

342.1/1.4(497.1) 1

Др. Драг. Аранђеловић

**Државно
уређење
код нас**

Штампа „Епоха“ Александар Карпински
Дечанска 18

~~в.г.~~ 1939

1129

SAVEZNO IZVRŠNO VEĆE
 CENTAR ZA INFORMACIONU I
 DOKUMENTACIONU DELATNOST
 Inv. br. 7984
 SIGN. _____

**Државно
 уређење
 код нас**



35085



3427
798
A



Инв. бр.
35035

Кад смо видели по којим су принципима биле уређене државе у скорој прошлости и по којима су уређене у садашњости, поставља се питање: по којим би принципима имала да се уреди наша држава, Југославија?¹⁾

Наш устав од 3 септембра 1931

¹⁾ Питање нашега државнога уређења поставило се још јануара 1929. године, када је, услед слома парламентарнога, уведена диктатура. Оно је само привремено решено доношењем устава од 1931. године, који је установио, на место парламентарне, наследну и уставну монархију, задржавајући унитарну државу. Јер већ у августу 1939. године принцип унитаризма замењен је федерализмом оснивањем Бановине

предвиђа у одељку дванаестом могућност и поступак за измене у уставу. Ако би дакле меродавни фактори нашли да се овим изменама има приступити, моје је мишљење да би се та измена имала кретати у ниже изложеним правцима, те да се наша држава ојача и у још јачој мери него што је данас оспособи за вршење својих задатака.

По видовданском уставу наша

Хрватске, чему треба да следује, кад наступе нормалне прилике, и оснивање других бановина слично Бановини Хрватској.

Како ће бити коначно уређење наше државе, већ се претреса у нашој јавности. О томе је писао професор Др. Аранђеловић још 1935. године у једној књижици под натписом „Принципи државног уређења у скорој прошлости и садашњости“.

је држава била парламентарна монархија. Члан 1 устава од 1931 године каже да је „Краљевина Југославија наследна и уставна монархија“. Реч парламентарна изостављена је. По мом мишљењу сасвим умесно. Јер парламентаризам као систем државнога уређења ликвидира се постепено у свету, пошто више не одговара потребама времена, у којему живимо.

За нас, старију генерацију, која је своје најлепше доба живота и

Како је ово питање стално актуелно, а нарочито данас, кад се врше промене државног уређења у многим државама, то смо с одобрењем г. Др. Аранђеловића прештампали из његове књижице у „Југослов. стручној штампи“, излагања о државном уређењу код нас, налазећи да његови предлози заслужују пажњу и подстичу на размишљање о овом судбоносном проблему. Уредништво

јавнога рада провела у времену кад је парламентарни систем владавине био у целом свету у своје најлепшем цветању, ово напуштање парламентаризма може бити болно и трагично. Али као трезвени људи и политичари морамо се мирити са том мишљу и гледати шта се боље може ставити на место њега, јер држава је преча од свега.

Нарочито ми из Србије знамо шта је био парламентарни систем владавине и колике су његове заслуге за Србију, а преко ње, као привлачнога Пијемонта, и за остале делове наше државе. Али то су све само драге успомене, а народ и његова будућност не може живети само од успомена него тражи реална решења.

Зашто није парламентаризам данас за нас?

Као што је познато у парламентарном режиму „Краљ влада али не управља“. Тежиште управљања државом у томе режиму лежи у народном представништву одно-

сно у влади, која из њега произлази. Они су дакле моћнији фактори него владалац. С обзиром пак на то ко данас код нас бира народне посланике и ко улази у народно представништво, с обзиром на квалитет народних посланика, сумњам да ће се наћи већи број трезвених политичара који ће тврдити да се нашем народном представништву сме данас поверити тешка дужност да оно из своје средине даје владе, које ће суверено управљати државом, онако на пр. као што то чини народно представништво у Енглеској и Француској. Наравно при томе мислим на народно представништво које би било изабрано слободном вољом народа, дакле уз све гаранције које се за слободно изјављивање народне воље траже: слобода штампе, збора и договора, слободне агитације, независно судство.

