

5498.

KNJIGA I.

OBRAZOVNA

KNJIGA I.

SVJETSKA KNJIŽNICA

PIŠE, PREVODI I IZDAJE

STJEPAN RADIĆ.

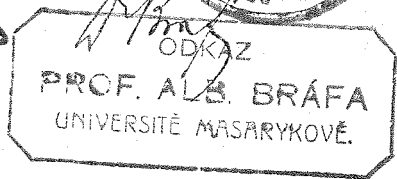
Savremena ustavnost

(Temelji, načela, jamstvo, obilježje.)

Napisao

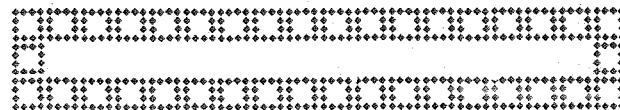
STJEPAN RADIĆ.

O. 28.



U ZAGREBU 1910.

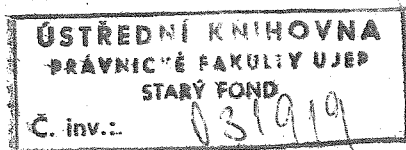
NAKLADOM ST. RADIĆA, MEDJAŠNA UL. 12.



Savremena ustavnost.

Svrha, vrela i osnova ovoga djela.

Proširenim izbornim pravom, zakonom od 28. svibnja 1910., dobila je banska Hrvatska tako široki ustavni temelj, te se može uvrstiti u red onih država, koje već imaju sveobće izborno pravo. Ali ni sveobće izborno pravo samo po sebi nije još ni izdaleka uvjet normalnomu razvoju javnoga života, a pogotovo nije uvjet bilo političkoj slobodi, bilo promišljenoj i uspješnoj državnoj politici na području narodnogospodarskom i financijskom. Baš naprotiv, upravo Francuzka, koja ima podpuno sveobće izborno pravo još od 1848., istom je početkom ovoga stoljeća počela sustavnije izgradjivati svoja ustavna prava, a financijska njezina politika, ili točnije sastav državnoga proračuna takav je, te se u doba treće republike nije upravo ništa učinilo za odplatu golemoga državnoga duga, koji je već odavna prekoračio trideset milijarda franaka. Baš te dvie činjenice, slaba ili nikakva politička sloboda i pro-



sipavanje državnih dohodaka, baš je ovo dvoje najviše ponukalo svietle umove Francezke, da već koji desetak godina i živom riečju i perom nastoje francezku javnost uvjeriti, da je sveobće izborno pravo samo onda zdrava osnovka javnoga života, ako su izbornici prosviećeni ljudi, te jasno shvaćaju barem glavna pitanja politička, gospodarska i kulturna. Sve ovo nastojanje izrečeno je u jednoj jedinoj kratkoj rečenici: *Il faut éclairer le suffrage universel* — treba prosvietliti sveobće izborno pravo. Do sada ovo nastojanje nije imalo većega uspjeha jedno zato, jerbo je počelo prekasno, a drugo i glavno zato, jer je u Francezkoj na tom polju još uvijek razmjerno premalo poslenika.

Tamo ih je premalo, kod nas ih sve do nedavna u obće nije ni bilo, a medju našom inteligencijom još ih ni danas gotovo ni nema, te su naši obrazovani ljudi u toj stvari ovoga dvojega mišljenja: Ili da je prošireno, dotično sveobće izborno pravo samo po sebi liek svemu političkomu zlu, ili da je u tom pravu mnogo veća opasnost, nego li korist po zdravi politički razvoj. Oni prvi naši ljudi plitki su liberalci, a ovi drugi pritajeni natražnjaci. Jednima i drugima treba prije svega široke i duboke političke naobrazbe: široke s vidikom po čitavom savremenom svietu, a duboke po prokušanoj sociološkoj političkoj metodi. Očito je naime, da je

i politička znanost samo onda ozbiljna i temeljita, kada poput svih ostalih naukâ i znanosti na sve strane oko sebe sravnjuje i kad se ne zadovoljava površnim promatranjem, ili samo bilježenjem dnevnih dogodjaja, nego kada im traži njihove historijske i socijalne uzroke.

Jedina dakle svrha ovome mome spisu jest, da barem užemu krugu hrvatske inteligencije podam takvo djelo, s kojega će se moći u jednu ruku obazrieti po onom evropskom i svjetskom ustavnom području, gdje su primjeri i uzori svih novijih ustava, a u drugu ruku, da s njima zaronim malo dublje barem u noviju ustavnu povjest evropsku, naročito englezku i francezku, ali više historijskom zbijenom analizom, nego li obširnim povjestnim razlaganjem.

Stavio sam si dakle dvostruku težku zadaću: jasno i pregledno poredati sve one činjenice, koje nam podaju sliku o temeljima i o načelima savremene ustavnosti, a u drugu ruku ne samo nabrojiti, nego i obrazložiti sve one uredbe, dotično onu političku praksu, u kojoj su trajna jamstva toj ustavnosti i u kojoj se sve to više pokazuje pravo njezino obilježje, osobito s obzirom na skorou budućnost.

Za ovakvu težku zadaću trebalo mi je naravski najprije vrstnih učitelja, zatim vješćih vodja, a onda i političkoga životnoga izkustva. Moji učitelji — profesori pariške političke škole —

većinom su strukovnjaci svjetskoga glasa, a diele se na dvoje: jedni se bave izključivo ili pretežno ustavnošću na evropskom kontinentu, — tu se osobito iztiče prof. Charles Benoist, sada već i član francezkoga parlamenta, koji je u svim velikim evropskim državama, pa i u našoj monarkiji ustavne i političke prilike proučavao na samom mjestu. Među drugima, koji se bave ustavnošću englezkom i američanskom, došao je na glas poimence sada već pokojni ravnatelj pariške političke škole, Émile Boutmy, koji je napisao nekoliko upravo klasičkih djela o englezkom ustavu, o englezkom društvu, pa o političkoj psihologiji englezkoga i američanskoga naroda.

Poslije tih učitelja povjerio sam se vodstvu takvih pravničkih velikana, kakav je pariški sveučilišni profesor A. Esmein, pisac najtemeljijega i najpreglednijega djela o komparativnoj ustavnosti, koje je uz to puno tako promišljenih predloga i osvijetljeno tako dubokim mislima, te bi bilo najshodnije, da se doslovce prevede, kad ne bi i u francezkom originalu zauzimalo preko 1100 stranica.

Esmein je ovo svoje djelo osnovao tako, da je najprije prikazao načela i uredbe savremene političke slobode, a zatim ustavno pravo francezke republike. Onaj prvi dio sadržaje zapravo ustavnost englezku i načela francezkih enciklopedista. No

budući da su od svih enciklopedista odlučno utjecala na politički život Francezke i ostale Evrope samo trojica, i to poimence Montesquieu, Rousseau i Voltaire, te je njihovim političkim nazorima prodahnuto svekoliko francuzko zakonodavstvo XIX. stoljeća, a budući da je politiku ove trojice najsvestranije izpitao i najjasnije prikazao nenadkriljivi francezki akademičar i kritičar Émile Faguet, to sam njegovu studiju »La Politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire« uzeo kao nit vodilju, tražeći ona ustavna načela, koja se do danas udomaćiše po svoj Evropi.

Ali to još nije bilo dosta. Nije bilo dosta po Esmeinu i po Faguetu jasno razpoznati temelje i načela savremene ustavnosti: valjalo je pronaći prava ustavna jamstva, i to ne teoretska, nego praktična, životna. I tu sam imao dva vodiča: mlada još, ali neobično spremna profesora pariške političke škole M. Caudela, dotično zlatnu njegovu i neprocjenivu knjigu »Nos libertés politiques« — Naše političke slobode (ili naša ustavna prava) i napokon svoje dvadesetgodišnje političko iskustvo.

Ovo moje političko iskustvo vriedilo mi je najviše, jer jedino u političkoj praksi izoštrio sam si svoj sud tako, da sam ponajprije od svojih pariških učitelja, a zatim od netom spomenute, a i malo dalje potanje navedene poli-

tičke literature mogao crpsti svu korist, jerbo sam sve političke činjenice i ideje mogao prisposobiti i omjeriti s našim prilikama, i to ne samo u Hrvatskoj, nego i u cijeloj monarkiji. Tim putem dobio sam jasnu sliku savremene ustavnosti ne samo u sadašnjosti, nego sam, držim, dobro zamietio i sva ona obilježja, kojima će se ustavnost sve to više izticitati, a već se i sada odlikuje.

Tako je naravskim načinom nastala i osnova ovoga spisa u četiri diela. Sama mi se po sebi nametnula misao, da našem občinstvu najprije pokažem na prave temelje svake ustavnosti, a to se može najbolje učiniti na ustavu englezkom, koji se u istinu razvijao postepeno odozdo kroz čitava stoljeća, a nije možda nametnut odozgo i proglašen jednim kakvim zakonskim člankom. No budući da je taj englezki ustav i na samu susjednu Francezku još u doba francezke revolucije vrlo slabo djelovao — poglavito zato, što još nije bio izgradjen, te se površnim posmatračima činio pravom nakazom — dok su naprotiv ustavna načela francezke revolucije polovicom XIX. stoljeća prevladala celom Evropom, ne izuzimajući ni Rusiju, to mi se činilo najzgodnije, da poslie englezkih ustavnih temelja prikažem ustavna načela francezke revolucije, ili točnije spomenute trojice francezkih enciklopedista.

Budući da je od ove trojice najduhovitiji od njih, ali najpovršniji i najnedemokratskiji mislilac,

Voltaire, imao, a i danas ima najviše upliva na inteligenciju francezku, a i po ostaloj Evropi, te se čini, kad čovjek pogleda samo na temelje ustavnosti englezke, i na ustavna načela francezka, da u Evropi, a naročito u našoj monarkiji i pogotovo u našoj Hrvatskoj niti ne može biti prave ustavnosti, držao sam potrebnim, da sve te sumnje razpršim i ustavno naše vjerovanje utvrdim živim primjerom takvih ustavnih garancija, u kojima je sav smisao i sva vriednost ustavnoga života i ustavnih uredaba. U tom dielu ove knjige svatko će se lahko uvjeriti, da i mi Hrvati možemo uza svu svoju raztrganost u monarkiji i uza svu današnju njemačko-magjarsku premoć, naročito u njezinoj vanjskoj politici, postići na ovom području podpun uspjeh, te ovim prvim i glavnim ustavnim stečevinama udariti najtvrdji temelj i za izgradnju naše državnosti u velikoj podunavskoj carevini.

Poslie svega ovoga, dotično iz svega toga prirodno sliedi četvrti dio knjige, naime obilježje savremene ustavnosti. Pod tim skromnim nazivom nastojao sam prikupiti sve ono, što je toliko ustaljeno, te bi se moglo nazvati zakonom savremene ustavnosti. Tu mi je bila namjera hrvatsku političku javnost upozoriti na neodoljivu silu prilika, ili kako vele Francezi *la force des choses*, ili obično govoreći na duh vremena, kojemu se uzalud otimlje sve ono, što je osu-

djeno na propast. Ovdje sam ujedno nastojao svim našim ljudima udahnuti onu vjeru u budućnost hrvatskoga naroda i Slavenstva u našoj monarkiji, bez koje se ne može čovjek ni razumno, ni uspješno posvetiti javnomu životu, ili barem zanimati za domovinske poslove.

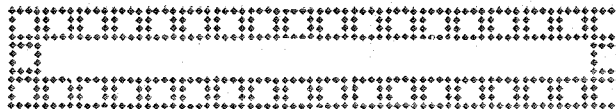
Još mi je reći dvie, tri o tom, koliko je ovo djelo originalno, t. j. u istinu moje. Svim mojim dosadašnjim djelima, što ih je izdala i nagradila Matica Hrvatska, znalo se u našoj dnevnoj bezimenoj štampi prigovoriti, da su sve to kompilacije, k tomu još nevaljale, dakle bez ikakve književne i obrazovne vrijednosti. Sudeći po svem, naša je inteligencija dobrim, ako ne i većim dielom tomu povjerovala, zacielo na narodnu štetu, jer imade čitavih područja obrazovanosti, o kojima ili nije nitko od Hrvata pisao, ili nije, pišući o tom, pokazao za to dovoljno samostalnosti i spreme. U samostalnom mišljenju i prosudjivanju bilo činjenica, bilo ideja, sva je originalnost piščeva. U temeljitu studiju dotične struke, u obilnijoj i biranijoj literaturi i u vlastitu iskustvu, koliko ga u političkim i u socijalnim znanostima može biti, sva je sprema autorova. Na prvi je naime pogled očito, da književnik, ako nije beletrista, dakle u prvom redu umjetnik, svojih djela ne stvara, nego da ih, da tako kažem, reproducira. Tu dakle nema i ne može biti originalnosti u smislu umjetničkom.

Ali je zato takvomu piscu dužnost, da u dotičnom predmetu prouči, ili barem pročita ono, što je u njem najboljega napisano. Zato je dakle treba učiti, i to treba učiti kod takvih i od takvih velikana evropske misli, koji, kako se ono kaže, posvema vladaju savremenom evropskom obrazovanošću barem na jednom području ljudskoga uma i čovječjega rada. A ja se držim sretnim, što sam kod takvih velikana proveo u naukovanju dobre dvie godine, i to već kao zrio čovjek od svoje 25—27 godine, a još prije toga upoznao samo iz knjiga i iz života veći dio naše monarkije i veliki dio slavenskoga svieta. Dosta mi je, mislim, spomenuti samo ova dva imena: Albert Sorel i Anatole Leroy-Beaulieu. Albert Sorel, sada već pokojni, član francuzke akademije, i Anatole Leroy-Beaulieu, već su po tom duševni gorostasi, što je prvi napisao u osam velikih svezaka najpodpunije djelo o francuzkoj revoluciji od njezina početka, pa do Napoleonova pada, a drugi u tri omašne knjige nenadkriljivo i do sada nenadkriljeno djelo o Rusiji, a uz to su obojica čitavim nizom manjih spisa, a još više živom riečju na parižkoj političkoj školi pomogli odgojiti ono pokoljenje, u kojem i mi Hrvati, a i svi ostali slavenski narodi imadu takvih poznavalaca i prijatelja, da se to ne da ničim procieniti. Ja sam još srećniji, što su ovakva dva diva bila ne samo moji učitelji

nego sam stekao izprvice kod njih priznanje, a pod konac i onakvo prijateljstvo, kakvo može nastati samo medju slobodnim dušama velike »znanstvene republike«.

Gradja dakle u ovom djelu nije moja, jer ni ne može biti, ali je zato najizvrstnija, što je ima. Nisu niti ideje velikom većinom originalne i moje, ali su opet i izabrane sve medju samim jasnim i izradjenim idejama, i to na osnovu proučavanja zbiljskih činjenica. Koliko ipak ima mojih, cilj im je jedino to, da njima sam predmet osvjetliin i ujedno pokažem, koliko je to na malom prostoru moguće, kako se velike ustavne stečevine zapadnoga svieta imadu kod nas uvesti i udomačiti, a to je poglaviti cilj i čitavomu djelu, za koje se čvrsto nadam, da će ga prosviećena i rodoljubna hrvatska inteligencija primiti s dubokim uvjerenjem o njegovoj nužnosti za solidnu izgradnju demokratske Hrvatske.

U ZAGREBU polovicom rujna 1910.



PRVI DIO

Temelji ustavnosti.

Uvod.

Samo na takvom ustavu, koji se je razvijao historijski, možemo vidjeti duboke i prave njegove temelje. Pravi takav historijski ustav imade jedino Englezka, i kad se njezin ustav historijski prosući, vidimo jasno ova dva temelja ustavnosti: reprezentativni sistem ili narodno predstavništvo i odgovornost vlade, dotično ministara, iz koje naravski sledi parlamentarni sistem iliti vlada saborske većine. Kod reprezentativnoga sistema opažamo nadalje tu osebinu, da se narodno predstavništvo dieli u dva zakonodavna sbora, na gornju i doljnu kuću; kod odgovornosti vlade i ministara vidimo najprije odgovornost kaznenu skopčanu s posebnom procedurom, a što dalje, to je ta odgovornost sve to više politička, dok se u parlamentarnom sistemu kaznena odgovornost posvema ne izgubi. Proučavajući napokon sam parlamentarni

sistem uvidjamo jasno, kako aristokratski sabor iliti gornja kuća narodnoga predstavništva redovno sve to više ustupa pred saborom u punom smislu te rieči, iliti pred doljnjom kućom. Prema svemu tomu bit će ovaj prvi dio razdijeljen u dva poglavlja, svako s više naslova.

Prvo poglavlje.

Narodno predstavništvo.

I.

Pogled na razvoj englezkoga parlamenta.

Glavni uzrok ranomu razvitku englezkoga parlamenta. Utvrđena je činjenica iz obće povjesti, da je poslije normanske provale u Veliku Britaniju kraljevska vlast u Englezkoj bila od prilike tako jaka i absolutna, kao u Francezkoj istom za Luja XIV. Budući da je u englezkom društvu po samom njegovom karakteru bilo dosta odporne snage proti tomu absolutizmu — kako ćemo to vidjeti kasnije, govoreći o jamstvima ustavnosti — to je sav politički razvoj išao za tim, da se kraljevska moć ograniči, dok je naprotiv u susjednoj Francezkoj politički razvoj išao za tim, da se mjesto pojedinih samovoljnih feudalnih gospodara ojača vlast kralju, kao jedinomu zaštitniku protiv takve samovolje. I tako

se politički život u Englezkoj u XVII. stoljeću dovršio reprezentativnim sistemom, dok je u Francezkoj istodobno doveo do posve absolutne monarkije, kakvom smo inače bili vični smatrati samo Rusiju.

Ovdje treba osobito iztaknuti glavno obilježje englezkoga karaktera s političkoga gledišta: Englez se strogo drži zakona, dotično običaja i ne ide nikada preko toga, što mu zakon daje ili običaj priznaje; ali zato s najvećom uztrajnošću, mi bi kazali s tvrdoglavošću, brani svako svoje pravo običajno i zakonsko. Englez se ne zanosi obćim idealom prava i pravice, pa se zato ne zadovoljava liepim riečima, ili možda tek sanjarijama o tom svom idealu. Baš zato je englezko društvo već u najranije doba — čim se naime o političkom društvu govoriti može — imalo glavne ustavne vrline: mirnoću i nepopustljivost.

Glavno obilježje englezkoga parlamenta. Dok svi ostali sabori po evropskom kopnu, naročito u Francezkoj, nisu pitali za predstavnike prostranoga ladanja, nego se na njima sabirahu kraljevi pozvanici, crkveni i svjetovni velikaši i preponizni izaslanici gradova, dotle u Englezkoj vidimo od polovice XIII. stolj. prave pravcate zastupnike pojedinih grofovija ili županija u kolu crkvenih i svjetovnih dostojanstvenika i zastupnika starinskih gradova. Uz onu već spomenutu značajku, uz svoju umjerenost i

nepopustljivost u isti mah, ima naime Englez još jednu političku vrlinu: Ne čeka, da njime upravlja država i da mu država sudi, nego si za mjestne svoje poslove najvoli sam izabrati svoje domaće pouzdanike. Na taj način izbrani pojedinih grofovija, koji su ujedno bili u svom kraju upravnici i sudci, dolazahu u parlamenat s onim narodnim povjerenjem, koje se jedino kao nesumnjivi državotvorni faktor može uspješno takmiti, dotično i oprieti absolutnoj kraljevskoj vlasti. Do toga odpora došlo je doskora koncem XIII. stoljeća za vladanja Edvarda I., kad je i sam kralj bio prisiljen priznati, da se samo onaj porez smije ubirati, što ga parlamenat dozvoli. Od toga vremena nije ovoga načela nitko u Englezkoj poricao, premda je trebalo još mnogo borbe, pa i čitave jedne revolucije, da se tomu načelu prizna i u praksi podpuna valjanost.

Dvostruko je dakle obilježje englezkoga parlamenta od prvoga početka: Taj parlamenat crpi glavnu svoju snagu od ladanjskih zastupnika, pa zato mu se doljnja kuća i zove »sabor občina«; u drugu ruku stavlja si taj parlamenat kao glavnu zadaću jedno ekonomsko, ili točnije jedno konkretno financijalno pitanje: dozvoljavanje poreza. Tu ćemo odmah naglasiti, da je englezki parlamenat shvatio tu stvar tako ozbiljno, te je posle velike revolucije od 1688. utvrđeno i vazda u praksi provedeno pravilo, da se troškovi za

kopnenu vojsku i za mornaricu dozvoljavaju samo na jednu godinu dana. Time je ujedno bilo samo po sebi riješeno pitanje, da se parlamenat imade sazivati svake godine.

Razvoj kuće lordova. Gornja kuća englezkoga parlamenta iliti kuća lordova bijaše izprvice skupština kraljevih vasala, dakle zapravo feudalni dvor. Pristup na tu skupštinu imali su vojvode, grofovi i baruni, što ih kralj bijaše nadielio zemljom i koje osobno pozivaše na t. zv. veliko kraljevsko vieće. Kralj Edvard I. (1272. do 1307.) promienio je do temelja sastav toga vieća time, što je pristup u nje ovisio izključivo o kraljevskom pozivu, a nipošto o posjedu stanovitih nekretnina. Tečajem XIV. stoljeća ustalio se običaj ustavni, da svatko, koga je kralj jedanput pozvao na svoje vieće, i koji se tomu pozivu odazvao, stičaša tim pozivom nasljedno članstvo gornje kuće. Ta se nasljednost nametnula sama po sebi kao nuždna posljedica kraljeva poziva, a u svojim posljedicama kao nužno ograničenje kraljeve vlasti. To kraljevo pravo, imenovati po miloj volji članove gornje kuće, bijaše dugo osnovnim načelom ustavnosti englezke.

Kad se k Englezkoj pridružila najprije Škotska, a zatim Irska, dopušteno je škotskim velikašima, da izmedju sebe za svako saborsko zasiedanje izaberu 16 članova, dok je velikašima Irske priznato pravo, da izaberu 28 doživotnih članova

gornje kuće. Osim toga imadjahu u gornju kuću pristup i neki crkveni dostojanstvenici. Bijahu to prije svega dva nadbiskupa i svi biskupi i dok Englezka bijaše katolička, opati, priori i predstojnici mnogih samostana, svih skupa toliko, da su vazda imali većinu nad svjetovnjacima. Zato je bila velika i odlučna promjena, kada je Henrik VIII. ukinuo sve samostane, a time iz gornje kuće najveći dio duhovnika. Pod Karlom I. 1640. bili su dapače jednim zaključkom parlamenta svi duhovnici iz gornje kuće odstranjeni, a istom 1661. ukinut je taj zaključak zakonom protivnoga smisla, te od to doba anglikanski nadbiskupi i biskupi sjede nesmetano u kući lordova. Ipak je i u tome u novije doba nastala važna promjena, kad je 1847. za biskupa nove biskupije u Manchesteru izričito određeno, da ne će imati ni mjesta, ni glasa u kući lordova. Od onda je osnovano još novih šest biskupija i za svaku je ponovljeno izključenje. I tako danas ima sedam anglikanskih biskupa, koji nisu članovi gornje kuće.

O sukobu između gornje i donje kuće bit će govora malo dalje kod sistema dviju komora.

Odieljenje donje kuće od gornje. Kako je već spomenuto, izabrani predstavnici grofovija ili županija viećahu izprvice zajedno s velikašima kao s kraljevim pozvanicima. Godine 1332. prvi put je stalno ustanovljeno posebno

viećanje crkvenih i svjetovnih dostojanstvenika, a opet napose viećanje izaslanikâ grofovija i građova. Godine 1351. donja kuća već se posebice sastaje, a 1377. bira si svoga predsjednika pod imenom »speaker« iliti govornik. No uzprkos tomu, što se donja kuća odielila od gornje, prestala je koncem XIV. stoljeća svaka kuća parlamenta davati kralju pomoć na svoj način, nego se obje komore sporazumješe, i to tako, da je od godine 1407. pomoć kralju davala onako i onoliko, kako je to u ime obadviju komora izjavio predsjednik donje kuće, »speaker«. Time je s potpunim odieljenjem donje kuće od gornje započelo ujedno prvenstvo »sabora občina« nad kućom lordova, a u drugoj polovici XIX. stoljeća ovo je prvenstvo postala tolika i takova prevlast, da većina gornje kuće, dotično englezka parlamentarna vlada sada već otvoreno nastoji kuću lordova do temelja promieniti, pače i sasvim ukinuti.

Borba englezkoga parlamenta s kraljem. Tu najprije treba naglasiti, da se svekolika borba englezkoga parlamenta proti kraljevskomu absolutizmu u Englezkoj danas na temelju posebne pravne fikcije shvaća kao borba proti dotičnomu kralju, a nipošto borba proti kruni. O toj stvari poznati englezki državnik Gladstone umuje ovako: »Englezka kruna takva je hipoteza, koja dobro vrši svoju zadaću. Za praktičnu pro-

vedbu englezkoga ustava ili za točno prosudjivanje o njem nema životnije razlike, nego što je razlikovanje medju vladarom i krunom. Ta se razlika često ne opaža, to manje, što se s njom ne računa u našoj zakonskoj terminologiji, ni u našem ceremonijelu. Ni zakoni, ni dvorski običaji ne prave razlike medju pravima, medju vlašću i ovlastima dotičnoga vladara i medju pravima, vlašću i ovlastima one mitske, bezsmrtne i sve-moguće ličnosti ili uredbe, koja sve obuhvata, koja je nepogrješiva i svezajuća i koja je s tehničkoga gledišta središnja sila i zajednička veza sveukupnoga našega sistema. Kruna je kao eter, koji je za moderne fizičare predpostavka materije i energije... Vlada ove zemlje nije ni-pošto u rukama polubožanskoga despota. Vladar, koji je nasljednik i obožavani poglavar parlamentarne demokracije, ima mnogo povlastica i mnogo ovlasti najveće znamenitosti; ali sva ta strahovita vlast, koja mu se pripisuje s gledišta tehničkoga, ne pripada njemu. Sve to pripada sgodno izmišljenomu mitu, koji se zove kruna, ali koji bismo mogli isto tako sgodno nazvati narodom ili narodnom voljom ili imenom koje druge jednako vrijedne abstrakcije.¹

I zaista u susjednoj Ugarskoj fikcija o ma-

¹ Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, str. 79., citovano prema englezkom originalu Sidney Low: *The governance of England*, str. 254.

gjarskoj kruni tako se proširila, da se danas i u teoriji i u praksi kruna poistovjetuje s magjarskim narodom, te je svako »udo« svete krune, t. j. svaki ugarski pripadnik ili državljanin Magjar, a ako to slučajno nije i po svom materinskom jeziku, imade magjarska država tobože pravo i dužnost, da svim sredstvima, pa i najsurevijom silom takvo udo svete krune pomagjari. No time je ova ustavna fikcija došla u opreku s naravnim činjenicama, te je postala po svojim posljedicama više smetnjom i zaprekom ugarskomu ustavu, nego li njegovom glavnom polugom.

