj državnih vlasti u pojedinaim teritorijama. Zemaljske Vlade u Zagrebu, Sarajevu, Splitu, Ljubljani i Novom Sadu postale su podređeni organi centralne vlade i njoj odgovorni. Već slomom austrougarske monarhije i obrazovanjem novih vlada nestalo je u Hrvatskoj i Slavoniji, Sloveniji i Dalmaciji razlike između državne uprave i provincijalne samouprave.

Predjašnji samoupravni poslovi postali su državni poslovi. O „autonomnim“ organima nije moglo biti više govora. Obrazovanjem jedinstvene države nisu ovi pre samostalni najviši organi u

teritorijama dobili opet značaj nekakvih „autonomnih“ organa; oni su postali prema centralnoj vladi podređeni državni organi. Potčinjenost je za sve sasvim jednaka, pa bilo da njima na čelu stoji ban ili predsednik. Pošto su — izuzevši Srbiju — postojale u momentu ujedinjenja t. zv. „povereničke“ kolegijalne vlade, odnosila se je potčinjenost centralnoj vladi i na pojedine poverenike, a ne samo na predsednike. U međusobnim odnosima članova u pojedinih vladama i u odnosima prema nižim, državnim i samoupravnim vlastima, ujedinjenje samo nije ništa promenilo. Ovi su odnosi bazirali na postojećim zakonima, u koliko nisu već revolucionarne vlade osobenim uredbama učinile potrebne izmene. Ali dok su ove zemaljske vlade bile pre ujedinjenja najviše instancije u zemlji, postalo je to ujedinjenjem i obrazovanjem centralne vlade drukčije. Bar de jure. Centralna vlada nije bila ograničena samo na kontrolu, imala je sva prava, koja pripadaju jednoj vladi, i zato nema sumnje, da je i svaki, koji rešenjem zemaljskih vlada nije bio zadovoljan, dobio pravo žalbe na centralnu vladu. Da se je iz raznih razloga praktikovalo drukčije, ili da bi de lege ferenda bilo bolje, da se to drukčije uredi, ne menja u postojećem pravu ništa. Kakav je položaj za Srbiju nastao ujedinjenjem i kako su se stvari donije razvile, i kako bi trebalo da je išao razvoj, o tome u sledećem delu.

IV.

Sadašnja organizacija uprave i njen kritički pregled.

§ 15.

Malo dana posle ujedinjenja obrazovana je u Beogradu centralna vlada sa predsednikom ministarskog saveta i 17 ministara.

Podela pojedinih resora izvršena je na stvarnoj (nasuprot teritorijalnoj) osnovi. Svaki ministar je u svome resoru nadležan za celu državu.

Ali centralna vlada ne sastoji se iz većeg ili manjeg broja ministara. Istina je da u parlamentarnoj vladavini upravljaju državom ministri, odnosno da vrši Kralj, kao vrhovni šef upravne vlasti, upravu zemlje preko svojih ministara. Ali mi svi znamo, kako je to u praksi. Pored ministara, kao organa šefa upravne vlasti, postali su opsežni uredi, ministarstva, sa legijama stručnih radnika, činovnika. Funkcije ovih ureda, ministarstava, obuhvaćaju najvažniji rad u državi; ministarstva vrše čitav pripremni rad za zakonodavnu vlast; ministarstva moraju se starati za izvršenje zakona, imaju da rade na opštim direktivama za potčinjene upravne vlasti, da pripremaju rešenja o žalbama protiv odluka nižih upravnih vlasti, da vode nadzor nad samoupravnim vlastima i. t. d. i. t. d. Ceo taj ogromni aparat sa ministrima na čelu čini tek centralnu vladu¹⁾.

Kad se je obrazovala prva vlada u našoj državi, ovakvog centralnog aparata nije bilo. Sta prirodnije nego da se uzme aparat, koji je već postojao kod predjašnje vlade Kraljevine Srbije. Ali baš

¹⁾ Zbog velike važnosti rada u ministarstvima biraju se svuda u dobro uređenim državama za centralnu službu samo najbolji činovnici. U Austriji n. pr. važio je interni propis, da ni jedan konceptni činovnik nije mogao biti pozvan na rad u ministarstvo — izuzim svenčilske profesore — ako nije najmanje 5 godina služio kod nižih upravnih vlasti sa odličnom kvalifikacijom. U Beogradu pak se dešava, da svršeni pravici bez ikakve prakse predaju molbe za službu na jedanput u više ministarstva i budu primljeni te se mogu čitati ukazi u jednim i istim Službenim Novinama, da je s y primljen istovremeno u više ministarstva u službu, tako da može birati službu, koje hoće da primi.

ovo je bilo pogrešno. Razlog je, što ovaj aparat ni u svoje vreme nije odgovarao potrebama, kamo li sada, kad su se Crna Gora i kasnije Vojvodina direktno potčinile centralnoj upravi, i kad treba upravljati ili bar davati uputstva i voditi nadzor u pogledu uprave u četiri nove velike provincije.

U mnogo većoj meri smatram za pogrešno, što je time izgubila uprava Srbije svoj osobeni upravni aparat te je došlo do anomalije, da se jedan deo države upravlja direktno iz ministarstva, a drugi deo preko provincijalnih vlada. Pri ovakvom stanju mora gubiti jedan ili drugi deo, a najčešće obadva, odnosno celokupnost. Tako je i kod nas. Naša centralna uprava deli državu na veštački način u dve polovine. Neizbežna je posledica toga, da ima uzroka nezadovoljstvu u jednoj kao i u drugoj polovini. S jedne strane se centralistički sistem uprave jedne polovine često nekako mehanički prenaša na drugu polovinu, s druge strane pak se zbog preopterećenja radom slabi uprava tamo, gde je bila od vajkada centralistička.

O teškoćama, koje dolaze od tuda, što svakome organu centralne vlasti nisu i ne mogu biti poznate prilike sviju teritorija naše države, i dalje od različitog pravnog poredka i organizacije državnih vlasti, od različitosti u jeziku i pisanju neću ni da govorim.

Ako se htela privremeno organizovati uprava naše države sasvim centralistički, onda se nije smelo ostati na polovini puta, samo pri Srbiji, Vojvodini i Crnoj Gori, nego su se onda morale ukinuti pokrajinske vlade u Zagrebu, Sarajevu, Ljubljani i Splitu, i centralni aparat tako opremiti, kako bi odgovarao takvom sistemu uprave i bio sposoban da garantuje podjednako dobru upravu za sve delove države.

Inače pak, ako je to bilo politički neoportuno i praktički neizvedivo, moralo se postupati sa svima teritorijama, koje imaju od pre svoj osobeni pravni poredak i svoj specifični kulturni karakter, sasvim podjednako, zadržati odnosno obrazovati za svaku teritoriju osobenu zemaljsku vladu, u čiju nadležnost bi pripala sva neposredna uprava zemlje, te bi centralna vlada bila u istini u prvoj vrsti vrhovni upravni organ države, koji vodi nadzor nad upravom i teritorijama, daje uputstva i opšte direktive, a za direktnu administraciju zadržava samo stvari od najvažnijeg značaja, da tako dobije vremena za druge zadatke.

S toga gledišta mislim da je bilo pogrešno, što se ukinula zemaljska vlada u Novom Sadu i Cetinju, odnosno nije obrazovala

takodjer jedna zemaljska vlada u Skoplju za Staru Srbiju i Makedoniju, i što se sve ove zemaljske vlade, i ova za teritorije Kraljevine Srbije, na isti način nisu potčinile centralnoj vladi kao što su potčinjene zemaljske vlade u Zagrebu, Sarajevu, Ljubljani i Splitu¹⁾.

Na kakav način bi trebalo da budu organizovane zemaljske vlade, kazaću prilikom kritike postojećih zemaljskih vlada.

§ 16.

U Zagrebu, Sarajevu, Ljubljani i Splitu revolucionarnim pokretom obrazovane vlade od stranačkih poverenika ostale su i posle ujedinjenja, s tom razlikom što je predsednika (bana) i poverenike imenovala centralna vlada, odnosno kruna na predlog vlade. U revolucionarno doba imale su ovako sastavljene vlade svoj smisao.

Ali od kako su države, koje su bile samostalne u momentu ujedinjenja, dobile značaj upravnih jedinica jedne države, provincija, za čiju upravu nosi odgovornost centralna vlada, forma povereničkih vlada nije više u skladu s tim i postala je anahronistička. Od početka je može biti bilo opravdano, da se po načelu *quieta non movere* nije htelo odmah dirati u sastav ovih vlada, naročito, pošto se nadošlo, da ovo privremeno stanje neće trajati više od nekoliko meseci. Ali kad se uvidelo, da sve to ide drukčije, moralo se je misliti i o tome, da li je u interesu države, da se ovaj oblik zemaljskih vlada zadrži. Poverenici nisu čisti državni organi; oni su po najpre eksponenti stranaka, nekakvi ministri u malome, za svoje teritorije. Pri njihovom postavljanju nije odlučivala stvarna sposobnost nego političko stanovište. Pa i podela resora između samih poverenika nije se izvršila na način, da se dodeli za pojedine resore stručno i za one resore najspособnije lice, nego je i tu odlučivao opet stranački i politički obzir, te zavisi kvalitet uprave od slučajne sposobnosti pojedinog člana vlade, kako da se uživi u obično sasvim tuđi rad svoga resora. Nedostaje im stvarna sprema i rutina u radu. U koliko bi eventualno mogli poverenici kao lica izvan činovničke birokracije osvežiti duh uprave, učiniti ju da bude širih pogleda i svesna svojih ciljeva, u toliko opet na drugoj strani unose u upravu opasnost diletantizma i stranačke pristranosti, partizanstva. Ova opasnost je u toliko veća, što se često menjaju bilo cele vlade, bilo pojedini poverenici.

¹⁾ Isto gledište vidim sada, da zastupa i Milan Todorović u „Samoupravi“ u kritici Pariške rezolucije.

Razparčanost rada u centralnoj vladi, prouzrokovana u podeli uprave u međusobno-nezavisne resore, jeste jedno za sada ne-izbežno zlo, pošto se stvari javnog života ne mogu ovako mehanički deliti, nego imaju medju sobom uvek duboke veze. Ali preko povereničkih vlada ova se razparčanost prenosi i na zemaljsku upravu, što ima za posledicu, da se gubi jedan duh, koji treba da provajava kroz upravu i da postaje odgovornost iluzorna prema parlamentu i njegovoj kontroli.

Ali kad se uvidelo, da se ovakvo stanje u upravi ne može održati, i kad je trebalo tražiti leka, našao ga je naš politički i državno-pravni diletantizam — ne mogu se poslužiti boljim izrazom — tamo gde bi se najmanje moglo očekivati: u ministarskim delegatima.