Пре свега такви слободни избори доводили су и довели би опет прво **квалитативно** велики број

посланика **неспособних** за добро вршење посланичке дужности. Јер народ је пометен и не бира способне само људе него често демагоге или људе без скрупула, чији су погледи на државу и њене задатке опасни по државу и њену будућност. Погледајмо ко се све данас кандидује за деликатну дужност народнога посланика и помислимо сме ли се таквим људима поверити управљање државом. А није много боље било у овом погледу ни пре 6 јануара 1929 ни после тога. Треба се само сетити шта је и како је све рађено у нашим скупштинама до 6 јануара 1929 и после. Друго, слободни избори довели би у народно представништво **велики број странака** да би се врло тешко могла образовати и још теже држати дужице време на управи једна коалициона влада, састављена из тих странака. Јер би се наше странке можда брзо сложиле у **негативни** али тешко за позитиван рад. И онда бисмо имали оно што се у

Француској дешавало, да се владе мењају сваких шест месеци, не стижући да много кориснога за земљу ураде. Искуства, која смо имали и скупо плаћали у нашој држави од ратова на овамо, јасно доказују ово тврђење. Парламентарни режим још може (и ако не свуда) добро функционисати у земљама са једноставним компактним становништвом, где нема великих разлика, као што је била предратна Србија, са становништвом истога културнога ступња и истих или сличних погледа на државу, живот и друштво. У Југославији, где има Срба, Хрвата, Словенаца, за тим народних мањина, па онда православних, католика, муслимана и осталих, где су сасвим различне културне и економске прилике и потребе у појединим покрајинама (Јужна и Северна Србија, приморска бановина, Војводина и Словенија), парламентарни режим не може добро функционисати. Он је у Србији добро функционисао само онда и

дотле кад је и докле је постојала једна велика странка, радикална, која је одиста дуго времена обухватала пет шестина народа. Тако моћна странка могла је и давати јаче људе, најспособније и најчеститије, да саставе владу и скупштинска већина из ове странке могла је плодносно вршити своје задатке. Али чим је радикална странка одвајањем једнога свога крила у засебну политичку странку изгубила ранију бројну надмоћност у народу и чим се почела служити разним махинацијама за стварање већине у скупштини, одмах је и парламентарни режим изгубио од угледа и престао да функционише онако повољно као раније.

Главни су задатци парламента доношење закона и контрола државне управе. Ону прву дужност парламенти данас тешко отпирвају, јер компликованост животних одношаја и хитност решења траже брже доношење закона, а парламенти са својом спором про-

цедуром нису способни за бржи рад. Број тих законских предлога који би имали бити изнесени пред скупштину, сваке сесије расте, нарочито у земљама где треба извршити унификацију или реконструкцију закона или реорганизацију власти. Ту не помаже много ни подешавање скупштинског пословника за овакве ситуације. Ако је пак опозиција у скупштини моћна, она може ако не осујетити а оно знатно одуговлачити доношење закона. Осим тога и скупштинска се већина често дезинтересује за доношење закона, што такође отежава рад. Према томе парламенат је данас сметња за брже доношење закона те се прибегава преношењу законодавне власти са скупштине на владу. Доношење уредаба са законском снагом од стране владе редовна је појава у парламентарним земљама и најбољи доказ за стериленост па према томе и за излишност парламента на законодавном пољу.

Што се тиче контроле државне у-

праве од стране парламента, и ту своју функцију парламенат не испуњава како треба. Ако се има шта критиковати у раду владе од стране посланика владине већине, онда се то ради обично у партијском клубу и за јавност и јавни живот ове критике немају значаја. То су онда фамилијарне ствари владине странке, које се само ње тичу. Ако пак критику врши опозиција приликом буџетске дебате или питања и интерпелацијама, онда се то већином врши у циљу дискредитовања владинога рада и на основу података и доказа, којима није циљ да се утврди права истина и пронађу евентуални кривци. Све то пак одузима критици снагу убеђивања и не представља тежњу скупштине да се над радом владе води ефикасна и лојална контрола. А то чини да и контролна функција скупштине нема великога значаја. Зато у пракси и бива да дисциплинована владина већина прелази преко интерпелација и задовољава се владиним одговором

и њеним радом те и најнеправилнији рад владе остаје без санкције.

