

*мр Олга Поповић,
асистент Правног факултета у Београду*

ОБЛИК ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА ПРЕМА НАЦРТИМА ПАРЛАМЕНТАРНЕ ОПОЗИЦИЈЕ У КРАЉЕВИНИ СХС У ВРЕМЕ ДОНОШЕЊА ПРВОГ ЈУГОСЛОВЕНСКОГ УСТАВА

1. УВОД

Као државноправни израз решења националног питања, облик државног уређења је у уједињеној југословенској држави — у почетку прикривено, а убрзо сасвим отворено — постао основа најоштријих политичких борби у редовима југословенске грађанске политике, и то остао у читавом међуратном раздобљу. Одмах по уједињењу, јасно су се истакла спорна питања проблема државног уређења: однос према наслеђеној територијално-политичкој подели и регулисање правног положаја области у односу на централну државну власт.

Први уставноправни исход сукобљених ставова о решењу ових питања био је Видовдански устав, донет 28. VI 1921. године. Њиме је заведено унитаристичко и у основи централистичко државно уређење, засновано на територијалној подели државе која у потпуности и у начелу негира како националне, тако и историјско-политичке границе. Одредбе које су прописивале овакво уређење, небитно измењене, преузете су из уставног нацрта који су, као владајуће, сачиниле Радикална и Демократска странка. Остале, опозиционе политичке групе и странке у питању државног уређења међусобно су се двоструко разликовале: како с обзиром на сâм програм државног уређења који су предлагале, тако и с обзиром на степен значаја који су овом питању уопште придавале. Грубо и најопштије посматрано, оне се могу поделити у две групе. Једну су чиниле политичке странке у чијим су уставним размишљањима и концептима централно место заузимала не државно-правна, већ социјално-економска и политичка питања. Проблем области их је мање занимао, а у конкретним предлозима за његово решавање, оне се нису битније удаљавале од владиног концепта. То су биле странке земљорадника, републиканаца, социјалиста и комуниста. Ови последњи нису ни израдили конкретан уставни нацрт, а у дискусијама о уређењу државе вођеним у конституанти 1920/21, они се на питање положаја области у држави готово нису ни освртали.

На другој страни је била већина хрватских и словенацких политичких странака, које су у величини области и карактеру њихових граница, као и у њиховом односу према централној власти, виделе питања од одлучујућег значаја за живот заједничке државе. То су биле најмасовнија хрватска политичка партија, Хрватаока републиканска сељачка странка (ХРСС), затим неколицина хрватских грађанских странака окупљених у Народном клубу, који је већ јула 1919. прерастао у страначку организацију — Хрватску заједницу (1) и, коначно, најјача словенацка политичка групација, клерикална Словенска људска странка, која је чинила основну и најбројнију политичку снагу у парламентарном Југословенском клубу (2). Све ове странке су биле *начелно* федералистички оријентисане, али су се њихови појединачни нацрти међу собом прилично разликовали. Посебно јасно се издвајала ХРСС, која је, отворено заступајући став о националном тројству Југословена, захтевала конфедеративну југословенску заједницу, састављену од три националне државе, а повремено, чак, говорила и о решењу хрватског питања ван оквира међународно признатих граница југословенске државе (3). Народни и Југословенски клуб, који се тада још увек нису одрицали званичне идеологије националног јединства, предлагали су области, односно покрајине (4), омеђене границама историјско-политичког карактера, а у погледу децентрализације власти, разликујући се међу собом, постављали су, у односу на ХРСС, неупоредиво умереније захтеве.

У групу политичких странака које су у начелу биле против политике брисања историјских индивидуалности и централизације власти, могла би се уврстити и Југословенска муслиманска организација (ЈМО), са напоменом да је она, прво, у свом формалном пројекту питању правног положаја покрајина посветила врло мало пажње и, друго, да је у току рада конституанте одустала и од захтева за историјским границама, који је, иначе, поставила у нацрту.

У Уставотворној скупштини биле су представљене све наведене опозиционе политичке странке, изузев ХРСС, која је, не признајући легитимност овога тела, одбила да учествује у његовом раду, и тиме улогу представника федералистичких захтева у конституанти препустила Народном и Југословенском клубу. Стога овде неће бити речи о нацрту устава ХРСС. Истовремено, пак, нацрт Народног и Југословенског клуба чиниће главни предмет расправе, с обзиром да су остале опозиционе странке, како је већ истакнуто, у питању облика државног уређења биле, у мањој, или већој мери, блиске концепту владиног уставног

(1) Народни клуб, формиран одмах по почетку рада Привременог народног представништва, окупио је парламентарне представнике Старчевићеве странке права, Напредне демократске странке и појединце из Југословенског одбора. После уједињења ових странака у нову, јединствену страначку организацију, њима, односно новој странци, прикључила се, као целина, и Хрватска тежачка странка из БиХ. (Вид. о томе: Х. Матковић, *Хрватска заједница*, Историја XX века, Зборник радова V, Београд 1963, с. 21, 24—25).

(2) Окупљени око клерикалне САС, у оквиру Југословенског клуба нашла су се још и тројица хрватских посланика, клерикалаца око листа „Народна политика“. После избора за Уставотворну скупштину, Југословенском клубу придружила се и Буњевачко-шокачка странка. (Вид. М. Зечевић, *Словенска људска странка и југословенско уједињење 1917—1921*, Београд 1973, с. 296, 242).

(3) Вид. „Државно уређење или Устав неутралне сељачке републике Хрватске“ у: Стјепан Радић, *Политичка списи. Аутобиографија. Чланци, говори, расправе*, Загреб 1971.

(4) У расправама и формалним концептима територијалне поделе државе, израз покрајина, после уједињења, употребљаван је онда када се радило о великим областима и по правилу је подразумевао уважавање затечених граница при њиховом уобличавању у новој држави.

нацрта, те се њихови пројекти, када је реч о овом питању, заправо и нису постављали Уставотворној скупштини као алтернатива владином нацрту.

Поред поменутих нацрта, као посебан државно-правни предлог унутар редова парламентарне опозиције, иако појединачан и неуобличен у пројект устава, истакао се, углавном због личног ауторитета свог аутора, још и концепт ванстраначког посланика, Анта Трумбића, који (концепт) по својим обележјима припада другој групи уставних предлога.

2. ПОДЕЛА ДРЖАВЕ НА ОБЛАСТИ ИЛИ ПОКРАЈИНЕ

2.1. *Нацрти Народног и Југословенског клуба*

Супротно уставном нацрту владине коалиције, који је поделу на области извршио према „природним, социјалним и економским приликама“ и прописао да максималан број становника у њима не може прелазити 600 хиљада (5), нацрти Народног и Југословенског клуба предлагали су релативно велике области, омеђене ослоним на наслеђену територијално-политичку поделу.

По нацрту Народног клуба (чл. 3), држава се дели на 6 покрајина, које су у току историје формиране као политичке, неке од њих и као државноправне целине: (1) Србија са Старом Србијом и Македонијом; (2) Хрватска, Славонија и Далмација са Међумурјем, Истром и отоцима; (3) Црна Гора; (4) Босна и Херцеговина; (5) Војводина (Банат, Бачка и Барања) и (6) Словенија. Најзначајнија измена коју је оваквим предлогом Народни клуб учинио у стању затеченом 1. XII 1918. била је прикључење Далмације Хрватској, која је државноправно сједињење, са њом захтевала на основу свог историјског државног права још током своје дуготрајне политичке борбе са Аустро-Угарском. Предлог Југословенског клуба — дат у виду одвојеног мишљења уз уставни нацрт Уставног одбора — у погледу деобе државе разликовао се од претходног утолико што је Далмацију, уместо Хрватској, припојио Босни и Херцеговини (чл. 90). Том изменом словеначки клерикалци учинили су од Босне и Херцеговине покрајину са католичком већином. На примедбе које су им учињене у том смислу, они су у Уставотворној скупштини истакли да Југословенски клуб од Далмације не прави питање и да пристаје на решење по коме се она припаја Хрватској (6). На овај начин парламентарни представници хрватског и словеначког грађанства сложили су се око питања деобе на покрајине.