Čovek, koji normalno misli i nije političar po profesiji, tražio bi leka u iskustvu drugih država, i našao bi ga n. pr. u instituciji prefektura u Francuskoj ili provincijalnih vlada u staroj Austriji, ili u gouvernementu u Napoleonovoj Iliriji. Za ministarske delegate nema primera u istoriji...

Prvi koji su u Zagrebu, Sarajevu, Ljubljani i Splitu pored provincijalnih povereničkih vlada postavili svoje delegate, bili su ministar finansija i ministar trgovine i industrije. Za njima došli su i drugi. Delegati su, izvučeni iz činovničkog aparata, koji je postojao kod zemaljskih vlada, ili postavljeni na svoja mesta iz grupe ljudi slobodnih profesija, postali nezavisne i samo svome ministru potčinjene i odgovorne vlasti. Da mogu vršiti svoj posao, potreban je opet jedan činovnički aparat. Taj aparat se je uzeo opet iz krugova činovnika zemaljskih vlada. Ne samo što se je time rastrgla sva postojeća činovnička hierarhija u zemlji, obrazovana generacijama prema utvrđenom redu, nisu se imala u vidu ni stečena prava na unapredjenje, ni lična osetljivost, ni ambicioznost.

Imalo je slučajeva, da su činovnici devetog platnog razreda u postojećoj hierarhiji premeštanjem u status „delegatni“ (što se tumačilo istovetnim sa „ministarski“) preskočili dva ili više razreda.

Ovo je bila pobuda, da su činovnici, koji su slučajno bili na čelu jednog resora kod zemaljske vlade, i ako u rangu mnogo nižem nego što je to prema stanju i budžetu bilo predviđeno, sami i mimo nadležne poverenike stavili predlog direktno kod resornog ministarstva, da se njihova grana uprave „oslobodi“ od zemaljske vlade i potčini direktno ministarstvu postavljenjem delegata, u

nadi, da će ovaj slučajni predstojnik resora biti imenovan delegatom, što znači skok iz 9. u 5. razred. Mnogi su u tome i uspehi.

Institut ministarskog saveta i jedinstvenost kabineta traži medju pojedinim resorima uprave bar neku, ma bilo i veoma prekaru vezu. A ovi delegati nemaju ni medju sobom ni s pokrajinskim vladama, koje unatoč tomu ostadoše u životu, nikakve veze; pa pošto je i veza sa ministrom, koji sedi daleko u Beogradu, gotovo problematična, nije neopravdana karakteristika jednog upravnog činovnika iz provincije, koji je rekao, da u provinciji vlada pored stranačkih poverenika još onoliko oligarha, koliko je ministara smatralo za potrebno da postave svoje delegate. Posledice ovakvog položaja lako je zamisliti¹⁾.

§ 17.

Pri ovakvom pravnom položaju, kada je pitanje o ustavnim temeljima sporno, kada ostali javnopravni poredak nudi neobičnu množinu najkrupnijih problema, a organizacija uprave, bilo centralne, bilo nižih upravnih vlasti, ovako neracionalna, kako je to u poslednjim §§-ima izloženo, javnopravni je položaj pojedinca veoma prekarnog značaja. Tome dolazi još ovo: pravo je samo tada u istini pravo, ako je zagarantovano, t. j. ako postoje u državi snage, koje osiguravaju, da se ovo, što je pravno propisano, i poštuje i izvršuje.

U modernoj pravnoj državi imaju — prema Jelineku — tri vrste garancija: socijalne, političke i pravne.

Socijalne garancije: vera, običaji socijalne prirode, izvesna harmonija interesa, mogu, i ako su najjače — samo u širokim konturama štitići pravni poredak.

Političke garancije, kao što su podela vlasti, parlamentarni sistem, dobro vaspitano i savesno činovništvo, takodjer nemaju ovakvog značaja, da bi se moglo njihovo dejstvo sa sigurnošću proračunati.

¹⁾ Priča se, da su u nekom gradu došla ovakva dva medju sobom nezavisna i samo svome ministru odgovorna oligarha coram publico u sukob, i da je jedan drugome zapretio — administrativnim brahijem! To bi bilo stati pa gledati! A han, odnosno predsednik provincijalne vlade, kome bi, kad bi se organizacija državne uprave zaista racionalno uredila, morali biti potčinjeni svi činovnici državne uprave u provinciji, on pak celokupnom ministarstvu, dozna je, šta se u zemlji događa, moguće 14 dana posle toga — u kafani. To je slika onog izvikanog „centralizma“, o kome je u poslednje vreme toliko govora.

Ali sa pravnim garancijama stvar je u našoj državi najlošija. Nemam tu u vidu administrativnu, finansijsku i parlamentarnu kontrolu, niti individualnu odgovornost javnih organa, nego samo jedan specifičan oblik pravne garancije: upravno pravosuđe.

„Upravno pravosuđe garantuje doista u prvoj vrsti pravni krug pojedinaca. Ali ono garantuje takodjer državni interes na izvršenju zakona po državnim organima i predstavlja s ovog gledišta završni kamen u zgradi onih državnih ustanova, kojima država sama garantuje izvršenje svoga pravnog poretka¹⁾“.

„U proširivanju pravosuđa na oblast javnog prava mora se videti jedan od najvažnijih napredaka u zgradi moderne države u toku 19. veka²⁾“.

Izuzev oblasti Kraljevine Srbije, za koju postoji Državni Savet kao administrativni i kompetentni sud po ugledu na francuski Conseil d'État, nemamo u ostalom, većem delu Kraljevstva upravnog pravosuđa.

Pored racionalne organizacije naše uprave morala bi biti naša prava zadaća, da stvorimo ustanovu upravnog pravosuđa za teritorije, gde je takvog pravosuđa slomom a.-u. monarhije nestalo, i da ga uvedemo tamo, gde ga do sada u opšte nije bilo.

Da li se to može učiniti obrazovanjem upravnosudskih senata u provincijama, ili proširenjem nadležnosti i popunjavanjem članova Državnog Saveta, sporedno je pitanje.

1) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, str. 358.

2) Isti, Allgemeine Staatslehre, str. 774.

V.

Racionalne osnove za privremeno uredjenje naše upravne organizacije.

§ 18.

Osećaj radosti pre godinu dana, radosti što smo skinuli tuđi jaram, što smo se mi Srbi, Hrvati i Slovenci, od uvek etnološki jedan narod, politički ujedinili, stvorili svoju suverenu državu, i tako zagospodarili u ovoj lepoj zemlji, koja je od uvek morala biti naša, taj je osećaj radosti u pogibeli, da se zameni osećajem nezadovoljstva. I to u najvećoj meri, zbog kaosa u našoj upravi. Naša takozvana unutrašnja kriza nije samo kriza parlamenta, ona ima svoj koren mnogo dublje, ona je kriza, koja već dira u fundamente državnog jedinstva, koje postavismo pre godinu dana.

Ako sada predjemo na pitanje, šta treba da preduzujemo, da izidjemo iz kaosa, kako treba da racionalno uredimo organizaciju naše uprave za ovo prelazno doba do Konstituante, moraju nas u tom voditi dva pogleda, jedan okrenut natrag, u prošlost, drugi upravljen napred, u budućnost.

Organizacija naše uprave u zemlji mora biti u skladu sa temeljnim činjenicama našeg državnog jedinstva, mora odgovarati faktima, da imamo jednu državu, jednu zakonodavnu vlast i jednu vladu za sve grane državne uprave. Ona se pak na drugoj strani mora izvršiti u takvom pravcu, da ima najvećeg izgleda, da postane — definitivna.

Da to nije laka stvar, nije potrebno naglašavati.

Naša politička javnost je zasićena parolama: centralizam, decentralizacija, samouprava, federalizam! Neću da ulazim u kritiku političkih stranaka i njihovog programa. Ali ipak je i za strogo pravničko shvaćanje potrebno, baviti se načelno o načinu našeg unutrašnjeg državnog uredjenja, onako kako se ono shvaća ovim rečima, ili — da govorim drukčije — treba iz njih izvesti pravno jezgro.

Kada se govori o centralističkom sistemu državne upravne organizacije, ima se obično u vidu način, kako je uređjena Francuska. Država je podeljena u veće administrativne jedinice (départemente), ovi u arrondissemente, a ovi opet u opštine, te je vodstvo svega javnog života koncentrisano u centralnoj vladi.

Decentralizacija je pravno istovetna sa samoupravom.

Federalizam traži, da se prizna pojedinim delovima države državni karakter, znači dakle savezu državu.

Centralistički sistem uprave može uspevati samo u sasvim homogenim državama, sa jednom kulturom, jednim jezikom, jednim pravnim poretkom. Sviju ovih pogodaba u našoj državi nema. Uprkos osećaju jedinstvenog poretka i narodnog jedinstva istorijski nas je razvitak međusobno otudjio koliko toliko kulturno, Slovence i u pogledu jezika. Različiti pravni poredak učinio je sa svoje strane, da moramo u državi, — sve do potpunog izjednačenja prava, — računati sa više teritorija kao pravnih jedinica. Ekonomski život je takodjer stvorio izvesne razlike, koje se ne mogu i ne smeju omalovažavati.

Ove razlike, —ostavljam na stranu svako istorijsko državno-pravno, plemensko i versko gledište —, dovoljno su jake, da smetaju čisto „centralističkoj“ organizaciji naše uprave¹⁾.

§ 19.

Drugi sistem je federalizam. Pošto smo jedinstvo države dokazali kao ustavni naš temelj, u koji nema ni sama Konstituenta prava da dira, nemamo razloga da se i dalje time bavimo. Toliko pažljivije moramo pretresati ono što se pojavljuje pod imenom decentralizacije ili samouprave.

Decentralizacija uprave sa nižim upravnim jedinicama, opštinama, srezovima i okruzima (županijama) tu nije u pitanju i neće po svoj prilici ni biti u samoj Konstituenti. Ovde se ide samo za decentralizacijom uprave sa većim (od okruga) upravnim jedinicama, oblastima, zemljama, provincijama. O ovakvoj decentralizaciji bilo je u poslednje vreme najviše govora. Ako spram ovom problemu

¹⁾ Upotrebom reči centralizam u ovome smislu pronisue i za pre u §-u 10. pokazani kaos u našoj upravi mešaju se pojmovi. Mislim, da je današnji kaos u našoj upravi „zasluga“, koja se ne sme beležiti na teret samo jednoj političkoj grupi, nego više ili manje svima odnosno izvesnom diletanizmu, kojim se vodi naša državna uprava.

hoćemo da zauzmemo pravedno stanovište, moramo razlikovati ono, što se traži kao privremeno uređenje, od onoga, što bi bilo tek problem za Konstituantu.