Али ако парламенат не врши правилно и плодно своју законодавну и контролну функцију, ако народни посланици често не врше своје посланичке дужности, они се на против врло радо мешају у државну управу, што наравно не треба и не смеју да раде. Они се не задовољавају тиме што имају утицаја на састав владе, која се бира из њихове средине, него директно хоће да утичу на рад министара, нарочито у погледу постављања чиновника. Државна је администрација препуна посланичких протекција, које често ометају правилан рад. Наравно да те протекције нису ни најмање невине природе, јер посланици не воде увек рачуна о државним интересима него имају пред очима интересе своје и својих клијената. Треба се сетити само Ставискове афере и других сличних у Француској, у којима се показало колико је био моћан и ко-

бан утицај извесних народних посланика на администрацију и судство... И у историји нашег парламентаризма нашли бисмо доста примера штетнога утицаја и мешања народних посланика у државну администрацију.

Незгоде које потичу у управљању државом од правога парламентаризма, а о којима је горе било речи, покушало се у балканским земљама да се отклоне стварањем једнога нарочитога система а то је стварањем **привиднога парламентаризма**. У овом систему **на папиру** постоје све гаранције за прави парламентаризам: слободни избори, чак и тајно гласање, слобода збора и договора, слобода штампе, независност судства. Али у **ствари** влада „саветује бираче” разним балканским методама и добија једну послушну скупштинску већину како влада хоће. То је систем, у којем се скупштинске мањине претварају у огромне већине, чим се мањини да власт и право да спроведе изборе. У ствари ту и нема парламента-

ризма него само маскиран, прикрит апсолутизам. Влада у овом систему спроводи своју вољу у управљању државом и на законодавном пољу. Скупштина служи само за „опсенити простоту”, као парламентарна фасада, иза које влада ради по свом нахођењу, не обзирајући се на скупштину и народне посланике, који немају никаквог ауторитета, јер и сами знају да не представљају народ, у чије име треба да раде.

Овај систем привиднога парламентаризма није за препоруку ни за нашу државу. Јер када, по моме мишљењу, не ваља ни прави парламентаризам, онда не ваља ни патворина његова, сурогат, привидни парламентаризам. Ако се неће прави парламентаризам, јер се увиђају штетне стране његове, онда је корисније и симпатичније просто га укинути и заменити апсолутизмом или којим другим блажим ауторитарним режимом и то у толико пре што привидни парламентаризам може само да „опсени простоту” и

никога другога. Сваки трезвен човек који се бави политиком зна да у систему привиднога парламентаризма влада ради по своме нахођењу, без обзира на вољу народа. Такође не помаже привидни парламентаризам ни за то да се одговорност за политички рад пренесе са оних, који стварно управљају земљом, на народну скупштину. И ту трезвен човек зна да одговара само онај који **стварно и ради** дотични посао.

Међу тим по мом мишљењу и прави и привидни парламентаризам не треба замењивати апсолутизмом него једним сасвим другим системом, чије ћу најглавније принципе сада изложити. При томе не претендујем на оригиналност, јер сам уверен да у погледу принципа државнога уређења, у главном, ничега новог на свету нема. Сва је вештина одабрати већ у пракси прокушана начела и комбиновати их тако да одговорају **нашој** средини и **нашим** потребама.