Поред различитог живота у прошлости, који је формирао различит менталитет, културу, и начин живота уопште, као и жеље народа да ту посебност у својим границама чува и негује, Народни и Југо-

(5) Вид. чл. 62. владиног уставног нацрта. — Видовдански устав, коме је владин нацрт послужнио за основу, повећао је максималан број становника једне области на 800 хиљада (чл. 95).

(6) Вид. *Стенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1921* (у даљем тексту: УС), 20. IV 1921, с. 9. и 22, говори Љ. Јовановић и Ј. Шимрка.

словенски клуб су истицали да су на страни овакве поделе још и природно-географски разлози (7) — дакле, и они моменти које су владине странке истакле као примарне, а који су као критеријуми територијалне поделе били прихваћени и у Крфској декларацији, донетој још ратне 1917, као резултат заједничких напора српске владе и Југословенског одбора да се постигне споразум о основама уређења будуће заједничке државе. Наводећи ове разлоге у прилог предложеној територијалној подели, творци ових уставних нацрта одрицали су да је тзв. „племенски критеријум“ имао било каквог значаја у одређивању граница покрајина (8).

На страни наведене територијалне поделе били су, без сумње, и они разлози које су њихови аутори наводили, али је извесно да је мотив заштите хрватског, односно словеначког *националног* (у тадашњем политичком жаргону — „племенског“) интереса у пројектовању оваквих граница био не само исто толико важан, већ да је представљао основни критеријум при прецизирању измена које би требало учинити у затеченим покрајинским границама. Територијална подела предложена нацртима Народног и Југословенског клуба обезбеђивала би национално окупљање велике већине Хрвата и Словенаца у посебне административно-политичке целине (9), што је критеријум историјско-политичких приближавало критеријуму националних граница, а његове носиоце оном национално-политичком ставу који је негирао националну истоветност Југословена, а који је, у време државноправног провизоријума, заступала само ХРСС. Иако су захтеви и целокупно политичко понашање ХРСС у поређењу са Народним и Југословенским клубом били неупоредиво радикалнији, ипак је у суштини програма ове три политичке групације постојала једна битна истоветност: захтев за признавањем, на нивоу државноправних решења, историјом насталих не само политичких већ и националних разлика међу Југословенима (10). Ниједна друга политичка странка у југословенским оквирима, у том тренутку, није постављала овакав захтев.

(7) Вид. говоре у Уставотворној скупштини: Б. Шурмина (УС, 16. IV 1921, с. 12). М. Дринковића (УС, 11. и 12. V 1921, с. 29), А. Корошеца (УС, 15. IV 1921, с. 16) и Ј. Шимрака (УС, 20. IV 1921, с. 22).

(8) Вид. А. Полић, *О нацртима устава. Нацрт Народног клуба*, „Мјесечник“, бр. 4—5/1921, с. 154—155.

(9) Интересантно је уочити да је при територијалној деоби државе уобличавање Словеније као јединствене области било најмање спорно. Њену територијалну целовитост прихватао су југословенске политичке снаге најразличитије национално-политичке оријентације. Као прво, сви нацрти који су предлагали модификаване историјске области — поред оних које су израдили Народни и Југословенски клуб, то су још и уставни пројекти ЈМО, Јосипа Смодлаке и Стојана Протића — Словенију су остављали у затеченим границама. Друго, Смодлака, који је у начелу одбацивао затечене границе, у случају Словеније их је поштовао (вид. Др Јосип Смодлака, *Нацрт Југословенског устава*, Загреб—Београд 1920, с. 14—15). Оно што је, међутим, најинтересантније, то је да су на територијалну целовитост Словеније благонаклоно гледали и појединци који су, иначе, историјске границе при деоби начелно одбацивали. Овако је, на пример, мислио и јавно говорио у Уставотворној скупштини истакнути радикалски првак Љуба Јовановић. Потребу да Словенија остане као једна област, он је образлагао њеним пограничним положајем који јој намеће функцију одбране земље (вид. УС, 20. IV 1921, с. 11, слично и у: *Стенографске белешке. Раод Устаоног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1921, даље: УО, 10. II 1921, с. 74). Исти предлог, из истих разлога, али тек за будућност, дао је М. Петровић, иначе заступник малих и неисторијских области, а у државном уређењу склон централизму (вид. М. Петровић, *О децентрализацији управе*, с. 55).

(10) У току рада Уставотворне скупштине, представници Народног клуба поминали су да је Радић наговестио могућност споразума на бази државног уређења предвиђеног уставним нацртом Народног клуба (УС, 16. IV 1921, с. 9, говор Б. Шурмина).

2.2. Остали уставни нацрти и предлози парламентарне опозиције

Историјско-политичке границе као основ при подели нове државе на области, од опозиционих политичких странака у конституанти, прихватила је још и ЈМО. По члану 4. њеног уставног нацрта, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца дели се на следеће „покрајине или области“: (1) Србија; (2) Стара Србија са Македонијом; (3) Босна и Херцеговина; (4) Хрватска и Славонија са Истром и Међумурјем; (5) Црна Гора са Боком и Приморјем; (6) Далмација; (7) Срем са Бачком и (8) Словенија са Прекомурјем. Како је, међутим, од опозиционе, странка босанских муслимана постала, марта 1921, странка владине коалиције, наведени предлог о територијално-политичкој подели изгубио је практично политичку важност. Као накнаду за свој пристанак на прописе о државном уређењу предложене владиним нацртом, ЈМО је захтевала да се подела на области у БиХ изузме из уставних начела о административној деоби и изврши у њеним дотадашњим границама, те да се тиме гарантује територијална целокупност ове покрајине. Овај захтев представника босанских муслимана прихваћен је 135. чланом Видовданског устава.

У уставним нацртима осталих опозиционих странака представљених у конституанти прихваћен је исти основни принцип као и у нацрту владине коалиције — географске и привредне границе (11). Међутим, док је влада одбацила историјско-политичке и националне границе са јасним циљем онемогућавања националног окупљања, што је са своје стране одвело апсурдном уситњавању области, те њиховом онеспособљавању за било какав озбиљнији вид самоуправе, дотле су републиканци, земљорадници и социјалисти желели области које би биле истинска средишта економског и културног живота. Стога су ове странке — или већ самим текстом нацрта (као републиканци) (12) или у усменим дискусијама у конституанти (као земљорадници и социјалисти) — инсистирале на већим и јачим областима, а пропис владиног нацрта о ограничењу броја становника у њима, оцењивале као бесмислицу (13).

Коначно, привредне и географске разлоге, у најширем смислу, наводио је као аргумент и А. Трумбић, када је у свом сажетом предлогу државног уређења делио државу на четири велике области, концентрисане око Београда, Загреба, Сарајева и Љубљане. Међутим, подела коју је предложио, слично као и у случају нацрта Народног и Југословенског клуба, без обзира на предности које би имала са привредно-географске тачке гледишта, ишла је нарукү захтевима за поштовањем националних и историјско-политичких граница и њима се, без сумње, првенствено и руководила.

(11) Републикански нацрт (чл. 149). предлаже области као „географско-економске целине“, земљораднички (чл. 82) тражи одређивање граница „према привредно-географским условима“, а социјалистички (чл. 135) прописује да су за административно-територијалну поделу „меродавни (су) једино географски и културни разлози“.

(12) По 5. члану републиканског уставног нацрта једна област мора имати најмање 1.000.000 становника, а по чл. 149, при одређивању граница области, Велика Народна Скупштина мора да се држи начела да „свака област мора да буде географско-економска целина способна за живот“.

(13) Вид. УО, 27. VI 1921, с. 133.