Pošto, kako je već izloženo, postoje već teritorije, zbog svog osobenog pravnog poretka, kao za sada najprirodnije upravne jedinice, i pošto smo „centralističku“ sadašnju organizaciju uprave kao neracionálnu odbacili, za privremeno uređenje naše uprave je samo u pitanju, da li je moguće putem decentralizacije uprave po postojećim jedinicama doći do povoljnog rezultata. Tu odmah vidimo, da o decentralizaciji u tehničkom smislu samouprave ne može biti govora, jer bi za ovo bilo potrebno načelno razgraničenje između državne i samoupravne sfere, problem sigurno najteži, koji će imati da rešava Konstituenta. O tome problemu docnije. Za ovakvo razgraničenje u ovom privremenom položaju nema osnove. Pa to se i ne traži. Traži se samo, da se naša državna uprava, naročito odnos centralne uprave prema provincijalnim upravama, i sama provincijalna uprava preustroji, postavi na druge temelje.

Da se ono što se traži, naziva decentralizacijom i samoupravom, ne sme nam smetati. Tačno jurističko izražavanje nije baš najbolja strana političara.

Traži se, da se u provincijama obrazuju provincijalne vlade iz stranačkih poverenika za pravosudje, prosvetu, poljoprivredu, unutrašnja dela, narodno zdravlje, saobraćaj, trgovinu i industriju, socijalnu politiku i finansije, dakle osim vojske i inostranih dela, za sve grane i struke državnog života i javne uprave. Poverenici bi imali stupiti na mesto ministarskih delegata. Time bi se u istini u nekoliko uprostilo stanje upravne organizacije u provincijama. Pošto ovi poverenici, preko predsednika provincijalne vlade, odnosno bana, imaju nekakvu međusobnu vezu, trebalo bi, da se važnije stvari u kolegiju rešavaju, pa bi se ovakav sastav vlade mogao takodjer s te strane priznati kao pozitivan korak na bolje. Ali poverenici su, kao što već samo ime kaže, eksponenti političkih stranaka, nekakvi ministri u malome, zbog toga medju sobom sasvim nezavisni, prema predsedništvu provincijske vlade stoje u odnosu pojedinih ministara prema predsedniku vlade, a sa nadležnim ministarstvom su vezani samo nekom maglenom kontrolom, za koju bi trebalo tek stvoriti pravnu podlogu i organe.

Mesto oligarhije ministarskih delegata oligarhija poverenika u lošijoj formi. Već u centralnoj vladi je tesko održati jedinstvo

načela vladanja i uprave, i često su odredbe jednog ministra u sukobu sa propisima drugog. U povereničkim vladama bi se ovo prenelo i u područnu upravu provincija.

Povereničke vlade imale su u prvo doba revolucije svoj *raison d'être*, bile su političkom nuždom postale oblik vlade, da se održi kontinuitet državne vlasti i obezbedi red i mir u zemlji. Posle obrazovanja centralne vlade nema za njih mesta u organizaciji uprave, one su u opreci sa načelom ministarske odgovornosti, postale su anahronizmom, koji treba da se što pre zameni racionalnijim tipom.

§ 20.

Time, što odbacujemo za privremenu organizaciju naše uprave sistem decentralizacije po načinu povereničkih vlada, nismo odbacili zdravo jezgro, što se nalazi u zahtevima, koji se pojavljuju pod imenom decentralizacije.

Ovo jezgro leži u tome, da se kompetencija centralne vlade, načelno obuhvatajući sve, što spada u javnu upravu, prilagodi faktičkim odnosima, da centralna vlada respektuje teritorije sa osobenim pravnim poretom kao administrativne jedinice, da u tim jedinicama (provincijama) koncentriše državnu upravu, a sebi zadrži samo nadzor i odluke u načelnim, za celokupnost važnim pitanjima.

Ovakav sistem javne uprave nema ništa zajedničkog sa decentralizacijom u smislu samouprave, nije zbog toga u opreci sa ustavnim temeljima naše jedinstvene države, omogućava odgovornost centralne vlade i vodi računa o postojećoj različnosti pravnog poretka u državi.

To je sistem *dekoncentracije*.

Dekoncentracija je pojam iz francuskog administrativnog prava¹⁾.

Po zakonu od 22. decembra 1789 postavljeni su na čelu departementa direktori, koje je zamenio po zakonu od 28. pluviose godine III institut prefekata, koji i sada još postoji. Ovi direktori, odnosno prefekti nisu imali gotovo nikakve samostalnosti u svome radu. Dužnost im beše, da za svaku svoju odluku traže odobrenje šefa administrativne vlasti. Posledica ove potrebe ministarskog odobrenja i za najsitnije stvari beše stanje u upravi, protiv kojega se je podiglo

¹⁾ Vide Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, str. 280.

opšte nezadovoljstvo. Vlada je vodila o tome računa sa dva dekreta od 25. marta 1852 i od 13. aprila 1861. Ovim dekretima, koje je carska vlada nazivala „*décrets de décentralisation*“, ustanovio se, ne dirajući u načelo postavljeno zakonom od 22. decembra 1789, da mogu prefekti rešavati o poimence nabrojanim slučajevima i materijama, ne tražeći aprobacije ministarstva, dakle sasvim samostalno i konačno.

Državnopravna znanost je kasnije istaknuvši, da je ime *décrets de décentralisation* pogrešno, pošto nije prenetu upravna vlast na samoupravna tela, dala ovim dekretima ime „*décrets de déconcentration*“.

„Dekoncentracijom se ublažava sistem centralizacije, jer se povećava samostalnost jednog lokalnog, i ako inače državnog organa, i stvara jača mogućnost da se državna uprava, i ako centralizovana, prilagodi lokalnim potrebama“¹⁾.

Primenjujući sistem dekoncentracije na prilike u našoj državi, treba dakle, da se povereničke vlade u Zagrebu, Sarajevu, Ljubljani i Splitu zamene guvernerima — u Hrvatskoj može se ostati kod naziva ban.

Ali isto tako treba da se i Vojvodina, teritorija kraljevine Srbije, Crna Gora i Stara Srbija i Makedonija obrazuju kao osobeni guvernamenti sa guvernerima na čelu.

Guverneri, koje imenuje Kralj na predlog Ministarskog Saveta, državni su činovnici, najviši predstavnici državne vlasti u teritoriji, podređeni i za upravu zemlje odgovorni centralnoj vladi. Guvernerima se moraju opet podvrći sve niže vlasti, te odpadnu samostalna odeljenja ministarstva, takozvani delegati, i centralna vlada može poslovati samo preko guvernera. Jedino pravosuđe, vojska i uprava onih grana, koje imaju značaj državnog poduzeća, kao uprava državnih železnica i nadzor nad privatnim železnicama, šume i rude, uključno državni domeni, pošta, spoljna trgovina, treba da se neposredno podrede centralnoj vladi, a upravi finansija može se putem obrazovanja osobenih finansijskih direkcija, u čisto finansijskim pitanjima, dati direktna veza sa ministarstvom finansija.

Već sadašnje organizacione poteškoće centralne vlade traže kategorički, da se ona bavi što manje detaljnom upravom, nego da vrši

¹⁾ Slobod. Jovanović, Osnovi pravne teritorije o državi, str. 309.

samo nadzor i da daje opšte direktive. Zbog toga treba da se izvrši dekoncentracija uprave po napred navedenom francuskom primeru i da se in principio prizna odlukama provincijalnih vlada karakter nečeg definitivnog ili izvršnog. Rešenjem Ministarskog Saveta može se, u cilju održanja što većeg jedinstva u upravi i zbližavanja pojedinih teritorija, od slučaja do slučaja ustanoviti, da je za stvari od osobito važnog značaja potrebno prethodno odobrenje nadležnog ministra.

Ovakvim obrazovanjem provincijalne državne uprave postiglo bi se:

1) da se u ovome privremenom stadiju do Konstituante dira što manje u posebni pravni poredak provincija kao istorijski tvorina;

2) da se samostalnost provincijalne uprave dovede u sklad sa državnim jedinstvom i odgovornošću centralne vlade prema Narodnome Predstavništvu;

3) da se može već sada putem ustanovljenja naročitih senata kod apelacionih sudova u svim provincijama uvesti upravno pravosuđe, bez kojeg nema moderne pravne države;

4) da povratimo u činovničkoj hierarhiji opet red i osećaj pravičnosti, bez kojega nema osećaja dužnosti i odgovornosti;

5) da održimo u unutrašnjem razvoju naše države onaj pravac, koji, sudeći po programima pojedinih političkih grupa, i po ozbiljnim glasovima u štampi, žele iskreni prijatelji našeg državnog jedinstva, da vodi Konstituantu kod definitivne organizacije naše države.

VI.

Glavni problemi Konstituante.

§ 21.

U granicama, koje smo u delu II. §-a 8 izneli kao ustavne temelje naše države, imaće Konstituanta, pored drugih manje važnih stvari, da reši glavno pitanje: organizaciju zakonodavne vlasti i organizaciju uprave.

Sto se zakonodavne vlasti tiče, sastoji se problem u tome, da li ona dopušta pored jednog Narodnog Predstavništva za celu državu još i zakonodavna tela za oblasti ili provincije i u kakvom odnosu bi bila ova zakonodavna tela prema Narodnom Predstavništvu, dalje u tome, na koji način da se obrazuje Narodno Predstavništvo, da li ostanemo kod jednog samo doma ili da se odlučimo za dvodomni sistem.

Pitanje jednog ili dvaju domova ozbiljno se je pretresalo i u našoj užoj literaturi i publicistici. Spominjem tu samo Geršičevu raspravu „Gornji dom“ u „Radu“ 1881, prvu teorijsku raspravu o dvodomnom sistemu u jugoslovenskoj književnosti, onda veoma instruktivnu raspravu profesora Slobodana Jovanovića¹⁾ i članke Stojana Protića u Samoupravi.

Načelne averzije protiv gornjeg doma, koja je postojala u bivšoj Austriji i Ugarskoj, kod nas nema, iz prostog razloga, što u većem delu države plemstva u opšte nije bilo, a tamo, gde je pre rata postojalo, demokratizacija života oduzela mu je škodljiv utecaj.

Isti razlozi, koje Slobodan Jovanović u pomenutoj raspravi navodi za gornji dom za Kraljevinu Srbiju, postoje i za naše Kraljevstvo. Neka mi se dopusti da citiram: „... mi smatramo gornji dom za jednu potrebnu ustanovu. Pre svega iz jednog opšteg razloga, — zato što je i on jedan od sastavaka predstavničke i parlamentarne vlade...“

¹⁾ Dvodomni sistem, Političke i pravne rasprave, druga sveska.

Pored tog opšteg razloga ima jedan specijalan... opasnost od skupštinske sveinoći zbog nevisokog intelektualnog i moralnog stupnja naših skupština. U njima pretežu ljudi sa sela sa uskim lokalnim horizontom...