*

Кад, као што смо горе видели, ни прави ни привидни парламентаризам није за нашу данашњу државу, кад тежиште власти не може бити у народној скупштини односно у влади која од парламента зависи, онда оно мора бити код шефа државе, код нас дакле код Краља. Његова власт треба да буде надмоћнија од власти парламента, у којем би се смислу имале учинити и потребне измене у нашем уставу. Владу би имао да именује Краљ, али да министар не може у исто време бити и народни посланик. Изгласавање неповерења влади односно министру у скупштини да не повлачи за собом оставку владе односно министра. Сенат не постоји. Влада подноси у име Краља законске предлоге скупштини и ова је дужна у законом одређеном року о њему одлучити; ако у том року ништа не одлучи сматра се да је законски предлог од скупштине примљен. Скупштина нема права законодавне иницијативе. Сваки за-

конски предлог упућен скупштини претреса се у скупштинском одбору, који може и мењати предлог. У пленуму скупштинском може се дебатовати о предлогу, али се измене у предлогу, који је изашао из скупштинског одбора, не могу чинити. Гласа се само да ли се предлог ен блок прима или не прима. Посланици не уживају право имунитета. Право интерпелације и стављања питања влади у скупштини постоји. На све интерпелације и питања у скупштини мора се одговарати пре закључења сазива. Скупштина доноси одлуке простом већином присутних посланика, а потребно је да буде присутно најмање једна четвртина свих посланика. Гласа се два пут у истом сазиву у размаку од недељу дана између првог и другог гласања. Краљ и народна скупштина могу оптужити министра за повреду устава и земаљских закона, учињену у службеној дужности. За оптужбу мора гласати најмање трећина свих народних посланика. Сазив траје

три и по месеца и не сме се продужити.

Народна скупштина састоји се из посланика: а) које бира народ слободно општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем; б) које изашиљу од својих чланова у скупштину земаљски универзитети, академије наука и слична научна тела, централна удружења: средњошколских професора и професора средњих стручних школа, судија, адвоката, инжењера, лекара, свештеника, учитеља; в) које изашиљу земљорадничке, занатлијске, индустријске, трговачке и радничке коморе или синдикати. Трећину од уставом утврђеног броја посланика бира народ на начин предвиђен под а); друге две трећине бирају под б) и в) одређена тела; законом се утврђује број посланика који ће поједина тела изабрати и начин бирања. При томе ће се водити рачун о бројности чланова појединих професија и сразмерно томе одредити број посланика. Бирачко пра-

во имају држављани са навршених 25 година живота. Жене које су свршиле најмање средњу или коју стручну школу имају активно и пасивно право избора. Женама би у опште требало без ограничења признати право избора, али, за почетак, бар активно, јер не увиђам зашто би на пр. један сељак или један надничар могао гласати а његова жена не. Ако је по интелектуалним способностима да цене политичка и привредна питања, а боје су на истом ступњу знања односно незнања. Ако је пак у питању значај њиховога рада за државу и обавеза према држави, друштву и породици, налазим да је рад женин у кући, у вођењу домаћинства, у рађању и неговању деце, а често и у привређивању ван куће, еквивалентан раду човека. Код интелегентнијих народних слојева жена већ има исто толико знања о јавним пословима и интересовања за добро и напредак државе колико и мушки бирачи. За на-

родног посланика може бити изабран наш држављанин са навршених 35 година живота уз испуњавање осталих уобичајених услова. Активне државне чиновнике не може **народ** бирати за посланике (горе под а).

Од бродолома који је демократија претрпела у толиким државама треба спасти она основна грађанска права, за која се човечанство толико борило и за која је толико крви проливано, јер, без њих, крњи се **достојанство човека** и отвара пут власничким самовољама, а све на штету и државе као целине и појединца као слободног човека. Према томе имају се задржати из нашег садашњег устава прописи који ујемчавају личну слободу (чл. 5 до 11), слободу јавног исказивања мишљења. Без слободне штампе, без слободног а лојалног критиковања **поступака власти**, не може се замислити добро функционисање државне управе без обзира на политички државни систем. Шта више, у колико

је држава више уређена по ауторитарном систему, у толико је више јавна критика, нарочито путем штампе, као контрола рада државне управе, потребна. **Чак ни поштен диктаторски систем** не треба да бежи од јавне критике него шта више треба да је жели, те да му она скрене пажњу на поступке чиновника који су склони да неограничену власт злоупотребљују за своје интересе, а који су у супротности са државним. Наравно да слобода штампе **не значи злоупотребу штампе**. И у најлибералнијем систему морају постојати извесна ограничења слободе штампе, која захтевају општи интереси. Само, ако се поштено мисли на слободу штампе, та ограничења не смеју ићи дотле да онемогућују лојалну критику. **Цензура штампе** не сме се уводити, осим за времена. Нека сваки пише у границама закона, али нека и за своје писање **одговара** сходно закону. И **слобода збора и договора, слобода удруживања**, долазе у основна грађанска