3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОКРАЈИНА

3.1. *Нацрти Народног и Југословенског клуба*

3.1.1. Функције власти покрајина

Док су области као највеће јединице територијалне поделе државе владиним уставним нацртом одређене као јединице локалне управе, која, иако организована на изборном начелу (чл. 63), због постојања права државе на контролу целисходности њених аката (чл. 65. и 67), није до краја имала чак ни карактер самоуправе (14), — дотле су Народни и Југословенски клуб предложити покрајине које би са централном влашћу делиле и законодавну и извршну, а по нацрту Народног клуба и судску власт у држави. Ово, додуше, није спречило творце уставног нацрта Југословенског клуба да, иако су члановима 74. и 91. и изричито начинили разлику између покрајина и самоуправних јединица, покрајинско уређење, ипак, регулишу у оквиру уставног одељка који носи назив „Управна власт“. То је, делом, последица непрецизности, недорађености, недоследности и нејасноћа, које и иначе карактеришу овај уставни предлог, а делом, можда, и намере да се, у условима јасне политичке премоћи присталица централизма, *политички* карактер предложене децентрализације, остварен уставном поделом законодавне власти између државе и покрајина, прикрије називом „Управна власт“.

Нацртима Народног и Југословенског клуба покрајине нису добиле право да доносе сопствене уставе. Уз прописе којима се одређују врховни органи власти у покрајинама и њихов међубусобни однос (15), ови нацрти садрже и одредбе о свим важнијим питањима њиховог састава и функционисања (16). У ограничавању права покрајина на самоорганизовање Југословенски клуб је отишао још даље од Народног. Док је овај последњи целокупно уређење локалне управе препустио надлежности покрајина, не прописавши јој чак ни основна начела (17), дотле се нацртом Југословенског клуба ово питање регулише врло детаљно — почев од структуре локалне самоуправе, преко органа власти у свим, па и најнижим јединицама (чл. 92), до набрајања послова окупне скупштине (чл. 102.ц).

Једна од најспорнијих и најосетљивијих тачака проблема уређења области или покрајина било је питање јединства, односно поделе законо-

(14) Право државне власти да, преко државног Савета и обласног начелника, врши контролу усклађености обласних уредаба са „државним интересима“, предвиђено 65. и 67. чланом нацрта владе Николе Пашића, укинута је већ у нацрту који је на основу владиног издрало Уставни одбор. Члановима 99. и 101. нацрт Уставног одбора је прописао да обласни Велики жупан и Државни Савет врше надзор искључиво над уставношћу и законитошћу наведених аката. Истоветне прописе о овоме садржи и Видовдански устав (чл. 99. и 101).

(15) Оба нацрта као врховне органе власти одређују покрајинску скупштину и покрајинску владу, а однос између њих уређују на принципу парламентарне владе (чл. 120. нацрта Народног и чл. 95. нацрта Југословенског клуба). Положај председника покрајинске владе није истоветно регулисан.

(16) Тако су, на пример, чланови 85—88. нацрта Народног клуба посвећени питањима као што су: минимални број чланова покрајинских представништва, оверавање посланичких пуномоћја, датум и место састајања покрајинских скупштина и сл.

(17) Околност да нацрт Народног клуба не прописује начело самоуправе као обавезно у уређењу нижих територијалних јединица, и тиме покрајинама практично даје слободне руке да у својим границама остваре чак и потпуну централизацију власти, била је један од аргумената критике упућене овом нацрту. Вид. нпр. Б. Влајић, *Покрајински централизам*, „Српски књижевни гласник (даље: СКГ), III, бр. 4, 1921, с. 283—285.

давне власти у држави. И на овом плану уставни нацрти Народног и Југословенског клуба битно су се разликовали од свих осталих који су били поднети Уставном одбору.

Док су нацрти владине коалиције, али и земљорадничког, републиканског и социјалистичког клуба, за централну државну власт резервисали искључиво право доношења закона, дотле су Народни и Југословенски клуб уставом предвидели, поред државне, и сопствену законодавну власт покрајина (18). Разграничење законодавног делокруга између државе и покрајина у оба уставна нацрта извршено је на начин на који се то обично чини у федеративним државама: системом енумерације одређена је законодавна надлежност државе, па покрајинама припада право да доносе законе у свим осталим пословима. Ово значи, иако то није изричито прописано, да се и по једном и по другом нацрту претпоставља законодавна власт покрајина, а не државе. Међутим, што се тиче ширине круга послова који је придржан државном законодавном телу, односно препуштен покрајинским представничким телима, ова два уставна нацрта разликују се у значајној мери.

Пре свега, док нацрт Југословенског клуба разликује само потпуне и оквирне државне законе, дотле по нацрту Народног клуба држава доноси још и законе који ступају на снагу тек „по пристанку дотичнога покрајинског сабора, датом у облику покрајинског закона“ (чл. 13). Што је најважније — када је реч о поређењу са нацртом Југословенског клуба — у круг послова који су регулисани овом трећом врстом државних закона улази не само материја која по нацрту Југословенског клуба (чл. 73) спада у делокруг оквирног државног законодавства, као што су социјална политика и осигурање, него чак и послови које је Југословенски клуб оставио потпуној законодавној власти државе, као што је доношење грађанског и кривичног законика, прописивање судског поступка и законско уређење радног права (в. чл. 31. нацрта Југословенског клуба). Законодавна надлежност државе у овим предметима, по нацрту Народног клуба је, дакле, готово фиктивна, јер покрајине имају пуну слободу да дотичне државне законе не прихвате, те да поменуће предмете регулишу сопственим законима на другачији начин. Ово им је право признато и чланом 15, који их овлашћује да о наведеним предметима саме доносе законе све док се не донесу државни закони по одредбама члана 13. Како члан 13. ступање на снагу оваквих закона условљава пристанком покрајинског сабора, то је довољно да овај последњи ускрати такав пристанак и да тиме стекне право да дотичну материју регулише сопственим законом.

Даље, нека питања која Југословенски клуб резервише за потпуну законску регулативу државе, нацрт Народног клуба препушта покрајинама, са тим да их оне законски уреде у границама начела која

(18) Изгледа да су у конституанти представници Југословенског клуба били спремни да одустује од захтева за сопственом законодавном влашћу покрајина. Тако је председник Клуба А. Корошец, тврдио да Југословенски клуб тражи делегирано покрајинско законодавство (УС, 15. IV 1921, с. 17—18). Додуше, спремност на усмеравање захтева у погледу државноправног карактера покрајина није била страна ни представницима Народног клуба. Они су, заједно са Југословенским клубом и ЈМО, предлагали споразум са владом на бази уставног нацрта који је изразио радикалски првак Стојан Протић, а који је предвиђао не изворну, већ делегирану законодавну власт покрајина. (Вид: УС, 23. IV, 1921, с. 32; С. Протић, *Три документа или један лист из историје наших дана*, Београд 1921, с. 22. Уп: Б. Станковић, *Никола Пашић и стварање југословенске државе (1914—1921)*, докторска дисертација, Београд 1978, с. 655—656).

утврђује државни законодавац. Тако, на пример, док је Југословенски клуб целокупно „водно право“ ставио у круг надлежности потпуног државног законодавства (чл. 72), дотле се по нацрту Народног клуба искључива законодавна власт државе односи само на поморско право, док у области речног бродарства она може доносити само начела (чл. 14). Штавише, постоје неки предмети у чијем законском регулисању по нацрту Народног клуба држава нема никаквог учешћа, а о којима по нацрту Југословенског клуба она доноси оквирне законе. Такви послови су просвета и „струковно школство“ (чл. 72. и 73. нацрта Југословенског клуба).

Конечно, нацрт Народног клуба предвиђа извесно учешће покрајинских сабора у међународним односима (19), док Југословенски клуб ову материју у потпуности препушта државном законодавном телу (чл. 74).

Између ова два нацрта, међутим, поред наведених разлика, постоји и међусобна подударност у великом броју послова који су остављени искључивој законодавној власти државе. Најважнији међу њима су: држављанство, инострани послови, војска и морнарица, обезбеђење јединственог царинског и трговачког подручја, пошта, телефон, државна железница (20), трговачко, меничко, саобраћајно и ауторско право и полиција (али само погранична и над странцима, односно по нацрту Југословенског клуба, још и она која обезбеђује поштовање путних прописа).

Органи власти који би вршили законодавну власт у покрајинама, према тексту оба уставна нацрта, били би покрајинска представничка тела и краљ.

Према нацрту Народног клуба (чл. 67. и 88), оба чиниоца имала би право законодавне иницијативе док нацртом Југословенског клуба ово, као ни многа друга питања, није регулисано (21).