Državna je ideja kod tih ljudi slabo razvijena. Oni opšti interesi, koji se uzdižu iznad interesa opštinskih, sreskih, okružnih, izgledaju im prazna apstrakcija... Takva se skupština ne može ostaviti jedinom vlašću u zemlji. Pored nje mora se ustanoviti jedna druga skupština, koja će biti sposobnija, da svoju pažnju usredredi na državne interese... Ni s moralnim stupnjem naših skupština nije bolje. Naše su skupštine zaražene partijskim fanatizmom... postoji jedan naročiti, partijski moral; partijski cilj osveštava svako sredstvo; čak i državni interesi dolaze posle partijskih... partijska vlada narodne skupštine nesme se ostaviti bez ikakva nadzora; njoj se mora nasuprot staviti jedno telo, koje neće biti zaraženo njenim fanatizmom¹⁾“.

Ovim rečima dodao bi samo još i to, da je ovaj niski nivo predstavnštva, koje je izašlo iz opštih izbora, u prvoj vrsti posledica toga, na kakav se način vrši izborna borba. Ko nema vauredno debelu kožu za političku borbu, ne kandiduje, ne ulazi u tu borbu, i tako ostaju ljudi od najvećeg iskustva i znanja van političkog života, a vodstvo prelazi na — demagoge.

Ovo nam mora biti putokaz, kako da se sastavi gornji dom. Za osnovu biranja uzeli se zajednički interesi pojedinih zvanja ili veće upravne jedinice (okruzi), na svaki način je potrebno, da članovi gornjeg doma budu birani *indirektnim* izborima.

Kad već izgleda, da prodire za donji dom sistem proporcionalni, dakle političko opredeljenje, bilo bi najpravednije, da se za gornji dom usvoji kombinovani sistem, te bi se polovina birala po okruzima, iz lokalnih predstavnštva, a druga polovina uzimala iz socijalnih grupa (trgovaca, industrijalaca, zanatlija, zemljoradnika, veroizpovednih tela, univerziteta, akademija, viših sudova), iz kojih se narod u stvari sastoji²⁾.

¹⁾ Str. 216 i sl.

²⁾ Interesantan kompromis između „centralista“ i „federalista“ predviđao je projekat ustava kromeriškog ustavnog odbora 1848/49, po kojem se sastavlja Dolnji Dom iz poslanika cele države, Gornji Dom pak iz predstavnika provincija (Länderkammer).

§ 22.

Pitanje, da li se pored centralnog parlamenta može dopustiti egzistencija i drugih zakonodavnih tela za oblasti ili provincije, zavisi od toga, da li prilike u našoj državi traže podelu zemlje na upravne jedinice, koje bi stajale između okružne i centralne upravne vlasti.

I ako bi bili u stanju, da u najkraćem vremenu izjednačimo pravni poredak u celoj državi, ako dalje potpuno apstrahujemo svako istorijsko i plemensko gledište, ostaju još vazda velike kulturne, privredne (ekonomske) i druge razlike, koje traže, da se o njima vodi račun; na kraju krajeva imamo pred sobom jednu veliku državu sa blizu 13 milijuna duša; ovakvom državom ne može se upravljati iz jedne centrale samo preko okružnih vlasti.

Podela zemlje na provincije po čisto racionalnim pogledima pruža nam se sama, ako samo pogledamo na kartu: postoje tu jasni kulturni centri: Ljubljana za Sloveniju, Zagreb za Hrvatsku i veći deo Slavonije, Novi Sad ili Subotica za Vojvodinu (sa Sremom), Sarajevo za Bosnu, Mostar za Hercegovinu i Crnu Goru, Beograd za Srbiju, Skoplje za Staru Srbiju i Makedoniju, i Split za naše Primorje od Pulja do Bara¹⁾.

Nije u apsolutnoj opreci sa državnim jedinstvom, ako je potreba, da se za ovih osam provincija, u koje mora da se podeli država, predvide osobena zakonodavna tela, ili jednom reči, o čemu se do sada mnogo govorilo, da im se da *autonomija*. Nije baš potrebno, da se zato služimo argumentima političkoga federalizma. Ovo načelno odklanjamo. Ali ipak bi se moglo opravdano kazati, da treba o posebnostima pojedinih provincija voditi i kod zakonodavstva računa, i da se centralni parlament oslobodi od stvari čisto partikularnog karaktera.

Ako bi pak došlo do izvesne autonomije provincija, onda je bezuvjetno potrebno, da se time ne povredi državno jedinstvo i celokupni interesi države. Zakonodavna kompetencija provincijalnih sabora morala bi biti podređena centralnom zakonodavstvu tako, da se ograničava samo na stvari, koje ne prelaze potrebe, opravdane posebnostima pojedinih provincija, da centralno zakonodavno telo

¹⁾ Od prilike istu podelu predlaže Milan Marjanović u „Obnovi“ od 20. sept. 1919., odnosno u zborniku „Obnova“, Valparaiso, Chile, nov. 1918. U zanimljivim člancima dr. Hinkovića u „Obzoru“ nalazimo isto gledište.

može u slučaju osobene potrebe i ove stvari uzeti u svoje rešavanje, i da u slučaju konkurencije ima uvek prvenstvo zakonski propis centralne zakonodavne vlasti. Tim načelnim rečima nećemo da se misli, da plediramo za provincionalnu autonomiju. Rezultati, koje smo imali priliku da opazimo u bivšoj Austriji, gde je pored državnog veća postojalo još 17 provincijalnih sabora, nisu takvi, da bi se mi mogli ugrijati za ovakvo uredjenje zakonodavne vlasti.

Ipak nam se čini potrebno ovo načelno istaknuti, a to s razloga, što se mogu čuti i čitati mišljenja, kao da je izvesna autonomija (u smislu zakonodavstva) u opreci sa jedinstvom države i da se, ako se ona odriče, može sa isto toliko opravdanja zahtevati autonomija uprave ili samouprava provincija.

§ 23.

Samouprava je pojam engleskog porekla. Englezu je oblik uprave *Selfgovernment*, na čijem vrhu stoji parlament.

Nije ovde mesto za šire izlaganje engleske samouprave¹⁾.

Kao svuda, gde se pokušava jednu u jednoj zemlji izraslu i razvijenu stvar, prenetu u drugu zemlju, drugu klimu, tako je bilo i kod engleske samouprave na kontinentu: prenelo se ime, ali pod istim imenom razvio se jedan čisto drugi pojam, više političkog nego pravnog sadržaja. Usprkos ogromnoj teško savladivoj literaturi ovaj pojam nije još ni danas tačno odredjen, te Otto Mayer²⁾ kaže još god. 1917., da je pravna nauka u pojmu „samouprave“ doživela „wenig Freude“ i da je nekorisno diskutovati o tome, šta se može imenovati samoupravom, a šta ne. I ko proštudira Hatschekovu monografiju: „Die Selbstverwaltung in ihrer politischen und juristischen Bedeutung“, nije mnogo u boljem položaju nego pre toga usprkos nameri pisca, da svojom študijom „povuče iudicium finium

¹⁾ Ko hoće, da dobije detaljnu sliku engleske samouprave, neka čita dela: Redlich, *Die englische Lokalverwaltung*, Hatschek, *Englisches Staatsrecht*.

Da li će biti slika tačna, ostaje još uvek pitanje, jer je engleska upravna organizacija specijum, koji se može samo u zemlji, gde postoji, študirati i iz istorijskog razvoja državnog života razumeti.

Ono što je pisao Gneist u drugoj polovini 19. veka o engleskoj samoupravi, pokazalo se prema Redlichovoj iscrpnoj študiji kao „zastarelo“. O rezultatima Redlichovih studija piše opet Hatschek l. c. str. 410—411, da su „Schönfärberei“.

²⁾ *Deutsches Verwaltungsrecht* II, str. 642.

regendorum između političkog i pravnog tumačenja pojma samouprave“. Za političko razumevanje samouprave vide Gumplowicz, *Allgemeines Staatsrecht* str. 298 i sl.

Ove napomene neka opomenu one političare, koji u poslednje vreme pišu onako suvereno o problemu samouprave u dnevnim listovima, kao da u pojmu samouprave nema ničega neosporenog.

Kao što je već istaknuto, ovde nije u pitanju samouprava opština, srezova i okruga, ma da će biti i tu za Konstituantu mnogo što šta za rešavanje. Ovde se cilja samo na samoupravu „većih jedinica“, oblasti, provincija, teritorija ili zemalja, ili kako se hoće da ih imenujemo.

Obično u kontinentalnoj pravnoj terminologiji samouprava znači pre svega jednu suprotnost prema državnoj upravi. Država ostavlja u samoupravnim oblastima javnu upravu ili bar izvesne grane njene samome narodu, koji je organizovan u upravna tela; država abdicira na upravu javnih stvari preko svojih organa potčinjenih centralnoj vladi, i ostavlja ju oblasnim korporacijama, koji ju vrše kao interesenti preko svojih izabranih organa, a sama država zadržava za sebe samo pravo kontrole, nadzora nad samoupravnim organima¹⁾.

Osnovna je tu ideja, da se oblast, koja ima samoupravu, sama stara za sredstva, koja su joj potrebna za vršenje uprave, te se može i kazati, da samouprava znači: upravljati u užim krugovima u državi osobene stvari osobenim sredstvima.

U opštinama je to do sada išlo kako tako. U srezovima i okruzima već se pojavljuje problem odnosa između državne uprave i samouprave u ozbiljnijoj formi. A što se tiče samouprave većih jedinica, oblasti ili provincija, dobija tu problem odnosa između države i samoupravnog tela karakter osnovnog problema države.

Veće jedinice, oblasti, provincije kao samoupravna tela jesu država u državi. Provincijalna je samouprava negacija državnog jedinstva. Nema jedinstvene države, gde bi javna uprava u većim jedinicama bila u rukama samoupravnih organa. Ode imaju pro-

¹⁾ Hauriou l. c. sl. 171. „La décentralisation administrative (samouprava) qui constitue le contrepoint de la centralisation, consiste en la création de centres d'administration publique autonomes où la nomination des agents provient du corps électoral de la conscription et où ces agents forment des agences collectives ou des assemblées“.

vincije izvesnu samoupravu, to je ostatak istorijske borbe za javnu vlast u državi. Provincije su fragmenti bivših država ili pak počeci raspada jedinstvene države, federalizacije.

Javna uprava je danas u doba najšire socijalizacije stvar, koju ni jedna država ne može pustiti iz ruku. Ona bi se time odrekla uslova svoga života. A javna uprava je za državni život u toliko važnija, u koliko je veća oblast, čiji su interesi u pitanju. U provincijalnoj samoupravi, koja bi obuhvatala veći deo bitnih grana javne uprave, u jedinstvenoj državi nema mesta.

§ 24.

Pošto smo izložili, da bi abdikacija državne vlasti u pogledu uprave bitnih grana javnog života u provincijama bila u opreci sa državnim jedinstvom, potrebno je još pretresti pitanje, ne bi li bilo zgodno, da se bar stvari, koje nisu od bitnog značaja za celokupnost, koje tangiraju u prvoj vrsti samo dotične oblasti, ostave samoupravnim organima pojedinih oblasti.