Osim ove poluge u ustavnoj borbi imao je englezki parlamenat čitav niz preduvjeta, koji su mu na koncu osigurali podpunu i trajnu pobjedu nad kraljevskom samovladom. To je prije svega osobiti karakter englezke aristokracije, zatim narodni duh englezkoga parlamenta, nadalje osnutak samostalne anglikanske državne crkve i napokon dvostruki podpun gospodarski preokret, prvi u drugoj polovici XVIII. stoljeća, a drugi na početku XIX. vieka.

Glavna je osobitost englezke aristokracije, što ona nikada nije bila u prvom smislu te rieči feudalna.¹

Englezka aristokracija ne bijaše naime ni izdaleka onako vojnički uredjena kao na evropskom

¹ Boutmy, *Le développement de la constitution etc. en Angleterre*, str. 87. i dalje.

kopnu, nego je već u najranije doba preuzela upravne i sudačke obveze i dužnosti, t. j. postala je i bez obzira na svoje sudjelovanje u parlamentu aristokracijom političkom, dok je na evropskom kopnu, a napose u Ugarskoj i u Poljskoj, aristokracija i od samoga parlamenta učinila ne samo vojnički tabor, nego i pravo razbojište.

S time u savezu i plemićko i neplemićko zemljište postalo je još u srednjem vijeku slobodno u današnjem modernom smislu, te su se zemljišta naročito u zakup davala običnim građanskim ugovorom ili pogodbom. To sve civilno i moderno obilježje englezkoga zemljišnoga posjeda tako je jako, da i današnja latifundija nisu nipošto ostatak ili posljedica odnošaja feudalnih, nego su ti veliki posjedi nastali u jednu ruku privatno-pravnim putem na temelju posve modernoga arondiranja ili zaokruživanja posjeda, a u drugu ruku to je posljedica dobro promišljene gospodarske politike velikih obitelji, koje ne će da im se ciepa zemljišni posjed.

Narodni duh u englezkom parlamentu razvio se pod utjecajem vrlo povoljnih prilika i činjenica, od kojih ćemo spomenuti samo ove tri: Parlament se razdijelio na gornju i doljnu kuću, ali nipošto tako, da bi u gornjoj kući bili možda samo elementi aristokratski, a u dolnjoj kući samo elementi demokratski, nego tako, da su u

objema komorama parlamenta oba ta življa bila izpremešana, kako su i danas. Istina je, da su u kući lordova sjedili i da danas sjede samo svjetovni i duhovni dostojanstvenici; ali na sreću glavni dio doljnje kuće sačinjavahu i izabranici grofovija, a to bijahu vitezovi i plemići, dakle takav stalež, koji je od prvoga početka bio prirodnom vezom između velikaša, seljačtva i građanstva. Budući da su 1295., kad je stalno utvrđeno, da svaka grofovija ima u parlament poslata po dva zastupnika viteza, određeno ujedno, da i svi slobodni gradovi, a i dušobrižno svećenstvo jedne grofovije ima takodjer u buduće slati po dva svoja zastupnika, bilo je tu već prije šest sto godina podpuno narodno predstavništvo. Kasnije se, kako već kazasmo, zastupnici grofovija i gradova odijeliše od velikaša, ali se istodobno i u kući lordova i u komori obćinâ provela daljnja sretna pretvorba: Svjetovni i crkveni dostojanstvenici stopiše se u jedan stalež, a isto se tako silno sbliziše vitezovi i građani, pogotovo onda, kada su zastupnici dušobrižnoga svećenstva jedno radi svojih staležkih dužnosti, drugo po želi svojih crkvenih poglavara ostavili parlament, misleći uz to, da će posebne crkvene interese kud i kamo bolje zastupati na posebnim crkvenim saborima, koje sazivahu nadbiskupi, i na koje naravno ne imadju pristupa svjetovnjaci. Tom dobrovoljnom

odsutnošću utvrdio se čisto svjetovni karakter doljnje kuće, a to je imalo tim znatnije posljedice, što je komora obćinâ doskora postala pretežniji dio parlamenta.

Budući da su se crkveni dostojanstvenici u gornjoj kući u prvom redu osjećali lordovima, a onda istom nadbiskupima, biskupima i t. d. i budući da je doljnja kuća bila posve laička, nastala je u englezkom parlamentu još onda, dok je još Englezka bila katolička, vanredno jaka reakcija proti svim nastojanjima i pokušajima crkvene katoličke, dotično papinske vlasti, da si podredi ne samo pojedina područja državnoga života, nego da i cijelu Englezku učini papinskim lenom, što je na neko vrijeme bilo i uspješno. Čuvajući duboku religioznost, kojom se Englezi i danas kao i svi Anglosasi odlikuju, englezki je parlamenat još davno prije preloma s papinstvom stvorio nebrojene zakone proti presizanju crkvenih sudova, proti prizivima na rimsku kuriju i proti papinu uplitanju kod imenovanja biskupa. Zato je Wiclef za svoje nazore, a Henrik VIII. za odlučni prelom s papom našao već odavna priredjeno tlo.¹

Ovaj prelom Henrika VIII. (1530—1540.) učinio je Englezku izprvice podpuno teokratskom državom, absolutističkom do skrajnosti, po prilici

¹ Boutmy, spom. djelo, str. 138. i dalje.

onakovom, kakvom je do početka XX. stoljeća bila Rusija. Kralj se naime proglasio vrhovnom glavom crkve, čuvarom i braniteljem vjerskih istina. Skupštine svećenstva mogle su se držati samo njegovom privolom, a i svi crkveni zakoni dobivali su istom od kraljeve privole svoju vrijednost. Kraljevsko vijeće postalo je vrhovnim sudištem za sve duhovne stvari, ne izuzimajući niti krivovjerstva. Neki pravници počehše braniti mišljenje, da kralj može svećenike i rediti, no kasnije je ova skrajnost ostavljena, ali je zato utvrđeno načelo, da biskupi dobivaju svoju investituru samo od vladara i da im ostaje samo dok on hoće i da se obnavlja na početku svake vladavine. Svećenstvo jednom riječju dolazi u položaj obćinih državnih činovnika, po prilici onako, kako je to bilo u Francezkoj istom posle revolucije 1789.

Sve je ovo izprvice silno ojačalo kraljevsku vlast, ali se doskora pokazalo, da je time kraljevska vlast bila zapravo oslabljena, to više, što je glavni dio parlamenta, naime doljnja kuća, imao već posve laičko obilježje.

Do sukoba između parlamenta i kralja dolazilo je poglavito radi toga, jerbo su kraljevi držali, da imaju pravo posebnim svojim naredbama zakone izigrati, da mogu dapače po miloj volji odgoditi djelovanje zakona. Najžešći sukobi nastadoše na području financijskoga,

dotično poreznoga zakonodavstva, jer parlament u suglasju s javnim mnijenjem stajao nepokolebivo na tom temelju, da nijedan englezki državljanin nije dužan platiti poreza, kojega parlament nije izrično dozvolio. Sukob na tom polju doveo je do dviju revolucija (1648. i 1688.), kojima se obično posvećuje najveća pažnja i koje se drže glavnim uzročnikom utvrđenja i kašnjenja razvoja englezke ustavnosti. No ove dvije revolucije, a osobito druga, kolikogod su značile pobjedu parlamenta nad absolutnom kraljevskom vlašću, nisu ipak ni iz daleka utvrdile same ustavnosti, te se u to doba niti ne spominju ona ustavna prava, koja danas i Englezi smatraju jamstvom sveukupnoga ustavnoga života. Tako primjerice pravo sastajanja i udruživanja, do kojega Englezi u svojoj političkoj praktičnosti drže više nego do slobode štampe, nije u to doba vrijedilo za katolike nimalo, a za ostale vjeroizpovjesti vrlo malo. Prva javna skupština ili meeting spominje se dapače istom 1769., sto godina poslije druge revolucije. No da ne zalazimo u druge potankosti, dovoljno je naglasiti, da su kraljevi poslije revolucije od 1688. smatrali ministarstvo svojim orudjem, te su redovito prisustvovali sjednicama ministarskoga vieća, a kraljica Ana primjerice jednostavno bi naglo i bez daljnijega pitanja poslije takvoga ministarskoga vieća odпустиła one ministre, koji bi izašli s mnie-

njem njoj nepoćudnim. Vilim III. Osvojitelj za čitava svoga vladanja izvršava dapače pravo veta protiv prihvaćenih zakona i to pravo prestade istom 1707. Sami parlamentarci u to su doba još tako nesigurni u jednoj temeljnoj stvari, u tom naime, što da misle o odgovornosti vlade, te parlament 1700. samo da tobože sačuva svoju nezavisnost, zabranjuje ministrima pristup na svoje sjednice. Na svu sreću ukinut je taj zaključak 1705., ali je istom 1739. jasno izrečeno načelo o neodgovornosti krune, a odgovornosti ministara. No zato ipak tečajem čitavoga XVIII. stoljeća nema još parlamentarne vlade, nego kralj Gjuro nameće jednomu ministarstvu za drugim svoga ljubimca, koga nitko u vladi ne trpi i ne će.

Ovo je dosta, da uvidimo, kako je prava i odlučna borba englezkoga parlamenta za ustavnost provedena istom tečajem XVIII. stoljeća i kako su one prve dvie revolucije bile čisto političke, a ovo zadnje bila je istom revolucija i politička i socijalna. Socijalna osobito zato, jer je najprije u drugoj polovici XVIII. stoljeća svu političku vlast dobio razmjerno malobrojni stalež veleposjednika ili landlorda, proti kojima se onda u prvoj polovici XIX. stoljeća digao doskora isto tako moćan stalež velikih industrijalaca. Ali nije posve točno reći stalež landlorda i stalež velikih industrijalaca. Nije točno zato, jer ti landlordi postadoše dobrim dielom veliki industrijalci, a veliki

industrijalci landlordi, te je izpravnije govoriti o opreci, dofično sukobu dvaju gospodarskih političkih sistema, agrarizma i industrijalizma, dofično o oprečnosti interesa, koje predstavljahu ljudi jednakoga društvenoga položaja, jednake naobrazbe i jednake političke zrelosti i uztrajnosti. I u tom je sva tajna uspjeha ove dugotrajne borbe, što u njoj englezka aristokracija odlučuje i u vladinoj i u opozicionalnoj stranci. Baš zato naime, što je ta aristokracija od prvoga svoga početka bila u tiesnoj vezi s gospodarskim i kulturnim životom svega ostaloga naroda, jerbo je dapače bila na čelu gospodarskoj i kulturnoj, a ne samo vojničkoj organizaciji naroda, postala je pravom njegovom predstavnicom, te su tim obadvie vječne struje narodnoga razvoja, konzervativizam i liberalizam, našle u jednom te istom staležu, u landlordima, glavne svoje, a dugo vremena i jedine svoje predstavnike. Tako je sav englezki javni život postao sličan gibanju mora s njegovom plimom i osjekom. I kao što se za morske osjeke brodovi lakše tovare, a za plime lakše odpravljaju na debelo more, tako se u Englezkoj za političke osjeke, ili pod vladom konservativaca — toryja — najuspješnije uzakonuju najdalekosežnije reforme, da se onda za političke plime pod vladom liberalaca, whiga, popularizuju i u narodu ukoriene. U Englezkoj jedna stranka ni ne ruši, a kamo li da podkapa, što je druga

stranka sagradila. Vladinovci su kao obsjednuta vojska, a opozicionalci kao vojska, koja juriša na vladinu tvrdjavu, no pod takvim vodstvom, koje se u odlučan čas kao potajno sporazumije s obsjednutima, da tvrdjavu predadu bez štete i poniženja za se, a bez uzaludnoga krvoprolića napadača.

I tako doznajemo konačnu tajnu, zašto je englezka ustavna borba svršila podpunom i trajnom pobjedom. Vidimo naime, kako je sva englezka podijeljena u dva politička tabora i kako se svekolika politička borba vodi zato i tako, da se što više snage sakupi, a što manje u ludo potroši, i da se politički regulator — vlada, t. j. ministri — ne poruši, nego promieni. Radi toga duha i shvaćanja dvie englezke detronizacije mogu se smatrati kao nemile epizode dviju političkih revolucija, dok je treća, više socijalna nego politička revolucija, završila istodobno podpunom pobjedom ustavnosti i parlamentarizma i povećanjem vladarskoga ugleda uza sve oslabljenje kraljevske vlasti.

II.

Pet osnovnih pravila za narodno predstavništvo.

Zastupnici dobivaju svoju ovlast od naroda. Kod nas Hrvata već sama riječ narodni zastupnik jasno izražava ovo prvo pra-

vilo reprezentativnoga sistema. U toj je rieči sadržan ujedno i pojam, da narodni predstavnici imaju biti birani, jer čim bi bili imenovani, onda bi predstavljali onoga, koji ih je imenovao. Ova je stvar naravski i za Engleze tako očita, te se baš u tom shvaćanju englezki politički život razvio tako osebujno, a recimo odmah i tako zdravo, te je već odavna u Englezkoj vlada tek puki posmatrač ili gledalac izborne borbe. Vlada tamo nije niti regulator izborne borbe, te stranke dapače nose i sve one izborne troškove — trošak za izorno povjerenstvo, za izborne prostorije i t. d. — koji se na celom evropskom kopnu sami od sebe uzimlju iz državnoga proračuna, t. j. prepuštaju vladinoj brizi.

Misao i spoznaja, dotično uvjerenje, da je narodni zastupnik samo punomoćnik ili točnije predstavnik naroda, u Englezkoj je tako jako i živo, te Englezka ni po imenu ne pozna t. zv. službenih kandidatura, koje su stalna pojava na evropskom kopnu, a što je još nesgodnije, neprestana opasnost i za sam ustav.

Narodni zastupnici zastupaju cijeli narod, premda ih biraju pojedini kotari. U Englezkoj je davni parlamentarni običaj, da se zastupnici u saboru ne zovu imenom, nego po svom izbornom kotaru. Taj se običaj i kod nas prilično udomaćio, naročito s vladinih stolica. Ali je iz redova opozicije znalo biti proti

tomu prigovora u krivoj i dosta naivnoj misli, da se time krnji drugo ustavno pravilo, po kojem je narodni zastupnik predstavnik celoga naroda uza sve to, što ga bira samo jedan izborni kotar, dotično jedan dio izbornika. No ono nazivanje po izbornom kotaru imade za svrhu samo to, da se kod eventualne oštre kritike nazora kojega zastupnika oslabi, dotično i ukloni svaki osobni žalac i da se razpravi poda što veća objektivnost.

No uzprkos tomu, što je i ovo ustavno pravilo samo po sebi tako jasno kao kakav matematički aksiom i premda ga baš zato u teoriji nitko ne osporava i ne pobija, ipak ga se u praksi mnogi zastupnici često ni malo ne drže. Glavni je tomu razlog u jednu ruku slaba narodna svijest i nedostatna politička zrelost samih izbornika, a u drugu ruku dakako strah zastupnika, da povredivši mjestne interese, predsuđe i strasti, ne izazove protiv sebe takve reakcije, koja bi ga stajala mandata. Englezi su i u tom veliki, što je njihovo narodno predstavništvo od prvoga svoga početka vazda u prvom redu iznosilo obće narodne zahtjeve i vazda branilo u prvom redu obće narodne interese. No tu treba odmah upozoriti i opet na jednu englezku osebujnost, kojoj se možemo i moramo priučiti i mi Evropljani s kopna, ako hoćemo, da nam ustavnost bude živo vrelo zdravih političkih uredaba. Kolikogod naime Englezi stavljaju vazda na prvo

mjesto obće zahtjeve i interese, toliko su od vjeka, od kada ih povjest pozna, bili vazda tako uvidjavni i tako praktični, te nisu nikada svojih obćih interesa i potreba zamjenjivali obćim zahtjevima i interesima čovječanstva, a pogotovo nisu nikada mjesto praktičnih životnih potreba iznosili obćenitih, abstraktnih sistema. Da uvidimo svu važnost i upravo sudbonosnost ove činjenice, dovoljno je upozoriti na to, kako je Francezka od početka svoje revolucije pa do danas često najviše svoje umne, pa i fizičke snage upotrebljavala sad za daleke ideale, pa i abstrakcije, kao za vječni mir medju narodima, što ga proglasiše 1792., sad opet za obranu i održanje teorija, koje su liepo zvučile na papiru, ali u životu nisu nikomu davale zaštite niti za najnužniju slobodu i sigurnost.

Iz toga vidimo posve jasno, da se ovo drugo pravilo reprezentativnoga sistema može uživjeti samo onda, kad su sami narodni zastupnici istodobno i dosta široka pogleda i dosta praktičnoga shvaćanja, te njihovi izbornici u njima s punim pravom gledaju i svoje predstavnike, kojima se ponose, ali i svoje branitelje, od kojih neprestance dobivaju koristi osobito na području narodno-gospodarskom.

Zastupnik je posve slobodni predstavnik celoga naroda. Rieč mandat, kojom se označuje odnošaj zastupnika prema izbornicima

po ustavnom današnjem englezkom shvaćanju ne samo da je nesgodna, nego označuje baš ono, što zastupnik nije i po strogoj ustavnosti ne smije biti. Mandat znači naime punomoć, dotično naročito pismeni napatuk za izvršenje nekoga određenoga posla; znači dakle i obvezu punomoćnika, da se strogo drži toga napatka, a za opunomoćitelja sadržaje pravo, da u svako doba može daljnju ovlast opozvati. No mi svi vidimo i znamo, da se narodni zastupnici biraju na određen rok, i to na više godina, te već ova odredba pokazuje, da se tu ne radi o punomoći, kako ju poznamo iz privatnoga prava. Kad bude dalje govora o narodnom vrhovničtvu, ova će se stvar razjasniti s načelnoga gledišta. No i sa stanovišta posve praktičnoga jasno je, da narodni zastupnik mora imati podpunu slobodu u svom saborskom djelovanju, a da nipošto ne smije biti vezan možda i pismenim obećanjima. Ali u drugu ruku stoji i to, da izbornici imaju pravo ne samo kontrole, nego i opoziva prema narodnomu zastupniku. Kako da se sada ta dva prava dovedu u sklad, kako će narodni zastupnik biti posve neovisan, a da i izbornici pridrže svoju kontrolu nad njim, dotično da čitav narod ne bude izigran, prevaren, ili čak izdan?

U bojazni, da se ovo troje ne dogodi, narodni su izabranici i u Englezkoj i na evropskom kopnu od svojih izbornika dobivali baš pismeni

naputak, kojega su se u svome radu strogo morali držati. To je naročito vrijedilo za slučaj, ako je država ugovorila kakve zajedničke poslove s kojom drugom državom, kako je to između Ugarske i Hrvatske. Zato su delegati hrvatskoga sabora sve do nagodbe 1868. kao predstavnici ciele kraljevine dobivali točne instrukcije, kojih su se na požunskom saboru imali držati i o svom držanju naš hrvatski sabor izvijestiti. Prema tomu historijskomu razvoju održao se do danas naziv mandat kao i pojam, dotično običaj polaganja računa svojim izbornicima. U narodu se dapače baš u novije doba javlja mišljenje, da ne samo pojedine zastupnike, nego i ciele sabor treba malo oštrije stegnuti, pa je to mišljenje urodilo već uredbom t. zv. referendumu, po kojem se barem o najvažnijim zakonima imade izjaviti ciele narod prije, nego idu na sankciju. To je mišljenje prevladalo naročito u Americi, a dosta je jako i u monarhijskoj Englezkoj. Uza sve to i u Englezkoj i na evropskom kopnu gospoduje uvjerenje, da se imperativni mandat ili obvezni naputak zastupniku najoštrije protivi ustavnosti.

U teoriji i u praksi riješili su Englezi tu stvar ovako: Po ustavnom shvaćanju imade vazda odlučiti volja naroda, dotično volja izbornika. Da se ta volja u istinu jasno izrazi, absolutno je potrebno, da se kandidat pred svim izbornicima obširno izjavi barem o svim glavnim aktuelnim

političkim pitanjima i da se kao zastupnik drži toga, što je kao kandidat izjavio, t. j. da bez osobitih i važnih razloga, koje i opet treba izbornicima izložiti, ne glasuje u saboru drugčije, nego što se prema njegovim kandidacionim govorima moglo razumno očekivati. Napokon, da se još točnije upozna narodna volja i da ne bude nikakve sumje o tome, na kojem je temelju kandidat postao zastupnikom, dobro je i upravo potrebno, da se u saboru ne razpravlja o kakvom novom životnom pitanju prije, nego li je narod imao priliku, da se baš o tom pitanju na izborima izjavi. Treba dakle rješenje dotičnoga pitanja odgoditi, ili sabor razpustiti. Tako je i bilo u Englezkoj, kad je 1900. bio razpušten parlamenat samo zato, da se narod, dotično izbornici izjave, što misle o englezkoj politici prema južnoafrikanским boerskim republikama.

Imperativni mandat osudjuju i zabacuju poglavito zato, jer može biti vreloom najveće izborne korupcije, a u svakom je slučaju opasan po obće narodne i državne interese, osobito nisu li izbornici dosta politički zreli. Korupcija je u tom, što će manje savjestni kandidat prije izbora sve podpisati, a opasnost je očita, kad se uvaži, da izbornici pojedinoga kotara mogu u istinu imati takvih teškoća, radi kojih oni sa svoga gledišta ne bi marili, da njihov zastupnik u parlamentu sledi i podupire politiku, koju javno mnjenje odsudjuje.

Medjutim, kako je već kazano, bit će ova stvar posve jasna s teoretskoga gledišta, kad se razloži pojam narodnoga vrhovništva, a s praktičnoga stanovišta onda, kad se razloži, što je to i kakva je to vlada javnoga mnijenja. Ovdje treba o tom naglasiti još samo ovo: Već iz početka XVIII. stoljeća pruža nam englezka parlamentarna povjest rieč i dokaz, da se parlament nije nipošto smatrao možda samo punomoćnikom naroda. Zakonom od 1694. bila je naime zakonska perioda ustanovljena na tri godine, te su se izbori od 1715. imali ponoviti najkasnije 1718. Ali parlament od 1716. stvorio zakon, koji vrijedi i danas, da izborna perioda ima trajati sedam godina, i ujedno produlji svoje viećanje iliti svoj mandat još na četiri godine, a da englezki državoslovci ne vide u tom možda nješto neustavnoga, nego baš protivno, strogu i dosljednu ustavnost, prema kojoj je narodno zastupstvo ujedno i predstavništvo celoga naroda.

Zastupnici moraju biti izabrani na ograničeno vrijeme. Kolikogod ustavno shvaćanje traži i postizava, da kandidat prije izbora temeljito razvije svoj program, te ne bude nimalo sumnje o tom, na kojem će ga temelju izbornici eventualno izabrati, i kolikogod je uspješno sredstvo za kontrolu izbornika nad narodnim zastupstvom razpust sabora svaki put, kad se radi o novom životnom interesu za sav

narod, toliko je na prvi pogled očito, da ovo obadvoje još nije dosta jako sredstvo proti zlorabi, što je može narodni zastupnik učiniti s narodnim povjerenjem. I zato je beuvjetno potrebno, da se to povjerenje dađe na ograničeno vrijeme, pogotovo, kad stroga ustavnost traži, da zastupnik radi po slobodnom svom uvjerenju, po najboljem svojem znanju i po svojoj savjesti. Kad naime zastupnik znade, da je već unapried ograničena doba njegova »mandata«, on će taj mandat izvršavati svakako sdušnije, nego da mu je dan na izvjestno vrijeme, jerbo za taj slučaj, da ga zdušno ne izvršuje, imade narod uspješno sredstvo, da ga naime ponovno ne izabere, dočično, da ga tako od sebe odbije, te se ponovno ne će moći ni predstaviti kao kandidat.

Ovdje još treba spomenuti, da doba, na koje se zastupnici izabiru, traje obično po par godina, u nas na primjer pet godina kao i u susjednoj Ugarskoj, za carevinsko vieće šest godina, a za englezki parlament, kako netom čusmo, sedam. Izpod tri godine riedko je koji mandat, kao što ga nema ni iznad deset godina. Naglasiti još treba, da u Englezkoj nijedno saborsko zasiedanje ne traje sedam godina, jerbo medjutim uvijek nastane takav politički položaj, te se mora apelirati na narod, da se politička kriza rieši.

Izborni kotari ne moraju imati jednaki broj pučanstva. Čim se jedanput

prizna, da reprezentativni sistem traži, da narodni zastupnici budu po svojoj slobodi predstavnici celoga naroda, a nipošto punomoćnici jednoga izbornoga kotara, dotično jednoga neznatnoga diela izbornika, onda je očito, da iz toga sledi i ovo ustavno pravilo: »Samo pučanstvo ne može biti bez opasnosti mjerilo za broj narodnih zastupnika, te se mora odsuditi svaka kombinacija, prema kojoj bi najveći grad birao prevelik broj zastupnika, sve na temelju razmjera svoga pučanstva«.

Imali bismo krivo, kad bismo mislili, da je ovo ustavno pravilo možda izhitreno, i to samo zato, da vlada njime provede svoje protuustavne osnove. Na evropskom kopnu to može tako biti, pa često u istinu i jest, kao na pr. na žalost i kod nas u Hrvatskoj, prema razdiobi izbornih kotara od 1881.; ali u Englezkoj se do ovoga, kao i do svih ostalih ustavnih pravila došlo naravnim historijskim razvitkom. Prvi narodni zastupnici bijahu naime u Englezkoj izabranici, dotično predstavnici upravne jedinice, dotično kulturnih središta, grofovija naime i slobodnih gradova. I već su mnogi stari gradovi bili posve propali tako, da ih je baš sasvim nestalo, pa se ipak u njihovo ime birao, dotično imenovao zastupnik, dok nova industrijalna i trgovačka središta ne birahu niti jednoga zastupnika sve do prve izborne reforme 1833. Prije te reforme bijaše

podjela kotara u Englezkoj već tako nerazmjerna, da je to i za englezki historizam bila prava sablazan, a tečajem XIX. stoljeća mišljenje o narodnom predstavništvu toliko se promijenilo, dotično razvilo, te zadnja englezka izborna reforma od 6. prosinca 1884. nosi značajan naslov: zakon o zastupanju naroda u sjedinjenoj kraljevini. Uza sve to zakon o podjeli izbornih kotara od 25. lipnja 1885. ostaje ipak na starom stanovištu, da broj pučanstva sam po sebi nema odlučivati o pojedinom mandatu. Zato se tu još uvijek pravi razlika izmedju gradskih i ladanjskih kotara, uza sve to, što se načelno određuje, da jedni i drugi kotari moraju po prilici imati 54 tisuće stanovnika i da svaki taj kotar bira samo po jednoga zastupnika. No ipak je oduzeto pravo biranja zastupnika samo takvim starim gradskim kotarima, koji su u doba reforme imali manje od 15 tisuća stanovnika, a ostavljeno je onim kotarima, koji su imali izmedju 15 i 50 tisuća stanovnika, dok gradski kotari sa 50—165 tisuća stanovnika dobiše samo po dva zastupnika, premda bi po broju pučanstva morali imati eventualno i po trojicu. Napokon nekim sveučilištima kao u Oxfordu, Cambridgeu i Dublinu ostade pravo birati po dva zastupnika.