У погледу краљевих овлашћења у односу на законе које је покрајинско представништво већ изгласало, нацрти не садрже истоветне прописе. Народни клуб је краљу обезбедио право апсолутног вета које овај може користити у року од три месеца (чл. 8). Решење које је у овом питању усвојио нацрт Југословенског клуба, барем на први поглед, даје покрајинском представништву шира овлашћења. По члану 102. краљ је дужан да у року од два месеца покрајински закон или одобри, или га врати покрајинској скупштини на поновни претрес, при чему није речено шта се дешава са законом ако га скупштина без измене поново усвоји. Уколико краљ не би у предвиђеном року учинио ни једно ни друго, покрајинска скупштина би имала право да овласти председника покрајинске владе да закон, ипак, објави. Тешко је, међутим, замислити ситуацију у којој би краљ омогућио ступање на снагу покрајинског

(19) За ратификацију међународних уговора о предметима покрајинске надлежности, поред одобрења Народног представништва потребан, је и „пристанак покрајинских сабора“ (чл. 93).

(20) По стилизацији нацрта Југословенског клуба, ради се о железницама које су „важне за целу државу“ (чл. 73), док Народни клуб под овим подразумева „главне пруге“, али и „одредбе о јединственом начину грађење, погону и јединственом саобраћајном реду за све врсте железница у држави“ (чл. 12). (Вид. нетачно тумачење овог члана у чланку Л. Марковића, *Нацрт устава Хрватске заједнице*, „Нови живот“, IV, 1921, с. 98), по коме су надлежности централног парламента „само главне пруге“.

(21) Питање законодавне иницијативе није овим нацртом регулисано ни на нивоу државног законодавства.

закона чијом је садржином незадовољан, тако што би пропустио да га одбаца у уставом прописаном року.

На плану децентрализације извршне власти, између нацрта Народног и Југословенског клуба постоји сличан степен сличности, односно разлике као и у домену децентрализације законодавне власти.

Пре свега, оба уставна нацрта поделила су извршну власт између државе и покрајина. Другим речима, прописали су да неке законе извршавају покрајински, а друге државни извршни органи, односно покрајински у пренесеном делокругу. Док, међутим, ово сасвим јасно произилази из чланова 16. и 18. нацрта Народног клуба, који прописују да „државна влада води егзекутиву по својим властитим органима“ у одређеним, таксативно набројаним пословима, односно преко покрајинских органа у пренесеном делокругу, „уколико држава не би имала за такав посао својих непосредних органа у покрајини“, као и из члана 17. који уређује извршавање покрајинских закона од стране покрајинских влада — дотле нацрт Југословенског клуба и у овом питању делује конфузно. Из члана 102.а., који прописује да „покрајинска влада издаје извршне наредбе за све покрајинске као и државне законе“, дало би се закључити да држава практично нема своје извршне органе, да је целокупна извршна власт у рукама покрајина. Међутим, овај се пропис мора тумачити у светлости 96. члана нацрта, према коме послове државне управе у покрајини врше надлежни чланови покрајинске владе, који су у тој функцији одговорни ресорним (државним) министрима, док је председник покрајинске владе, који стоји на челу целе државне управе у покрајини, одговоран Министарском Савету. Укратко, послове сопствене управе држава врши сама, иако не преко посебних органа за то установљених, већ преко покрајинских органа који те послове обављају у пренесеном делокругу — дакле, под надзором и заповестима централне управе. Уосталом, 94. чланом нацрта јасно се прави разлика између наведених извршних функција покрајинске владе и других које она обавља у „аутономним стварима“. Поменути члан прописује да је покрајинска влада одговорна „у свим аутономним стварима Покрајинској Скупштини“ и да се против њених решења жалба може уложити једино Покрајинском Управном Суду.

Разграничење између државе и покрајина у домену функција извршне власти у оба нацрта остварено је у начелу на исти начин. По правилу, централна влада извршава оне законе које држава доноси у кругу своје искључиве законодавне надлежности, а покрајинска, поред сопствених, још и оквирне државне законе. Тако се таксативно набројани предмети извршне власти централне владе из члана 16. нацрта Народног клуба, изузимајући држављанство, поклапају са материјом искључиве законодавне власти државе, док се таксативно набројани послови извршне власти покрајинских влада, означени као „покрајинска самоуправа“, из члана 93. нацрта Југословенског клуба, поклапају са предметима које, по члановима 72. и 73. овог нацрта, држава регулише оквирним законима. У извршавању наведених послова, сходно 95. члану нацрта, покрајински органи су аутономни.

Исто начело примењено у разграничењу функција извршне власти у ова два нацрта не значи да је и однос између државе и покрајина у том разграничењу у оба случаја исти. Напротив, оно значи да је

нацрт Југословенског клуба, који је за потпуно државно законодавство задржао шири круг послова, покрајинама обезбедио мање сопствене извршне власти него нацрт Народног клуба. Ово тим више што последњи предвиђа и државне законе који ступају на снагу тек ако на њих, сопственим законима, пристану покрајине, из чега произлази да би ову врсту државних закона практично извршавале покрајине саме.

Ширина извршне власти државе по нацрту Народног клуба додатно је смањена још неким уставним одредбама. При обављању извесних послова наведених у члану 16, као што су склапање међународних и трговинских уговора о предметима покрајиноке надлежности, као и наредбе о начину градње, саобраћајном реду и тарифама, јединственим за све врсте железница, државна влада ради споразумно са покрајинским владама (чл. 16, тачка 1. и 6). За извршење поменутих уговора надлежне су покрајинске владе (22).

Коначно, већу самосталност покрајина у домену извршне власти нацрт Народног клуба обезбедио је и кроз положај председника покрајински владе. Под именом намесника, њега поставља краљ, на четири године, а указ о наименовању премাপотписује сам новоименовани (чл. 119). Намесник премাপотписује и друге краљеве указе у покрајинским пословима, што му обезбеђује ранг министра, који му се, уосталом, поменути чланом и изричито гарантује.

По нацрту Југословенског клуба, председник покрајинске владе нема овакав статус. Њега, такође, поставља краљ, али на предлог министарског савета, који овај сачињава избором једног од тројице кандидата које је предложила покрајинска скупштина (чл. 94). Као и чланови покрајинске владе, њен председник, поред послова покрајинске самоуправе, врши и послове државне управе у покрајини и у тој функцији одговара министарском савету (чл. 96).

На плану организације судске власти у држави, између нацрта Народног и Југословенског клуба разлике су упадљивије него у области законодавне и извршне власти. О децентрализацији судства, наиме, говори једино нацрт Народног клуба. У члану 128, он прописује да свака покрајина има свој врховни суд, док су државни судови само: уставни (чл. 22), војни, адмиралитетски, конзулски и патентни (чл. 19). Управно правосуђе, по члану 122, уређује се покрајинским законом, са тим што је свака покрајина дужна да установи свој врховни управни суд.

За остварење наведених функција власти покрајинама је једним и другим нацртом обезбеђена значајна финансијска моћ. Њен основни извор је покрајинско власништво над целокупном имовином у границама сопствене територије — шумама, рудама, воденим снагама (чл. 132. нацрта Народног и чл. 100 нацрта Југословенског клуба). Распodelу осталих извора прихода између државе и покрајина нацрт Народног клуба извршио је тако што је покрајинама оставио све што није таксативно одређено као државни приход, док је нацрт Југословенског

(22) У овим ограничењима извршне власти државе можда треба тражити разлог што је С. Јовановић, упркос јасним прописима чланова 16. и 18, који обезбеђују извршну власт државе, ипак закључио да је нацрт Народног клуба усвојио начело да целокупна извршна власт припада покрајинама. (Вид. С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срби, Хрватска и Словенаца*, Београд 1924, с. 42. и *Устав Народног клуба*, СКГ, II/1921. с. 427—428).

клуба, обрнуто, системом еnumerације одредио покрајинске изворе прихода. Ово, ипак, не умањује основну сличност у овом погледу, која се огледа у томе што, по правилу, непосредни порези, по слову оба начрта, припадају држави, а посредни покрајинама (23).