Praktične pokušaje ovakve samouprave imali smo u bivšoj austro-ugarskoj monarhiji. Rezultati su više ili manje poznati. Koga to zanima, neka čita mišljenja sveučilišnih profesora sviju sveučilišta, sakupljena god. 1916. — posle 50 godina provincijalne samouprave, — u uglednoj reviji za javno pravo: „Österr. Zeitschrift für öffentliches Recht“, i izdata u zasebnoj svesci: Länderautonomie.

Pod imenom „Doppelverwaltung“ poznata mana nije još najlošija strana ovog sistema. Kardinalno je pitanje, da li je u opšte moguće odvojiti u javnoj upravi stvari, koje tangiraju samo provincije, od stvari opšteg državnog interesa. Sva javna uprava je po svojoj bitnosti jedna, i utvrđenih granica između državne uprave i samouprave nema. „Težnja samoupravnih tela za samoupravnom sferom slobodnom od države, spada u doktrine iz prve polovine minulog veka, koje dandanas ni jedan naučno obrazovani praktično iskusan čovek ne uzima ozbiljno“¹⁾.

Samouprava pak i bez obzira na pomenute teškoće u kompetencijama nije takva, da bi se morala po svaku cenu tražiti. Doba kada je samouprava nastupila kao nekakav Schlagwort na kontinentu, bilo je doba liberalizma sa svojim predrasudama protiv države, njene uprave i njenih organa.

¹⁾ Rauchberg, Länderautonomie, str. 147.

„Bežalo se“, kao što to kaže najbolji komentator austrijske samouprave, prof. Brockhausen „od nepoznatih zala ka neoprobanim lekovima“²⁾. U toku vremena postalo je sve drukčije, svuda a ne samo u Austriji.

Jačanjem dužnosti javne uprave postala je i za samoupravna tela potreba za stručnim činovnicima po zvanju, koji su za kratko vreme potisnuli u pozadinu počasne organe, koji su u početku pretezali. Pored državne birokracije nastupila je birokracija samoupravna, s jedinom razlikom, što je u vršenju svoje službe ona bila još više zavisna od političkih utecaja, još više partizanska od državne, te dobar poznavalac samouprave, prof. Tezner, negde opravdano kaže: „Samouprava ima pred državnom upravom samo jedno pred sobom: bestidnost“. Ovaj je razvoj samouprave svuda, gde ona nije bila od početka u uskoj vezi sa državnom upravom, kao n. pr. u Srbiji, Pruskoj, prouzrokovao tendenciju: naitrag ka državnoj upravi!³⁾.

U samoj Engleskoj proživio je sistem samouprave mnoge izmene u smislu ove tendencije⁴⁾.

Danas nije problem samouprave u tome, da se u što većim jedinicama i što više javne uprave oduzme od državnih organa i prenese na samoupravna tela, nego u tome, da se državna uprava organski veže sa samoupravom, da se dodje do jednostavne javne uprave. Ovaj postulat pak je moguće postići samo na taj način, ako je sva javna uprava načelno u rukama državnih organa, a da se važnije stvari, a naročito stvari, koje tangiraju finansijsku stranu samoupravnih tela, pretresaju i rešavaju u kolegiju samoupravnih organa pod predsedništvom šefa državne upravne vlasti.

U ovom obliku, koji je za sresku i okružnu samoupravu *conditio sine qua non*, može se primiti samouprava i za veće jedinice, u koje se mora naša država podeliti.

Interesantan pokušaj ovakve upravne organizacije iz prvog doba ustavnog života na kontinentu jeste nacrt ustava, koji je zaključio Ustavni Odbor god. 1848./49. u Kromerizu.⁴⁾ Interesantan

¹⁾ Länderautonomie, str. 12.

²⁾ Vide Hauriou l. c. Préface, str. X. Hauriou, pre rata izričiti zastupnik decentralizacije, polaže ovde (god. 1919.) konfiteor za centralizam!

³⁾ Jellinek, Allgemeine Staatslehre, str. 616.

⁴⁾ Anton Springer, Protokolle des Verfassungsanschlusses im Österr. Reichstage, 1848—1849.

ne samo zbog toga, što je za ovo doba lep dokumenat uvidjavnosti tadašnjih parlamentaraca, nego i zbog toga, što predstavlja na osnovi stvarnih debata dobiven kompromis između centralista i federalista. Za uredjenje naše države mogli bi mnogo što šta iz ovog rada da naučimo.

§ 25.

Moderna država se karakteriše po tome, što državljani saraduju na stvaranju državne volje (zakonodajstvo), što oni saraduju kod izvršenja javnih zadaća (uprave) u samoupravi i što su njihova prava zaštićena u upravnom pravosuđju.

Kako samouprava, tako je i pojam upravnog pravosuđja karakteristika moderne, pravne države. U doba pre modernog konstitucionalizma tražimo uzalud ono, što nazivamo upravno pravosuđje¹⁾. Ono što ranije, pre-doba apsolutizma u evropskim državama ima neke sličnosti sa upravnim pravosuđjem, nije ono, što se kao upravno pravosuđje pojavilo posle francuske revolucije.

Francuski Conseil d'Etat, pre revolucije savetodavni kolegijum kraljevske vlade, dobio je u ustavu od 22. Frimaire VIII. značaj nezavisnog suda od vlade. Le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en matière Contentieuse administrative et sur les demandes d'annulations pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives" (Tit. II, 9. cit.). Za sporne administrativne stvari u nižim instancijama obrazovani su zakonom od 28 pluviôse VIII. Conseils de préfecture.

U ostalim evropskim državama, — Engleska tu ne dolazi u obzir, ona ima svoj poseban pravni život — tražio se najpre lek protiv kršenja prava po upravnim organima kod civilnih sudova. U ustavima nalazi se svuda clausula generalis: za svaku povredu prava može se žaliti sudu²⁾.

U ustavu Wirtenberške od god. 1836. nalazimo prvi put predvidjen jedan po francuskom uzoru obrazovan administrativni sud (Geheimer Rat).

Tek od god. 1860. podiže se svuda vehementan pokret za upravno pravosuđje: 1863. Badenska, 1872./1875. Pruska, 1875.

¹⁾ Print. Tezner, Geschichte der Verwaltungsrechtspflege in Österreich. Grünhuts Zeitschrift, br. 24, str. 459 i sl., Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I, str. 133 i sl.

²⁾ Vide čl. 25. srpskog ustava.

god. Austrija¹⁾. U Srbiji dobije Državni Savet Ustavom od 1869. god. značaj nekakvog upravnog suda, ali njegova rešenja nisu bila nikada konačna i njegovi članovi nisu imali zagarantovanu nezavisnost. Tek ustavom od 1888. god. dobijaju njegovi člani nezavisan položaj i njegove odluke postaju obavezne za ministre. Ustav od 1901. god. reguliše njegove sudske funkcije na mnogo široj osnovi nego dotle. U Ustavu od 1903. ostalo se pri tome²⁾.

Ugarska je dobila upravno pravosuđje tek god. 1896. zak. čl. 26. Pre toga postojao je samo za finansijske sporove najviši finansijski sud.

U Hrvatskoj i Slavoniji za njenu autonomnu upravu nema upravnog pravosuđja, dok je za neke sa Ugarskom zajedničke upravne grane (železnice, porezne i taksne stvari) vršio upravno pravosuđje upravni sud u Budimpešti (§ 158 z. čl. 26. 96).

U Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori nije do sada postojalo upravno pravosuđje.

Temeljna je ideja upravnog pravosuđja pravna zaštita pojedinaca u njihovim odnosima prema javnim vlastima. Ova ideja, toliko stara, koliko država i pravo, dobila je, kako vidimo, u modernoj državi izraza u dva tipa, odnosno sistema: u francuskom, kome sleduju austrijski, ugarski, srpski, i u pruskom, kome je više ili manje blizu uredjenje u drugim nemačkim državama.

Prema prvome glavno je zaštita *subjektivnog* javnog prava nezavisnim najvišim specijalnim sudom, čije odluke su obavezne za upravnu vlast, prema drugom je glavno, da se zaštiti *objektivno* pravo u upravnom postupku sa izvesnim garancijama sudskog postupka³⁾. A pošto i po ovom sistemu odlučuje isključivo u poslednjoj instanciji kao sudski organ obrazovani viši administrativni sud (Oberverwaltungsgericht), nema između oba sistema stvarno velike razlike.

Za uredjenje upravnog pravosuđja u našoj državi dolazi pre svega u pitanje, da li karakter naše države traži jedan jedinstveni upravni sud, ili se može za svako veće administrativno telo (provinciju) obrazovati osoben viši administrativni sud, i da se u cilju jednoobrazne judikature predvidi kakav osrednji evidencioni biro.

¹⁾ Lemayer, Begriff des Rechtsschutzes im öff. Recht (Verwaltungsgerichtsbarkeit), Tezner, Theorien der Verwaltungsrechtspflege, Verwaltungsarchiv, str. 3, 1900.

²⁾ Kosta Kumandi, Administrativno pravo, str. 43 i sl.

³⁾ Otto Mayer l. c. str. 124 i sl.

Zavisno je to od upravne organizacije; ako dodjemo do racionalne organske veze izmedju državne uprave i samouprave te se važnije upravne stvari rešavaju kolegijalno bar kod provincijalnih upravnih vlasti, držim da se možemo mirno odlučiti za jedinstveni upravni sud.

Glavno je pri svemu tome, da je njegova organizacija i njegov autoritet takav, da ga respektuje vlada i da ima narod u nj svoje opravdano poverenje¹⁾. Samo onda biće on za nas veliki čuvar prava i pravednosti, kao što je za Francuze njihov Conseil d'Etat, „à la fois la science et la conscience morale administrative“²⁾.

¹⁾ Laun, Das freie Ermessen und seine Grenzen, i moja rasprava, Upravno pravosuđe, Veda 1911.

²⁾ Hauriou l. c. 268.

II.

Ženevski ugovor.

A.

Z a p i s n i k

konferencije, držane od 6. do 9. novembra 1918 u Ženevi, Hôtel National.

Prisutni 1) U ime Kraljevske Srpske Vlade g. ministar predsednik i ministar inostranih dela g. Nikola Pašić.

2) Predstavnici parlamentarnih grupa Srpske Narodne Skupštine, gg. Drašković, Marinković i Trifković.

3) U zastupstvu Narodnog Veća u Zagrebu: predsednik dr. Korošec i s njim gg. dr. Melko Čingrija i dr. Žerjav.

4) U zastupstvu Jugoslovenskog Komiteta u Londonu predsednik dr. Ante Trumbić i gg. dr. Gregorin, Vasiljević (6. i 7.), Nikola Stojanović (7. po podne, 8. i 9. novembra), Banjanin 9. novembra 1918.

Debata, u kojoj učestvuju svi prisutni, tiče se ovih pitanja:

1) Priznanje Narodnog Veća u Zagrebu kao reprezentanta i vlade SHS u bivšoj monarhiji;

2) stvaranje zajedničkih organa države SHS;

3) protest protiv okupacije našeg područja od strane italijanske vojske;

4) odnosi prema Crnoj Gori.