Zbog svega toga prema tvrdnjama jednoga zastupnika g. 1893. tolika je razlika izmedju pojedinih izbornih kotara, da je najmanji broj izbornika

te godine bio 1944, a najveći broj 24.911. Prema tome polazeći sa stanovišta, da samo broj pučanstva određuje pravo na mandat, imali bi sada u Englezkoj neki kotari deset i više puta jače izborno pravo od drugih kotara.

Ovo nerazmjerje glasova od onda je još samo poraslo. To je napokon morala priznati i vlada, te je u priestolnoj besjedi od 14. veljače 1905. izrično obećano, da će se smanjiti nepravilnosti, koje postoje u zaokruženju izbornih kotara, a koje su nastale time, što se pučanstvo ovih zadnjih godina sve to više premješta.¹ To je obećanje u istinu izkupljeno zakonskom osnovom o razdiobi kotara, koju je dne 11. srpnja iste godine naviestio ministar Balfour. No i ta zakonska osnova ostala je načelno kod prijašnje podjele kotara na seoske, gradske i sveučilišne, tek je oduzela pravo na posebni mandat gradskim kotarima s manje od 18.500 stanovnika, dok se za ostale kotare zahtjeva načelno 65.000. Ova je zakonska osnova u ostalom povučena, te ni do danas — koncem 1910. — nije uzakonjena. Englezka je dakle još uvijek primjerom najveće nejednakosti izbornih kotara.

Prigovori protiv svih pet pravila reprezentativnoga sistema. Svi oni prigovori, koji se čuju proti parlamentarizmu u

¹ Esmein, spom. djelo, str. 87.

obće, dižu se i proti reprezentativnomu sistemu, koji sam po sebi još nije parlamentarna vladavina, ako logički i vodi do nje. Svi se ti prigovori svode na to, da u jednu ruku to nije dobro, a u drugu ruku da nije više ni izvedivo, da sabor, dotično zastupnici budu predstavnici naroda, jer da su već i danas faktično samo njegovi delegati, samo puki punomoćnici. Kad je tomu tako, glasi prigovor dalje, čemu onda parlamentu podavati toliku važnost i zašto da se svekoliko težište ustava ne prenese na sam narod putem referenduma, dotično zašto da se ne uvede za zastupnike imperativni mandat ili obvezni napatuk i zašto da se izborni red ne udesi tako, da i manjine dobiju svoje zastupnike, dotično punomoćnike. No svi ti prigovori polaze već sa posve drugoga gledišta: sa stanovišta naime direktne, a nipošto reprezentativne vladavine.

No ima jedan prigovor, koji se tiče same biti narodnoga predstavništva i koji vrijedi baš s gledišta reprezentativnoga sistema. Taj prigovor iznio je jedan englezki publicista, Sidney Low, ovako: »Kad uzmemo, da svekolikom rječitošću u Westminsteru — u palači englezkoga parlamenta — ne možeš djelovati ni na pol tuceta zastupnika, da glasuju u tom ili u drugom smislu, kadgod se radi o kojem pitanju pravoga javnoga interesa, onda izčezava iz razprava njihova glavna teoretska vrijednost, parlament je jedva zakonodavno tijelo,

nego je to puki stroj, da razpravlja ministarske osnove, to je samo jedno od sredstava, koja danas služe za političku razpravu.¹

No i ovaj prigovor ide zapravo političke stranke, dotično organizaciju saborskih klubova, koji se danas svi bez razlike drže jakobinskoga uzora, te učiniše pravilom jednodušnost svojih članova, ponoseći se takvom disciplinom, u kojoj se više ne pita za uvjerenje.

III.

Sistem dviju komora.

Četiri tipa gornje kuće. Kako smo već vidjeli, u Englezkoj se parlament razvio tako, da se prirodnim načinom razdijelio u dvoje: na vieće crkvenih i svjetovnih dostojanstvenika, od kojih je postala današnja kuća svjetovnih i crkvenih lordova, i na vieće seoskih i gradskih izabranika, od kojih je nastala današnja komora obćina. Prema tome je aristokratizam glavno obilježje englezke gornje kuće, a da zato dolnja kuća, spomenimo to odmah, nije odmah bila demokratska, nego je naprotiv taj karakter dobivala i još ga uvijek dobiva samo dugom, neprekidnom nepromišljenom, a kadkada i vanredno žestokom borbom gradjanstva i radništva — seljačtva je

¹ Esmein, isto djelo, str. 89., citovano po englezkom originalu.

početkom XIX. stoljeća gotovo nestalo — za politička prava, poglavito za pravo izborno. Ovakav aristokratski tip imade i velikaška kuća u Ugarskoj, pa gospodska kuća u Austriji i Pruskoj, što se u ostalom vidi već iz njihovih naziva.

Ovo je tip gornje kuće monarhijskih parlamenta. U državama republikanskim, koje su u Americi bez iznimke uređene na federativnom temelju, ima gornja kuća tu osobitu zadaću, da bude predstavništvom udruženih državnih teritorija, dok doljnja kuća predstavlja sveukupno pućanstvo Saveznih Država. Zato se u federativnoj gornjoj kući sastaju delegati sabora pojedinih država, i to redovito svaka država bira jednaki broj delegata, dok se u federativnoj doljnjoj kući sastaju zastupnici, koje bira sam narod, i to redovito razmjerno prema broju pućanstva. To je dakle tako, kao da bi carevinsko vieće u našoj monarhiji, na koje su do 1873. dolazili delegati svih 17 pokrajinskih sabora austrijskih, a bili su 1860. pozvani i delegati sabora hrvatskoga i ugarskoga, da takvo carevinsko vieće bude gornja kuća parlamenta ciele monarhije, a ovakvo carevinsko vieće, kakvo je izabrano do 1907. po sveobćem izbornom pravu, da bude doljnja kuća. Takvu gornju kuću, spominjemo odmah, ima i Švicarska, i to svaki kanton šalje jednaki broj zastupnika, ako ih i ne izabire kantonalna skupština, nego svekoliko pućanstvo jednoga kantona.

Treći i to najnoviji tip gornje kuće nastao je u federativnim kolonijama australskim. Tu se naime za gornju kuću traži tako visoki cenzus za pasivno izborno pravo, izborni su kotari tako prostrani, pa prema tomu izborni troškovi tako golemi, da u gornju kuću dodju zapravo samo kapitalisti. Može u ostalom i u kojoj staroj monarhiji, kao u Španjolskoj, sam ustav i sam izborni red biti takav, da gornja kuća zastupa u prvom redu veliki kapital.

Napokon je četvrti ili mješoviti tip gornje kuće, koji je nastao kao n. pr. u Franczkoj poglavito za to, da bude doljnoj kući eventualno stega, a time i neki regulator pravilnoga zakonodavnoga rada. Da ovaj tip pravo ocienimo, valja nam najprije pregledati sve one koristi, što ih, naročito po franczkom shvaćanju, ima senat, a onda ćemo u kratko nabrojiti glavne oznake takve, da kažemo, umjetno sastavljene gornje kuće.

Ustavna zadaća gornje kuće. Prva je ustavna zadaća gornjoj kući, da oslabi svemoć parlamenta kao prvoga političkoga faktora, koji naročito u republici nastoji, da bude i faktor jedini. Parlament naime može po miloj volji odlučivati o svem onom, što nije izrično uređeno samim ustavom, može dakle djelovati na upravu, sudstvo i t. d., jednom riečju na sve grane državnoga života, to više, što dozvolom, dotično

uzkratom proračuna parlament može zaustaviti sav državni stroj. I nije to opasnost samo u državama sa slobodnom republikanskom ili s parlamentarnom monarhijskom vladom, nego i u monarhijama s jakom tradicijom i vlašću kraljevom, kao na pr. u Ugarskoj, gdje je ex-lex postao već nekim pravilom. Iskustvo posljednih sto godina, počevši od franczke konstituante, pa sve do nemirnih republikanskih parlamenta južnoameričkih, dokazuje nepobitno, da sabor može biti isto tako, pa i više nasilan, nego i najgori despota. Za taj dokaz ne moramo u ostalom tražiti svjedočanstva revolucije franczke i neprekidnoga meteža u južnoj Americi. Dosta je i predosta sjetiti se samo zakonodavnoga rada parlamenta peštanskoga, bilo kao sabora ugarskoga protiv nemađjarskih naroda, bilo kao sabora ugarsko-hrvatskoga protiv posestrimih kraljevina, tako, da je tim zakonodavnim radom zapravo nestalo t. zv. narodnostnoga zakona, dok je narodbeni zakon uzdrman u samim svojim temeljima, a da nijedan ni drugi zakonski članak nije ustavnim putem ni pretresen, a kamo li promijenjen.

I sad eto proti toj svemoći jedinstvenoga parlamenta potražilo se i našlo se sredstvo najprije u tome, da se podieli na dva jednakopravna zakonodavna sboru, jer da će već samom tom

podjelom izgubiti štetan suvišak svoje snage, te se izjednačiti s ostalim glavnim faktorima državnoga života, s eksekutivom naime i sa sudstvom. I zato jedan odličan komentator ustava Saveznih Država sjeveroamerikanskih s punim pravom piše ovako: »Istina je, da je u zakonodavnom sboru velika i vrhovna vlast svake slobodne vladavine. Već se zamietilo jednako ozbiljno, kao i domišljato, da ta zakonodavna vlast neprestano širi svoje djelovanje u svim smjerovima, te ide za tim, da svu moć povuče u svoj neobuzdani vrtlog. . . I ako zakonodavnu vlast ima cilu i čitavu jedan jedini zakonodavni sabor, nema za nju praktično više nikakvoga ograničenja u toj vlasti, nema nikakve zapreke, da se svuda silovito nametne, a tu svoju silovitost da nastoji opravdati državnom nuždom ili kojim višim razlogom obćega dobra.« A drugi genijalni poznavalac velike američke republike, Englez Bryce, sudi ovako: »Potreba dviju komora postala je sada aksiomom u političkoj znanosti; ona se temelji na mišljenju, da je svakomu saboru prirodjena težnja, da radi na brzu ruku i tiranski, i da se poda korupciji, a ta težnja da se mora suzbiti drugim zakonodavnim sborom jednaka ugleda. Amerikanci stežu zakonodavnu vlast ovom podjelom baš tako, kako Rimljani stegnuše svoju eksekutivu zamienivši kralja sa dva konšula.«

Druga je zadaća gornje kuće, da bude posrednikom za slučaj sukoba između doljnje kuće i vlade. Vlada je naime isto tako samostalni politički faktor kao i sabor, no baš radi neodvisnosti tih dvaju faktora može lako doći, pa dosta često i dolazi između njih do takvoga sukoba, koji se bez ustavnoga posrednika redovno svršava državnim prevratom. U monarkiji takav je ustavni posrednik vladar, koji u svakom takvom sukobu, ako mu ne uspije inače opreke izgladiti, ili vladu odpušta, ili sabor raspusti. To i jest velika i neprocjenjiva prednost monarhijskoga uređenja, što se ovakvi sukobi rješavaju, kao primjerice u Englezkoj, a u novije doba i u našoj monarkiji, bez većih državnih potresa, i prama tomu bez znatnije štete. Ali je zato ta stvar mnogo teža u republikama, pa je zato posve prirodno, da svi republikanski ustavi s velikom pomnjom uređuju gornju kuću. Ako u spomenutom sukobu gornja kuća pristane uz doljnu, gotovo je, da stalno, da ima pravo legislativa; ako je protiv njoj, vrlo je vjerojatno, da je u pravu vlada; a može se dogoditi, da nastane sukob i između obadviju kuća, a u tom slučaju posreduje naravski eksekutiva.

Treća je još važnija zadaća gornjoj kući, da spriječi svaku prenaglenost narodnoga zastupstva, koje je vazda, a osobito u vrijeme kakve žestoke agitacije ili čak i revolucije, sklono, da podlegne

bilo pritisku javnoga mnijenja, bilo samo jednoj struji javnoga života. Kad je odluka već gotova, t. j. kad osnova već postane zakonom, onda se tako lahko ne može natrag. No ako je tu gornja kuća, onda već sam ustav stvara zapreku svakoj prenaglosti. Istina je, da uredba gornje kuće baš radi toga, što se njome oteže zakonodavni rad, ima mnogo načelnih protivnika. Ti protivnici vele: Ta parlamenti su i onako odviše spori i sada im se još zaustavlja njihovo djelovanje tako, da u istinu nikamo ne dospiju. Kolikogod se taj prigovor čini na prvi mah opravdanim, toliko je u stvari dosta površan, kad se prosudi ovo dvoje: da je bolje za narod, ako ne dobije kojega dobrog zakona, nego li ako se stvori zakon nevaljan, i da se zakonodavni rad dade pospješiti, ako se od doljnje kuće, u kojoj su sve to više sami demokratski elementi, zahtieva takva radinost, bez kakve široki slojevi puka ne mogu nijedan dan obastati. Ako je industrijalno radništvo stavilo zahtjev minimalnoga dnevnoga rada po 8 sati i ako seljaštvo mora faktično raditi veći dio godine mnogo više na dan, onda je posve u redu, da narodni zastupnici s osobitim obzirom na to, što im je već gotovo svuda priznata pristojna odšteta, učine kraj takvim sabsorskim sjednicama, u kojima osim čitanja zapisnika i par osobnih primjetaba ništa drugo ni nema. Moderna demokracija, bila radnička ili

seljačka, mora baš u toj stvari biti radikalna i nepopustljiva, jerbo je gospodska udobnost zakonodavnih sborova i neplodnost već čitavih sabsorskih perioda tako velika i strašna, da će podkopati i sam temelj ustavnosti, vjeru u vrijednost izbora i sabora, ako se tomu što brže ne učini kraj.

Trostruka ova zadaća daje uredbi gornje kuće toliku vrijednost, da je više republika američanskih sistem jedinstvenoga sabora zamienilo sa sistemom gornje i doljnje kuće. Isto je tako značajno, da je u Francezkoj, koja je već promienila trinaest ustava od 1789--1871., izuzevši ustav od 1791. i 1848., bila vazda pridržana, dotično osnovana i gornja kuća. Naročito se na ustavu od 1848. jasno pokazalo, da je sukob medju vladom i parlamentom, dotično kasniji državni prevrat Napoleona III., bio unapried kao organizovan time, što se poslie duge razprave napokon usvojio sistem jednoga jedinstvenoga zakonodavnoga sbora.

Razlika medju gornjom i dolnjom kućom već po njihovu ustrojstvu. Već spomenuti genijalni poznavalac sjeveroameričanskoga ustava, Bryce, karakterizuje ovako razliku medju senatom ili gornjom kućom i kućom dolnjom:

»1. Izborni kotari za senat vazda su prostraniji, i to obično dva ili tri puta veći od iz-

bornih kotara za doljnu kuću; prema tomu je i broj senatora naravski u istom razmjeru manji.

2. Senatori se obično biraju na duže vrijeme, nego narodni zastupnici.

3. U većini slučajeva, mjesto da se čitav senat ponovno izabire najedanput kao i zastupnička kuća, obnavlja se samo dielomice tako, da iz njega izlazi samo polovica članova i prema tomu se samo jedna polovica bira. To senatu podaje kontinuitet, kojega nema zastupnička kuća.

4. U nekim se državama za izberivost senatora traži više godina, nego li za izberivost narodnoga zastupnika; a u jednoj državi, Delawari, mora senator imati slobodna zemljišta oko 80 hektara ili drugoga imetka 25 tisuća Kruna.¹

Novi australski ustav od 1908. nastojao je što više izbrisati razliku medju senatom i dolnjom kućom, no medjutim ipak se zastupnici biraju na tri godine, a senatori na šest, isto se tako zastupnička kuća obnavlja čitava, a senat samo na polovicu. Iz toga se vidi, da bi ovo dvoje po prilici imala biti glavna razlika medju jednim i drugim zakonodavnim sborom.

O ravnopravnosti gornje i doljnje kuće. Ustavna teorija priznaje naravski doljnjoj kući jednako pravo kao i gornjoj. No u praksi

¹ Vidi: Esmein, spom. djelo, str. 116., cit. prema englezkom originalu svez. 1. str. 462., dotično prema franczkomu prevodu svez. II. str. 96.

nastojale su monarkije, da zastupnike vazda obuzdaju s pomoću velikaša, a republike išle su za tim, da senatori budu više za počast, nego li za zakonodavnu vlast. Život je medjutim i tu u zadnje doba posvema prevrnuo uloge: u svim monarkijama, počevši s prvom Englezkom, tom majkom narodnoga predstavništva i sustava dviju komora, zastupnička je kuća ne samo prevladala, nego je velikaše tako potisnula, te se već otvoreno razpravlja o tome, da je kao zakonodavaca ni ne treba. U republikama naprotiv, naročito u Saveznim Državama sjeveroamerikanskim, senat je dobio silnu prevlast, dok u Francezkoj njegov ugled i njegova vlast što dalje, sve to više raste.

IV.

Sistemi oprečni narodnomu predstavničtvu ili različni od njega.

Despotska vladavina. Despocija je poduno oprečan sistem vladi narodnoga predstavništva, kako je netom prikazana. Tu odmah treba naglasiti, da je u stvari jedno te isto, da li despotski, t. j. samovoljno vlada pojedinac, ili omanji skup ljudi, ili čitavi sbor silnika pod imenom narodnoga predstavništva. Istina, najčešći je primjer, da ovako vlada pojedinac; već je rjedja podpuna samovolja manje skupine ljudi ili oligarhija, a pogotovo je

iznimna strahovlada velikoga sbora ljudi, kako je to bilo u doba prve francezke konstituante. No i to je sva razlika, jer u bitnosti sve su te tri despocije jednake. Glavno je obilježje naime u tom, da se ne vlada po zakonima, dotično da se stvaraju iznimni zakoni, ili da se čitavi staleži izuzimlju izpod nekih zakona. Tu nam treba znati ustavnu definiciju zakona. Zakon je pravilo, kojim suverena volja nješto zapovijeda ili zabranjuje u obćem interesu i za uvijek bez obzira na interes pojedinaca i bez obzira na prošlost. Glavno je ovdje, da zakon vrijedi za sve državljane bez razlike i da se za slučaj, kad dotično zakonsko pravilo valja upotrebiti, ne stvara možda kakva iznimka, a to znače rieči: bez obzira na interese pojedinca, a nadalje, da u zakonu ne bude ni traga kakvoj osvetljivosti, pa zato ima vrijediti samo za budućnost, a nipošto za prošlost. Kad ovo prosudimo i sravnimo s onim, što znamo iz povjesti, vidimo jasno, da despotska vladavina radi baš oprečno tomu, t. j. da svoju volju očituje od slučaja do slučaja, da ju vrlo rada proteže na prošlost, pa ju zato i zovemo nasilnom samovoljom.

Prosviećeni absolutizam ili samodržavlje. U obićnom životu redovito se zamjenjuje despocija s absolutizmom i sa samodržavljem. U tome zlo prolazi naročito Rusija, te se njezina vladavina smatra i danas despotskom,

i to najviše iz neznanja. A kad tamo, Rusija je za vlade carice Katarine II., a još više poslie velikih reforama cara Aleksandra II., dobila legalnu ili zakonitu vladu, ako i nije imala vlade ustavne. Što više, i za absolutizam takvih francezkih kraljeva, kakav je bio Luž. XIV., može se s punim pravom utvrditi, da nisu vladali despotski, nego absolutistički. Njihova samovolja bila je naime ograničena ne samo teokratskim shvaćanjem dužnosti i odgovornosti pred Bogom, nego i obćenitim uvjerenjem legista, da i kralja vežu temeljni državni zakoni. Već u drugoj polovici XVI. stoljeća brane francezki politički pisci vrlo odlučno ovo načelo.¹ Istina, da je djelomice znalo prevladati naročito u praksi baš načelo protivno, i to u jednu ruku pod uplivom katoličke crkve, jer i sam sv. Toma Akvinski drži ovakvu zakonitu vladu inferiornijom od vlade despotske, a u drugu ruku bilo je tu i zlokobno načelo rimskoga prava, da vladara ne vežu zakoni. Tako su nastale i u prosviećenim zapadnoevropskim državama, poimence u Francezkoj, bezbrojne zloporabe, koje su u francezkoj povjesti poznate pod imenom »lettres de cachet«, t. j. zapečaćeni ili tajni listovi, u kojima bijaše obićno nalog za progonstvo ili za zatvor bez ikakvoga suda. Ova je praksa trajala dalje u XVII. i XVIII. stoljeću,

¹ Esmein, spom. djelo str. 19., opazka 1. i 2. pa i dalje sve do 7.

kad su i crkvenjaci, kao Bossuet, i svjetovnjaci, kao Mably, odlučno naglašivali, da se i kralj mora pokoravati zakonima, te je istom konstituenta od 16.—26. ožujka 1790. ukinula »lettres de cachet«. U Rusiji je još i prije ustava bio car također vezan temeljnim državnim zakonima, a što je još važnije, uvedena je reformama Aleksandra II. gotovo takva sudačka samostalnost, kakvu ima Englezka, na žalost, samo za čisto imovinske stvari i za proste zločine, dok su politički delikti ostali do danas u nadležnosti gubernatora, koji su često vojničke osobe, te bez posebne punomoći najvole suditi kratkim putem, t. j. po svojoj miloj volji.

Direktna ili neposredna vladavina. Obično se misli, da direktna vladavina može biti samo ondje, gdje sav narod na skupštini vrši i zakonodavnu i upravnu i sudbenu vlast. I u istinu se takvom prikazuje vladavina starih grčkih republika, Atene i Sparte. No kad malo u stvar zagledamo, vidimo, da je velika i upravo ogromna većina atenskoga i spartanskoga pučanstva bila izključena iz svakoga sudjelovanja u javnom životu, dakle pogotovo u samom vladanju. Na atensku i spartansku skupštinu dolazili su samo muški državljani, bile su dakle posve izključene njihove žene, a pogotovo robovi, kojih je bilo i devet puta više.

Istom u novijoj povjesti imamo primjer za

ovu vrst direktne vladavine u nekim posve malim švicarskim kantonima, ali tu odmah treba dodat da i takve kantonalne skupštine ne upravljaju i ne sude, nego tek biraju upravnike i sudce, a samo zakonodavnu vlast podpuno izvršavaju. Nema dakle, a u naše vrijeme i ne može biti, ne posredne vladavine u podpunom smislu te riječi, t. j. suveren, bio to sam kralj, ili narod, ili obojica zajedno, ne mogu baš nikako sami ni upravljati, ni suditi, dapače ne mogu sami ni zakona stvarati, a kamo li ih sami izvršivati. Uza sve to ima primjera djelomičnoj direktnoj vladavini.

Najobičniji primjer djelomične direktne vladavine jest današnji sistem gotovo po svoj Evropi po kojem vladari doduše dijele s narodom zakonodavnu vlast, ali vlast izvršujuću, a još više sudbenu, da i ne spominjemo vlasti vojničke kao osobitoga diela eksekutive, smatraju svojom izključivom prerogativom. Prema tomu uz naziv narodnoga zastupstva vidimo po svoj Evropi naziv: carska, dotično kraljevska, pa i carsko-kraljevska vlada, a taj naslov nose sve oblasti i svi organi, kojima je povjereno izvršivanje zakona u kojem mu drago pravcu.

Pod ovakvim sistemom vadar ministre po svojoj volji odabire i odpušta, a ako se pri tome sad više, sad manje osvrće na to, imadu li dotični ministri većinu u narodnom predstavništvu, ili nemaju, čini to poglavito, pa i jedino samo

zato, da ne nastanu takvi sukobi, koji bi mogli uroditi zlim posljedicama po državu.

Ova odvisnost monarhijskih vlada od vladara vidi se najbolje po tome, što vladar vladu nazivlje upravo svojom vladom, dotično ministre svojim ministrima. U republikama, gdje je suveren sav narod, sam bez ikoga drugoga pokraj sebe, takodjer se već ukorenila direktna vladavina u dvostrukom pravcu: u jednu ruku bira sam narod ne samo upravne činovnike, nego i sudce; u drugu ruku zaključci parlamenta podvrgavaju se poimeničnim glasovanjem konačnomu odobrenju svih izbornika. No što se tiče izbora činovnika, taj je ograničen na određeno vrijeme, dok izbor sudaca nije uveden, primjerice u republici francuzkoj, a u sjevernoj Americi samo radi tamošnjih osebujnih prilika ne djeluje tako rdjavo, kako to i sami Amerikanci priznaju i uvidjaju, da inače djelovati mora.

Odobrenje u parlamentu prihvaćenih zakonskih osnova iliti referendum uvedeno je negdje kao pravilo, a drugdje opet kao iznimka za određene zakone, i to naročito one, kojima se narodu imadu nametnuti novi tereti. Osim toga imade u mnogim republikanskim ustavima ustanova, da određeni broj izbornika može u svako doba zatražiti ukinuće kojega zakona, pa čak i predložiti koji novi zakon. Ovo je već podjela inicijative izmedju sabora i naroda, te u istinu

dovodi narod ravno k zakonodavnomu radu, čime se narodno predstavništvo mienja u svojoj bitnosti, koja je upravo u tom, da ne vieća sam narod, nego njegovi izabranici jedno kao najsposobniji, a drugo, jer sav narod već fizički ne može da vieća zajedno.

Kod sistema direktne vladavine u monarkijama izbija često nepouzdanje vladara, a još više ministara prema narodnomu zastupstvu, a to se očituje u čestim odgodama — nipošto u razpustu, jer to je sasvim ustavno sredstvo — parlamenta. Ali i u direktnoj vladavini republikanskoj izbija nepovjerenje prema narodnomu zastupstvu, pa je zato u nekoliko američanskih ustava određeno, da se pojedini sabori imadu sastati samo svake druge godine, a osim toga čitavo područje zakonodavstva, naime sav ustav i mnogobrojni dodatci k njemu, izuzeti su iz redovitoga viećanja parlamenta, te se mora sastati ustavotvorni parlament uz stanovite uvjete, da se i o toj stvari uzmogne razpravljati.

Ali od ovoga nepouzdanja prema parlamentima mnogo je jače nepovjerenje u narodu prema vladama, bile monarhijske, bile republikanske. To je posve naravski.