Иако су оба уставна начрта, као што је показано, прилично детаљно разграничила државну од покрајинске законодавне и извршне, односно начрт Народног клуба и судске власти, тиме, ипак, није искључена могућност сукоба око надлежности између државе и покрајина у пракси вршења ових власти. У погледу начина предвиђеног за њихово решење, начрти Југословенског и Народног клуба међусобно се битно разликују. Док први (чл. 99) само помиње установљење посебног државног суда и, без улажења у питање његовог састава, ограничава надлежност овог тела на решење спорова између централне и покрајинских влада, дакле, спорова око надлежности у извршној власти — дотле начрт Народног клуба установљава уставни суд са надлежношћу и устројством типичним за федеративну државу. Његове функције су двојке: као прво, он решава спорове о надлежности између државе и покрајина у домену све три власти — законодавне, извршне и судске, и, друго, оцењује уставност закона, како покрајинских — на захтев државне владе, тако и државних — на захтев покрајинске владе (чл. 20).

С обзиром на врсту и значај функција уставног суда, од великог значаја за државноправни положај покрајина јесте питање њиховог учешћа у саставу овог тела. Члан 22. прописује да једну половину судија уставног суда именује краљ, а другу скупштина. Могућност избора је, међутим, у оба случаја ограничена, и то на једној од двојице кандидата кога је предложио краљу сваки покрајински сабор, односно на шесторицу од дванаест кандидата које је предложио скупштини горњи дом народног представништва. Када се има у виду да у овом последњем седе, између осталих, и представници покрајина као таквих — о чему ће даље бити речи — онда је јасно да је описаним саставом уставног суда обезбеђен претежан утицај покрајина у њему.

3.2.1. Учесће покрајина у законодавној и уставотворној власти на нивоу државе

Поред искључиве и уставом гарантоване законодавне власти покрајина у одређеном кругу надлежности, оба уставна начрта усвојила су и други основни принцип федералног уређења — дводому структуру државног законодавног тела, у оквиру које је у једном дому обезбеђено представништво народа државе као целине, а у другом представништво покрајина као таквих (24). Прихвативши га у основи, ни Народни

(23) Вид. С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, с. 45.

(24) Додајући овом другом принципу још и учешће у државној уставотворној власти, теоретичари, који су ипак несложни поводом неких важних питања у вези са правном природом федерације, најчешће не оспоравају ова два елемента као основна и неопходна права обележја федерације. У том смислу вид: С. Јовановић, *О федерализму*, СКГ, 1920, с. 358—359; Б. Тасић, *Шта је савезна држава у поређењу са другим облицима државних заједница и, специјално, са аутономијом*, „Бранич”, бр. 6/1939, с. 350—351; Р. Лукић, *Федерација и конфедерација у вези с уставним променама*, Федерализам и национално питање, Београд 1971, с. 86; G. Burdeau, *Traité de science politique, II (L'Etat)*, Paris 1967, с. 384.

ни Југословенски клуб, међутим, нису овај принцип остварили у чистом облику, већ су ублажили његов федерални карактер.

Дом народног представништва у коме су представљене покрајине као такве по нацрту Народног клуба назива се Сенат. Од стотину његових чланова, само нешто више од половине — њих 53 чине представници покрајина, које су изабрали покрајински сабори, док остале сенаторе бирају различите организације и установе — организоване вероисповести, универзитети и земљорадничке, индустријске, трговачке, занатлијске и радничке коморе (чл. 60). Осим тога, покрајински сабори не бирају сенаторе на паритетној основи — као што је то обично случај у федерацијама — већ сразмерно бројној снази становништва сопствене покрајине (чл. 60) (25).

Питање састава народног представништва уопште, па и дома у коме су представљене покрајине као такве, Југословенски клуб је решио другачије. Руковођен — као, уосталом, донекле и Народни клуб — тада модерним и популарним плуралистичким схватањем о држави и друштву, по коме би у државној власти требало да буду представљене све значајније социјално-економске групације, Југословенски клуб је конципирао народно представништво састављено од две скупштине — Политичке и Социјално-економске. Покрајине би биле представљене у овој другој и њихови представници би чинили половину њених чланова, са тим што их не би бирале покрајинске „политичке“ скупштине, већ покрајинска „сталешка заступства“. Да ли би се број представника појединих покрајина утврђивао на паритетној или некој другој основи, из текста нацрта се не може закључити. Другу половину чланова ове скупштине бирао би народ државе као целине, али организован не по политичким странкама — као у случају избора политичке скупштине — већ „по сталежима“ (чл. 71).

Овакав састав народног представништва, различит по социјално-политичкој идеји на којој се заснива, не разликује се од оног прописаног нацртом Народног клуба, када је у питању представљеност покрајина у њему, као елемент државноправног статуса ових јединица. И по нацрту Југословенског клуба, наиме, покрајине су, као политичко-територијалне заједнице, представљене у државном законодавном телу, при чему — готово исто као и по нацрту Народног клуба — њихови представници чине половину чланова једног од два дома законодавног тела, изабрала су их покрајинска представничка тела.

Каквог удела у вршењу законодавне власти имају овако представљене покрајине по нацрту Народног и Југословенског клуба? Другим речима, какав је однос у законодавном поступку између дома у коме су представљене покрајине као такве и дома који представља народ државе као целине?

У овом погледу нацрт Југословенског клуба је покрајинама као посебним индивидуалитетима обезбедио јаче позиције него нацрт Народног клуба. Формално, он је, полазећи од природе предмета законске регулативе, поделио државну законодавну власт између Политичке и

(25) Неки писци сматрају да је за федеративни карактер државе неопходно паритетно учешће федералних јединица у законодавном телу (вид. Р. Лукић, н. д., с. 86), док је по другима могуће и учешће сразмерно величини федералне јединице (вид. Б. Тасић, н. д., с. 351).

Социјално-економске скупштине, и тако привидно прописао два државна законодавна тела. Сходно томе, чланови 72. и 73. говоре о законодавном „делокругу“ Политичке односно Социјално-економске скупштине. Стварно, међутим, овај нацрт је створио јединствено законодавно тело, састављено од два дома, која су међу собом изједначена. Ово произлази из члана 77, који детаљно прописује поступак доношења закона у народном представништву, а по чијем тексту законодавни предлог усвојен у једној скупштини може постати закон тек ако га одобри друга скупштина. Ова последња може предложити измене које прва не мора да усвоји, али мора да их размотри и свој нови, или неизмењени предлог поново упути другој скупштини, која, овога пута, има право само да га у целини прихвати или одбаци. Али, уколико га она одбаци, спор се коначно решава у пленуму народног представништва. То значи да судбина једног законског предлога не зависи само од одлуке скупштине која га је прва усвојила, већ и од одлуке друге скупштине народног представништва. Ово, даље, значи да је практична последица поделе на законодавни „делокруг“ двеју скупштина из чланова 72. и 73. само у томе што ће једна скупштина имати законодавну иницијативу у једној, а друга у другој врсти предмета. Међутим, ниједан закон, без обзира на природу предмета који се њиме регулише, не би могао бити донет уколико се обе скупштине — дакле, и Социјално-економска, у којој су представљене покрајине као такве — не би о њему сложиле, док би се евентуални спор коначно решавао у пленуму чланова обеју скупштина.

Треба напоменути да овај нацрт (чл. 74) предвиђа и послове чије је законско регулисање од самог почетка процедуре у надлежности пленума обеју скупштина. Најважнији међу њима је доношење државног буџета.

Дому у коме су представљене покрајине као такве — Сенату, Народни клуб је дао мање значајну улогу у законодавном поступку. Пре свега, у 67 члану нацрта прописао је да влада, у име краља, законски предлог увек прво подноси Народној Скупштини. Што се, пак, тиче законодавне иницијативе самих домова народног представништва, они су у том погледу изједначени. Међутим, прописана процедура усвајања закона даје битно већу улогу Народној Скупштини него Сенату. Члан 68. прописује да о предлогу који је усвојио дом и разматрао га примарно и по примедбама другог дома, који га је одбацио, коначно одлучује Народна Скупштина, тако што га у наредном сазиву, без измене, усваја или одбацује. У доношењу закона, дакле, далеко важнију улогу има Скупштина, као дом представника Краљевине као целине. Учесће Сената — дома у коме, поред осталих, седе и представници појединих покрајина — у најбољем случају може се, по својим практичним последицама, изједначити са правом суспензивног вета.