права (члан 13 нашег устава) те их треба задржати, законом огарантовати и ближе одредити. Такође и право молбе (чл. 14), слободе науке и уметности (чл. 15), право оснивања приватних школа (чл. 16), неповредност тајне писама (чл. 17) као и права о којима садашњи устав говори у члановима 18, 19 и 20.

У данашњем уставу казано је у чл. 21 да брак, породица и деца стоје под заштитом државе. То није довољно. Треба истаћи не само да стоје под заштитом државе него да држава фаворизује склапање брака и бракове у којима има деце. Требало је у самом **уставу** нагласити да при једнаким условима првенство на државну службу у свима струкама имају лица која имају брачне деце као и друге погодности, које закон ближе оредели (на пр. у погледу плаћања и ослобођења, евентуално, од пореза, такса, олакшице за путовање железницом, лађом и др.).

Мора се увести и **судска незави-**

сност према свима и свакоме и сталност судијска, јер без тога нема доброга правосуђа, а без овога угрожена је сама држава.

Из свега изложеног излази да, по моме мишљењу, нама треба један устав који ће бити израз **компромиса** између начела либерално-демократског и начела ауторитарног, између начела строго индивидуалне и колективне својине, између начела индивидуалистичког и сталешког. Није нам потребна чиста сталешка држава, јер код нас сталежи, управо боље рећи професије, нису тако одсечно одељене једно од другог, на пр. маса занатлија, па и ситних трговаца, маса рударских па и фабричких радника у извесним крајевима у исто време је код нас и земљорадник. Осим тога ми смо претежно пољопривредна земља те тежиште државне привредне политике мора лежати у старању о напретку села и земљорадника који чине велику већину становништва. Јер сваки просперитет у овоме правцу реша-

ва у велико и проблем осталих професија: кад је земљораднику добро онда је добро и занатлији и индустријалцу и трговцу и раднику.

Онакав састав народне скупштине као што је горе изнесено, правда се овим разлозима.

Човек се у држави појављује у јавном животу у два својства: као **држављанин, појединац**, који има пред очима општи, државни интерес како га он схвата, без везе са професијом којој припада. У том својству он се осећа једнак са осталим грађанима без обзира на њихово занимање, доба увраста, друштвени положај, имовно стање. Зато грађанима треба омогућити да се као појединци изразе о државној управи и државним пословима. Кад се од грађана траже све веће дужности према држави, онда им држава не сме одрећи право да се интересују државним пословима, да о њима размишљају и да путем гласања на изборима дају израза својем мишљењу. Наравно да се

при томе врши групација грађана са истим погледима на државу и њене задатке, те се они удружују у **политичке странке**, које држава, у колико не раде на рушењу државнога и друштвенога поретка, нема разлога да забрањује. Тако груписани у партије грађани својим гласањем при изборима за народне посланике **омогућују влади да сазна какве политичке струје и расположења** постоје у народу као целини, шта народ мисли о државној политици и раду владе и шта од државне управе тражи и очекује. Разумним државним управљачима може ово народно мишљење служити као индикација којим путем треба водити државни брод. Из овога народнога консултовања влада, састављена од људи способних и са политичким искуством, знаће извући закључак шта је права, интимна народна жеља а шта је само последица демагошких утицаја на народ, па ће се онда о-пределити шта од народних жеља

треба и може усвојити и покушати да оствари у државној управи.