Parlamentat i onda, kad je svemoćan, gubi tu svoju prevlast time, što uvijek ne zasieda, dok vlada i onda, kad je strogo ustavna, prejaka je, pa prema tomu narodnoj slobodi opasna već

s toga, što njezina vlast neprestano djeluje. I zato baš tamo, gdje se ustav razvio historijski, smatraju drugim temeljem ustavnosti odgovornost vlade, dotično ministara, pred narodnim predstavništvom, a time i pred samim narodom.

V.

Izbor i djelovanje narodnoga predstavništva.

Karakter i vrijednost reprezentativnoga sistema vidi se pravo istom u praksi. Ta se praksa naravno vidi najbolje u Englezkoj, gdje se parlament razvija već čitava stoljeća. Nu vrlo je poučna i u Franceskoj, to više, što se francezkom političkom literaturom i silnim uplivom francezkih prevrata u najnovije doba proširila već i po svoj Evropi, naime i po Rusiji i po Turskoj. Čitajući naime ustav raznih evropskih država i prateći razvoj političkih događaja, uvjeravamo se, da je francezki upliv vazda vrlo jak i na tom području, a da je često upravo i odlučan. Napokon je vrlo zanimivo vidjeti, kako je upliv englezkoga historijskoga ustavnoga razvoja i francezkih revolucija, dotično francezkih ustavnih načela, stvorio u susjednoj Belgiji možda najsavršeniji tip evropske ustavnosti, te nije puki slučaj, što se belgijski ustav po ostaloj Evropi, naročito u novim balkanskim državama, slipepo oponašao sve u nadi, da će se time barem djelomice prenieti i onaj

ustavni duh, kojim se Belgija na evropskom kopnu može do sada jedina takmiti s Englezkom. I tako će biti dovoljno, da se ovdje u što kraće, ali ipak što potpunije prikaže narodno predstavništvo u praksi, t. j. po izbornom redu na samim izborima i u samom saborskom viećanju. Početi valja s Francezkom, za kojom se sva ostala Evropa povodila i još danas povodi; nastaviti s Englezkom koja je Francezkoj živa opreka, ali joj je u tom ipak često uzor i učiteljica, a dovršiti treba s Belgijom, koja naročito za male države i narode postaje sve to više pravom političkom školom.

Izborni red u Francezkoj. Veljačkom revolucijom 1848., koja je srušila »gradjanskoga kralja« Filipa Orleanskoga, uvedeno je u Francezkoj podpuno sveobće izborno pravo za muškarce s tim jedinim ograničenjem, da izbornik mora u dotičnoj općini stanovati pol godine. Prema tomu ima u Francezkoj danas preko 10 milijuna izbornika (1902. točno 10,729. 34). Tih deset milijuna bira 581 zastupnika, i to načelno tako, da u gradovima Parizu i Lyonu svaka gradska četvrt, a po ostaloj Francezkoj svaki upravni kotar bira po jednoga zastupnika, s tim dodatkom, da kotari, koji imadu više od sto tisuća stanovnika, dobivaju novi izborni kotar, ali samo na svakih sto tisuća duša. Zastupnici se biraju na četiri godine, imadu bezplatnu vožnju na željeznicama po cijeloj Francezkoj i devet tisuća franaka godišnje odštete.

Zastupnici dale zakonodavnu vlast sa senatorima, kojih se bira tri sto, i to vazda samo jedna trećina, u sjedištu svakoga departementa (ili naše županije), ali ne pojedince kao narodni zastupnici, nego glasovnicama s više kandidata (kako je to kod nas kod gradskih izbora), i što je još važnije, ne biraju se sveobćim izbornim pravom, nego po posebnim biračima, od kojih 70.000 izašlju občinska vieća, a sedam tisuća vieća kotarska i departementalna.

Listine za izbor zastupnika u rukama su upravi kao kod nas i na celom evropskom kopnu, no rok za reklamacije traje 20 dana. Isto toliko vremena mora proći od raspisa izbora do samoga dana biranja. Bira se vazda u nedjelju, glasuje se bez iznimke po obćinama, i to bielom glasovnicama, koje su tiskane ili rukom izpisane, a ne smiju imati nikakvoga vanjskoga znaka. Izabran je onaj kandidat, koji dobije absolutnu većinu glasajućih izbornika, a barem jednu četvrtinu svih upisanih izbornika. Inače je za 14 dana, t. j. drugu nedjelju, ponovni izbor, kod kojega imadu pravo kandidovati svi prijašnji kandidati. Od 1889., kad je general Boulanger bio izabran u 26 kotara, ne može nitko kandidovati u više kotara. Izbore ovjerovljuje sama zastupnička kuća po miloj volji.

Ovjerovljenje izbora. Francezka zastupnička kuća sudi o izborima suvereno, ali to ne

znači nipošto, da sudi dostojanstveno i nepristrano. »Tužbe proti tomu ili onomu kandidatu čine ga mnogo manje sumnjivim, nego li koja njegova prednost. Porietlo zastupnikovo još može naći samilosti; ali zato za njegovu rječitost i talenat nema milosrdja; smeta dapače i sam njegov brižni odgoj. . . Kod izbora 1893. proslavio se jedan kandidat u kotaru Avesnes time, što si je sasvim po domaću dao od izbornika tapkati po truhu i još se time ponosio, dok se njegov drug takmac član Instituta, s izbornicima samo rukovao.«

Jedna jedina prednost ima i tu svoju moć, a to je novac, jer si sa sto tisuća franaka možeš osigurati kotar, osobito ako ih potrošiš napadajući revno bogataše, a i inače treba da potrošiš 20—30 tisuća franaka, jer to je prosječna procjena jednoga izbora.«¹

To se u ostalom tiče već samih izbora, o čem će odmah biti govora. Ovdje je dosta spomenuti, da svemoć zastupničke kuće ima tu posljedicu, te je čitav parlamenat ustao primjerice 1893. proti izboru grofa de Vogüé, poznatoga romanopisca, kritičara i prijatelja nas Slavena, a to samo zato, jerbo su se dva župnika za njegov izbor zauzela tako, da je jedan preporučio izbornicima, neka se uoči kandidatova dolazka pomole

¹ Les élections en Europe à la fin du XIX. siècle par Lefèvre-Pontalis, membre de l'Institut., Paris, Plon, 1902., str. VIII.+372; ovdje str. 9—10.

za pobjedu, a drugi je napao kandidata kao prvoga zloduha.

Glavno je dakle obilježje parlamentarnoga ovjerovljenja izbora u jednu ruku podpuna samovolja, a u drugu ruku skrajnja bezobzirnost, naročito protiv prvaka onih stranaka, koje su u manjini. I tako ovaj ponajvažniji akt ustavnoga života naliči posvema odvratnoj proskripciji.

Izbori 1893. i 1898.¹ Kod izbora 1893. nije nitko pitao za nijedan veliki problem narodnoga i državnoga života. Francezka je već stenjala pod golemim državnim dugom od 31—32 milijarde, zloglasna panamska afera bila je uzvitala prašinu po celom svijetu, kod glasovanja u parlamentu vazda je bila odsutna velika većina zastupnika, te su dapače jedni glasovali za druge i uza sve to nijedno ovo pitanje nije pobudilo nikakvoga izbornoga pokreta, nego se kod izbora radilo samo o osobama. Kod toga je osim novca najveći upliv vršila državna vlast, jer službeni kandidat, koji za sobom ima tri i pol milijarde državnoga proračuna, može neizmjereno mnogo obećati, a dosta toga i izpuniti. »U velikim gradovima, poput Pariza i Lyona, to se ne opaža, pa se zato čovjek često prevari. Ali zato u seoskim kotarima sve je ostalo tako, kao u doba Napoleona III., te se privilegovani kandidati obilno služe proračunskom »manom«, da si pribave

¹ Isto djelo str. 5.—12. i 25.—35.

brojnu izbornu klientelu. Od tih kandidata možeš se svemu nadati i od njih se moraš svega bojati . . . Sada doduše više ne nose etikete službenih kandidata, ali ipak uživaju sve blagodati službene kandidature. Istina je, da vladi više puta nije stalo do ovoga ili onoga kandidata, ali ako nije stalo ministru, stalo je prefektu, ako nije prefektu, onda je podprefektu, koji željno čeka svoje unapredjenje, a kad se ni on ne zauzmiđe za službenoga kandidata, evo ti kakvoga odbora ili framasonske lože, u kojoj su svi članovi i koja se zato nametne svima njim činovnicima, da ih uplaši i unovači u pravu svoju janjičarsku vojsku.¹

Pa čemu su onda sastanci i skupštine? Zato, . . . da se tamo čuju prostački govori, ili da dodju razbijači, koji brzo pobjeđuju nad onima, koji hoće da govore, ali ih se netko boji. Uz te sastanke i skupštine, koje su osramoćene tolikim nasiljima, kako su nizko pali naši kandidati, koji moraju od kuće do kuće, da se nudjaju izbornicima, mjesto da njih izbornici traže. . .

Prema tomu je posve razumljivo, što se od izbora suzdržalo 23—29% izbornika i što je kod ponovnih izbora broj prisutnih prekoračio trećinu.

Isto tako bilo je kod izbora 1898. Minulo saborsko zasiedanje povećalo je državne terete za 76 milijuna, ali nije dirnulo u nijednu veliku reformu. Svietli francezki umovi već su odavna

¹ Isto djelo str. 11.

zabrinuti nad time, što je od sto stanovnika 15 činovnika, te u toj neproduktivnosti ogromne većine narodne inteligencije vide glavni uzrok, da Francezka ili ne napreduje jednakim korakom, recimo s Njemačkom, ili dapače prema njoj nazaduje. No ipak o tom životnom pitanju nije kod izbora 1898. bilo ni govora. Od bivših zastupnika njih 120 nije se ni upustilo u izbornu borbu, i to ne samo zato, što se neki nisu nadali uspjehu, nego glavno zato, jer im je takva politika postala odvratna. Isto se tako politika ogadila dobroj četvrtini izbornika, jer ih 25% nije glasovalo. Ujedno se taj put pokazalo više strašnih pojava. Mjesto obćih narodnih interesa sve je ogrezlo u lokalnu i u osobnu borbu, a domovina i narod imale su zamieniti samo dva imena, koja se čitaju svaki dan po novinama: Dreyfus i Zola. Opazilo se nadalje, da i velike stranke postoje samo po imenu. Kod izbora naime radio je zapravo samo kandidat, i to na svoj račun i za svoju osobu, koja je postala središtem čitave te akcije.

»Kandidati, ostavljeni i prepušteni tako sami sebi, moraju više računati na se, nego na svoje izbornike. Tu najviše pomažu novine, koje plaća i koje mora s velikim troškom badava dieliti, zatim mnogobrojni korteši, kojih, izuzevši brijače, ima najviše među krčmarima, jer tih je u svojoj Francuzkoj 480.000, u samom Parizu 30.000, t. j.

na svakih deset izbornika po jedan, kod kojih se u njihovim krčmama i sastaje pučki parlamenat.

Ako kandidati imadu svoje odbore, ti su odbori ponajviše tiranski, ne rađe ništa, ili postoje samo po imenu. Zato se moraju, hoćeš, ne ćeš, podati ponižujućem robstvu, bilo da prave posjete od kuće do kuće, ili da kao kakvu rabotu obdržavaju izborne skupštine u svakoj občini, dotično za svaku skupinu izbornika, jerbo svaka drži, da ima na to pravo... I tu moraš pokazati nepromjenljivu dobru volju ili najodvažniju hladnokrvnost na sve gluposti i prostote, a često i na sva nasilja, kojima te napadaju.¹

Spomenimo uz to, da se u Francezkoj naročito po gradovima, bije pravi boj izbornim proglasima, i to tako, da vazda nastojiš preliepiti po zidovima proglase svoga protivnika, da ih nitko ne čita, te od toga nema koristi za nikoga, osim za onoga, koji ih tiska i raznosi, i da su ti proglaši, što izboru bliži, to obilniji najdrzkijim podvalama, napokon da u seoskim kotarima može vazda biti izabran onaj, tko ne žali novaca, onda imamo po prilici vjernu sliku francezkih izbora. Ova politička komedija dolazi do upravo bajoslovne nevjerovatnosti u izbornim kotarima izvan Francezke, n. pr. u Senegalu u Zapadnoj Africi, gdje crnci, naravski, nemaju ni pojma o tom, o pravima i dužnostima francezkoga državljanina.

¹ Lefèvre-Pontalis, spom. djelo, str. 29—30.

Svemu tomu je posljedicom, da je prema priznanju najuglednijega francezkoga dnevnika, pariškoga »Le Temps« od 24. svibnja 1898., francezka zastupnička kuća spala na stepen zakutnoga obćinskoga vieća.¹

Kod takve izborne prakse nije nikakvo čudo, što su 1898. bila 122 izborna prosvjeda, od kojih se o 19 više ili manje razpravljalo u parlamentu, od tih je pet uništeno, a dva su podvrgnuta iztrazi saborskoga povjerenstva. Još je manje čudo, da je francezko ratarstvo, s više gledišta, kao n. pr. s vinogradarskoga, prvo na svijetu, zastupano samo sa 66 posjednika, dotično ratara, a to nije ni devetina od 581. Ali je zato 1898. bilo izabrano 95 umirovljenih činovnika, 73 odvjetnika i 31 novinar,² dok su od katoličkoga klera, najobrazovanijega na svijetu, u saboru samo dvojica, a uz njih i jedan pastor.

Djelovanje parlamenta. Malo dalje, kad će biti govora o narodnom vrhovničtvu, vidjet ćemo, da je francezki parlament tu stvar uzeo ozbiljno i proveo dosljedno, ali poglavito u smislu vladarskih prerogativa ili ti prava, a mnogo manje s obzirom na vladarske dužnosti. Zato i nije čudo, što čovjek u Parizu i od republikanca svaki čas može čuti, da je glavna razlika medju današnjom republikom i starim kraljevstvom u tome,

¹ Isto djelo, str. 33.

² Isto djelo str. 33.

što je Francezka prije imala eventualno jednoga tiranina, a sad ima do 600 tirančića. I u istinu francezki je parlament, izuzevši bezsmrtno djelo prvoga ustava 1791. i naravski čitav niz kašnijih omanjih reforama, djelovao, a djeluje i danas poglavito u četiri pravca, od kojih je jedan pogubniji od drugoga. Članovi parlamenta služe se redovito svojim pravom stavljati izpravke državopravnomu proračunu tako, da traže neprestano povišice, dakako u interesu svojih izbornika, bez obzira na obće narodno dobro i na državnu financijalnu snagu. Isto se tako zastupnici obilno služe pravom interpelacija poglavito zato, da vladi prave neprilike, dotično da ju i sruše, ako samo mogu. Nadalje je parlamentu glavna i gotovo jedina briga, da državnu vlast, ili točnije vlast policajnu, uzdrži visoko nad svim ustavnim pravima, a da štiti samo jednu jedinu slobodu, koja baš radi toga izgleda više kao povlastica, naime slobodu štampe. Napokon se parlament osobito odlikuje svojom nesnošljivošću, dapače svojom mržnjom na katoličku vjeru i crkvu, te već punih 40 godina i ne traži od svih republikanskih vlada drugoga »rada« osim neprijateljskoga nadzora, pa i progona proti katoličkoj crkvi. I revnost svih republikanskih vlada u tom poslu glavno je, pa i jedino mjerilo njihovoga patriotizma. Tomu je dubokim uzrokom, kako ćemo i opet malo kasnije vidjeti, vanredan upliv Voltaireov,

a Voltaire je od spomenute trojice vodiča francuske misli — ta su trojica Montesquieu, Rousseau i Voltaire — bio ne samo najpovršniji uza svu svoju duhovitost, nego i cilim svojim bićem zauzet jedino za dosljedni absolutizam, dapače za najkruću despociju.

Reforme francuskoga izbornoga reda. Danas u Francuskoj svatko uvidja, da je to bila kobna i nepopravljiva pogreška, što se 1848. od 240.000 izbornika prešlo na podpuno sveobće izborno pravo, kojim se broj izbornika više nego početdeseterostručio. No uzprkos toj obćenitoj uvidjavnosti ne pada nikomu na um, da dira u sveobće izborno pravo, jer bi to izazvalo najžešći odpor, a valjda i silovitu revoluciju. Baš naprotiv, najdalekovidniji francuski političari drže, da se današnje sveobće izborno pravo, koje je ograničeno samo na mužkarce, imađe proširiti i na žene i time stvoriti jedinu uspješnu protutežu korupciji i bučnomu radikalizmu. No i prije velike takve reforme pomišlja se i na manje, takodjer važne promjene. Tako je baš nedavno — polovicom 1910. — vlada predložila novi izborni zakon, po kojem bi se glasovalo najedanput za sve kandidate jednoga departementa, od prilike onako, kako se danas biraju senatori. Time bi se zapriječilo bezkonačno drobljenje stranaka, kojih kod samih izbora zapravo ni nema, a i kandidati ne bi bili prisiljeni, da hoćeš, ne ćeš, računaju samo

s interesima pojedinoga kotara, nego bi se morali obazirati u prvom redu na interese departementa, a ti su već daleko bliži interesima obćim. Uz to je u vladinoj osnovi i zaštita manjina, ako stanovita stranka dosegne odredjeni broj izbornika. Nadalje se u Francuskoj živo pretresa i obveznost glasovanja, naročito tim povodom, što u južnoj Francuskoj često ne glasuje ni polovica izbornika. Napokon se predlažu ozbiljne reforme, kako da se osigura sloboda izbora i nepristrano ovjerovljenje zastupnika u parlamentu. Tu valja prije svega zajamčiti poštenu sastav izbornih listina, zatim takav način glasovanja, da bude u istinu tajno, konačno zahtjev, da se izbor zastupnika može uništiti samo s dvie trećine glasova, ako se ova stvar ne preda vrhovnomu sudištu, kako je to u Engleskoj, i u najnovije doba dapače i u Ugarskoj.

»Na nesreću, kod nas, bilo da se radi o najvažnijoj ili o najneznatnijoj reformi, mi smo protiv njoj u onom blaženom zadovoljstvu, koje je zaprekom svakomu postepenomu poboljšanju. Uzprkos svoj inicijativi, kojoj se često moramo diviti, Francuska najvoli u politici i u upravi ići utrtim putem, te je pripravnija dići i revoluciju, u kojoj može i sve izgubiti, nego li da se s voljom lati reforme, kojom bi sve dobila. A to je zato, jer poslie 28 godina republike (pisano 1902), koliko god bili manjkavi izborni zakoni, glavno je vrelo

zlu izborna praksa i sa strane vlade i političkih stranaka.¹

Izborni red u Englezkoj. U stvari je i u Englezkoj sveobće izborno pravo, poslije izborne reforme od 1867. i 1884.; ali to izborno pravo nije ni izdaleka onako jednolično, kao u Francezkoj. Već je bilo spomenuto, da u Englezkoj za podjelu kotara vriedi historijski razvitak, prema kojemu se još i danas znatno razlikuju gradski izbori od seoskih. Do godine 1864., dotično 1884., bilo je u svem nješto preko 600.000 izbornika, od toga 59.000 u gradskim izbornim kotarima, a 577.000 po grofovijama i županijama. Poslije izborne reforme 1884. imade pravo glasa svaki vlasnik nekretnina — zemljišta ili kuće — s najmanjim godišnjim dohodkom od 250 Kruna ili 10 funti šterlinga, nadalje svaki samostalni stanar, koji u dotičnoj kući stanuje barem godinu dana, bez obzira kolika mu je stanarina. Nemaju dakle izbornoga prava samo podstanari i svi oni siromasi, koji živu na račun javne dobrotvornosti, koja je u Englezkoj uređjena već od davnine posebnim porezom t. zv. sirotinjskom taksom. Na taj način imala je Englezka 1888. god. 415.469 izbornika. Još treba pripomenuti, da veliki posjednici, bilo gradski, bilo seoski, imadu pravo glasa u svim kotarima, u kojima imadu svojih nekretnina, dotično gdje god zadovolje zakonskim pro-

¹ Lefèvre-Pontalis, spom. djelo, str. 45.

pisima. Kod nas u Hrvatskoj naprotiv može izbornik, ako je upisan u listine i u više kotara, glasovati samo u jednom izbornom kotaru. Onom zakonskom ustanovom, da veliki posjednici mogu glasovati i u više kotara, dobiva se oko pol milijuna aristokratskih glasova, koji imadu to veću praktičnu vriednost, što se u Englezkoj po starodavnom običaju izbori vazda obavljaju po više dana već stanovitim redom, za koji svatko zna. Spomenuti još treba i 39.000 izbornika, što ih imade šest englezkih sveučilišta sa svojih 9 zastupnika, koje biraju svi aktivni i umirovljeni sveučilištni profesori i svi oni, koji su na dotičnom sveučilištu položili, kako bismo mi kazali, doktorat, bez obzira na to, da li ti isti izbornici imadu još jedan ili više glasova kao posjednici.

Već iz ovoga vidimo temeljno obilježje englezkoga izbornoga reda: dosljedni demokratizam usporedo s takvim aristokratizmom, o kojem se na evropskom kopnu ne bi moglo bez žuči ni razpravljati, a kamo li da bi se mogao trpjeti pod vladom sveobćega izbornoga prava. U Englezkoj naime nema ni traga zavisti i mržnji proti plemstvu i t. zv. višim staležima, nego naprotiv i najveća se sirotinja upravo ponosi ovim ili onim lordom ili kojim drugim članom visokoga društva, jer ga s punim pravom drži najsposobnijim predstavnikom obćih narodnih interesa. S punim pravom zato, jer je englezka aristokracija,

kako je već spomenuto, od najstarijih vremena preuzela na se i velike domovinske i društvene dužnosti, i jerbo se već odavna podielila u političkom životu na dvoje, na konservativce i liberalce, t. j. dala je i daje glavni oslon, prvake i vodje ne samo takvoj stranci, koju mi na evropskom kopnu zovemo vladinom, nego i njezinoj opoziciji, koja se kod nas zove narodnom. Riedko poštovanje englezkoga puka prema inteligenciji vidi se naročito u vrijeme samih izbora u onom liepom i finom susretanju prema gospodjama, naročito prema ženama dotičnih kandidata, koje idu i po seljačkim kućama i po najzabitnijim radničkim stanovima bez ikakve bojazni, da će doživjeti najmanju neugodnost, a kamo li kakvu nepriliku. No time već dolazimo do samih izbora.

Izborna borba u Englezkoj. »Englezi su osebujan narod, s tom mišlju vraćaš se iz Englezke, ako si bio na englezkim izborima, o kojima u Francezkoj vladaju tako mutni pojmovi. Sve se tu razlikuje od izbora francezkih, i sami zakoni, a još više izborna praksa, kandidati i izbornici izgledju u istinu kao pravi narodni ljudi.

Dobro organizovane stranke brane mnogo više svoj program, nego li pojedine osobe. Kandidati sliede jedan drugoga korak za korakom, bore se čelom o čelo, ali javno i s jednakim oružjem, bez pogrda i bez nastojanja, da jedan drugomu otme ugled. Izbornici su posve slobodni,

glasuju po miloj svojoj volji bez ikakvoga straha pred bezstidnim ili tajnim pritiskom više ili manje službenih kandidata. Sve je to i vrlo zanimivo i vrlo utješljivo za svakoga, tko može prieći kanal i pogledati si englezke izbore.

Izbori 1895. bili su razpisani tri godine poslie izbora 1892., dakle u polovici saborskoga zasiedanja . . . Moglo se dakle za nje činiti, da će stranke iznenaditi; ali englezke su stranke vazda spremne, da se ogledaju na biralištu . . . Izbornu borbu vode jaka politička društva . . ., koja čuvaju Englezku od političkih vikača, te čine od politike veliki narodni posao. I-liberalne i konservativne organizacije pune su radnika i nadničara, a sve su povezane i medju sobom i sa svojim središtem u Londonu.

Narodni savez konservativnih i ustavnih organizacija osnovan je 1867., na čelu mu je 48 članova, od kojih se 36 mienja, a 12 ih je izabrano doživotno. Taj glavni odbor dieli se u tri pododbora: jedan za izborne troškove, drugi za izborne proglose i brošure, treći za svakovrstnu političku uputu. Taj odbor ima pod sobom 500 političkih društava po cijeloj državi . . . U izbornu vrijeme radi u deset do dvanaest tiskara i štampa danomice oko dva milijuna primjeraka novina ili brošura . . .

Narodni liberalni savez . . . štampao je knji-

žicu pod naslovom: Tri godine liberalne vladavine i razdielio ju u više stotina tisuća primjeraka....

Baviti se politikom znači u Englezkoj neprestance se sastajati i zajednički raditi. Od najbogatijega tvorničara pa do najsiromašnijega radnika svatko si prema svomu imetku i svojoj zaposlenosti sam nameće trošak za politiku i određuje vrijeme za nju, a nigdje ne vidiš nemara, da se širi kao kuga. Nitko si ne prisvaja prava govoriti: Mene se politika ne tiče! Zato se i čini, da izbori zanimaju još više izbornike, nego li kandidate.... T. zv. viši staleži nastoje iz svih sila, da ostanu gospodari političkoga položaja, radnici opet i ostali puk ne štedi ni troška, ni vremena, ni truda, da sam iz svoje sredine pošalje nekoga u parlamenat.... Sve stranke i sve organizacije pozivlju u pomoć naročito žene.... Što se više izbori približuju, to ženski politički odbori imaju više pomagača, i to najvećim dielom dobrovoljnih i bezplatnih, a tek maleni dio dobiva neku nagradu. Svi ti pomagači raznose od izbornika do izbornika kandidatove posjetnice, proglaše i okružnice, i to vazda s kandidatovom slikom. Izborni odbori budno paze na to, gdje u kotaru njihov kandidat stoji najslabije i tamo se odmah šalje najjača pomoć. Kandidatova žena obično je njegova najbolja pomoćnica.... Sam kandidat radi ponajviše za svoj izbor na javnim izbornim skupštinama, koje mora obdržavati bez prestanka, ne štedeći nimalo svoje osobe, ali

vazda ima uza se vjernu četvu svojih pomagača.... Velike javne skupštine drže se ili u ogromnim dvoranama, u koje u Londonu može stati do devet hiljada slušatelja, ili u školama i radionicama, a često i pod vedrim nebom, gdje je govornica običan stol i na njem stolica. Sve do samoga izbornoga dana traju skupštine neprestance, ali vazda govori samo jedan jedini kandidat. U Englezkoj nema primjera, da jedan kandidat dodje na izbornu skupštinu drugoga kandidata... Na skupštini ima vazda vrlo mnogo žena.... One vrlo mnogo doprinose redu na skupštini. Kandidat govori i o svojim zaslugama, ako ih ima, i o svom saborskom radu, ako je bio zastupnik, ali najviše razvija program svoje stranke, a napada politiku protivnih stranaka, no gotovo nikada ne dira u osobu protivnika, jer bi mu to moglo škoditi. Kandidatu stavljaju slušatelji razna pitanja, a on bez ikakve zlovolje odgovara, kao primjerice i tadašnji ministar-predsjednik Gladstone, koga zapitkivaše sad ovaj, sad onaj nepoznati mu skupštinar. Poslije kandidata govore mnogo češće njegovi pristaše, nego njegovi protivnici, a to su kadkada prvi govornici njegove stranke, koji nikada ne žale truda, da na poziv kandidata dodju u pomoć. Skupština se uvijek završuje odlukom, koja se u prilog kandidata predloži i protumači. Premda skupštine traju vrlo dugo, ne vidi se ni umornost, ni nepažnja medju skupštinarima; skup-

štinarari obično ne štede znakovima oduševljenja, pa ni onda, ako netko mrmlja ili prigovara, te ljudi dižu šešire, mašu rubcima uz dugotrajno klicanje hura Govora kandidatovih pune su novine i moraš se čuditi istinitosti izvjestitelja, koji nikada ne izkrivi ni protivničkoga govora. U englezkom novinstvu nema ni traga niti licitaciji s narodnim potrebama, niti grdnji, pa zato novine, prateći živo izbornu borbu, narod još više politički odgajaju.