I.

Zaključuje se, da Kraljevina Srbija priznaje Narodno Veće kao reprezentanta i vladu i to sve u smislu rezolucije Narodnog Veća od 3. novembra 1918. Ovo priznanje odmah je provedeno no-
tom, koju je g. Pašić kao predsednik Ministarstva i Ministar inostranih dela Kraljevine Srbije upravo dr. Korošcu, predsedniku Narodnog Veća u Zagrebu, i vladama Engleske, Francuske, Italije i Sjedinjenih Država.

Ali je naš narod dočekao čas, kad nije više osamljen u svojoj borbi. Borba, koju je nemački militarizam nametnuo Rusiji, Francuskoj i Engleskoj za odbranu njihove časti i slobode i slobode nezavisnosti malih država, pretvorila se u borbu za slobodu sveta, za pobjedu prava nad silom. Svi narodi, koji ljube slobodu i nezavisnost, udružili su se, da se zajednički brane, da po cenu svih žrtava spase civilizaciju i slobodu, da stvore nov međunarodni poredak, zasnovan na pravdi i slobodi svakoga naroda, da se sam opredjeljuje i sam osniva svoj državni i nezavisni život, te da se na taj način zasnuje nov, miran i trajan period razvitka i napredka čovečanstva, i obezbedi svet za večita vremena od ovakve katastrofe, što je prouzrokovala osvajačka žedj nemačkog imperijalizma.

Plemenitoj Francuskoj, koja je proklamovala princip slobode naroda, i slobodnoj Engleskoj, pridružiše se velika američka Republika i nova slobodna i demokratska Rusija, da u svojim manifestima objave pobjedu slobode i demokratije, kao glavni cilj rata, a načelo slobodnog samoopredjeljenja naroda, kao osnovni princip novoga međunarodnog poretka.

Naš troimeni narod, koji je najviše stradao od grube sile i nepravde, koji je za svoje pravo slobodnog samoopredjeljenja podneo najveće žrtve, prihvatio je sa oduševljenjem taj uzvišeni princip kao glavni cilj ove strašne borbe, u koju je gurnulo ceo svet nepoštovanje prava samoopredjeljenja naroda.

I autorizovani predstavnici Srba, Hrvata i Slovenaca, konstatujući da je jedini i neodstupni zahtev našeg naroda zahtev, koji on postavlja na osnovu načela slobodnog samoopredjeljenja naroda, da bude potpuno oslobođen svakog tuđinskog ropstva i ujedinjen u jednoj slobodnoj, nacionalnoj i nezavisnoj državi, složili su se, da ta njihova zajednička država bude zasnovana na ovim modernim i demokratskim principima:

1) Država Srba, Hrvata i Slovenaca, poznatih i pod imenom južnih Slovena ili Jugoslovena, biće slobodna, nezavisna Kraljevina s jedinstvenom teritorijom i jedinstvenim državljanstvom. Ona će biti ustavna, demokratska i parlamentarna monarhija na čelu sa dinastijom Karadjordjevića, koja je dala dokaza, da se s idejama i osećajima ne dvoji od naroda i narodnu slobodu i volju stavlja vrh svega.

2) Država ova zvaće se: *Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca*. A vladalac: *Kralj Srba, Hrvata i Slovenaca*.

3) Ona će imati jedan državni grb, jednu državnu zastavu i jednu krunu. Ovi državni emblemi biće sastavljeni iz naših sadanjih, posebnih emblema. Državna celina obeležavaće se državnim grbom i državnom zastavom.

Državna zastava, kao simbol jedinstva, istaće se na svima nadležstvima Kraljevine.

4) Posebne zastave, srpska, hrvatska i slovenačka, ravnopravne su i mogu se isticati i slobodno upotrebljavati u svima prilikama. I grbovi posebni mogu se isto tako upotrebljavati slobodno u svima prilikama.

5) Sva tri narodna imena: Srbi, Hrvati i Slovenci, potpuno su ravnopravna na celoj teritoriji Kraljevine, i svako ih može slobodno upotrebljavati u svima prilikama javnog života i kod svih vlasti.

6) Obe azbuke, ćirilica i latinica, takodjer su potpuno ravnopravne i svako ih slobodno može upotrebljavati na celoj teritoriji Kraljevine. Sve državne i samoupravne vlasti dužne su i u pravu upotrebljavati i jednu i drugu azbuku, saobražavajući se u tome želji građana.

7) Sve priznate veroizpovedi vršice se slobodno i javno. Pravoslavna, rimokatolička i muhamedanska veroizpoved, koje su po broju sledbenika najjače u našem narodu, biće jednake i ravnopravne prema državi.

Na osnovu ovih principa zakonodavac će se starati, da se čuva i održava konfesionalni mir, koji odgovara duhu i prošlosti celokupnog našeg naroda.

9) Kalendar treba što skorije izjednačiti.

10) Teritorija Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca obuhvata svu onu teritoriju, na kojoj živi naš troimeni narod u kompaktnoj i neprekidnoj masi, i ona se bez povrede životnih interesa celine ne bi smela klanjiti.

Naš narod ne traži ništa tuđe: on traži samo svoje i želi, da se sav, kao jedna celina, oslobodi i ujedini. I za to, on, svesno i odlučno, isključuje svako delimično rešenje svoga narodnog oslobodjenja i ujedinjenja. Naš narod postavlja kao jednu nerazdvojnu celinu problem svoga oslobodjenja od Austro-Ugarske i njegovog ujedinjenja sa Srbijom i Crnom Gorom u jednu državu.

Po načelu slobodnog narodnog samoopredeljenja ni jedan deo ove celine ne može se pravično odvojiti i prisajediniti drugoj kojoj državi bez pristanka samoga naroda.

11) Jadransko More, u interesu slobode i ravnopravnosti svih naroda, biće slobodno i otvoreno svima i svakome.

12) Svi građani (državljeni) na celoj teritoriji jednaki su i ravnopravni prema državi i pred zakonom.

13) Izborno pravo za izbor narodnih poslanika za Narodno Predstavništvo, kao i izborno pravo za opštine i druge upravne jedinice, jednako je i opšte, i vršiće se neposrednim i tajnim glasanjem po opštinama.

14) Ustav, koji će posle zaključenja mira doneti Ustavotvorna Skupština, izabrana na osnovi opšteg i jednakog, neposrednog i tajnog prava glasa, biće osnova celom državnom životu, izvor i utoka svih vlasti i prava i po njemu će se uređivati celokupni državni život.

Ustav će biti narodu i mogućnost, da razvija svoje posebne energije u samoupravnim jedinicama, obeleženim prirodnim, socijalnim i ekonomskim prilikama.

Ustav se ima primiti, u celini, u Ustavotvornoj Skupštini brojno kvalifikovanom većinom.

I Ustav i drugi zakoni, koje bude donela Ustavotvorna Skupština, stupaju u život, kada ih Kralj sankcioniše.

Tako ujedinjeni narod Srba, Hrvata i Slovenaca sastavljao bi državu, koja bi brojala oko 12 milijuna državljana. Ona bi bila garantija narodne nezavisnosti i svestranog narodnog kulturnog napretka, jak bedem protiv germanskog nadiranja, nerazlučni saveznik svih onih kulturnih naroda i država, koje su istakle princip prava i slobode naroda i princip međunarodne pravde, i dostojan član nove međunarodne zajednice.

Dano u *Krfu*, 7./20. jula 1917. godine.

Predsednik Jugoslovenskog Odbora

Dr. Ante Trumbić, s. r.

Predsednik Ministarskog Saveta
Ministar Inostranih Dela Kraljevine Srbije

Nikola Pašić, s. r.

Sadržaj :

UVOD.

I. Istorija i pravni značaj ujedinjenja	7
§ 1. Krfska deklaracija. Odluka crnogorske Velike Narodne Skupštine	11
§ 2. Slom a.-u. monarhije. Narodno Veće	12
§ 3. Ženevski ugovor	14
§ 4. Izjave od 1. decembra 1918. Njihova juristička sadržina	15
§ 5. Pravni značaj ujedinjenja. Obrazovanje nove države. Ujedinjenje sa gledišta predjašnjih država	18
II. Pravni značaj naše države i njen ustavni položaj	21
§ 6. Jedinstvena država. Državni savez. Savezna država	21
§ 7. Ustav naše države. Ustavna monarhija. Parlamentarna monarhija	22
§ 8. Vlada. Analiza decembarskih izjava	24
§ 9. Privremeno Nar. Predstavništvo. Pravo države u stanju nužde	26
§ 10. Autonomni administrativni organi	29
§ 11. Ustavi predjašnjih država	32
III. Pravni poredak u državi posle ujedinjenja	35
§ 12. Privremenost našeg ustavnog položaja	35
§ 13. Pravna snaga postojećeg prava. Ustavni propisi	37
§ 14. Državljanstvo. Izborni redi. Državni Savet	39
IV. Sadašnja organizacija uprave i njen kritički pregled	41
§ 15. Zemaljske vlade	41
§ 16. Centralna vlada	43
§ 17. Poverenici. Delegati	45
V. Racionalne osnove za privremeno uređenje naše upravne organizacije	47
§ 18. Pravne garancije. Upravno pravosuđe	47
§ 19. Pravne privremene organizacije. Centralizam	48
§ 20. Decentralizacija. Povereničke vlade	50
VI. Glavni problemi konstituante	53
§ 21. Dekoncentracija	53
§ 22. Dvodomni sistem	55
§ 23. Autonomija većih jedinica, oblasti	56
§ 24. Samouprava većih jedinica	58
§ 25. Organska veza državne uprave samoupravom	60

DODATAK.

I. Krfska deklaracija	63
II. Ženevski ugovor	
a) Zapisnik	67
b) Deklaracija	71
III. Pariška resolucija	73

Čitava Konferencija obvezuje se raditi svom snagom oko toga, da se postigne efektivno priznanje Narodnog Veća u smislu rezolucije.

2.

Osniva se zajedničko Ministarstvo za Kraljevinu Srbiju i područja Narodnog Veća u Zagrebu, kome je zadatak, da organizuje zajedničku državu SHS, kojoj će Konstituanta doneti Ustav.

U tu svrhu vlada Kraljevine Srbije i Narodno Veće u Zagrebu, ne dirajući u postojeći upravni sistem, poveravaju još danas ove poslove zajedničkom Ministarstvu Srba, Hrvata i Slovenaca:

1) Čitavu spoljnu politiku i organe za njeno provodjanje, sve pripreme za konferenciju mira i propagandu;

2) vojne poslove, u koliko se odnose na bezbednost državne teritorije kao celine i sve vojne poslove, na koje će se odnositi pregovori o miru. Dislokacija ostaje u kompetenciji narodnih vlada u dotičnim zemljama kao i administracija vojnih poslova tih zemalja;

3) rukovodjenje ratne mornarice;

4) rukovodjenje pomorstva, pomorske trgovine i pomorskog saniteta;

5) poslove pripremanja konstituante i one mere, koje će služiti za prelaz iz provizornog državnog života u redovni državni život, koji će se obrazovati na temelju budućeg zajedničkog ustava.