Коначно, значајна превласт дата је Народној Скупштини у односу на Сенат и тиме што јој је обезбеђено искључиво право одлучивања о буџету и финансијским законима. На предлоге наведених аката, по већ поменутом 68. члану нацрта, Сенат има само право стављања примедаба. Њих Народна Скупштина мора размотрити, али коначну одлуку доноси самостално.

Док је у погледу степена учешћа покрајина у доношењу државних закона нацрт Народног клуба заостао за нацртом Југословенског клуба, дотле је на плану уставотворне власти однос између њих сасвим другачији.

Нацрт словеначких клерикалаца на овом питању изнова је показао своју недорађеност и непрецизност. Иницијативу за промену устава дао је, чланом 125, Народном представништву, не прецизирајући при том да ли свакој скупштини појединачно, или само пленуму њихових чланова. По стилизацији поменутог члана, дало би се закључити да ово право ужива само пленум, али члан 74. међу таксативно набројаним предметима надлежности пленума не помиње и уставну промену. О самом, пак, усвајању предложене уставне промене, говори други став 125. члана и прописује да се о предлогу решава „на начин предвиђен за решавање законских предлога“. Међутим, овакав пропис не говори много, будући да претходно није разјашњено питање иницијативе Народног представништва за промену устава. Можда би тумачењем текста нацрта, полазећи од духа и основне идеје са којом је писан, требало закључити да би право предлагања уставних промена припадало обема скупштинама, зависно од природе предложених промена, а сходно подели законодавног „делокруга“, тачније, законодавне иницијативе по различитим предметима, предвиђеној члановима 72, 73, и 74. У том случају, степен учешћа покрајина као таквих у уставотворној власти био би адекватан њиховом учешћу у законодавној власти.

У односу на Југословенски клуб, чак и у случају да се прихвати предложено тумачење 125. члана његовог нацрта, Народни клуб је покрајинама дао битно већи степен учешћа у уставотворној власти. По његовом нацрту се, додуше, о уставној промени увек решава у пленуму Народне Скупштине и Сената, уз већи кворум и јачу већину, али право иницијативе за уставну ревизију имају не само сваки дом појединачно, већ и саме покрајине као такве. Члан 147, који уређује сва питања промене устава, прописује да предлог могу поднети, поред краља, Сената и Народне Скупштине, још и две трећине покрајинских сабора, што значи да је за покретање поступка за уставну промену довољан захтев четири од шест постојећих покрајина.

Поред права иницијативе, покрајине имају, у одређеном случају, и право одлучивања о самом усвајању уставних промена. Нацрт прописује да је „за промјене Устава којима би се дирало у надлежност покрајина, потребан (је) пристанак покрајинских сабора“. Ради се, дакле, о целокупној надлежности покрајина, а не само о појединим њеним елементима и друго, за усвајање промене тражи се једногласни пристанак свих покрајина, што значи да би непристајање само једне од њих било довољно да онемогући усвајање предложене уставне промене.

На овај начин, нацрт Народног клуба, који у домену учешћа у државном законодавству покрајинама није дао ни онолико власти колико федерални устав дају чланицама федерације (26), решавајући питање уставне власти покрајина, приближио се конфедерацији, односно

(26) Р. Лукић сматра да су у федеративној држави, прво, чланице обавезно заступљене паритетно у државном законодавном телу (вид. нап. 25) и, друго, да дом у коме су оне представљене учествује у доношењу државних закона равноправно са домом који представља државу као целину (н.д., 83—85).

државном савезу. Ово није спорио ни његов писац, Ј. Полић, али је, ипак, оцењујући да се ради о „пројекту федерације јединственом у историји уставног законодавства“, пре и изнад свега, инсистирао на тврдњи да би по њему постојала само „једна држава, а не (постоји) шест удружених држава са седмом, централном државом на челу“ (27). На тврдњи да напрт гарантује државно јединство, још су више инсистирали представници Хрватске заједнице у конституанти, покушавајући на тај начин да умање негативно расположење њене већине према уставном нацрту који је оцењиван као израз сепаратистичких тежњи. Показујући, истовремено, низак степен правне образованости, иначе карактеристичан за оновремене расправе о уставном питању, истицали су да овај нацрт тражи „просту државу“, односно „једну државу, покрајине и самоуправе“ (28). Сличне, неодговарајуће правне квалификације сопственог нацрта истицали су у уставотворној скупштини и представници Југословенског клуба, па су покрајине, које би по њиховом предлогу имале и сопствену законодавну власт и удео у доношењу државних закона (а по свој прилици, и учешће у уставотворној власти) оцењивали као јединице са „простом енглеском самоуправом“ (29).

3.2. *Остали уставни нацрти и предлози парламентарне опозиције*

Већ је поменуто да се остали опозициони уставни нацрти, изузимајући донекле нацрт ЈМО, у погледу државно-правног положаја области односно покрајина, нису суштински разликовали од владиног нацрта. Било да их називају „покрајинама“ или „областима“ (30), они највеће јединице територијалне поделе третирају искључиво као самоуправне јединице (31). Једини субјект законодавне власти је држава, право покрајина да нормирају послове у кругу своје надлежности исцрпљује се у праву доношења уредаба, а законодавно тело је једнодомно, без представника појединих области, односно покрајина као таквих. Принципи децентрализације остварује се само у домену извршне власти, додуше, не у свим нацртима у истом степену, али како то не нарушава основни унитарни карактер државе, о томе овде неће бити речи.

Што се тиче одредаба о правном положају покрајина у уставном нацрту ЈМО, одмах треба рећи да је њихова основна карактеристика у томе што су оскудне и недорађене.

За расправу о питању облика државног уређења предвиђеног овим нацртом, значајна су свега четири уставна члана: 26, који утврђује да „законодавну власт врше Краљ и Народно Представништво, те Краљ и Покрајинске скупштине; 28, који прописује да ће се уставним законом одредити „који послови спадају у надлежност Народног Представништва и државне владе, те покрајинских скупштина и покрајинске управе“; 48, који Народно Представништво уређују као једнодомно те-

(27) А. Полић, *Нацрт Народног клуба*, „Мјесечник“, бр. 3/1921, с. 154, 160.

(28) Вид. говор првака Народног клуба М. Дринковића (УС, 22. IV 1921, с. 5).

(29) Вид. говор Ј. Шимрака у конституанти (УС, 20. IV 1921, с. 22).

(30) Нацрт Социјалистичког клуба назива их „покрајинама“, Земљорадничке странке „областима“, а нацрт Републиканске странке дозвољава оба назива.

(31) Ово сваки од њих и изричито подвлачи: чл. 135. социјалистичког, чл. 148. републиканског и чл. 82. земљорадничког нацрта.

ло, и 80, који као носиоце уставотворне власти одређује искључиво Краља и Народно Представништво, односно Уставотворну скупштину. Сва остала питања релевантна за правни положај покрајина — као што су: делокруг законодавне власти покрајина односно државе, поступак доношења покрајинских закона и, посебно, права круне на том плану, однос покрајинских према државним законима и, са тим у вези, њихова правна снага — остала су овим нацртом нерешена.

Овако редигован, уставни нацрт ЈМО је недвосмислен у погледу унитарног карактера државе. У њему нема места за представништво покрајина као таквих у државној законодавној (32) и уставотворној власти. Истовремено, међутим, нацрт исказује начелно опредељење за принцип *уставне* поделе законодавне власти између државе и покрајина (чл. 26. и 28), иако до краја суздржано у погледу степена у коме би се ова власт децентрализовала. На основу ова два своја обележја, и поред низа нерасветљених, а важних питања, правни положај покрајина по уставном нацрту ЈМО могао би се оценити као аутономија (33). Није небитно поменути да је и сâм уставописац на једном месту (чл. 72) покрајине назвао „аутономним јединицама“.

Већ је поменуто да се поред формалних уставних нацрта поднетих Уставном одбору, у уставној расправи у конституанти истакао и усмени предлог уређења заједничке државе који је поднео А. Трумбић. Посебни значај који је имао овај појединачни предлог проистигао је из великог угледа који је — као председник Југословенског одбора од оснивања па све до расформирања, а потом и као министар спољних послова у Краљевини СХС до 1920. г. — уживао његов аутор. О тадашњем угледу овог политичара сведочила је и чињеница да је он, иако посланик ван странака, био носилац листе у четири изборна округа.