Ovakva izborna borba uz spomenuti izborni red, po kojem demokracija odlučuje, ali i aristokracija snažno sudjeluje, dovodi naravskim putem u parlamenat ponajbolje narodne sile. Zato je zakonodavni rad englezkoga parlamenta i ozbiljan i blagoslovan koli po cijelu državu, toli za pojedine slojeve naroda, posebice za radništvo, a u novije vrijeme i za seljačtvo.

Važno je znati, a to je već i spomenuto, da englezki izbori nisu nikada u jedan dan, nego da traju i po 14 dana. Počimaju najprije u izbornim kotarima londonskim, zatim se nastavljaju u kotarima seoskim, da se svrše u Škotskoj, na otocima Orkney i Shetland. Tomu je poglavito dvojaka svrha: 1. da izbornici, koji imaju više glasova, mogu u istinu svoj glas na više mjesta i dati; 2. da izabrani narodni zastupnici mogu svojim sumišljenicima pomoći do pobjede i svojim uplivom ili oslabiti poraz prvih dana, ili utvrditi

stečenu pobjedu. Obadvoje ovo pokazuje, kako je Englezka srećom daleko od raznovrstnih izbornih manevara na evropskom kopnu, gdje se izbori prečesto razpisuju tako, da se izbornicima otežča glasovanje, a prvacima stranaka onemogućiti u više kotara, osim u slučaju, da se radi o vladinoj stranci. Izbor t. j. samo glasovanje traje najmanje dva dana, od 8 sati u jutro do 8 sati na večer, a može trajati i deset dana. Uzih izbora nema, nego je dovoljna relativna većina predanih glasova. Sve goleme izborne troškove, koji iznose 25—30 milijuna Kruna, nose samo stranke, dotično kandidati.

Ipak se i englezkim izborima spočitavahu poglavito ti golemi izborni troškovi, koji su još 1892. u pojedinim županijama iznosili do 300.000 Kruna. I sami Englezi to uvidjaju, te je zadnjih godina, naime 1883., stvoren posební zakon, koji ograničuje i strogo kontroluje sve izborne troškove u užem smislu riječi, naime sve izdatke za izborne činovnike, korteše, proglose i putovanja. Po tom zakonu određeni su svi ti troškovi za gradske kotare u samoj Englezkoj po 8.750 Kruna, a u seoskim kotarima po 16.250 Kruna, ako kotar nema više od 2000 izbornika. Za svaku tisuću izbornika smije se potrošiti u gradu još 750 kruna, a na selu dvaputa toliko. Poprečno

¹ Lefèvre-Pontalis isto djelo, str. 47—60, napose 47—51, 53, 56—60.

dođe i danas jedan izbor na 16 tisuća Kruna, a najskuplje na 35.000. Kod velikoga blagostanja u Englezkoj i uz veliki broj izbornika, a i ne govoreći o političkoj zrelosti naroda, ne može se naravno s tom svotom ni misliti na kupovanje izbornika. A da se točno zna, koliko je koji kandidat potrošio, zahtjeva zakon, da svaki kandidat imade svoga posebnoga povjerenika, koji je dužan sve izborne troškove točno bilježiti i u toku od dvadeset dana poslije izbora taj popis predložiti predsjedniku izbornoga povjerenstva s dokazom, da je zbilja toliko potrošeno. Predsjednik je dužan ovaj popis objelodaniti i po jedan primjerak dati svakomu, tko to zatraži. I sada, ako se pronadje, da je u tom popisu išta propušteno ili izkrivljeno, ne samo da se izbor smatra nezakonitim, nego se to kazni kao zločin sedmogodišnjom robijom. Na taj se način u Englezkoj zna na vlas točno za svaki izbor, što stoji. Tako je na primjer glasoviti Gladstone kod izbora 1895. u kotaru Midlothian u Škotskoj potrošio 23.628 Kruna.¹

Još se nečim odlikuju englezki izbori: Od godine 1868. ne ovjerovljuje više sam parlament svojih članova, nego posebno vrhovno sudište od tri najviša sudca, i to tako, da se pred tim sudištem vodi javna sudbena razprava s obtužbom, svjedocima, s obranbenim govorima i s

¹ Lefèvre-Pontalis, spom. djelo str. 70.

pravilno izrečenom osudom, koju doduše parlament ne mora priznati, no ugled je toga sudišta i dojam javne razprave tako velik, da se parlament do sada uvijek tomu pravorieku pokorio. Kolike li razlike u tome postupku i u potajnom dogovoru saborskih većina na evropskom kopnu, da će ovoga ili onoga prvaka opozicije izbaciti iz sabora, dotično da će i posve protuzakonito izabranoga člana, bilo većine, bilo opozicije, ovjeroviti, ake to traži časoviti stranački interes!

Za primjer, kako je veliko ustavno jamstvo u ovakvom postupku, neka služi činjenica, da je u Englezkoj jedan izbor ukinut samo zato, jer se dokazalo, da je kandidat dobio nekoliko glasova time, što je dozvolio izbornicima loviti kuniće na svom imanju.²

Ali evo, što je za nas najzanimivije i najneobičnije: Svaka preporuka, kojega mu drago javnoga službenika, svako obećanje, a pogotovo svako smetanje ili čak prijetnja ne samo da se smatra nedopuštenim uplivom, nego je to delikt, za koji svaki državljanin može dotičnoga činovnika tužiti pred redovitim sudom isto onako, kao da je baš njemu samomu učinio krivicu, a osuda je tako sigurna već radi jednodušnoga prikora javnoga mnijenja, da u Englezkoj nijednomu službeniku ne pada ni u snu na um, upustiti se kojim mu drago načinom u izbornu kortešaciju. Slo-

² Isto djelo, str. 74.

bodu izbora u slobodi izbornika — jer druge izborne slobode nema — čuvaju Englezi takoljubomorno, da ni običaj, a ni poslovnik doljne kuće ne dozvoljava, da koji član gornje kuće preporuča kojega kandidata, te je dapače izričito zabranjeno svim članovima gornje kuće i glasovati kod izbora, samo da njihov primjer, dotično upliv ne pretegne na koju stranu bez obzira na politički program. Englezi hoće, i to su već postigli, da se kod izbora bore, ili točnije natječu samo političke stranke, pa koja od tih stranaka pobieda u tom javnom i poštenom natjecanju, njoj pripada pravo i dužnost, da preuzme u svoje ruke vladu sve dotle, dok se narod od nje većinom ne odvrne i k drugoj stranci ne prikloni.

Djelovanje englezkoga parlamenta. Kako se već prema samim izborima može očekivati, vieća englezki parlament ozbiljno i stvarno, pa prema tomu i djeluje blagoslovno. Ovo se djelovanje odlikuje naročito u trojem pravcu: u financijalnom, gospodarsko-privrednom i socijalnom.

U financijalnom zakonodavstvu pokazuje englezki sabor još prije dvie sto godina takvu umjerenost i trieznost, da je 1706. u svoj poslovnik uvrstio i ovu ustanovu:

»Ova kuća ne će primiti nikakve peticije za nikakvu svotu, koja bi se ticala kakvoga

državnoga izdatka i ne će izpitivati nikakvoga predloga, koji traži kakvu pripomoć od države ili nameće teret javnim dohodcima . . . , ako to nije preporučila kruna«.¹

Idući dalje u tom duhu obnovio je parlament tu ustanovu dne 20. ožujka 1866. ovom odredbom: »Kuća ne će dopustiti nikakvoga predloga, koji traži kakovu bilo vjeresiju, i ne će uvažiti nijednoga predloga, u kom je bilo kakav trošak na državni račun, osim ako to jedno ili drugo traži kruna«.²

Englezki parlament sam je dakle ograničio svoju inicijativu kod proračuna i sam si je postavio takvu stegu, da u Velikoj Britaniji državni proračun ne može biti kao mjehur, koji zastupnici po volji napuhavaju, ili po njem po volji udaraju, da splasne.

I u drugom jednom pravcu englezki je parlament sam ograničio svoje proračunsko pravo: Izdatci za državni dug, za sudačke plaće ne dozvoljavaju se godimice, nego jedan put za svagda. To je učinjeno zato, da se pokaže, kako se na državni dug ne smije zaboraviti i kako je neodvisnost sudaca iznad svake sumnje, te se ne smije ni na čas, pa bilo to i u parlamentu, uzkolebati.

¹ Vidi E. Boutmy, Psychologie politique du peuple anglais au XIX. siècle, drugo izdanje, Paris, 1903., str. 455., ovdje str. 400—401.

² Isto djelo str. 411—412.

Po ostaloj Evropi nit su sabori znali svoga proračunskoga prava ovako mudro ograničiti, a niti dosljedno obraniti kao Englezi, koji su poradi njega podigli dvaput čak i revoluciju.

Gospodarsko-privredni zakoni i jesu glavna briga englezkomu parlamentu. Zato svaki zastupnik mora imati temeljitu narodno-gospodarsku naobrazbu, a tkogod se više bavi politikom, od njega se traži, da temeljito pozna sve englezke narodno-gospodarske pisce, kojima se Englezi ponose tako, kao Niemci svojim filozofima, a Francezi i mi Slaveni svojim — pjesnicima.

Socijalno je zakonodavstvo u Englezkoj osobito otežčano zato, jerbo nigdje nije podjela imetka tako nejednaka kao u toj zemlji, gdje se može na stotinu i tisuću primjera pokazati, kako bogatstvo nastaje samo radnjom i štednjom, pa se onda iz toga vrlo rado zaključuje, da je i svomu siromaštvu svatko kriv. No uzprkos tomu, što u englezkom društvu ima neprispodobivo manje sentimentalnosti, nego na evropskom kopnu, socijalno je zakonodavstvo tako razvito i tako mudro, te su englezki radnici već dobrih dvadesetak godina prava gospoda i po plaći i po svom društvenom položaju, a radnički poslovođe stvaraju već neku vrst odabrane inteligencije. Još jedino preostaje stalež poljodjelski, naime zakupnici, mali posjednici i poljski nadničari, koji se bori osobito u Irskoj s velikim životnim težkoćama.

Ali se i tu stvaraju takve reforme, koje se na evropskom kopnu ne daju ni zamisliti. Spomenut ćemo samo dvie:

Godine 1896. stvoren je zakon, po kojem irski seljaci mogu lahko doći do zemljišta, i to tako, da svaki zakupnik može postati vlasnikom, ako izplati određenu cieniu, a potreban novac predumjuje mu država, kojoj ga on onda odplaćuje na 47 godišnjih obroka uz 2 i pol po sto. Čitava ta operacija započeta je s agrarnom bankom, za koju je država dala na jedan put 250 milijuna Kruna i koja nije ništa drugo, nego sredstvo »za miroljubivu eksproprijaciju seoskoga plemstva putem zakona s pomoću državne vjeresije«.

Drugi primjer: Englezka vlada povjerila je svakolika crkvena imanja upravi posebnoga odbora, u kojem uz glavne ministre bijaše većina svjetovnjaka, a tek kašnje većina duhovnika. Sva ta imanja skupila je država u jedno, zatim je jednim crkvenim dostojanstvenicima njihov dohodak umanjila, a drugim povećala tako, da bude svim crkvenim službenicima od prilike jednak dohodak, kako im je jednaka naobrazba i jednak posao.

Reforma englezkoga parlamenta. I u Englezkoj je sve to jača struja, koja ide za promjenom izbornoga reda, naročito za zaštitom manjina, ali je ipak najvažnija reforma, o kojoj se radi, promjena gornje kuće. Radi ove reforme

*

došlo je u Englezkoj do takvih političkih sukoba, koji su izazvali pažnju čitavoga obrazovanoga svijeta, a kako već jest u tim slučajevima, ima o tome već i cela literatura.

Više je razloga velikoj opoziciji doljnje kuće proti gornjoj. Glavna su ova dva: U gornjoj kući od 600 i više članova ima jedva 70 liberalaca, a sve su ostalo konservativci, koji se dosljedno protive mnogim političkim i gotovo svim socijalnim reformama. Drugo je to, što se za gornju kuću ni teoretski ne može izvesti, da ona zastupa narod, t. j. da je u istinu pravi dio narodnoga predstavništva. Zato je već 1719. stavljen u doljnoj kući prvi predlog, da se kruni dozvoli imenovati samo 6 novih lordova, a kasnije pojavila se već sva sila predloga i u parlamentu i u naučnim djelima, a Esmein ih sve skupa svodi na tri vrsti.¹

1. Jedni predlozi ne diraju u današnju zakonodavnu vlast gornje kuće i ostavljaju kruni pravo, da po volji imenuje njezine članove, ali traže, da se članovi imenuju doživotno, a nipošto s nasljednim pravom, i da se izključe kao trutovi oni, koji ne dolaze na sjednice i ništa ne rade.

2. Drugi predlažu, da se kuća lordova zamieni senatom, u koji bi se svi članovi birali, recimo na 15 godina, a obnavljali trećinom svakih

1. Esmein, spomenuto djelo, str. 161—166, a za bolje razumijevanje i prije i poslije toga.

pet godina. Svaka bi županija birala po dva senatora — u svem 242 — a birali bi ih obćinski, kotarski i gradski viećnici zajedno sa županijskim skupštinarima. U svem tom očit je upliv francezki, jer tako se po prilici bira francezki senat po zadnjem ustavu od 1875.

3. Treći napokon takodjer ne diraju u sam sastav gornje kuće, ali ograničuju pravo njezinoga veća. Zakonska osnova, koju bi zastupnička komora prihvatila, a gornja kuća odklonila, postala bi još iste saborske periode, dapače po želji nekih, još istoga saborskoga zasiedanja, zakonom, naravski uz kraljevu sankciju, ako bi ju narodno zastupstvo i po drugi put prihvatilo.

Medjutim je 1906. nastao sukob, koji još i sada traje, a koji se u svibnju 1907. imao ukloniti ovim domišljatim predlogom lorda Newtona iznesenim u gornjoj kući: Pravo u gornjoj kući imali bi samo tako zvani kvalifikovani članovi. To bi bili od nasljednih članova samo oni, koji su baš sami imenovani, zatim sto doživotnih članova, zatim od ostalih nasljednih članova samo takvi, koji su obnašali određene državne službe, ili su prije svoga imenovanja bili po dva puta izabrani zastupnicima. Svi ostali nasljedni članovi, t. j. ogromna većina, imali bi pravo, da si izaberu svoje predstavnike, koji će ih u gornjoj kući zastupati. Izbor bi se imao obaviti sa zaštitom manjina. Duhovne članove gornje kuće imali bi

birati biskupi ciele kraljevine. No ova zakonska osnova nije prihvaćena u drugom čitanju, nego je samo izabran odbor, koji će stvar proučiti.

Medjutim je dne 24., 25. i 26. lipnja 1907. bila u zastupničkoj kući o tom zanimiva i duboka razprava, u kojoj je prvi ministar, Campbell-Bannerman, odlučno i jasno naveo sve razloge, s kojih je liberalna stranka proti kući lordova. Svi se ti razlozi stječu u glavnom dokazu, da je samo zastupnička komora narodno predstavništvo, koje zakonito izražava narodnu volju. I zato sve ono, što primi doljna kuća, a gornja odkloni, ili znatno promieni, ima doći pred mješoviti odbor obadviju komora, a ne dodje li tu do sporazuma, ima poslije šest mjeseci doći opet pred doljnu kuću, gdje se bržim postupkom prihvaća, opet odašilje lordovima, opet donosi pred mješoviti odbor, a ako je i taj put sve uzaludno, postalo bi to zakonom i bez privole gornje kuće. U tom je smislu stvorena rezolucija, koju je zastupnička kuća prihvatila s 432 proti 147 glasova. Ona je sama po sebi važna, a po razmjeru glasova još važnija. U njoj se, kao u vjernom zrcalu, odrazuju dvie glavne englezke političke vrline, umjerenost i nepopustljivost u isti mah, vrline, koje su na evropskom kopnu i razstavljene dosta riedke, a ovako sastavljene u jednu cjelinu pogotovo su neobične.

Posebni spomenuti već odbor gornje kuće

svršio je svoj posao dne 2. prosinca 1908. izdajući izvješće, u kojem se u glavnom prihvaća zakonska osnova lorda Newtona. Ali to je slabo pomoglo, to manje, što je u to sukob medju doljnjom i gornjom kućom iznova planuo, i to poradi više odklonjenih osnova. Najvažnija od njih bijaše osnova zakona, kojom se umanjivaše broj dozvola za točenje pića, zatim proračun za 1910., kojim se uvadjahu tri nova poreza: povišica na baštine, povišica na dozvole za piće i posebni porez na nagli porast cena zemljišta, napose gradilišta. Tu je nastao toliki sukob, da je gornja kuća počela poricati i stoljetnom praksom utvrđeno proračunsko pravo doljne kuće, što je ponovno dokazalo slabu stranu nepisanoga ustava, kakav je englezki. Sukob je napokon doveo do raspusta sabora i do novih izbora u prvoj polovici 1910., te je liberalna većina znatno smanjena dotično gotovo je nemoguća bez svojih irskih saveznika. Kako će se ovaj sukob svršiti, teško je proricati, ali jedno je stalno, da je reforma englezke gornje kuće, kako ju i najkonservativniji lordovi dopuštaju, ozbiljna opomena svim nesavremenim političarima evropskoga kopna, gdje naročito tolike vlade i vladine stranke još uvijek kao da ne razumiju glavnoga obilježja novoga doba, neumoljive demokratizacije čitavoga javnoga života.

Izborno zakonodavstvo u Belgiji.

Prema svomu prvomu ustavu od 6. veljače 1831., kojim je Belgija postala neodvisnom kraljevinom, narodno njezino predstavništvo sastoji od zastupničke kuće i senata, koji se biraju na četiri godine i obnavljaju samo na polovicu, osim slučaja, kad je sabor razpušten. Za izberivost u senat treba 2116 franaka izravnoga poreza izuzevši 26 senatora, — svih ima 102, — koje biraju provincijalne skupštine i za koje se ne traži nikakav cenzus.

Zastupnička kuća ima 152 člana, koje do godine 1893. biraše 135.000 izbornika sve na temelju cenzusa. Taj se broj podeseostručio izbornim zakonom od 1893., kojim je uveden t. zv. pluralni sistem uz sveobće pravo glasa, a dopunjen je zakonom od 1899. (29. prosinca), kojim je uvedeno zastupstvo manjina.

Prema tim zakonima bira narodnoga zastupnika svaki državljanin star 25 godina, a senatora s 30 godina, uz jedini uvjet, da u dotičnoj občini stanuje godinu dana. Oženjeni izbornici, stari najmanje 35 godina, imaju po dva glasa, isto tako izbornici s višom školskom naobrazbom i državni službenici, uračunavši i učitelje poslie odredjenoga vremena (na pr. poslie petgodišnjega službovanja) i napokon posjednici, koji plaćaju stanoviti porez. Na taj način imaju radnici i seljaci obično po dva glasa, a građani i druga gospoda mogu imati i tri, no nipošto više.

Svaki izbornik mora glasovati, inače je kažnjen globom počevši od jedne krune, a i gubitkom izbornoga prava na deset godina, za slučaj, da po dva puta ne glasuje. Tim je postignuto, da u svem ne glasuje samo 5%. Time se Belgija očuvala od najstrašnije političke kuge, od nemara za domovinske poslove, dotično od podpune nesvjesti i posvemašnje političke nezrelosti.

Zakonom od 1899. uvedena je zaštita manjina, i to tako, da velika većina izbornih kotara bira po tri zastupnika, od kojih jedan pripadne svagda opoziciji, ako je iole jača. Dok nije bilo toga zakona, francezki ili vallonski dio Belgije birao je same liberalce i socijaliste, a germanski ili flamanski dio same katolike. Sada i u francezkom dielu mogu izaći kandidati katoličke stranke, a u flamanskom liberalci i socijalisti, a to čuva Belgiju, da se ne dieli u stranke po narodnosti, dotično po jeziku, što bi moglo imati nedoglednih posljedica za jedinstvo i neodvisnost domovine.

Još je vrlo važno, što kandidata za zastupničku kuću mora predložiti najmanje sto izbornika, a za senat najmanje 50, čime se unapried uklanjaju neozbiljne candidature. Još je dozvoljeno postaviti i zamjenika kandidatu, da za slučaj, kad je netko izabran u više kotara, ne bude ponovnih izbora, nego je taj zamjenik odmah zastupnikom. Još za staroga izbornoga zakona, naime 1887., zajamčena je tajnost glasovanja tako, kao nigdje na svijetu.

Premda se uz veliki broj izbornika, koji kandidata predlažu, traži po zakonu još i to, da se kandidatura izbornomu povjerenstvu javi najmanje 14 dana prije izbora, ipak je 1894. godine samo u jednom jedinom kotaru prošao kandidat jednoglasno t. j. bez protivnika. To je zato, što su u Belgiji razvite stranke kao i u Englezkoj, a izbori su još življi i još uzorniji već zato, što stroge zakonske odredbe proti izbornim zloporabama — globa do 5000 franaka, zatvor do pet godina — postaju sve to više suvišne, jer političko poštenje i ustavna svijest tako je jaka, te bi bila prava sablazan, da itko pokuša izbornike mititi, ili na nje službenim svojim položajem uplivati.

Belgijski izbori 1894. i 1900. Prvi izbori po sveobćem izbornom pravu uz pluralni sistem bili su 1894., a prvi sa zaštitom manjina 1900. Jedni i drugi su bili obći, t. j. birali su se svi članovi parlamenta, budući da je parlamenat poradi novoga izbornoga zakona bio razpušten.

»Kod belgijskih izbora jasno se vidi svatko snaga političke organizacije, političkoga vodstva i discipline. Tri se tu stranke bore: Jedna stara stranka, koja se razpada i izčezava, nova stranka, koja se javlja i koja raste, i stara stranka, koja se razvija i jača. Stranka, koje nestaje, jer nema više ni programa, ... to je bivša liberalna stranka, koja se nazvala naprednom ... Stranka, koja bučno stupa na poprište, to su socijalisti, ... a

stranka, koja se održaje i jača, to su konservativci ili katolici, što ih protivnici zovu zastarielim imenom klerikalci ... U svim tim strankama koliko radinosti, koliko ratobornosti, koliko strastvenosti za zajedničku stvar, bilo da se najneumornijim radom pripraviše za izbor, bilo da proslaviše pobjedu! S kakvom grozničavom tjeskobom čeka narod na izborni rezultat, kad se počima proglašivati, i s kolikim se oduševljenjem samo plješće! Ako je izabrani kandidat prisutan, nije narod zadovoljan, da mu kliče, nego mu se priredjuju najburnije ovacije. Liberalno političko društvo izdalo je do prvoga glasanja 1894. poldrugi milijun proglašenja i brošurica. U narodnom domu u Bruselju sve je prenatrpano, a da se nitko ne gura, te bi mislio, da si na proštenju ... jer tu su i žene s djecom na krilu, ... a sve klikće od radosti na svaku viest o pobjedi. U političkom katoličkom klubu ... sve je puno mladeži, koja se zove mlada garda, i koja se neprestance povećava pristašama svake dobe. Tu sve manifestira, puno nade, i sve se oduševljava u vjeri, u kojoj nema ni traga mrtvila i nehajnosti ovoga pokoljenja na koncu stoljeća ... Sve kipi političkim životom. Političko poprište nije kao drugdje samo zato, da se po njeni vode mase izbornika, nego je to vježbalište vojnih sborova, koji su na dan bitke svi dobro oboružani».¹

¹ Lefèvre-Pontalis, spom. djelo. str. 223—224.

Tako je to bilo 1894. Još krasniji su bili izbori 1900., premda je s više strana bila izrečena bojazan, da ne će sve tako gladko proći, to manje, što je tu bio razpušten cijeli parlamenat, što su imali glasovati toliki izbornici s jednim, s dva ili s tri glasa uz tolike nove propise za zaštitu manjina. Pa ipak je sve prošlo u najljepšem redu i nepredvidjenim sjučajem sve tri spomenute stranke bile su jednako zadovoljne s izbornim rezultatom. Katolička stranka mogla se s punim pravom radovati, jer je pridržala svoju većinu, i povrh najpovoljnijega računa. Liberalci su morali biti zadovoljni, jer su od 12 zastupnika porasli na 30, a istodobno bijahu izabrani svi njihovi prvaci u parlamentu. Napokon i socijalisti vidješe veliku korist u tome, što su dobili 6 mandata i što su prodrli u više kotara, koji su im do sada bili posve zatvoreni.²

Tu sad treba osobito naglasiti, da s pomoću zakona o zaštiti manjina, dotično glasovanjem za više kandidata u isti mah, svaka stranka može, ako je malo jača i uredjenija, izabrati najsposobnije svoje ljude, te je na taj način parlamenat pristupan baš narodnim izabranicima, narodnoj eliti, dakle nješto posve protivno, nego što se sve to više opaža po svoj ostaloj Evropi.

Još se kod tih izbora bjelodano pokazalo, kako je to dobro za zdravi politički život, da se

² Isto djelo str. 247.

nijedna stranka ne boji svoga uništenja, dotično izključenja iz parlamenta, ako isto vriedi, dosljedno, da niti najmoćnija stranka ne može računati s time, da će možda sama ostati na čelu naroda. I tako je malena Belgija velika ne samo svojom industrijom i svojim gospodarskim napredkom u obće, nego eto i po svojim političkim uredbama, kojih ne uzajmljuje ni iz Francuzke, pa ni iz Englezke, nego ih samostalno stvara, prosviećena i svojim izkustvom i primjerom tih obiju velikih svojih susjeda.