Postepeno bratske vlade moći će se poveriti prema potrebi i sporazumu i druge poslove zajedničkog ministarstva.

Nadalje poverava se zajedničkom ministarstvu staranje oko koordiniranja i oko jednoobraznog rešenja državnih poslova, koji ostaju u kompetenciji narodnih vlada u dotičnim zemljama. Ti poslovi su ovi:

6) Promet i saobraćajna sredstva, kao što su: železnice, plovidba rekama, pošta i telegraf u cilju, da saobraćajni život u celokupnoj državi uzmogne harmonično funkcionisati i zadovoljiti neodložne potrebe naroda i države;

7) ishrana građanstva i rekonstrukcija narodne ekonomije poremećene ratom;

8) povraćaj i opskrbljenje zarobljenika, sirotinje i udovica poginulih i nesposobnih vojnika, invalida, izbeglica, ekspatriiranih, utamničenih i iseljenika;

9) zajedničke finansije, u koliko se odnose na potrebe čitavog delokruga ministarstva, udešavanje odnosa raznih valuta i raznih bankarstava na državnoj teritoriji zatečenih.

Zajedničko ministarstvo ima da se samo konstituiše i da izvede podelu poslova i da da sebi poslovni red.

Sve će te poslove kao i one svog redovnog funkcionisanja zajedničko ministarstvo obavljati autonomno u granicama gore označenog delokruga.

Zajedničko ministarstvo stajace u vezi s Vladom Kraljevine Srbije i sa Narodnim Većem u Zagrebu.

Organi, koji su do sada kod narodnih vlada obavljali poslove, koji od sada prelaze u delokrug zajedničkog ministarstva, preći će odmah na potpuno raspoloženje zajedničkog ministarstva.

Ovaj poredak može se promeniti samo međusobnim sporazumom Vlade Kraljevine Srbije i Narodnog Veća, a prestati će onda po sebi, kada nova državna organizacija bude stvorena na osnovu ustava, što će ga Konstituanta doneti za celu državu.

Za sada bez prejdica za budućnost imenuje u zajedničko ministarstvo polovinu Vlada Kraljevine Srbije, a drugu polovinu Narodno Veće u Zagrebu.

Broj ministarstva za sada je 12. Odmah se imenuje samo 6, a ostalih šest donije nakon odnosnih zaključaka Kraljevske Vlade i Narodnog Veća.

Kad pristupi Crna Gora, pregovaraće se s njom u pogledu sudelovanja u zajedničkom ministarstvu.

Imenuju se članovima zajedničkog ministarstva:

1) Sa strane Vlade Kraljevine Srbije:

Gg. Davidović Ljuba, Gavrilović Mika i Pavlović Draža;

2) sa strane Narodnog Veća:

Gg. dr. Breje Janko, dr. Čingrija Melko, Vasiljević Dušan.

Ministri imenovani od strane Kraljevine Srbije poloziće zakletvu po srpskom ustavu svome vladaru, a ministri imenovani od Narodnog Veća u Zagrebu pred njegovim predsednikom dr. Korošcem.

O stvaranju zajedničkog ministarstva stvorena je deklaracija, koja će se objaviti u novinama.

3.

Zaključuje se prosvjed, koji će se upraviti sa strane predsednika Nar. Veća vladama Engleske, Francuske, Italije, Sjedinjenih Država

i nakon toga će se objaviti u novinama. Ministar Spoljnih poslova Kraljevine Srbije podneće protest u istom smislu.

4.

Glede odnosa prema Crnoj Gori zaključuje se stajati na ovome stanovištu:

- 1) Narod Crne Gore je sastavni deo SHS.
- 2) Naš program je, da se u državi SHS. ujedini također današnja Kraljevina Crna Gora ovako, da na Konstituenti bude stvoren ustav za čitavu zemlju SHS. uključiv Crnu Goru.
- 3) Mi želimo pregovarati radi pristupa Crne Gore u našu zajedničku državnu organizaciju, i to tako, da se pregovori vode u isto vreme sa predstavnicima celoga crnogorskoga naroda.

Gg. dr. Korošec, dr. Čingrija, dr. Žerjav, izveštavaju, da su 8. nov. 1918 u tom smislu razgovarali sa g. ministrom crnogorskim Vujovićem, koji se je njima predstavio kao službeni izaslanik Kralj. Crnogorske Vlade, te da je on njima odgovorio, da će takva konferencija biti moguća kroz 14 dana od prilike u Parizu.

Zaključuje se, da će ove pregovore voditi već izabrano zajedničko ministarstvo.

Zeneva, 9. novembra 1918.

Predsednik Ministarskog Saveta i Ministar Inostranih Dela:
Nikola Pašić s. r.

Predsednik Narodnog Veća u Zagrebu:
Dr. Ante Korošec s. r.

Predsednik Jugoslovenskog Odbora u Londonu:
Dr. Ante Trumbić s. r.

Predstavnici sporazumnih skupštinskih grupa:
Marko Tričković s. r., nar. poslanik.
M. Drašković s. r., nar. poslanik.
Dr. V. Marinković s. r., nar. poslanik.
Dr. Melko Čingrija s. r., član Nar. Veća u Zagrebu.
Dr. Gregor Žerjav s. r., novinar.

Članovi Jugoslovenskog Odbora u Londonu:
Dr. Gustav Gregorin s. r., nar. poslanik.
Dr. Nikola Stojanović s. r., nar. poslanik.
Dušan Vasiljević s. r.
Jovan Banjanin s. r.

B.

Deklaracija

„Zajedničkim naporom savezničkih naroda i Sjedinjenih Država Severne Amerike, snagom naroda Srba, Hrvata i Slovenaca, slomljene su i na bojnim poljima i na moru sve nasilne prepreke njegovom ujedinjenju. Predstavnici Vlade Kraljevine Srbije i skupštinskih političkih grupa, predstavnici Narodnog Veća u Zagrebu, predstavnici Jugoslovenskog Odbora u Londonu, skupljeni u Ženevi, varoši slobode, sretni su što mogu jednodušno, svečano i pred celim svetom konstatovati svoje ujedinjenje u državu Srba, Hrvata i Slovenaca. Narod Crne Gore, kome je otvoren naš bratski zagrljaj, nesumljivo će pohitati da pozdravi i pridruži se ovom delu, koje je od uvek bilo njegov najviši ideal.

Današnjim danom i ovim aktom nova država se pojavljuje i prikazuje kao jedna nedeljiva državna celina i član društva slobodnih naroda. Nema više granica, koje su nas razdvajale.

U svim spoljnim manifestacijama prava, snage i volje, tu državnu zajednicu predstavljace zajedničko ministarstvo Srba, Hrvata i Slovenaca, preko redovnih organa zato stvoreno kad i ovaj akt i u duhu istoga. Sastav te vlade objavljen je. Naknadno će se objaviti dalji delokrug njenog rada, jer su potpunim međusobnim priznanjem svih nacionalnih faktora i organa, konstatovanom jednodušnošću u pogledu njihovih ciljeva i metoda rada, uravnati putevi kojima će se kretati javni, opšti, zajednički poslovi nove države.

Vlada Kraljevine Srbije i Narodno Veće u Zagrebu produziće opravljati poslove svaki u svom unutrašnjem pravnom i teritorijalnom delokrugu, na redovan način kakav gde postoji, dok Velika Skupština ujedinjenih Srba, Hrvata i Slovenaca (Konstituenta), izabrana opštim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem svih građana, ustavom ne propiše definitivno ustrojstvo države. Taj ustav će biti osnova celom državnom životu, izvor i utoka svih vlasti i prava, i po njemu će se, u demokratskom duhu, uređivati ceo državni život.

Granice državne prema susednim državama povući će se po načelu prava samoopredeljenja svakog naroda. U neslomljivom pouzdanju i veri našeg naroda u svoje pravo, u principima pravde proklamovanim od naših Saveznika, primljenim javnom savešću celog prosvetljenog sveta — leži jamstvo za to.

Srbi, Hrvati i Slovenci!

Naš vekovni san je java. Mi smo ujedinjeni u slobodi. Slavimo ove velike dane najviše narodne sreće i radosti i održavajmo red. Bez reda nema snažne države. Samo snažna država može na vreme obezbediti blagostanje građana i ispuniti svoje socijalne dužnosti i svoju misiju, brinući se o opštem razvoju društva, o zaštiti slabih, o porodicama postradalih i o invalidima.

Poštujmo uspomenu svih boraca, koji su pali za ostvarenje našega narodnog i ljudskog ideala. Poklonimo se svi sa poštovanjem pred istorijskim podvizima naše vojske i prenosimo na buduće naraštaje naše srećne zahvalnosti, koje imamo za plemenite narode, s kojima smo izvojevali pobjedu u svetu.

Jugoslaveni!

Neka večito živi u časti i slavi medju narodima naša lepa, draga, mlada Otadžbina!

Zeneva, 9. novembar 1918.

III.

Pariška resolucija.

Na sastancima u Parizu 15., 18. i 22. marta 1919. god. posle izmene misli o unutrašnjem uredjenju države i političkoj organizaciji naroda, potpisani usvojiše ovo mišljenje:

I. Potpuno se slažemo u ovim temeljnim tačkama političkog programa, t. j.:

1) da naša država ima biti jedinstvena, a ne složena, dakle, da se nema urediti kao savezna država, kao što je Nemačka ili Svajcarska, ni kao udruženje država, kao što je Amerika;

2) da prema tome ona mora imati pored jednog vladaoca jednu državnu vladu kao vrhovni organ za sve grane državne uprave i jedno narodno zastupništvo (parlament), kao zakonodavno telo za sve vrste državnih poslova;

3) da se država nema upravljati centralistički, kao n. pr. Francuska, već da u njoj mora vladati upravna decentralizacija, po načelu samouprave ili selfgovernmenta;

4) da u državi nema povlastica, ni fakičke prevlasti, ni prvenstva nikakvo pleme, ni plemensko ime, ni oblast jedna nad drugom, već da nad svima ima vladati misao narodnog i državnog jedinstva, koja se ne sme identifikovati ni s kakvim posebnim pogledima ili interesima;

5) da u državi imaju biti obezbedjene sve građanske slobode, koje su temelj i obeležje prava demokratije, naročito lična sloboda, nepovretnost stana, sloboda govora i štampe, sudska nezavisnost i sloboda prosudjivanja, sloboda sastajanja, udruživanja i izbora, sigurnost imovine, sloboda kretanja, poštovanje tajne pisama;

6) da za sve političke izbore mora vrediti opšte, jednako i direktno izborno pravo glasa.