Сâмом предлогу уређења правног односа између области и државе, А. Трумбић је посветио релативно мало простора у својој, иначе дугој дискусији поводом гласања о уставном нацрту Уставног одбора (34). Ипак, његов предлог, иако само у главним цртама, прилично јасно дефинише правни положај области. Основни његови елементи су следећи: (1) сувереност државног законодавног тела; (2) уставом предвиђен принцип делегације појединих законодавних послова обласним скупштинама, када, уколико и за време док законодавно тело то сматра потребним и (3) задржавање за централно законодавство „послова општег интереса“ (35). О склопу народног представништва Трумбић није говорио.

Уставом се, дакле, не би гарантовала сâма законодавна власт покрајина, већ принцип који редовном законодавном телу даје право да део сопствене законодавне власти пренесе покрајинским представничким телима. То би значило да се, када је у питању положај покрајина

(32) Као разлоге за једнодомно народно представништво, посланик ЈМО у конституанти, Ф. Курбеговић, наводио је опасност од социјалног преврата и хитност доношења одлука по једноставнијој процедури (вид. УО, 14. II 1921, с. 125).

(33) Аутономију — иначе, теоријски тешко одредив појам — Б. Тасић је дефинисао тако што је прецизирао разлику између ње и федерације: аутономија јединица би имала само право законског нормирања питања из своје надлежности, а федеративна још и право да као таква буде представљена у државном Законодавном телу. (Вид. Б. Тасић, и. д., с. 50. Вид. слично и Р. Лукић, и. д., 86—87).

(34) Вид. УС, 23. IV 1921, с. 5—21.

(35) Под именом „деволуција“, идентичан облик децентрализације законодавне власти предлагао је и првак Радикалне странке, Стојан Протић, (Вид. *Уставни нацрт по предлогу Стојана М. Протића*, Београд 1920, чл. 161).

у држави, не формално, али фактички продужава провизоријум, а законодавцу остављају слободне руке да, сходно развоју национално-политичких односа у држави, процењује да ли је, у ком тренутку, у којој мери и докле, опортунo покрајинама дати самосталност у законском уређењу појединих питања (36). Трумбић у конституанти није прецизирао „дослове општег интереса“, који би у сваком случају били препруштени централном законодавству, али би се могло претпоставити — имајући у виду његову доследност у основним ставовима о питању државног уређења од времена Крфске конференције (37) — да је у овакве послове убрајао оно што је навео на Крфу: војска, спољни послови, царине, новац, пошта и телеграф, железнице и друмови „од важности за цијелу територију“, буџет, одобравање свих међународних уговора (38).

Трумбићев предлог није исказивао само став једног угледног, али усамљеног политичара. Он се својом садржином придруживао читавом низу уставних решења предлаганих у јеку уставних борби 1919—1921, која су носила једну квалификацију уопштену, али тада прилично јасног значења — „средње решење“. Ова је означавала уставне предлоге који су се налазили негде између централизма и федерализма, тражећи децентрализацију не само извршне, већ и законодавне власти, и то у корист покрајина омеђених уз поштовање и историјско-политичке традиције и воље народа. Не мали број угледних имена југословенског политичког и јавног живота уопште налазио се, не само међу симпатизерима — као Слободан Јовановић, на пример (39) — већ и међу предлагачима таквих решења: Божа Марковић (40), Јосип Смодлака (41), Љуба Стојановић (42), Стојан Протић (43). Њихови предлози, чак и онда када су — као под Протића и Смодлаке — били уобличени у уставне нацрте, нису, међутим, доспели пред Уставотворну скупштину, па о њима овом приликом неће бити речи.

4. ЗАКЉУЧАК

Међу опозиционим политичким странкама представљеним у Уставотворној скупштини Краљевине СХС постојале су с обзиром на став о решењу проблема области или покрајина у заједничкој држави, две групације. Једну су чиниле странке које су у основним питањима овог

(36) „Имало би се радити на принципима једног провизоријума, чији би развитак требало препустити законима“ — рекао је Трумбић у конституанти (вид. УС, 23. IV 1921, с. 20). Идеју о продуженом провизоријуму у једном створеној заједничкој држави Трумбић је изнео већ на Крфској конференцији 1917. Вид. Партиципатор (Момчило Нинчић), *Како је дошло до Крфске декларације. Белешке са седница државних на Крфу*, „Нови живот“, 1921. (даље: *Како је дошло до Крфске декларације*), V, с. 149.

(37) Ти основни ставови су следећи: (1) одбацивање федерације (вид. *Како је дошло до Крфске декларације*, V, с. 143), (2) децентрализовано законодавство (исто, с. 148. и, посебно, с. 78—81) и (3) принцип дужег провизоријума (вид. нап. 36).

(38) Вид. *Како је дошло до Крфске декларације*, V, с. 148—149.

(39) Предлажући „средњу линију“, С. Јовановић је као примере за углед навео предлоге С. Протића, Љ. Јовановића и Ј. Смодлаке, који су у политичкој јавности уживали углед управо као „средња решења“. (Вид. С. Јовановић, *Је ли федерализам код нас могућан*, СКГ, I, 1920, с. 434—441).

(40) Вид. Божидар Марковић, *Унутрашње уређење Југославије*, Југословенска демократска лига, бр. 1, Женева 1919, с. 7—8.

(41) Вид. Др Јосип Смодлака, *Нацрт Југословенског устава*.

(42) Вид. Љуб. (омир) Стојановић, *Неколике мисли о нашем новом државном уређењу*, Београд 1919.

(43) Вид. нап. (35).

проблема биле мање или више блиске концепту Пашићеве радикалско-демократске владе, па су при подели државе на области принципијелно одбацивале сваки ослон на историјске границе, а у уређењу правног односа између области и централне државне власти прихватале класичан облик унитарне државе, иако са нешто вишим степеном децентрализације извршне власти у односу на владин уставни нацрт. Ову групу чиниле су Земљорадничка, Социјалистичка и Републиканска странка. На супротној страни стајали су Народни клуб (Хрватска заједница), Југословенски клуб и Југословенска муслиманска организација. Ове странке, односно страначке групе, третирале су проблем покрајинског уређења суштински другачије од владајућег радикалско-демократског фронта, при чему је и међу њима било битних разлика. Њихови нацрти имали су следеће заједничке карактеристике: прво, сви су предвидели велике области чије су границе делом одговарале историјским административно-политичким целинама, а делом у односу на њих биле измењене, сходно захтевима одговарајуће националне, односно политичко-територијалне заједнице; друго, прописали су децентрализацију законодавне власти у корист области, односно покрајина, чиме су изашли из оквира класичне унитарне државе. Међутим, у даљим одликама правног положаја покрајина, ови су се нацрти у великој мери разликовали.

Пре свега, нацрт ЈМО се издвајао од нацрта Народног и Југословенског клуба, тиме што није, попут ових, предвидео учешће покрајина као таквих у законодавној и уставотворној власти на нивоу државе. Тако је он — иначе, остављајући велики број важних питања правног положаја покрајина нерегулисаним — оваквим решењем, као и чињеницом да им је доделио сопствену законодавну власт, покрајине учинио аутономним јединицама.

Нацрти Народног и Југословенског клуба, који су прописали још и учешће покрајина у централној законодавној и уставотворној власти, обезбедили су овим јединицама у односу на централну државну власт далеко самосталнији положај. Међутим, степен те самосталности није исти у оба уставна нацрта.