Ustavne reforme u Belgiji. Premda su se i liberalci i socijalisti obvezali, da ne će dirati u izborni red, dotično u pluralni sistem, ako katolici pristanu na zaštitu manjina, ipak su svoju obvezu prekršili i počeli najžešću agitaciju za jednako izborno pravo, t. j. proti pluralnomu sistemu. Za tu se agitaciju činilo, da će uspjeti to više, što nigdje u ostaloj Evropi nema do sada ni pluralnoga sistema, tek ga zamišljaju u Ugarskoj, ali ne samo bez zaštite manjina, nego tako, da njime izključe i nadalje nemagjarsku većinu iz parlamenta. Pa ipak je u Belgiji jedino politička zrelost i organizacija katoličku stranku, koja je prije toga već imala slabu većinu kod zadnjih izbora 1910, u saboru znatno ojačala. Tom je pobjedom na dogledno vrijeme ustaljen današnji izborni red, to više, što je i susjedna Francezka odlučila, da uzakoni slični izborni sistem.

Djelovanje belgijskoga parlamenta. Belgija je u tako sretnom položaju, ili točnije, Belgijanci su svoj položaj između glavnih triju zapadno-evropskih vlasti tako zgodno upotrebili, te su sa svojom neodvisnošću od Holandije postigli međunarodnu neutralnost, koju je do tada imala jedina republikanska Švicarska. Belgija je dakle prva, u načelu i u praksi, miroljubiva monarkija u Evropi. Time je njenomu zakonodavstvu silno olakšan posao, jerbo narodno predstavništvo svu svoju brigu i sva državna sredstva može upotrebiti gotovo jedino za socijalne i privredne reforme. I u istinu učinila je Belgija na polju t. zv. socijalnoga zakonodavstva toliko kao nijedna druga država u Evropi. A što je za nas isto tako važno i poučno, utvrdila je Belgija političku slobodu svojih državljana na najširem temelju tako, da se u tom posve izjednačila Englezkoj. Napokon treba naglasiti, da je Belgija jedina posve slobodna i u potpunom smislu napredna država, u kojoj se parlamentu nametnulo narodnostno pitanje, i to od prilike onako, kako je to i u našoj monarkiji.

Historijski se naime Belgija razvila tako, da je u njoj u javnom životu posvema prevladao jezik francuzki. Po ostaloj Evropi mislilo se da pače još do nedavna, da u Belgiji nema druge narodnosti osim francuzke, dotično valonske. Zato se svijet izprvice iznenadio, kad Flamanci, zani-

manjem ponajviše seljaci, bez posebne povjesti i bez posebne književnosti, počеше za svoje narječje tražiti u svojoj domovini ravnopravnost s jezikom Luja XIV. i Viktora Huga. No Flamanci nisu pitali, da li se tko tomu čudi ili ne čudi, a uz to su se vrlo mudro uklonili prigovoru, da vode možda pangermansku politiku proti jedinstvu i slobodi svoje domovine, osnovavši katoličku stranku, koja si je belgijski patriotizam postavila za prvi temelj. Tim su putem uz pomoć prave ustavnosti Flamanci postigli koncem XIX. stoljeća podpunu ravnopravnost za svoj jezik u svim granama državnoga života.

Prema tome je djelovanje belgijskoga parlamenta s gledišta i socijalnoga, i političkoga i narodnostnoga prava politička škola za ostalu Evropu, naročito za sve male evropske narode i države, kojima zapuštenost puka, politička nesredjenost i narodnostni šovinizam smeta neprispodobivo više, nego njihova malobrojnost.

VI.

Narodno predstavništvo u Habsburžkoj monarkiji.

Tri naša parlamenta. U našoj su monarkiji danas tri parlamenta: hrvatski, austrijski i ugarski.

Hrvatski je parlament još i danas uzprkos tiesnoj državnoj zajednici s Ugarskom, na koju

je prenio naročito poslove vojničke i financijalne, podpuno suveren baš na onim područjima, koja su za modernu državu najvažnija i upravo životna. Tu je prije svega uprava, koja u savremenoj državi prouiče sav javni život tako, te imade državoslovaca, koji tvrde, da se upravom gotovo iscrpljuje državna suverenost, dotično državna vlast, a u svakom slučaju da je to glavni atribut suverenosti. Tu je nadalje sudstvo, koje naročito Anglosasi s punim pravom stavljaju na najviše mjesto između svih triju javnih vlasti, naime nad legislativu i eksekutivu. Tu je napokon narodno školstvo, ta najveća stečevina modernoga doba, bez koje bi sav demokratizam bio bezsmislen, dotično do skrajnosti opasan i za ovu i ovakvu kulturu, kakvu do sada imamo. Napokon je hrvatski parlament suveren za sve one poslove, koji nagodbom nisu izrično proglašeni zajedničkim, a i za te poslove imade pravo, da ih posebnim ustavnim putem; ili kako veli hrvatsko-ugarska nagodba . . . »pristupom svih faktora, koji su nagodbu sklopili,« dobije opet u svoju kompetenciju.

Hrvatski sabor sastoji samo od jedne jedine komore, ali po svom sastavu to je zapravo sdružena gornja i doljnja kuća, i to od prilike onako, kao i po svoj ostaloj Evropi. Virilista naime, a to su svjetovni i crkveni dostojanstvenici, uz neke najviše državne službenike, ne smije biti

više od polovice narodnih zastupnika. Tim je jasno priznata prevlast izabranomu dielu parlamenta prema utvrđenoj ustavnoj teoriji i praksi.

Prema novomu izbornomu zakonu od 28. svibnja 1910. biraju se narodni zastupnici takvim proširenim izbornim pravom, koje se posvema približuje obćemu pravu glasa. Vidi se to već po tom, što izbornika ima po prilici 9% sveukupnoga pućanstva, a blizu polovica svih punoljetnih mužkaraca.¹ To je još očitije, ako se uzme obzir na to, da je Hrvatska čisto ratarska država. Seljaćstvo naime velikom većinom ima pravo glasa po novom izbornom zakonu, te je seljaćkih izbornika od prilike devet puta više nego li gradskih, dakle baš u onom razmjeru, u kojem je ratarsko pućanstvo prema ostalim staležima. Uz novu podjelu kotara, pa uz modernije razredjenje virilnih glasova i napokon uz zaštitu manjina približila bi se Hrvatska i na temelju ovoga izbornoga prava po svom parlamentu i samoj Belgiji.

Austrijski parlament sasvim je novoga datuma, potječe naime istom iz početka druge polovice XIX. stoljeća. Dieli se na doljnu i gornju kuću, a doljnja kuća bijaše do 1873. zapravo

¹ Od 2½ milijuna pućanstva (bez vojnićstva) bilo je god. 1910. upisano u izb. listine 190.096 izbornika, t. j. 8%. No to nije pravi broj izbornika, jer je u nekojim kotarima izključena od izb. prava trećina i više izborradi posljedica kazni (najviše radi šumskih šteta).

delegacija sabora 17 kraljevina i zemalja. Zatim je ta doljnja kuća sve do 1907. bila sastavljena s obzirom na zastupanje interesa po t. zv. izbornim kurijama — kurija velikoga posjeda, trgovačkih komora, gradova i sela, kojima je 1896. dodana peta kurija sa sveobćim izbornim pravom — s jasno izraženom svrhom, da zaštiti politički narodni posjed njemačke manjine proti slavenskoj većini.

Izbornom reformom 1907. uvedeno je sveobće izborno pravo za izbor svih zastupnika, t. j. sve su kurije ukinute, ali mjesto toga stvoren je t. zv. narodnostni posjed, t. j. svakomu od osam austrijskih naroda odredjen je stanoviti broj zastupnika, i to opet tako, da dvie trećine slavenskoga pučanstva mogu uz najveći napor imati samo dva glasa većine.

Gornja kuća sastoji velikom većinom od članova, što ih imenuje vladar poradi njihovih zasluga doživotno, dok su ostali, članovi vladarske kuće i predstavnici nekih velikaških obitelji, u znatnoj manjini. No i ta je gospodska kuća sastavljena tako, da njemačka manjina ima i u njoj još odlučniju većinu, nego u zastupničkoj komori.

Za ugarski parlamenat misli se obično, da je po svom razvoju posve sličan englezkomu, Magjari dapače rado tvrde, da je njihova ustavnost još razvitija i izrazitija od englezke. Međutim

razlikuje se ugarski parlamenat od englezkoga baš u svojoj bitnosti, i to poglavito jedno time, što je u Ugarskoj istom početkom XVII. stoljeća nastala doljnja huća, a i to kao čisto staležko zastupstvo,¹ nadalje time, što je iz fikcije o svetoj ugarskoj kruni nastala ne samo absurdna politička metafizika, nego i u praksi takve posljedice, koje su u najoštrijoj opreci ne samo s ustavom, nego sa svim kulturnim pojmovima.

Za englezku ustavnu fikciju o kruni vidjesmo, da joj je jedina svrha čuvati monarhijsku formu vladavine, t. j. ustavnom sukobu s kraljem oduzeti onu oštricu, koja bi mogla dirati u samu formu vladavine. I baš toj svojoj političkoj zrelosti, tomu strogomu razlikovanju vladavinske forme od samih ustavnih stečevina, toj spoznaji, da je podpunu ustavni razvoj moguć i u monarkiji, imadu Englezi zahvaliti svoje političko prvenstvo u svijetu.

Magjari baš naprotiv smatraju fikciju o kruni najuspješnijim sredstvom ne samo za borbu proti absolutizmu, nego i proti samoj dinastiji, dapače i proti samoj monarkiji. »Ta je njihova teorija naperena prije svega proti kraljevskoj vlasti, koja (tobože) hoće u Ugarskoj vladati absolutno, naperena je dalje proti ugarskim narodnostima, a napokon proti državopravnim težnjama Hrvata.«²

¹ Vidi: Uherská a chorvatská ústava v hlavních črtách, napsal Dr. Karel Kadlec, zvláštní otisk z „České Politiky“, Praha, 1906., str. 181.; ovdje na str. 7.

² Netom spom. djelo, str. 24., zatim 22 i dalje.

»Svetoj kruni pripada i s njom se sdružuje sve, što god je državnim faktorom, poimence: 1. državni teritorij. Zato se zemlje ugarske države zovu »zemljama krune sv. Stjepana... 2. Svi ugarski državljani sačinjavaju puk sv. krune... a od god. 1848.... jedinstveni i nerazdjeljivi ugarski narod«, t. j. u praksi narod magjarski,

I u tom slučaju, kad bi Magjari bili jaka većina u Ugarskoj, ovakva bi fikcija imala za posljedicu nasilje, koje se ne bi moglo opravdati ustavnom formom, da je naime za to većina državljana; a ovako, gdje Magjari i po službenoj statistici sačinjavaju tek nešto preko 50%, a zapravo su, i bez obzira na Hrvatsku, prema ostalim narodima u manjini, ovakva fikcija, kojoj je glavna svrha magjarizacija, gubi svu svoju vrijednost, jer dolazi u opreku sa samim zdravim razumom. Uza sve to ne samo pojedinci, kao ustavni stručnjak prof. Kmety, nego i svekolika magjarska inteligencija od svoje ustavnosti redovno i ne zna ništa drugo, nego da je sav taj ustav u pravima sv. magjarske krune, a ta prava da su absolutno nad svim državljanima tako, da se po njima određuje i njihov jezik i njihova narodnost.¹

Ova absurdna metafizika o absolutnim pravima sv. magjarske krune dovela je sve magjarske

¹ Kmety, A magyar közigjog tankönyve, 3. izdanje Budimpešta, 1905. str. XVII.—XIX. prema netom spom. spisu prof. Kadleca str. 22 opazka.

stranke bez razlike, a s malo iznimaka i sve magjarske političare u najoštriju opreku sa samim temeljima sveukupnoga savremenoga političkoga života, naime sa demokratizmom i s prosviećenim nacionalizmom. Zato se magjarsko javno mnijenje, a i sve magjarske stranke, jedna više druga manje, upravo očajno bore proti sveobćemu izbornomu pravu i proti jezičnoj ravnopravnosti svih ugarskih naroda. Kad s time prisposodobimo danas već podpuno demokratizovanje englezkoga ustava i ravnopravnost kanadskih Franceza s Englezima u uzornoj federaciji kanadskoj — sastavnom dielu Velike Britanije, — onda će nam biti još jasnije, kako je neozbiljno i čitko, ugarski parlamenat prisposodbljati s englezkim.

Novi izborni zakon u Hrvatskoj. Jedva da će se naći u političkoj evropskoj povjesti primjer, da je narodno predstavništvo, inače u sebi do skrajnosti razrožno, i da je koja vlada, inače na sve strane vezana obzirima, postupala ovako promišljeno i odlučno, kako je to učinio hrvatski sabor s hrvatskom vladom, kad se radilo o proširenju izbornoga prava. Tomu su poglavito tri razloga: Prvi je i glavni taj, što je stari izborni zakon bio najnatražniji u svoj Evropi; drugo je to, što bez ikakvoga sporazuma i vlada i sabor osjećaše, da je nastupio zgodan čas, kad se Hrvatska ima ojačati time, da se njezino narodno predstavništvo stavi na što širi temelj. Treći je

razlog napokon u samoj vrijednosti izborne reforme.

Novi izborni zakon na prvi pogled takvo je djelo, koje stoji posve na visini savremenoga evropskoga zakonodavstva. Svih četrdesetšest paragrafa toga zakona dokazuje jasno iskrenu težnju, da se narodu u istinu zajamči ono pravo, o kojem se radi, te se zato ova reforma može nazvati s punim pravom »une loi de bonne foi,« poštenim zakonom.

Izborni cenzus smanjen je po tom zakonu od 60, dotično 30 Kruna na 15, 10 i 6 Kruna, i to s obzirom na kulturne i imovinske prilike u narodu bez ikakove političke tendencije. Glasovanje je ostalo javno, ali je to u seljačkoj zemlji, gdje je polovica, pa i više izbornika nepismenih, ali gdje su zato izbornici seljaci posve neodvisni, prije jamstvo za slobodu izbora nego pogibelj za nju. Samo vođenje izbora ima i nadalje u rukama politička uprava kao i po svoj kopnenoj Evropi, ali je i tu za slobodu dvostruka praktična garancija: Predstavnik uprave kao predsjednik izbornoga povjerenstva ne može ni odbiti ni primiti nijednoga glasa, nego o tome odlučuje odbor, u kojem ne smije biti nijedan činovnik; svaki kandidat imade pravo imenovati svoja dva pouzdanika i to su onda članovi odbora; ovo je zadnje po uzoru englezkom. Napokon je tu jedna sretna novost, uzeta iz novoga izbornoga

reda austrijskoga: Oblast je dužna svakomu izborniku, najmanje dva dana prije izbora dostaviti izbornu izkaznicu, no izbornik može naravski glasovati i bez nje, ako dokaže svoju istovjetnost, uz ostalo i svjedočanstvom dvaju članova izbornoga povjerenstva.

Osnova izborne reforme došla je na dnevni red u saboru dne 7. svibnja 1910. Odmah sutradan, premda je bila nedjelja, razpravljena je osnova u saborskom odboru, dne 20. svibnja kasno u noći primljena je u trećem čitanju, dne 28. svibnja dobila je previšnju sankciju, dne 6. lipnja bio je taj zakon proglašen, a dne 18. lipnja izdana je i banska provedbena naredba. Po ustanovama samoga zakona imale su nove izborne listine biti gotovo do 6. rujna 1910. pa je tako i bilo, a polovicom listopada 1910. bile su već sve listine pravomoćne.

Ovu izbornu reformu osim načelnih prigovora, što njom nije uzakonjeno sveobće pravo glasa, pobijahu najviše zato, što se njome tobože učvršćuje srbska prevlast u Hrvatskoj tako, da velika hrvatska većina u pučanstvu ne može izabrati više od 37 zastupnika između svih 88 bez pomoći Srba, i što se njome oduzelo pasivno pravo svim nastavnicima osim sveučilištnih profesora. No čim bijahu gotove same izborne listine, vidjelo se, da je onaj prvi prigovor posve neopravdan, to više, što je broj hrvatskih gla-

sova i razmjerno više porasao, budući da pravoslavno, dotično srbsko seljačstvo živi mnogo više u zadrugama, nego li seljačstvo hrvatsko, a zadruge dobiše samo po jedan glas. Onaj drugi prigovor opravdan je donekle samo s obzirom na ograničeni broj inteligencije, koja se može, dotično hoće baviti javnim poslovima, ali je zato u svom načelu, a bit će i po svojim posljedicama samo u prilog ojačanju narodnoga predstavništva, jer su uz spomenute nastavnike od pasivnoga prava izključeni i svi činovnici, izuzevši obćinske načelnike, koji se u smislu potpune obćinske autonomije s punim pravom ne smatraju pukim organima više upravne vlasti. Dodje li u najskorije vrieme do temeljite reforme obćina a i sveukupne uprave, kako je to obća narodna želja, a i potreba, s kojom se slažu u novije doba i sve naše vlade, i zahvati li sveučilištnu mladež pokret, da se poslie svršenih pravnih nauka posveti narodu, djelujući baš u obćinama, mogla bi ova jedna jedina ustanova novoga izbornoga zakona o izborivosti obćinskih načelnika imati dalekosežne, blagoslovne posljedice. A ne dogodi li se i to, samo će seljačstvo, napredujući gospodarski i kulturno i osvajajući postepeno jednu obćinu za drugom, s vremenom baš od obćinskih načelnika učiniti prve svoje prave službenike, a i najpozvanije svoje narodne predstavnike.

Sveobće izborno pravo u Austriji. Ovdje najprije treba naglasiti, da je ova nenađana reforma velikoga historiskoga zamašaja predložena i provedena glavno, može se dapače reći jedino nepokolebivom voljom cara i kralja Franje Josipa I. Svi ostali politički faktori bili su joj naime s ovih ili s onih razloga više ili manje protivni.

Najnezadovoljnije bilo je s njom plemstvo, koje u austrijskoj polovici imadjaše u cijelom parlamentu, naime u zastupničkoj i u gospodskoj kući, odlučnu rieč već poradi t. zv. kurijalnoga sistema kod izbora. To je plemstvo bilo tako ogorčeno poradi izborne reforme, da je kod posjeta španjolskoga kralja 1905., kad se već znalo za reformu, demonstrativno izostalo, te je car i kralj kod dočeka svoga gosta bio okružen samo generalima i neplemićima. Njemačke stranke bijahu proti reformi, jer su u njoj vidjele neodvratnu propast svoje prevlasti, a slavenske stranke ne bijahu za nju, jer se već znalo, da će se i tu u prvom redu štititi njemački posjed sve u ime njemačke kulture i njemačke porezne snage. Naročito bijahu proti reformi Poljaci, koji se bojahu, da im ne će ostati ni polovica zastupnika za Galiciju, a u cijeloj istočnoj Galiciji da će se poljske manjine sasvim izgubiti.

Prvi pristadoše odlučno uz izbornu reformu svi Česi bez razlike — premda su mladočesi

dobro znali, da će kao stranka tom reformom samo izgubiti — zatim socijalisti i napokon južni Slaveni. Kršćanski socijali, videći, da je to odlučna volja vladareva, popustiše takodjer, ali uz uvjet, da pravo glasa bude spojeno s petgodišnjim boravkom u dotičnoj občini, da njihovi protivnici, socijalisti, ne uzmognu s pomoću nestalnih radničkih masa osvajati njihovih kotara. Tako je u zakonu nastala ustanova o jednogodišnjem boravku u občini. Konačno se i Poljaci izmiriše s reformom, ali tako, da je za njih stvoren upravo posebni sistem, prema kojemu svaki seoski kotar u Galiciji bira dva zastupnika i da je prvi zastupnik izabran s polovicom svih glasova više jedan, dok je drugomu dosta četvrtina svih glasova više jedan. Tu su dakle Poljaci svoje manjine zaštitili osebnim načinom.

Još je trebalo zadovoljiti njemačke nacionalce u Moravskoj, gdje u zadnjih desetak godina čitave občine, i to ne samo seoske, nego i gradske, prelaze u češke ruke. Da se Niemcima očuva njihov posjed, stvoren je za Moravsku t. zv. narodni katastar, t. j. svaki izbornik, bio Čeh, bio Nijemac, može izjaviti, da će glasovati u češkom ili njemačkom kotaru, a ti se kotari protežu na daleko i široko, često su izprekidani, obuhvaćajući više pojedince, nego suvisli teritorij.

I poslije svega toga još je trebalo za svaku od sedamnaest kraljevina i zemalja i za svaki od

osam naroda odrediti razmjernan broj zastupnika prije, nego li su se označili izborni kotari. Sav taj posao, kod kojega su svi narodi prvi put bili kao državotvorni, dotično ustavotvorni element sami po sebi, bio je izprepleten i javnom i zakulisnom borbom tako, te se u najvažnijim pitanjima, kao obveznosti glasovanja, nije posvetila dovoljna pažnja, nego je carevinsko vijeće — u ostalom vrlo dobro — zaključilo, da ovu stvar predaje u kompetenciju pojedinih sabora. Tim su se pravom zbilja već i poslužili sabori Gornje i Doljnje Austrije, Salcburga, Moravske, Slezke i Kranjske, te su uveli obvezno glasovanje za carevinsko vijeće. No i onda, kad je carevinsko vijeće prihvatilo tu zakonsku osnovu, bila je velika opasnost, da će ju gospodska kuća odkloniti. Tu je naime bilo sve proti njoj. I samo pred nepokolebivom vladarevom voljom gospodska je kuća popustila, ali istom onda, kad je dobila pravo, da vladar ne smije imenovati više od 170 članova u njoj, a da ih ne smije biti manje od 150. Time je gornja kuća osigurala na nedogledno vrijeme svoju današnju većinu, te je od nje postao jak nasip protiv socijalizma, demokratizma, a i protiv slavenskoga nacionalizma zastupničke kuće.

Novi izborni zakon proglašen je dne 16. siečnja 1907., a prvi izbori provedeni su iste godine od 14. svibnja do 7. lipnja. Od svih 516

zastupnika imadu Niemci 233, od toga je 50 socijalista, a Slaveni 258, od toga 32 socijalista. Poslie izbora 1901. od tadanjih 425 zastupnika bijaše 200 Niemaca i 192 Slavena. Napredak je dakle nesumljiv, no kad se uvaži, da je promjena novoga izbornoga reda vezana uz propisani broj zastupnika, — uz 343 zastupnika — te ju Niemci mogu uvijek osujetiti, onda je očito, da se veliko historijsko znamenovanje ove izborne reforme ima tražiti u prvom redu u demokratizaciji carevinskoga vieća, a onda istom takodjer u ojačanju slavenske potlačene većine ovakvim neposrednim putem.

Ovdje još treba naglasiti, da po toj izbornoj reformi Niemci imadu 45.1 postotka zastupnika, premda tvore samo 35.1 pučanstva. Slično tomu Talijani imadu 3.7^o/_o zastupnika, a samo 2.8 pučanstva. To je tako zato, jerbo Talijani i Niemci biraju jednoga zastupnika na 38, dotično 39 tisuća duša, dok Slavenima dolazi jedan zastupnik istom na 50.000, dotično Česima na 55.660, a Rusinima tekar na 102.470.

I u jednoj jedinoj kraljevini ili pokrajini velika je razlika, radi li se o slavenskim ili neslavenskim kotarima. Tako u kraljevini Češkoj 42.000 Niemaca, a istom 52.000 Čehâ biraju jednoga, u Štajerskoj 39.000 Niemaca, a 58.000 Slovenaca, napokon u Galiciji 52.000 Poljaka, a preko 100.000 Rusina.

Uza sve to »strani motrilac, koji nastoji, da ostane nepristran, raduje se, videći, gdje se radja nova Austrija, u koju s mnogo razloga moraš imati pouzdanja... Tu vidimo vanredan prizor, za koji bi se, da ga je tko prije nekoliko godina prorekao, kazalo, da je ludjačka vizija: vidimo, kako Habsburgovac nameće sveobće izborno pravo; kako Franjo Josip stubokom mienja, i to poslie 59 godina svoga vladanja: sve one temelje, na kojima počivaše austrijski parlamenat od 1861.«¹

Izborni red u Ugarskoj. Ugarska dolnja kuća bila je sve do godine 1848. čisto staležki sabor, k tomu još takav, u kom su zastupnici bili kao i u Poljskoj strogo vezani na upute ili instrukcije svojih izbornika. Danas ima ugarski sabor 413 zastupnika, koje prema zak. članku XXXIII. od 1874. bira po prilici jedan milijun izbornika — godine 1893. točno 1,039.000 — t. j. izborno je pravo stegnuto po prilici na 6^o/_o svega pučanstva, te je još vrlo daleko od sveobćega izbornoga prava, a kad se поблиže promotre glavni uvjeti za izborno pravo, vidimo, da je to unikum izbornoga zakonodavstva u Evropi.

Prije svega razlika u censu izmedju Ugarske i Erdelja upravo je ogromna. U Ugarskoj naime ima pravo glasa svaki posjednik s čistim zemljištnim dohodkom od 32 Krune, ako je taj

¹ René Henry, Des Monts de Bohême itd. str. 37—38.

dohodak oporezovan zemljarinom; u Erdelju naprotiv traži se čisti dohodak 168 Kruna od zemljišta, a od kuće 156 K 86 filira. U Ugarskoj nadalje u kraljevskom slobodnom gradu ima izborno pravo svaki posjednik, koji sam sa svojom ženom i s nepunoljetnom djecom ima kuću s tri prostorije, oporezovane kućarinom. U Erdelju toga nema. Nadalje u Ugarskoj ima u seoskim obćinama izborno pravo svaki vlasnik (bilo sam, bilo sa svojom ženom i s nepunoljetnom djecom) jedne četvrtine urbarnoga selišta, ili zemljišta, od kojega se plaća isto toliko porez. . . »Ako u kojoj obćini nije bilo sustava urbarnih selišta, sudí se po onoj susjednoj obćini s takvim sustavom, u kojoj su gospodarske prilike najsirodnije. Takvim je načinom u svakoj obćini drugi cens, a sastavljačima izbornih listina otvoreno je polje za najveću pristranost«.¹

U ostalom da ni toga nema, već je velika razlika u tome, računa li se urbarno selište po 40 jutara, svako jutro po 1600 četvornih hvati, kako je to na zemljištu bivše vojne granice, u sadašnjim županijama Bač-Bodrožkoj, Temeškoj, Torontalskoj i Krašovskoj, ili je selište samo 32 jutra po 1200 četv. hvati.

Izborno pravo imaju nadalje svi činovnici i sva inteligencija, po prilici onako, kako je to sada kod nas po novom izbornom zakonu. Na-

¹ Dr. K. Kadlec, spom. djelo, str. 52.

pokon. imaju izborno pravo i svi oni plemići, — a ti se danas priznaju za Magjare — koji su bili u izbornoj listini od 1848.—1872, t. j. prije spomenutoga izbornoga zakona od 1874.