II. Iz ove istovetnosti pogleda izvodimo korist i potrebu zajedničke akcije sa svima slobodnim političkim skupinama na bazi sledećih misli, koje proizlaze iz zajedničkih temeljnih načela pod I.:

1) Jedinствena država treba, da ima i jedno ime, prema našem mnenju, da se zove „Jugoslavija“. Troimeni naziv obeležava složenu, saveznu državu, on ovekovečava razlike, koje želimo da brišemo i daje povoda rivalitetu i surevnjivosti izmedju raznih plemena radi prioriteta imena i praktične upotrebe naziva države, kadgod treba, da se nazove jednim imenom. Tri plemenska imena označuju pocepanost u prošlosti, a novo jednostavno ime budućnost u jedinstvu i ravnopravnosti.

Ime jugoslovensko predlaže se samo kao zvanični, politički naziv države i državljana, kao što britansko ime službeno označuje državu Engleza, Skota i njihovih prekomorskih oblasti. Imena srpsko, hrvatsko, slovenačko za narod, jezik itd. ostaju i ne smeju se silom ukidati. Hoće li se jednom i u tom pogledu postići jedinstvo, ostavlja se budućnosti i prirodnoj evoluciji.

2) Kao pristaše jedinstvene države protivni smo federalizmu, dualizmu, trializmu i svakom separatizmu, ali smo za autonomiju, jer je to i samouprava, koju tražimo za administrativne delove naše jedinstvene države.

Iz praktičnih razloga mislimo, da bi se u diskusiji imala izbegavati polemika oko golih izraza, kao što su „centralizam“, „federalizam“ itd., koji se različito shvataju, daju povoda pometnji pojmova, iz kojih nastaju strastvene borbe za prazne reči. Da se izbegnu nesporazumi, mogla bi se temeljna misao našega programa od prilike ovako označiti: Nećemo ni saveznu ni složenu, već jedinstvenu državu, u kojoj će njeni delovi uživati široku samoupravu i biti ravni medju sobom.

3) Vlada je jedna za celu državu. U vladi su ministarstva za sve grane državne uprave bez izuzetka.

U vladi ima ministarskih resora:

- a) U čiji delokrug spadaju svi državni poslovi, isključujući potpuno nadležnost samoupravnih jedinica, n. pr. spoljni poslovi, vojni poslovi, carine, monopoli, pomorstvo, trgovina, pošta, telegraf, pravosudje itd.
- b) U čiji delokrug spada od državnih poslova ono, što se tiče opšteg interesa države kao celine, a ono u tim poslovima, što je vezano za lokalne potrebe i što će biti poimence naznačeno u Ustavu i u zakonima, prenosi se u nadležnost samoupravnih jedinica.

4) Državni parlament stvara zakone za celu državu i za sve grane državne uprave bez razlike.

I u onim resorima, za koje je egzekutiva delomično ostavljena samoupravnim jedinicama, legislativa pripada Parlamentu.

U koliko je zakonima izrekom ostavljeno samoupravnim predstavništvima, da donose uredbe o primeni zakona na svoj teritorij, ta predstavništva moći će da stvaraju odluke, koje će imati obavezni karakter. Svakako sve temeljne i načelne uredbe opšteg državnog i narodnog interesa spadaju u nadležnost Parlamenta.

5) Da se provede upravno načelo državne decentralizacije, potrebno je, da se država podeli u samoupravne jedinice, od kojih će opština biti najmanja, a oblast (pokrajina) najveća. Medju njima može da bude i jedna srednja samoupravna jedinica, kotar (srez) ili županija (okrug).

Sve oblasti (pokrajine) imaju jednaku nadležnost. Granice oblasti imala bi da odredi Ustavotvorna Skupština, vodeći računa o željama naroda i držeći se načela, da svaka oblast treba da bude potpuna geografsko-ekonomska celina, sposobna za život.

Granice nižih samoupravnih oblasti utvrđuje vlast, a kod toga i kod svake promene administrativnih granica ima se voditi računa o željama naroda; potanje će sve to biti uređeno ustavom.

6) Svaka samoupravna jedinica ima svoje predstavništvo izabrano od naroda, svoju upravu izabranu ili neposredno od naroda ili od dotičnog predstavništva i svoje činovnike postavljene od predstavništva ili od uprave. Potanje odredbe i u tom pogledu biće sadržane u Ustavu.

7) U nadležnost oblasne (pokrajinske) samouprave spada:

- a) da rešava sve upravne poslove vezane za lokalne potrebe, koje joj Ustav i drugi zakoni poimence ostavljaju (na polju javne bezbednosti, socijalnoga staranja, zdravlja, prosvete, privrede, saobraćajnih sredstava itd.);
- b) da samostalno odlučuje o troškovima svoje autonomne uprave i o pokriću tih troškova samostalnim prihodima i do potrebe prirezima na državne poreze, sve u granicama dotičnih državnih zakona;
- c) da nadzira niže samoupravne jedinice.

8) Analogni delokrug nižih samoupravnih jedinica biće po-
tanje zakonom određen. U Ustavu će biti određeno, u koliko su
budget i neka važnija rešenja samoupravnih jedinica podložna
odobrenju viših autonomnih vlasti.

9) Da se pored lokalne samouprave očuva potrebno jedinstvo
u državnom životu, služice ove garantije:

a) vladalac imaće neposredan utecaj na postavljanje pogla-
vica oblasne uprave (n. pr. tako da će izabrati jednoga izmedju
trojice, što će mu ih predložiti oblasno predstavništvo);

b) svako rešenje oblasnih predstavništva, koje ima obavezni
karakter, kao što ga imaju zakoni, podložno je odobrenju posebnog
centralnog državnog organa (pošto to odobrenje redovito nije potre-
bito za budget i za postavljanje upravnih organa);

c) isti centralni organ stara se, da samoupravni organi ne
prekorače granice svojega delokruga i da se svojim rešenjem ne
ogreše o zakone, te je vlastan, da svako tako rešenje obustavi.

Posebni centralni organ, o kojem je ovde govora, mogao bi da
bude jedan Državni Savet, stvoren na demokratskoj osnovi, kojemu
bi imala biti jedna od glavnih zadaća, da sačuva jedinstveni duh u
upravi države.

10) Sukobe o nadležnosti izmedju državnih i samoupravnih
vlasti imaće da rešava poseban sud.

11) Gradjani treba da budu zakonom zaštićeni protiv samo-
volje svake vlasti, te da za ovako bezakonje kao i za teški nemar
javnih organa bude utvrđena njihova imovinska i krivična od-
govornost.

12) Posebnim zakonom treba da budu tačno utvrđena prava
i dužnosti činovnika, posebice da im bude obezbeđena stalnost u
službi i zaštita protiv samovolje starijih.

13) Za rešavanje tužaba gradjana zbog povrede prava nane-
šene im od vlasti ustanoviće se posebni sudovi, i to jedan sud za
sporove administrativne, a drugi za sporove političke prirode.

14) Treba da se garantuje nezavisnost sudije protiv svakog
uticaja administrativne i legislativne vlasti, tako da vladi i parla-
mentu bude oduzeto svako direktno i indirektno upletanje u postav-
ljanje sudija, njihovo premeštanje, eventualno kažnjavanje za služ-
bene prestupe i proizvodjanje u viši čin. Sve to treba da se ostavi
samim sudijama, dotično njihovim kolegama, da rešavaju u smislu
posebnog zakona o službenoj pragmatiki sudija.

Sudstvo ovako uređjeno može se u celosti centralno upravljati,
te bude posve izključeno iz delokruga lokalnih samouprava.

III. Da se svede na najmanji opseg i da se što više ublaži iz-
borna borba za Konstituantu, koja bi u teškim spoljnim i unutra-
šnjim prilikama države mogla da bude fatalna, trebalo bi nastojati,
da se sklopi izborni sporazum (blok) svih elemenata, koji se u
glavnom slažu s ovim mislima.

IV. Ovaj blok imao bi da još pre izbora za Konstituantu na
ovom temelju sporazuma izradi nacrt Ustanova, da se stvar što pre
i što uspešnije svrši u Ustavotvornoj Skupštini.

V. Potpisani izrazuju želju, da sve narodne stranke uzmu u
pretres ove misli.

Jovan Cvijić, Dr. Ante Trumbić, Dr. Josif Smolaka,

Jov. Banjanin, Dr. Dinko Trinajstić, Dr. Bogumil Vošnjak,

R. Lenac, Dr. Ferdo Šišić, Veljko Petrović,

Alb. Bonetić, M. Savčić, M. Čingrija, Dr. Gustav Gregorin,

prof. Vasa Stajić, Dr. Fran Barac, Dr. Ivo de Djuli,

Josip Ribarić, Dr. Ivo Milić, Joakim Kanjašić.

Sadržaj :

UVOD.

I. Istorija i pravni značaj ujedinjenja	7
§ 1. Krfska deklaracija, Odluka crnogorske Velike Narodne Skupštine	11
§ 2. Slom a-u. monarhije. Narodno Veće	12
§ 3. Ženevski ugovor	14
§ 4. Izjave od 1. decembra 1918. Njihova juristička sadržina	15
§ 5. Pravni značaj ujedinjenja. Obrazovanje nove države. Ujedinjenje sa gledišta predjašnjih država	18
II. Pravni značaj naše države i njen ustavni položaj	21
§ 6. Jedinstvena država. Državni savez. Savezna država	21
§ 7. Ustav naše države. Ustavna monarhija. Parlamentarna monarhija	22
§ 8. Vlada. Analiza decembarških izjava	24
§ 9. Privremeno Nar. Predstavništvo. Pravo države u stanju nužde	26
§ 10. Autonomni administrativni organi	29
§ 11. Ustavi predjašnjih država	32
III. Pravni poredak u državi posle ujedinjenja	35
§ 12. Privremenost našeg ustavnog položaja	35
§ 13. Pravna snaga postojećeg prava. Ustavni propisi	37
§ 14. Državljanstvo. Izborni redi. Državni Svet	39
IV. Sadašnja organizacija uprave i njen kritički pregled	41
§ 15. Zemaljske vlade	41
§ 16. Centralna vlada	43
§ 17. Poverenici. Delegati	45
V. Racionalne osnove za privremeno uređenje naše upravne organizacije	47
§ 18. Pravne garancije. Upravno pravosuđe	47
§ 19. Pravne privremene organizacije. Centralizam	48
§ 20. Decentralizacija. Povereničke vlade	50
VI. Glavni problemi konstituyente	53
§ 21. Dekoncentracija	53
§ 22. Dvodomni sistem	55
§ 23. Autonomija većih jedinica, oblasti	56
§ 24. Samouprava većih jedinica	58
§ 25. Organska veza državne uprave samoupravom	60

DODATAK.

I. Krfska deklaracija	63
II. Ženevski ugovor	
a) Zapisnik	67
b) Deklaracija	71
III. Pariška resolucija	73