Али поједини грађани припадају и разним **сталезима, професијама, позивима**. Ови сталези имају своје потребе, своје жеље, своје захтеве које би желели да се у држави остваре. Грађане, сврстане у ове сталезе, треба пустити да у скупштину одашиљу посланике који сталез као такав представљају. У првом реду ови ће посланици заступати сталешке интересе у скупштини на привредном пољу и корисно ће послужити својим стручним привредним знањем. Али, у друштву са другим посланицима, они ће морати координирати своје посебне сталешке интересе интересима осталих сталеза и водити рачуна и о општим интересима, интересима целине. Како ће ови посланици **представљати своје сталезе**, оправдано је надати се да ће сталез слати у скупштину своје најбоље снаге, пошто то лежи не само у општем него и у сталешком интересу. Јер, фигуративно изра-

жено, од рђавог сталешког посланика црвенеће у скупштини образ не само посланика него и сталеза који га је у скупштину послао.

Све ово вреди и за посланике које шаљу у скупштину универзитети, академије наука, централна удружења интелектуалних радника. Ови посланици представљаће у скупштини **умну елиту** и у политичким сукобима знаће да пазе да се не оштете општи интереси.

*

Али и најбољи устав не може заменити **вештину владања** коју морају знати шеф државе и његова влада. Потребне су и урођене способности и васпитањем, учењем и праксом стечена знања за државнога управљача. Рђав устав може одиста сметати и најбољим државним управљачима. Зато треба имати добар устав који ће **вештим управљачима** омогућити управљање. По уставном систему како је мало час горе изложено, вештом шефу државе биће у првом реду омогу-

ћено да у владу узме способне, честите, енергичне људе. Не будући везан, као у парламентарном систему, да за министре узима само људе из скупштине, он ће умети оценити кад ће бити потребно да за министре узме погодне народне посланике (који ће то престати бити кад буду министри), а када друге погодне људе ван скупштине. И биће сигуран да ће та његова одлука бити с одобравањем примљена од народа. Јер народ сигурно више воли да на министарском положају види способног, поштеног, енергичног човека ван скупштине него народног посланика који нема те особине. Ако министар непосланник претрпи у скупштини изјаву неповерења, шеф државе не мора га (као у парламентарном режиму) омах отпустити, што ће и на посланике утицати да безразложно не изјављују неповерење. Али вешт и мудар шеф државе ипак ће, према конкретним приликама и стању духова, знати оценити када треба жрт-

вовати министра који не ужива поверење скупштине. Главно је да шеф државе не отпушта министра под пресијом скупштине.

И министри, чији опстанак у влади не зависи, по уставу, од скупштинског поверења биће слободнији, независнији у свом раду. Не будући **партијски министри** него државни, они неће подлегати личним посланичким и партијским утицајима, што се редовно дешава у парламентарном режиму, а што доноси огромне штете држави, него ће државне послове у опште, а чиновничка постављења нарочито, вршити по своме најбољем знању и умењу... Тада министри неће, као што често чине партијски министри, тражити од чиновника партијске услуге него **услуге држави**. Неће се тада дешавати оно, што је у парламентарном режиму честа појава, да је партија преча од државе него да је **држава изнад партије**. И код нас, а и у другим парламентарним државама, готово се редовно дешава да партијски

министар претпоставља за државну службу **рђавог партизана добром и исправном човеку** који није министров партијски једномишљеник. Систем који ми предлажемо онемогућиће или бар знатно смањити ону жалосну појаву „нашег човека“ у држави, због којег многи министри у парламентарном режиму свесно чине злоупотребу од своје власти само да би задовољили „нашег човека“ и наградили његове „заслуге“ за партију (не за државу).

По истим горе изложеним принципима имала би се изградити и **самоуправа бановина и општина**. Општинску управу — председника (градског начелника) и чланове — постављала би државна власт из људи, чије би се квалификације за ово звање имале законом утврдити, а општински одбор (веће) бирали би грађани по горњем систему. Несумњиво је да бисмо тада добили много боље састављена тела него по систему слободних избора или по систему простог на-

меновања од стране државне власти.

Овакво државно уређење како је горе изложено могућно је и у унитарној и у федеративној држави каква је наша држава, у главном, данас и у какву треба и коначно да се изгради установљењем српске и словенске бановине.



35035