No ipak je glavna osebujnost ovoga izbornoga zakona u jednu ruku u ustanovi, da pasivno pravo imaju samo onaj državljani, koji znade magjarski, u drugu ruku u podjeli izbornih kotara. Prema računu prof. Kmetyja ima naime dosta gradova s manje od 10.000 stanovnika, koji tvore posebni izborni kotar, premda inače dolazi prosječno jedan zastupnik na 35—40.000 stanovnika. Prosječni je broj izbornika prema istom računu u Ugarskoj 2.400 na jednoga zastupnika, a u Erdelju izpod 1.500. No dva kotara imaju izpod 200 izbornika, 47 kotara izpod jedne tisuće, 91 kotar ima od tisuću do dvie tisuće izbornika, 162 kotara od 2000 do 3000, 72 kotara od 3—4000, 27 kotara od 4—5000; dapače u 12 kotara ima od 5—10.000 izbornika, a dva kotara između 10 i 13.000 izbornika.¹

Kad uvažimo, da »po starom pravu« imaju 37.000 izbornika bez obzira na ikakav cens; da ih je u inteligenciji 75.000; da ih je na temelju dohodarinskoga poreza preko 200.000 i da od onih 700.000, izbornika na temelju zemljarine

¹ Vidi: Dr. K. Kadlec, spom. djelo, str. 49—50. opazka. Prof. Kadlec navodi to prema citovanom djelu prof. Kmetyja str. 270.

mogu sastavljači izbornih listina lako unieti i izpustiti koga hoće, i da je cijelo to mnoštvo izbornika najsamovoljnije razbacano, raztegnuto ili stisnuto sve u interesu magjarske prevlasti, onda ćemo istom pojmiti ogorčenost svih nema-gjarskih naroda i odvratnost svega obrazovanoga svieta, koliko je u tu stvar upućen. Pojmit ćemo i to, kako je više od tri milijuna Slovaka, koji živu kao suvisla narodna cjelina u 16 županija, sve do 1901. moglo ostati bez ijednoga zastupnika, kako su 1903. težkom mukom dobili sedmoricu, i zašto 1910. opet spadose na trojicu. Pojmit ćemo i to, kako više od tri milijuna Rumunja, koji zapremaju svu iztočnu Ugarsku i gotovo sav Erdelj, nije do 1901. imalo u saboru ili nijednoga zastupnika ili tek jednoga, kako 1906. s najvećim naporom osvojiše samo 15 kotara i zašto im 1910. ostade samo pet zastupnika. Razumjet ćemo i to, zašto erdeljski Sasi, koji su vazda u vladinoj stranci, imadu ipak po 10 zastupnika, premda ih ima samo pol milijuna, a svi ostali Niemci, kojih je i triputa toliko, ne imadu nijednoga. Bit će nam sada jasno i to, zašto do sto tisuća Hrvata u Medjumurju — da ne spominjemo Hrvata u Subotici — nema baš nikakve političke važnosti pod ustavnom krunom sv. Stjepana, dok tek malo veći broj mnogo siromašnijih i zapuštenijih Hrvata u Istri stupa sve to više u prve redove našega javnoga života.

Ovaj izborni zakon od 1874. dopunjen je zak. člankom XV. od 1899., kojim je ovjerovljenje zastupnika predano sudbenoj kuriji, dok je prije o tom odlučivao sam parlamenat. No i ta kurija radi posve samovoljno, te je primjerice ukinula izbor jednoga činovnika, koji se četiri tjedna prije izbora zahvalio, da uzmogne kandidirati, a ukinula ga je s motivacijom, da je tu zahvalu dotični upravni županijski odbor istom poslie izbora primio na znanje.¹ Osim toga postupak pred tom kurijom tako je skup, te se za svaki izborni prosvjed mora u državnu blagajnu unapred položiti u gotovom 3000 Kruna, a troškovi postupka čine redovito 30—40.000 Kruna, t. j. dvaputa toliko, koliko u bogatoj Englezkoj. Napokon treba još spomenuti, da je zakonskim člankom XXIV. od 1901. stvoren zakon o nespojivosti stanovitih funkcija i državnih dobava sa zastupničkim mandatom.

Hrvatski saborski izbori 1901., 1906. i 1908. Obilježje hrvatskih izbora 1901. bila je posvemašnja klonulost opozicije, a to je uz službene candidature i s tim spojenu izbornu praksu, pa uz stegnuto izbornu pravo najviše pripomoglo vladinoj stranci, da je od 88 kotara dobila 77. Opozicija se stisnula u primorje i u gorski kotar, pa u srednju posavinu od Zagreba do Siska, a nepredobivom domenom vladajuće stranke smatrala

¹ Karel Kadlec, spom. djelo, str. 75., opazka.

se uz doljnu Hrvatsku naročito ciela Podravina od Varaždina do Osieka.

Kod izbora 1906. položaj se do temelja promienio. Autonomna vlada imala je doduše i sada svoje službene kandidate, ali i najveći dio opozicije pod imenom hrvatsko-srbske koalicije izvojštio si je politikom riečke rezolucije takvu naklonost vlade ugarske, da je ministar komunikacija Kossuth na sve zajedničke činovnike u Hrvatskoj izdao okružnicu, da mogu posve slobodno glasovati, a to je u onim prilikama značilo, da imaju glasovati za rezolucionaše. Tako je i bilo, te su naročito u sjedištima onih izbornih kotara, koji su na željezničkoj pruzi, čitave skupine željezničara-Magjara upravo demonstrativno glasovale proti službenim kandidatima autonomne vlade. Uz stari opozicionalni duh ovo je najviše pomoglo, da je hrvatsko-srbska koalicija proti svakomu očekivanju dobila 36 kotara, za tri više od službenih kandidata autonomne vlade.

Drugi dio opozicije, čista stranka prava, pod vodstvom Dra. Franka, bijaše još u oči samih izbora u tako nesigurnom položaju, te se skanjivaše postaviti više od 15 kandidata. Medjutim na zahtjev iz pokrajine postavljeno ih je 37, a od toga ih je izabrano 19. Sve, što nije htjelo ići s autonomnom vladom radi odvratnosti proti »staromu magjaronstvu«, a nije pristalo uz rezolucionaštvo, nego ga je proglasilo »novim magjaronstvom«,

sve se to okupilo pod zastavu već od 1896. pokojnoga Antuna Starčevića.

Ovi su izbori po hrvatsku ustavnost zato znameniti, jer su to jedini izbori u zadnjih četrdeset godina, koji su bili u glavnom slobodni, t. j. bez nasilja, i kod kojih se pritisak hrvatske i ugarske vlade uzajamno paralizovao.

Kod izbora 1908. položaj je opet bio posve nov. Hrvatsko-srbska koalicija poslie 11 mjesecne svoje vladavine morala je u opoziciju, te je u izbore stupila kao bivša i buduća vladajuća stranka pod geslom podbana Nikolića — koje je imalo vriediti naročito za činovnike — bez pardona. Radikalna državopravna opozicija sporazumjela se u oči samih izbora s nametnutim banom barunom Rauhom tako, da su ju službene »Narodne Novine« od 26. veljače 1908. preporučile kao manje zlo od hrvatsko-srbske koalicije. Napokon se ovaj put u 20 kotara javila i seljačka stranka sa 14 kandidata — seljaka, te je i pobiedila u tri kotara.

Budući da je hrvatsko-srbska koalicija ušla u izbore poslie obrane hrvatskoga jezika svojom obstrukcijom na zajedničkom saboru u Pešti, a uz to se postavila na obranu ustava proti barunu Rauhu, postigla je uza sve to, što nije imala nikakve političke organizacije — osim razgranjene štampe, — vanredan uspjeh. Osvojila je naime blizu dvie trećine svih kotara — 56 od 88, — a budući

da su državopravni radikalci ili starčevićanci porasli na 24 zastupnika, to je poraz službenih kandidata bio takav, te dvojica od njih, koji slučajno prodjoše, proglasiše, da stoje izvan stranaka.

Ovi su izbori još zamenitiji od onih g. 1906., a dokazuju nepobitno neobično veliku idealnost hrvatskih izbornika i neslučenu odpornu snagu hrvatskoga naroda, kad se prosudi, da je barun Rauch pritisknuo, što je jače mogao, da je upotrebio i najbezobzirnija nasilja, te je kandidata seljačke stranke u Ludbregu — u kotaru, gdje je njegovo imanje Martijanec — dao još pet dana prije izbora u samom kotaru uhititi, pod oružničkom pratnjom u Zagreb dovesti i tu još tri dana poslie izbora u zatvoru držati, pa ipak nije pobedio ni s jednim jedinim kandidatom uz najograničenije izborno pravo u cijeloj Evropi.

Još od prije, naime od god. 1872, kad je stara narodna stranka pobiedila nagodbenjačke unioniste ili magjarone, odlikovali su se hrvatski izbori onako iskrenim oduševljenjem, kakvim se odlikuju izbori belgijski. Nu tu i prestaje sva sličnost. Kod hrvatskih saborskih izbora nisu se naime sve do 1906. borile međjusobno stranke, koje bi iole zasluživale to ime po svojoj političkoj organizaciji, nego se borio neorganizovani narod s većom ili manjom četom požrtvovnih rodoljuba na čelu proti domaćoj hrvatskoj i proti ugarskoj vladi, koje se nisu žacale nikakvoga iz-

bornoga nasilja. Ta su nasilja pod vladom grofa Khuena bila prevršila svaku mjeru tako, da je baš umjerena opozicija, bivša narodna neodvisna stranka 1892 godine baš radi tih nasilja zaključila kod izbora ne sudjelovati, i da je kod izbora 1897. u jednom izbornom kotaru, Bošnjacima, bez ikakva ozbiljna povoda 14 seljaka na mjestu ubito, a 57 ih što teže, što lakše ranjeno. Zato osobito pod konac spomenute Khuenove vladavine saborske opozicionalne adrese sadržavaju strašna gravamina na izborne zloporabe, a u ostaloj monarkiji postali su hrvatski izbori poradi službene izborne prakse još zloglasniji od izbora u Galiciji. Neorganizovanost opozicije i silovitost vlade dovela je napokon kod izbora 1901. do posvemašnje klonulosti. No čim je opozicija barem svoje novinstvo razgranila, i čim je stvorila kakvu takvu političku organizaciju, a uz to se najvećim dielom postavila na temelj realne politike, te je primjerice parlamentarnim načinom, pa bilo to i obstrukcijom, branila uzakonjena prava hrvatskoga jezika, našla je u narodu toliko odziva i takav oslon, kojega više ništa nije moglo skršiti. Po tome se dade naslućivati, da bi u Hrvatskoj izbori mogli biti kao u Englezkoj i u Belgiji plemenitim natjecanjem organizovanih stranaka, osobito sada po proširenom izbornom pravu, čim se političke stranke u samom puku ukorene i uredne od prilike onako, kako je to već provela seljačka stranka u kojih tridesetak izbornih kotara,

Kod izbora 1908. prvi put se hrvatskim novinstvom pronijela viest, da će vlada za izbore potrošiti znatnu svotu novaca, nešto preko milijun kruna. Spomenuti rezultat izbora dokazao je, da vlada ili to nije učinila, ili da je to pokušala uzalud. Bilo kako mu drago, s tim pokušajima s vladine strane; bilo ili ne bilo istina, da su i pojedini zastupnici raznih stranaka svoj mandat stekli samo mitom i korupcijom: jedno je nepobitna i preradosna činjenica: U zadnje se doba cijelom banskom Hrvatskom upravo elementarnom snagom širi odvratnost proti svakoj i najmanjoj izbornoj korupciji, proti svakom zalogaju jela i svakoj čašici pića, kojom se misli djelovati na slobodno uvjerenje izbornika. Ako ovaj pokret do kraja prevlada i ako uz to podje za rukom oteti političkoj apatiji negdje najzupušteniji, a negdje najizvaraniji dio seljaštva, bit će po svoj Hrvatskoj dan izbora pravi blagdan, kako je to već sada u nekim kotarima, gdje na tisuće naroda u svečanu ruhu s pritajenim dahom, a često i s vrućom molitvom čeka na rezultat izbora, pa kad dočeka pobjedu, zapjeva zanosno najprije: Tebe Boga hvalimo, a onda: Liepa naša domovino. I nema sumje, kad bi koji englezki ili francezki publicista vidio ovakav veličanstveni prizor i kad bi uz to opazio, kako na protivnu poraženu stranku ne pada nijedan povik, a kamo li kakva poruga, za stalno bi za nas Hrvate napisao,

da smo modernu ustavnost shvatili u pravom njezinom duhu zato, jerbo smo ju uciepili na tisućljetnu svoju slavensku i kršćansku kulturu.

Parlamentarni izbori u Austriji. Godine 1907. bili su prvi pravi parlamentarni izbori. To je i naravski. Ta prije toga 5347 velikih posjednika biraše 85 zastupnika, od toga 403 birahu 23 zastupnika za Česku. Jedino 2184 velikih posjednika galičkih biraše u više kotara, a inače birahu svi velikaši zajedno najedanput sve zastupnike, samo još u Tirolu deset crkvenih dostojanstvenika sastavljаше poseban sbor, te ih bijaše dosta šestorica za izbor jednoga narodnoga zastupnika. Tu se dakle nije moglo ni govoriti o izborima u modernom smislu.

U drugoj gradskoj kuriji, koja biraše 118 zastupnika, bijaše već mnogo bolje već zato, što je izborni cens bio najprije deset forinti, od 1882. pet forinti, a od 1888. četiri for. i što su, naravski, izbornici birali po izbornim kotarima.

I u seoskoj kuriji, koja biraše 129 zastupnika, bio je izborni cens pet forinti, ali to bijahu samo birači, a tek njihovi pouzdanici kao pravi izbornici birahu zastupnika.

U četvrtoj kuriji trgovačkih komora 595 izbornika biraše 21 zastupnika. To bijaše dakle po ograničenosti izbornika isto što i u prvoj kuriji, ali komore naravski zastupahu i tu prevažne trgovačke interese.

Zakonom od 14. lipnja 1896. uvedena je peta kurija sveopćega izbornoga prava s 3,601.224 novih izbornika, koji birahu 72 zastupnika, dok do tada svi gradski i seoski kotari imadjaahu 1,732.236 izbornika.

S tom petom kurijom započima pravi politički život u Austriji, koji se je kod izbora polovicom 1907. već podpuno razvio u svim kraljevinama i zemljama zastupanim na carevinskom vieću, osim naše Dalmacije, koja ni po sveobćem izbornom pravu nije dobila organizovanih stranaka sa socijalnim programom.

»Izborni je pokret dosta živ, poglavito u gradovima, naročito kod izbora pete kurije. Sav je život u izbornim skupštinama, koje oslobadjaju kandidata od robskih posjeta pojedinim izbornicima. Skupštine su vrlo posjećene, poglavito dolaze na nje novi izbornici, a govornici, pa i sami radnici, govorahu s velikom lahkoćom, a skupštinari ih slušahu s velikom pažnjom i odobravanjem. . . .¹

Tako je bilo kod izbora do 1898., a ovo je glavno obilježje i za izbore 1907. s tim dodatkom, da su nastojanjem triju slavenskih agrarnih stranaka, češke, poljske i slovenske, vanredno oživjeli i seoski izborni kotari, te je svaka ta stranka dobila u dotičnom narodnom zastupstvu relativnu,

¹ Lefèvre—Pontalis spomenuto djelo, str. 175.

a slovenska pučka stranka dapače i veliku absolutnu većinu.

Do najvećih iznenadjenja došlo je po sveobćem izbornom pravu u Češkoj, gdje je do tada daleko pretežna mladočeška stranka dobila dva zastupnika bez užih izbora, a i kod užih izbora popunila ih je do dvadeset samo zato, jer su se sve narodne stranke bile složile proti medjunarodnomu socijalizmu. To je i socijaliste toliko opametilo, te su od toga vremena sve to više pažnje posvećivali češkim narodnim zahtjevima, dok radi toga nisu došli u sukob i s njemačkim vodstvom i s medjunarodnim forumom socijalne demokracije. Time su ujedno socijalisti prestali biti prava i podpuna carevinska stranka, kako su se time rado ponosili.

Osim socijalista još jedino Luegerovi krćanski socijali nastojahu, i to u njemačkim zemljama sa znatnim uspjehom, da postanu ozbiljna carevinska stranka. I postigoše zbilja do sto kotara, ali se poslie Luegerove smrti 1910. stranka sama u sebi počela razpadati, a već prije se bila osramotila svojim barbarskim postupkom prema najopravedanijim zahtjevima polmilijunove češke manjine u Beču. Slaveni nisu do sada još ni pokušali, da osnuju carevinsku slavensku stranku, ili barem da stvore zajedničko vodstvo za savez srodnih političkih stranaka. Svu svoju uzajamnost ograničiše samo na parlamenat, i to je glavni uzrok

uz spomenutu izbornu geometriju i po sveobćem izbornom pravu, da slavenska većina u Austriji nema ni iz daleka onako jakoga i uglednoga zastupstva na carevinskom vieću, kako bi to bilo u skladu i s brojem i s kulturom i s gospodarskim napredkom poimence Čeha, zapadnogaličkih Poljaka i Slovenaca.

Stranačka razdrobljenost medju Česima, koji imaju u svem 15 stranaka, pa medju Poljacima, koji ih imaju na pol manje, nije do sada dovela do intenzivne političke organizacije kod nijedne stranke izuzevši češke agrarce, slovensku i poljsku pučku stranku. Tome je posljedicom, da se u svim zemljama pojavila jaka izborna korupcija, koja je bila najveća u doljnoj Austriji i u Galiciji, a na žalost vrlo jaka i u Češkoj, a i u Dalmaciji. Napose u samom Zlatnom Pragu, pa u Spljetu izborna je korupcija postala upravo sablažnjiva. U Galiciji k svemu tomu bilo je i dosta nasilja, radi kojih su galički izbori već od prije stekli jednako žalostnu slavu kao izbori u Ugarskoj. Veliko ovo zlo samo se još povećalo time, što se do sada jedine dvie carevinske stranke, kršćansko-socijalna i socijalistička, ne samo načelno izključuju, nego se tako bezobzirno pobijaju, da je vodstvu jedne i druge stranke već dokazano, da je najmljenim razbijačima nastojalo osujetiti pa i osujetilo protivničke skupštine. Još je sva sreća, da središnja bečka vlada u svim kralje-

vinama i zemljama zastupanim na carevinskom vieću imade toliko ugleda, ako obično i nije nimalo popularna, te kod izbora ne može doći ni do ozbiljnijih nemira, ni do sistematske korupcije, koja bi narodnu volju izkrivila.

Parlamentarni izbori u Ugarskoj. »Izbori, o kojima govorim, bili su od 26. listopada do 6. studena 1906. Tu nije bilo na prvom mjestu, kao u Austriji, narodnostno pitanje. Ugarska je tu načinila red osiguravši svuda absolutno i tiransko imenovanje Magjara, premda Magjari od 18 milijuna duša mogu za se računati samo sedam milijuna. Magjarski je jezik jedini službeni za sav javni život, koli na sudu, toli i u parlamentu, izuzevši hrvatske delegate. Prema izbornomu zakonu moraju dapače kandidati dokazati, da znadu magjarski. Sa Slavenima, Rumunjima i Niemcima postupa se kao s podanicima. Iznimka su jedino Hrvati, koji su si napokon izvojštili svoje mjesto, pa bilo još i te kako ograničeno. . .

Bez obzira na to, što je broj izbornika pre- više ograničen, ima predsjednik izbornoga povjerenstva preveliku vlast, može naime svakoga izbornika po volji izpitivati i pod najništetnijim izlikama odbiti njegov glas, poričući mu istovjetnost, recimo samo zato, što se nije pravopisno podpisao.¹ U ostatom sakupljanje svih izbornika u

¹ Ovo vriedi naročito za izbornike nemagjarskih narodnosti. Predsjednik, recimo, upita izbornika, kako se

sjedištu kotara, a osobito javno ustmeno glasovanje podržaje razdor i korupciju. . . Uz to Magjari priredjuju bučne javne skupštine, na kojima se govornici često u narodnom odielu više mačuju nego li govore. Tu se banderiji i protivničke čete izazivlju i strieljaju. . . Izborni mešetari ili korteši lete po selima u pratnji ciganske glazbe. Svaki večer sabiru se izbornici po birtijama, gdje se prepire i pije do nesviesi. . . Na ulazu u sjedište kotara svaku četu izbornika prijatelji pozdravljaju klicanjem, a protivnici urlikanjem. Na javnom trgu odprežu se kola, . . . a govornici hrabre svoje pristaše i grde protivnike. Izbornici se izazivlju; vazda se diele barem na dva tabora, recimo, na crvene i na zelene. Izborničke skupine prolaze izmjenice pod svojim zastavama pred izbornim odborom sve uz nadzor svojih korteša. Cigani neprestance sviraju, a izbornici neprestance piju. . . Ima i takvih slučajeva, da se kandidati mjesto užega izbora pobiju zove, i ako ne kaže po magjarskom običaju prezime prije krstnoga imena, već je to dosta, da mu glas odbije. Ako to ne pomože, pita predsjednik, neka kaže točno ulicu grada i kućni broj. Tko nije Magjar, a ima malo veći kućni broj, obično to ne zna kazati magjarski, i opet mu ne valja glas. Kad ni to ne pomože, izdere se predsjednik jednostavno na izbornika, da to nije on i odpravi ga napolje. Sa Slovacima je to sasvim običan postupak, i to ne samo s jednim, nego sa stotinama, t. j. s toliko njih, koliko je potrebno, da prodje vladin kandidat.

na pištolje i da jedan od njih pane mrtav. Ovdje strieljaju u pet stotina seljaka, . . . te ih više ubiju i rane. . . Tu opet proglase obsadno stanje. Tamo hoće kamenovati kandidata. . . Ondje ubiše izbornici zastupnika Hocka, sudca Kovača i njegovu ženu. . . . Više puta se izazovu gungule, da se celim obćinama zaprieči glasovati. . . U gradu Trnavi po prilici tisuću izbornika grofa Zichyja, člana magnatske kuće i vodje pučke stranke, okružiše vojskom, sve tobože poradi reda, i tako im ne dadoše glasovati. U više od trideset kotara nisu opozicionalni izbornici poradi sile ili zapriečeni lukavštinom mogli glasovati. Ako ne pomože nasilje, onda se prosiplje novac. . . Po samom zakonu nije to korupcija, ako kandidati plaćaju kola svojim izbornicima, ako ih hrane i poje. . . Glasovi se kupuju i prodaju sad tajno, sad javno kao na dražbi, osobito prema kraju glasovanja, kad se već vidi, da će o izboru odlučiti vrlo malen broj glasova. Zato nema izbora jeftinijega od 25.000 Kruna, a ima ih dosta, koji stoje preko 100 tisuća.

Da pravo ocienimo, što vriede izbori u Ugarskoj, preostaje nam još prosuditi službene kandidature, koje sve nadilaze. Svi državni činovnici i službenici dužni su uzprkos naredbi ministra pravosudja Szilagyija, koja mu služi na čast, ali je ostala mrtvo slovo i za sudbene činovnike, pomagati vladinu kandidatu. Službena

kandidatura ne krije se tu više ili manje prozirnomo koprenom kao do danas u Francezkoj; ona se naprotiv javno iztiče s čitavim službenim aparatom, prkoseći smiono svim zakonskim odredbama. . . Ministar ima samo jednu jedinu brigu, da sve izborne predsjednike i sve županijske skupštinare pretvori u izborne agente. . . Gradovima se obećaju srednje škole, tvornice duhana, prosipaju se obećanja jednima, a grožnje drugima, naročito krčmarima. Sa seljacima nema vlast nikakva obzira: niži činovnici u pratnji oružnika jednostavno pozatvaraju one, koji bi imali voziti opozicionalne izbornike; bude po noći opozicionalce, trpaju ih u kola i pod jakom pratnjom voze u sjedište kotara, gdje ih kroz noć zatvore u birtije, da ih sutradan dovedu na vojničko izborno vježbalište. . . Ovo je sasvim običan postupak, a kod svega toga je najžalostnije, da je to tako ukorenjeno, te to više nije za nikoga sablazan. . . Ugarska si je za 14 milijuna forinti podigla veličanstvenu novu sabornicu, sve po uzoru englezke parlamentarne palače westminsterske. No za razliku od Englezke, dok ne promieni svoga izbornoga zakona i svoje izborne prakse, ne će u njoj biti izborne slobode i premda Ugarska u toj stvari gleda s visoka na Austriju, morat će se baš od nje učiti i za njezinim se primjerom povesti.«¹

¹ Lefèvre-Pontalis, spom. djelo, str. 207.—215.

Eto ovako je strašno prikazao ugarske izbore veliki prijatelj Magjara, koji je uz to motrio tu izbornu praksu samo prema magjarskoj opoziciji, a osim toga nije za te zloporabe preosjetljiv već zato, jer ih ima u obilju i u njegovoj domovini. Naravski je dakle, da je ova slika upravo grozna pod perom englezkoga pisca R. W. Setona Watsona, koji je tu praksu i kod zadnjih izbora 1910. proučavao s naročitim obzirom na Slovake i koji je bio ne samo prijatelj nego obožavatelj Magjara, dok se iz tih strahota nije uvjerio, da u njih od sveukupne evropske kulture ima baš najmanje ustavnosti. Za nas je Hrvate ovo napose ozbiljna opomena zato, jer u oči narodno kulturne, državopravne i gospodarske opreke između Hrvatske i Ugarske ustavnost je imala biti opravdanjem naše posebne državne zajednice s Ugarskom. Sad nam eto zapadna ustavna Evropa otkriva tu strašnu istinu, da baš u toj posebnoj zajednici moramo izgubiti ne samo svoj posebni ustav, nego i svoju ustavnost, ne poslušaju li Magjari kojom srećom savjeta, što im ga uz ostale njihove prijatelje daje i nepokolebivo vjerna njihova obožavateljica, umna gdja Adam pišući: »Popravite svoje uredbe, a da ih zato ne porušite; proširite izbornu pravo i učinite glasanje tajnim i slobodnim.«²

² Mme Juliette Adam, La Patrie Hongroise, 351; citovano prema netom spom. djelu str. 213.

Djelovanje sabora u našoj monarkiji. Već po ovom pregledu izbornoga zakonodavstva i izborne prakse vidimo, da Ugarska još nema parlamenta u evropskom smislu, Hrvatska da si ga istom stvara, a Austrija da si ga je stvorila tek nedavno 1907. Već s toga razloga ne može se govoriti o plodonosnom djelovanju toga nijednoga parlamenta. Baš naprotiv, djelovanje svih tih triju parlamenata samo je slabilo carevinu i pojedine narode u njoj, ne izuzevši ni t. zv. gospodujućih naroda, Magjara i Niemaca.