На плану учешћа у доношењу државних закона покрајинама је обезбеђено више власти нацртом Југословенског, него нацртом Народног клуба. Први је, наиме, у законодавном поступку изједначио дом у коме су представљене покрајине као такве са домом представника народа државе као целине, овлашћујући пленум да донесе коначну одлуку у спорним случајевима. Ово последње право нацрт Народног клуба је резервисао за дом представника народа државе као целине и тиме му дао превагу над домом представника покрајина. На тај начин је, формално-правно, Југословенски клуб прописао чистији облик федерације него Народни клуб. Како је, међутим, број и значај послова препуштених сопственој законској регулативи покрајина по нацрту Народног клуба врло велики, а по нацрту Југословенског клуба релативно мали, то је, са становишта стварне самосталности ових јединица у односу на централну власт, битно умањен значај нешто веће важности коју им је у доношењу државних закона дао Југословенски од Народног клуба. Још значајнији корак у осамостаљивању покрајина, и то не само фактичком већ и формално-правном, учинио је Народни клуб нормирањем

њиховог учешћа у државној уставотворној власти. По његовом нацрту, ово учешће се састоји од три права: (1) уставне иницијативе дома у коме су представљене покрајине као такве; (2) уставне иницијативе самих покрајина и (3) права сваке покрајине да стави вето на предложене уставне промене којима се дира у надлежност покрајина. Овим последњим овлашћењем нацрт Народног клуба приближио је статус покрајина чланицама једне конфедерације. Нацрт Југословенског клуба, пак, ни на овом плану није изашао из оквира федеративне државе са релативно скученом надлежношћу држава-чланица. Тумачењем врло нејасних прописа које је нацрт посветио овом питању, може се закључити да се учешће покрајина у државној уставотворној власти исцрпљује у праву дома у коме су оне представљене да предложи промену устава у таксативно одређеном кругу питања, као и у учешћу покрајинских представника у одлучивању по поступку предвиђеном за доношење закона.

Mr. Olga Popović,
Assistant of the Faculty of Law in Belgrade

THE FORM OF STATE ORDER ACCORDING TO THE DRAFTS OF THE
PARLIAMENTARY OPPOSITION IN THE KINGDOM OF SERBS,
CROATS AND SLOVENIANS AT THE TIME OF ENACTING OF THE
FIRST YUGOSLAV CONSTITUTION

Summary

Two groupings have existed among opposition political parties represented in the constituent assembly of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians, according to their attitude regarding the solution of the problem of regions or provinces in the common state. The one has been made by the parties which in terms of the general lines of this problem have been more or less close to the conception of Pašić's radical-democratic government. At the division of the state into districts, they rejected, in principle, any falling back to historical borders, while in the sphere of regulation of relations between the regions and the central power of the state, they opted for the classical form of a unitary state, although with some more decentralisation of the executive branch as compared to the constitutional draft by the government. This group has been made by the Farmers', Socialist and the Republican parties.

The opposing side was taken by the National Club (Croatian Community), the Yugoslav Club and the Yugoslav Muslim Organisation. Their drafts had two basic joint characteristics, namely: firstly, all had envisaged large regions whose frontiers were partly corresponding to historical administrative-political entities, while partly they were, in relation to them, changed in concordance to respective national, namely political-territorial community; and secondly, they have prescribed the decentralisation of legislative power favouring the regions, namely provinces, which meant departing from the frameworks of classical unitary state.

These drafts were, on the other hand, rather dissimilar regarding further position of provinces. First of all, the Yugoslav Muslim Organisation did not provide for the participation of provinces, as such, in enacting of constitution and state laws, which meant keeping in the sphere of decentralisation of power at the level of the state-legal autonomy. As opposed to that, constitutional drafts of the National and Yugoslav clubs provided for the participation of provinces in the central legislative and constitutive powers, by which they ensured to the state the character of a federation.

However, regarding the real degree of independence of the provinces as federal units, the draft of the National Club went considerably further than that of the Yugoslav Club. This refers, first of all, to the larger number and significance of affairs left over to genuine legislative power of the provinces and, secondly, to considerably larger participation by these units in the constitutive power. This last right of provinces, i.e. the right of participation in the state constitutive power according to the draft of National Club, had to be realized in three ways: (i) by way of constitutional initiative of the chamber where provinces are represented as such, (ii) by a constitutional initiative of the provinces themselves, and (iii) by the right of every province to veto the proposed constitutional changes by which the jurisdiction of provinces is interfered with. By this last power, the draft of the National Club has approached the status of provinces to that of members of a confederation. The draft of the Yugoslav Club, on the other hand, did not leave the frameworks of a federative state with relatively narrow jurisdiction of the member-states, both in the above respect and in relation to the width of own legislative power of the provinces. Namely, the participation of provinces in the constitutive power ends up with the right of the chamber representing the provinces to propose a change in the constitution in a limited number of questions, as well as with the participation of provincial representatives in the decision-making along the procedure envisaged for enacting the laws and statutes.

Mr Olga Popović,
assistant à la Faculté de droit à Belgrade

LA FORME DE L'ORGANISATION DE L'ETAT SELON LES PROJETS DE L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE DANS LE ROYAUME SHS LORS DE L'ADOPTION DE LA PREMIERE CONSTITUTION YUGOSLAVE

Résumé

Parmi les partis politiques oppositionnaires représentés dans l'Assemblée constituante du Royaume SHS il y avait, selon leur attitude à l'égard de la solution du problème de régions ou de provinces dans l'Etat commun, deux groupements. Le premier réunissait les partis qui, s'agissant de questions fondamentales liées à ce problème, étaient plus ou moins proches de la conception du gouvernement radico-démocrate de Pašić et pour cette raison ils écartaient chaque appui aux frontières historiques tandis que quant à l'aménagement des relations entre les régions et les autorités étatiques centrales, ils adoptaient la forme classique de l'Etat unitaire quoique avec un certain degré de décentralisation supérieur à celui du projet constitutionnel du gouvernement. Ce groupe était composé du Parti agricole, du Parti socialiste et du Parti républicain. Sur le côté opposé se trouvaient le Club populaire (La Communauté croate), le Club yougoslave et l'Organisation yougoslave musulmane. Leurs projets avaient deux caractéristiques fondamentales en commun: d'abord, ils prévoyaient tous de grandes provinces dont les frontières correspondaient, d'une part, aux entités administratives et politiques du point de vue historique et de l'autre elles n'ont été modifiées par rapport à celles-ci conformément aux exigences des communautés nationales et politiques respectives et, ensuite, ils prescrivaient la décentralisation du pouvoir législatif en faveur des provinces ou des régions, sortant ainsi du cadre de l'Etat unitaire classique. En ce qui concerne les autres caractéristiques du statut juridique des provinces, ces projets différaient dans une mesure considérable. Premièrement, puisque le projet de l'OYM n'a pas prévu la participation des provinces en tant que telles à la prise de constitution et de lois, celui-ci ne dépassait pas le niveau de l'autonomie étatique et juridique. Cependant, les projets constitutionnels du Club populaire et du Club yougoslave contenaient la participation des régions au pouvoir législatif central et au pouvoir con-

stituant, assurant ainsi à l'Etat son caractère federatif. Néanmoins, quant au degré effectif de l'indépendance des regions en tant que des unités fédérales, le projet du Club populaire a été beaucoup plus loin que celui du Club yougoslave. Cela se manifeste d'abord dans un nombre beaucoup plus grand ainsi que dans l'importance des tâches conférées au pouvoir législatif des provinces et, ensuite, dans l'extension considérable de la participation des unités fédérales au pouvoir constituant. Ce dernier droit — le droit de participer au pouvoir législatif central — s'effectue de trois manières: (1) par voie d'initiative constitutionnelle de la chambre dans laquelle les provinces sont représentées en tant que telles, (2) par voie d'initiative constitutionnelle des provinces elles-mêmes et (3) par voie de droit de veto de toute province quant aux modifications constitutionnelles touchant à leur compétence. La dernière habilitation du projet du Club populaire approche le statut des provinces de celui des membres d'une confederation. Cependant, le projet du Club yougoslave ni sur ce point-là ni dans le domaine de l'étendue du pouvoir législatif des provinces, ne sort pas du cadre de l'Etat fédéral dont les unités sont dotées des compétences relativement modestes. Selon ses dispositions, la participation des provinces au pouvoir législatif de l'Etat s'épuise dans le droit de la chambre dans laquelle elles sont représentées de proposer des modifications constitutionnelles des questions taxativement déterminées, ainsi que dans la participation des représentants des provinces à la prise de décision lors de la procédure prévue pour l'adoption d'une loi.