Parlament ugarski ima pred očima vazda samo ova dva cilja: pomagiariti nemagjarsku većinu Ugarske, kojoj sve stranke i svi političari računaju i Hrvatsku; odlučivati Ugarsku sve to više od ostale monarkije tako, da dualistički sistem, koji je po svom duhu i po svom slovu imao biti unutrašnja promjena monarkije, zadobije međunarodno obilježje, t. j. da Ugarska stupi u sbor nezavisnih država evropskih. Budući da je ova druga težnja zadahnutu nastojanjem, da Ugarska, dotično Magyar-ország, postane velikom evropskom vlašću, to se u zadnjih desetak godina svekolika magjarska politika vrti oko vojničkih pitanja, dotično vojničkih koncesija. Sav kulturni svijet smatra militarizam nužnim zlom, svi kulturni narodi najbolje svoje sile posvećuju gospodarskomu napredku i boljemu društvenomu uređenju, te su poradi toga nastojanja savremene

države dobile oznaku kulturne države, a sva moderna politika obilježje politike socijalne. Jedino se Magjari izključiše od toga plemenitoga nastojanja i tako dodjoše u opreku ne samo s prosviećenim nacionalizmom, koji zabacuje svaki narodni šovinizam, i s naprednim demokratizmom, koji je danas temelj svakoj ustavnosti, nego dapače vide jedini svoj spas u tom, što i njihovi najveći prijatelji drže njihovom propašću. Tkogod se naime bavi današnjim ustrojstvom naše monarkije, svatko priznaje, da su Magjari ovo, što jesu, postigli samo zato, jer im je ciela monarkija u potrebi dala svu vojsku kao oružničku asistenciju i još ih k tomu bogato nagradila. Autor najtemeljitijega državopravnoga djela o našoj monarkiji, Francez Louis Eisenman, piše n. pr. doslovce ovako: »U svojoj borbi za magjarizaciju ugarska je država našla dragocjenu, dapače glavnu pomoć kod krune, bez koje ne bi nikada bila mogla u pomagjarivanju toliko uznapredovati«. ¹ Ovdje rječ kruna ima značenje u jednu ruku ciele monarkije, a u drugu ruku onoga vrhovnoga faktora, koji je još uvijek uvjeren, da su Magjari glavni stup za velevlastni položaj carevine. I gle, svekolika magjarska politika u obće, a najnovija napose, naperena je u prvom redu proti monarkiji kao jednoj cjelini i proti spome-

¹ Vidi Louis Eisenmann, Le compromis austrohongrois de 1867. Etude sur le Dualisme, Paris, 1904. str. 506

nutomu najvišemu faktoru, kao jedinstvenomu i nerazdjelivomu regulatoru i čuvaru najviših interesa te cjeline. To si čovjek može protumačiti samo podpunom političkom nezrelošću, koju upravo klasičnim primjerom osvjetljuje rumunjski publicista, Aurel Popovici, pišući: »Gosp. Hoitsy Pál vriedi u Ugarskoj kao jedan magjarski prvak. Piše često velike članke u »Budapesti Hirlapu,« u ozbiljnom magjarskom listu. U jednoj svojoj brošurici kaže taj magjarski političar: Magjari su pozvani na to, da budu prvi narod na svijetu.«¹

Posljednji saborski izbori imali bi biti, pa i jesu, dokazom, da se magjarska politička javnost donekle otrieznila; ali u jednu ruku s tom trieznošću slavila je izborna korupcija prave orgije, a izborna nasilja izazvaše gnjušanje svega obrazovanoga svieta, dok je u drugu ruku i novo osnovana narodna stranka rada izniela opet na prvom mjestu vojničke zahtjeve. To je podpuna dekadencija magjarske politike, koja se daje pripodobiti s nesposobnošću polabskih Slavena, da prime kršćanstvo, te će joj i konačni rezultat biti po Magjare isto tako koban, kao što je ukorenjeno poganstvo naših polabskih suplemenika bilo za njih, a dobrim dielom i za nas.

Plodonosnomu djelovanju hrvatskoga sabora osim previše ograničenoga izbornoga prava i

¹ A. Popovici, Die Vereinigten Staaten von Gross-Oestereich, Leipzig 1906., str. 145., opazka.

izborne prakse, spojene sa službenim kandidaturama smetaše poglavito još ovo dvoje: saborska većina smatraše hrvatsko-ugarsku nagodbu svojim programom, mjesto da na tom zakonskom temelju provodi svoj program gospodarskih i drugih reforama, koje spadaju pod naš sabor; opozicija opet, naročito pravaška, negirajući gotovo bez izuzetka zakonitost nagodbe, iznašaše samo takve predloge, koji uvjetovahu ustavno, pa i teritorijalno preustrojstvo čitave monarkije, a s obzirom na Bosnu i Hercegovinu mogahu dapače izazvati najozbiljnije međunarodne zapletaje. Ovo jedno i drugo stanovište dovelo je u praksi do istoga rezultata, t. j. do toga, da ni saborska većina ni opozicija nije nimalo marila za najpreče potrebe puka, a poimence preogromne narodne većine, seljačtva. I dok se zadnjih četrdeset godina sav kulturni sviet preobrazio poglavito i državnim, dotično zakonodavnim utjecajem na prosvjetu i privredu najširih slojeva puka, ostala je Hrvatska baš na tom području kao na ugaru, te ni naša uprava, ni naše sudstvo, ni naše školstvo nije koraknulo u ničem napred, a prema tomu svekolika naša autonomija oslabila je isto tako radi ovoga nemara i nerada zakonodavstva našega, kao i pod udarcima silovitoga i vjerolomnoga prekodravskoga saveznika. Kad čovjek čita ili samo listajući pregledava debele knjižurine naših saborskih stenografskih zapisnika,

mora ga zaboljeti duša nad tolikom plitkoćom i lahkoumnošću, s kojom su se tjedni i mjeseci saborovanja trtili posve uludo, kod opozicije u korteškim govorima, a kod vladine većine u sramotnom odobravanju svih vladinih čina i osnova, kojima se prečesto politička prava stezahu, a u narodnoj privredi i kulturi stvaraše samo novi metež i nove zapreke. Uzrokom tomu neplodnomu saborovanju još je poglavito i posve nerazvit politički život, u kojem do skupštinskoga pokreta 1903. ni narodni zastupnici ili nisu znali, ili nisu marili za dosta liberalan zakon o pravu sakupljati se od 14. siječnja 1875., te izuzevši nekoliko socijalističkih sastanaka u Zagrebu i u Srijemu prolazile su čitave godine bez ijednoga političkoga sastanka ili skupštine, te su zastupnici, naročito opozicionalci, svoje korteške govore držali poglavito u saboru, govoreći gotovo uvijek »kroz prozor«. Dvomjesečnom obstrukcijom čiste stranke prava početkom 1907. pao je naš sabor na najniže grane i jedva se od toga udarca i od dvogodišnje neustavne vladavine baruna Raucha donekle oporavio u svom zasiedanju od 18. ožujka do 31. svibnja 1910., u kojem je prihvatom izborne reforme zaslužio i dobio naročito previšnje priznanje. Ovo je priznanje najrječitiji dokaz, kako je najvišemumu ustavnomu faktoru ozbiljno stalo do toga, da onaj dugi, laskavi naslov, kojim se prema starodavnomu običaju

naš hrvatski državni sabor nazivlje, bude u istinu u podpunu skladu s dostojanstvom i radinošću sabora.

Carevinsko vieće, premda je u njem zastupano osam naroda, i premda je to zastupstvo do 1907. bilo vrlo jednostrano, ipak je znalo stajati na visini pravoga parlamenta, ali tek na mahove. Obće obilježje njegova zakonodavnoga rada, koliko god je negativno, ipak se bitno razlikuje od obilježja parlamenta ugarskoga: Ugarsko zakonodavstvo svakom svojom ustanovom sije smrt i nazadak, austrijsko naprotiv donosi tek metež i nemoć, i to metež, sličan vrienju novoga života, a nemoć takovu, koja je posljedica sukoba jakih, ali neregulovanih kulturnih elemenata.

Obično se misli, da carevinskomu vieću najviše smeta veliko šarenilo narodnosti, a u novije doba i prevelik broj zastupnika. No na međunarodnim kongresima šarenilo je obično kud i kamo veće, a englezki parlamenat ima za 154 člana više od austrijskoga. Razlozi meteža i nemoći, što ju donosi zakonodavni rad carevinskoga vieća, posve su drugi, a na sreću dadu se razmjerno lahko odstraniti. Spomenut ćemo ih samo letimice.

To je prije svega preogromna ili točnije pre-detaljna kompetencija carevinskoga vieća. Ni najveći dušmanin naše monarkije ne bi ovakvomuz raznolikomu i brojnomu sboru mogao nametnuti

svih onih sitnica, koje su nesgodne i za pojedine sabore, te se mogu uspješno rješavati istom na županijskim skupštinama. I već zato nastojanja autonomista i federalista moraju prije ili kasnije uspjeti proti svim očajnim pokušajima preživjelog centralizma, kakav se dualizmom samo podvostručio i u magjarskom svom obliku do skrajnosti pogoršao tako, da proti sebi izazivlje reakciju i najokorjelijih, ali prosviećenih centralista austrijskih.

Drugi je još važniji razlog otudjenost pa i neprijateljstvo Slavena proti današnjemu austrijskomu ustavu, dotično proti carevinskomu vieću. Poljaci, ti najizkusniji slavenski političari, dolaze u Beč samo zato, da tu dobe što slobodnije ruke za Galiciju i za tu cieniu podupirahu do sada svaku austrijsku vladu, jer da se njih ostala Austrija izvan Galicije zapravo ne tiče. Česi, koji su koncem 1871. poslie rujanskoga krunitbenoga re-skripta bili već na domaku obnovi stare češke države s onim zasluženim prvenstvom u monarkiji, što ga Magjari tako nezasluženo dobiše i tako bezobzirno proti monarkiji izrabiše, oni počеше najprije dosljednom pasivnošću, kojom sav svijet zadiviše, ali sebi i svim Slavenima u carevini neizmerno nahudiše: U njihovoj odsutnosti, Niemci, kojima su jedino Česi već onda bili dorasli, zaposjedoše prema novomu ustavu sami sve pozicije, te brzo, naime 1873., oduzevši

saborima pravo birati delegacije u Beč učiniše carevinsko vieće neposredno biranim parlamentom.

Južni Slaveni napokon ili su se povodili za šaćicom dalmatinskih Srba, grmeći u Beču na nezahvalnu Austriju, ili su toj Austriji služili i bez ikakve kompenzacije od vlade, kojoj se naročito Hrvati iz Dalmacije znadu silno približiti, a da ostaju nepomirljivi protivnici samoj državnoj misli austrijskoj. U najnovije vrieme slovenska pučka stranka uspješno radi baš u protivnom pravcu: bori se naime proti vladi makar i obstrukcijom, premda je inače prožeta dubokim uvjerenjem, da naročito Hrvati i Slovenci imadu osiguranu budućnost samo u jakoj federativnoj Austriji. Ali ovo slovensko nastojanje samo po sebi još je preslabo, da zakonodavstvo bečkoga parlamenta učini plodonosnim.

Treći je napokon uzrok neplodnosti austrijskoga parlamenta nevjerojatno veliki, i danas već upravo sramotni pritisak ugarskoga parlamenta. Budući da ugarski parlamenat ima vazda kompaktnu vladinu većinu i budući da se u njem narodnostno pitanje gotovo i ne javlja, pa onda što je taj parlamenat star kao englezki, a onaj je tek od jučer, govore iz Pešte s carevinskim viećem vazda s visoka i tim načinom postigoše, na pr. da monarkija čitave Dalmacije nije mogla spojiti sa svojim središtima, nego se napokon ovih dana, u rujnu 1910., ustrojilo u Beču veliko

dioničko društvo, da Austriju s Dalmacijom spoji željeznicom — preko kvarnerskih otoka. Istu takvu nemoć pokazuje carevinsko vieće kadgod se radi o Bosni, da i ne spominjemo, kako je kukavno držanje austrijskoga parlamenta, kad dodje red na Hrvatsku, koju i carevinsko vieće mora tobože smatrati sastavnim dielom Ugarske.

Sva tri ova uzroka dadu se ukloniti bez ikakvih većih potresa, te ni demokratizacija ugarskoga parlamenta uvedenjem sveobćega izbornoga prava ne prieti nikakvom opasnošću, kako se to jasno pokazalo u proljeće 1906., kad su sami magjarski honvedi raztjerali bivše članove razpuštenoga sabora, a da se u cijeloj Ugarskoj nitko nije ni maknuo, osim dvie stotine sveučilištnih djaka, koji su pod crnom zastavom turobno prošli nekim ulicama.

Ima još jedna na oko samo formalna zapreka uspješnom zakonodavnom radu carevinskoga vieća. To je njemački službeni jezik toga sбора. Istina je, da gotovo svi slavenski zastupnici svoje govore počinju materinskim jezikom, a Česi su postigli i to, da je za njihove govore bio određen posebni službeni stenograf. Ali u zapisniku autentično je samo ono, što je napisano njemački, a naročito su izjave vlade, i odgovori svih ministara na interpelacije u njemačkom jeziku. Sve to već samo po sebi podržaje tobože čisto njemačko obilježje toga parlamenta, te prigušuje svako slo-

bodno kretanje, a time i slobodnu inicijativu većine zastupnika. Srećom se dade i to zlo odstraniti tako, da i slavenski zastupnici na carevinskom vieću uzmu češki jezik za svoj politički posredovni jezik, t. j. da se svi Slaveni zauzmu, za priznanje podpune ravnopravnosti jednoga slavenskoga jezika s njemačkim u točno označenim političkim poslovima. Današnje nastojanje slavenskih zastupnika, da svaki svomu jeziku pribavi ravnopravnost s njemačkim, ne da se u istinu već s tehničkih razloga svuda provesti. Tako se primjerice naprosto ne da ni zamisliti, da vladar priestolnu besjedu čita u osam jezika, dok je posve stalno, da bi slavenska većina mogla postići, da se čita njemački i češki, to više, što po obiteljskom štatutu vladarskoga doma svaki carević, dotično kraljević mora znati češki. Još lakše bi to bilo provesti u samom saborskom poslovanju. Istom ovakvom promjenom bio bi austrijski parlamenat već na prvi pogled ono, što u istinu i jest po svojim zastupnicima.¹

Osim središnjega parlamenta ima Austrija i sedamnaest sabora u pojedinim kraljevinama i zemljama. Zapadnoevropski, naročito francezki državoslovci smatraju ove sabore, da tako kažem,

¹ Ovo sam potanko razložio u posebnom spisu najprije češki, a onda hrvatski, pod naslovom, „Slavenska Politika u Habsburžkoj monarkiji“, u Zagrebu 1906., str. 80 za 1 K, ob ovom na str. 40. do 48.

poluparlamentima, te s punim pravom vide u Austriji već danas posve razvitu, ako još i nedovršenu federaciju. Poimence veliku važnost imadu sabori češki, moravski i galički. Nu u sva ta tri sabora zapinje zakonodavni rad poradi narodnostne borbe. U Češkoj dapače nije sabor viećao već dvie godine, od 1908—1910., poradi njemačke obstrukcije, te je kraljevina došla u tako očajni financijalni položaj, da je počela stezati, pa i uzkrraćivati dotaciju i samim humanitarnim zavodima.

Ni po ostalim saborima nije obično bolje. Tako je moravski sabor postao nesposoban za rad radi odlazka njemačkih zastupnika, štajerski sabor ne može dalje radi slovenske, a istarski radi hrvatske obstrukcije, koja se pojavila čak i u dalmatinskom saboru. Iste njemačke alpinske pokrajine, za koje se činilo, da će se na svojim saborima posvetiti samo gospodarskom i kulturnomu radu, zahvatila je narodnostna nesnošljivost tako, te su koncem 1909. stvorili njihovi sabori zaključak, da se na svim njihovim školama smije podučavati samo njemački. To je napereno protiv Čeha u Doljnjoj Austriji, napose u Beču, te se donjoaustrijski sabor već ponovno stavio na čelo ovomu žalostnomu pokretu, koji bi morao izazvati u slavenskoj većini najozbiljniju reakciju, kada ga ne bi zaustavila središnja državna vlast. No i ona to može učiniti samo svojom pravednošću, izradivši obći jezični, dotično narodnostni zakon, koji

bi pojedini sabori već upodpunili prema svojim posebnim prilikama. Osnovu ovakvoga carevinskoga jezičnoga zakona izradila je i predložila prva češka agrarna stranka polovicom 1910., te je ovo znak i dokaz, da u slavensku većinu prodire uvjerenje, kako se samo ugledom i snagom središnje vlade i središnjega parlamenta mogu u svoj monarkiji utvrditi takvi temelji ravnopravnosti, kojima će se napokon zadovoljiti svi narodi.

Najprešnije ustavne reforme u našoj monarkiji. Bez obzira na promjenu samoga dualističkoga ustrojstva monarkije danas su na dnevnom redu ove prešne ustavne reforme: Sveobće izborno pravo za Ugarsku; novi poslovnik za carevinsko vieće; nova podjela kotara i novo uredjenje za hrvatski sabor s obzirom na viriliste; napokon proširenje kompetencije češkoga sabora i izborna reforma za sve te sabore.

Za sveobće izborno pravo u Ugarskoj založili su se najviši faktori pred čitavim kulturnim svijetom, nemagjarski narodi, a i najširi slojevi magjarskoga puka vide u njem jedinu garanciju za svoj život i napredak, za Hrvatsku je to, ako ne dodje tako skoro do promjene dualizma, takodjer jedina garancija njezine ravnopravnosti s Ugarskom, a i za same Magjare jedini put k normalnomu političkomu životu, te iz svih tih razloga nema nikakve sumnje, da će se ova reforma u istinu i provesti u najkraće vrijeme, t. j. za jednu ili dvie godine dana.

Odlučni korak za takvu promjenu poslovnika, po kojoj bi bila nemoguća i njemačka i slavenska obstrukcija, učinila je Slavenska Jednota s nena-danim predlogom Slovenca dra. Kreka, kojim je slavenska obstrukcija u tren oka prestala, a sa-borsko predsjedništvo za godinu dana dobilo od prilike takve ovlasti, kakve ima predsjedništvo parlamenta englezkoga. Budući da se i Česi oku-pljaju sada u zajednički klub na carevinskom vieću poput Poljaka i budući da među Česima prevladavaju agrarci sa svojom zrelo promišljenom carevinskom politikom, a za promjenu poslovnika zauzeta je i većina Niemaca, a bit će za nju i socijalisti, to je stalno, da će si uzprkos većih ili manjih trzaja austrijski parlamenat sam nametnuti takve granice i takve stege, koje će jedanput za svagda skinuti s dnevnoga reda za pučko narodno predstavništvo nedostojno pitanje o radnoj spo-sobnosti parlamenta. Ni ozbiljnoj aristokraciji, a ni obrazovanoj buržoaziji ni malo ne pristaje parlamentarna anarkija, koja je, to treba naglasiti, za demokraciju u obće, a za reprezentativni sistem napose najveća opasnost i prava propast.

O novoj podjeli kotara za hrvatski sabor i o novim virilistima izjavio se dosta jasno ban Tomašić, predlažući izbornu reformu, sadašnji izborni zakon od 28. svibnja 1910. U ime vlade kazao je ban, da će se kotari preudeliti jedino prema načelima shodnosti i pravednosti tako, da

se nama Hrvatima podpuno udovolji, a da Srbima ne bude krivo. Današnja naime podjela izbornih kotara imala je tu svrhu, da službenim glasovima s pomoću srbskih izbornika osigura prevlast u trideset i više seoskih kotara, te je prema tom u vladina politika, bila ona kakva mu drago, uz poznatu svoju izbornu praksu mogla računati na jaku saborsku većinu. Čim je s proširenim izbornim pravom nestalo svakoga znamenovanja činovničkih glasova po pukom njihovom broju, to se bez obzira na druge razloge ova izborna geometrija preživjela, a nova podjela izbornih kotara postala prešnom. Kod toga se u oči sabora 1910. pojavila već misao, da se izborni kotari imadu na novo podijeliti tako, da gradski elemenat prevlada nad seoskim. Tu je misao izrekao član bivše koalicione vlade, g. Milan Rojc, na izornoj skupštini u Bjelovaru, ali je to samo po sebi, a pogotovo s obzirom na hrvatske prilike tako neoprađan zahtjev, te se o njem ne može ozbiljno ni razpravljati. Trebalo bi naime svim našim gradovima dati deset puta veća politička prava, dotično učiniti od njih deset puta manje kotare od seoskih i još se ne bi ništa postiglo, jer svi naši gradovi osim Zagreba, Osieka, Rieke i Zemunna imadu seosko obilježje, a ponajviše i većinu ratarskoga pučanstva.

Za novo uredjenje sabora izjavio je ban Tomašić u svom spomenutom govoru, da se ima

provesti u skladu s modernim, javnopravnim obilježjem sabora. Virilisti ne smiju doći u sabor na temelju nekoga privatnopravnoga svoga ovlaštenja, nego to imaju biti u prvom redu pouzdanici krune, koje će ona imenovati između najzaslužnijih narodnih uglednika.

Proširenje kompetencije češkoga sabora dade se provesti i bez promjene današnjega dualističkoga ustrojstva monarkije, naravski istom poslije češko-njemačkoga sporazuma, o kojem baš sada — početkom listopada 1910. — uspješno rade punomoćnici obaju naroda. Ako se češkomu saboru bar donekle prema znamenovanju češke kraljevine proširi djelokrug, bit će to ponovni radostni dokaz životne sposobnosti naše monarkije. U moderno doba naime najsposobnije su za život takve političke tvorbe, u kojima se bez većih trzaja dadu provesti najznatnije promjene prema dokazanoj potrebi, i kojima je njihovo ustrojstvo različito i komplikovano već prema historijskomu, zemljopisnomu i narodnostnomu njihovu sastavu.

Izborna reforma za pojedine austrijske sabore postala je uvedenjem sveobćega izbornoga prava za carevinsko vijeće upravo neodgodivom. Slavenski političari, a napose Česi, i onako ne mogu dosta požaliti, što je poradi slavenske političke nezrelosti, a naročito poradi poljskoga nedemokratizma i staročeške pasivne politike ne

samo u Beču, nego i u Pragu, prije provedeno sveobće izorno pravo za carevinsko vijeće, nego za pojedine sabore. I zato je sada na prvom mjestu svih reformama u saboru galičkom i češkom promjena izbornoga reda na širem demokratskom temelju, kad već poradi svakovrstnih zapreka i neprilika ne može ovaj čas da bude ta podloga najšira, naime sveobće izorno pravo.

U ostalom kod te izborne reforme osim same obćenitosti glasovanja još je tu jedna isto tako važna i gotovo još važnija stvar. To je zaštita manjina; češke manjine u Doljnoj Austriji, slovenske manjine u Koruškoj, Štajerskoj i Trstu, pa nadalje narodna ravnopravnost medju Česima i Niemcima u Češkoj i Moravskoj, medju Slavenima i Niemcima u Slezkoj, medju Slavenima i Talijanima u Gradiški, Gorici i Istri, medju Rusinima i Poljacima u Galiciji, medju Rusinima, Rumunjima i Niemcima u Bukovini.

Čim se samo spomene ova zaštita manjina, dotično ova narodna ravnopravnost, vidi se na prvi mah, kako je to teška stvar. Nije naime dosta, da se ta zaštita, dotično ravnopravnost uzakoni, nego je potrebno, da za njezinu provedbu bude dovoljne garancije. No od svih garancija najsigurnijim je jamstvom za provedbu svakoga zakona zrelost i snaga onih interesenata, radi kojih je zakon nastao, i baš zato, jer se ovakva politička pitanja ne rješavaju uspješno sama za se,

nego im kao predteča mora doći sporazum dotičnih naroda, a taj sporazum može biti ozbiljan i trajan, kad se oba naroda od prilike jednako poštuju, dotično respektuju, uvjereni, da jedan drugoga ne mogu više potisnuti s njegovih pozicija — baš zato ovaj čas je pripravljen put za takav sporazum, dotično za takvu ravnopravnost medju Česima i Niemcima, jerbo su Česi Niemcima u svem dorasli. A mi ostali Slaveni treba da onda pod vodstvom Čeha provedemo tu ravnopravnost u cijeloj današnjoj Austriji, dok ju jednom ne prenesemo i na Ugarsku, t. j. na cijelu monarkiju.

Upliv austrijske ustavnosti na Ugarsku i Hrvatsku. Već ponovno citovani francuzki publicista, Lefèvre-Pontalis, pišući o ugarskim izborima, sgodno je zamietio, da će Magjari, koji su prije vazda s visoka gledali na Austriju, kod nje tražiti pouke i primjera za svoje ustavne reforme. Magjari to već i čine, ako i vrlo nesgodnim načinom. Upozoruju naime i dokažu, da će i njihovo sveobće izborno pravo biti osebujno, t. j. prilagodjeno posebnim ugarskim prilikama, kako je to i u Austriji; iztiču naročito, da je u bitnosti jedno te isto, dati za 38.000 Niemaca jedan kotar, a za 55.000 ili čak za 100.000 Slavena takodjer jedan, ili ograničiti izborno pravo same na one, koji znadu magjarski čitati i pisati. To doduše nije isto, ali je nepobitan dokaz, kako

Magjari sve to više osjećaju svoju zaostalost za Austrijom i kako hoćeš, ne ćeš, nastoje, da je dostignu.

Na Hrvatsku je austrijski upliv još jači i direktniji. Svekolika naime hrvatska inteligencija čita njemački, a sad ponešto i češki, a uz to velikim dielom svršava svoje nauke u Beču i Pragu, gdje je u zadnjih desetak godina politički život intensivniji i svestraniji, nego igdje u Evropi. To je uz ostalo takodjer jedan duboki razlog, što je Hrvatska sve to bliže Austriji uzprkos tomu, što ju Ugarska svim sredstvima k sebi privlači.

—
Drugo poglavje.

Ob odgovornosti vlade i o vladi saborske većine.

I.

Pojam vlade i vladine odgovornosti u Englezkoj.

Vlada kao najviši organ državne vlasti. Na evropskom kopnu nije još do danas niti političarima posve jasno, da vlada nije gospodarica države, da se dakle u njoj nipošto ne usredotočuje narodno vrhovništvo, nego da je vlada samo najviši organ državne vlasti. Budući da je prema ustavu državna vlast podieljena izmedju vladara i naroda, toje u praksi stvar udešena tako,

da vladaru pripada pravo imenovati vladu, a narodu u saboru vladu kontrolovati.

Za vladu je početak kontrole, dotično odgovornosti, što se mora držati stalnih propisa, koje vladar i narod sporazumno utanače. No ti stalni propisi ili zakoni ne mogu sadržavati odredaba za sve slučajeve u životu, pa zato svakoj vladi pripada pravo, da u jednu ruku zakone provodi i nadopunja naredbama, a u drugu ruku, da čini sve ono, što je potrebno, da država postoji, da se razvija i da napreduje. U tim činima i jest sama bitnost vladanja.

Ti su čini poglavito dvostruki: Jednima se uredjuje međunarodni položaj države, sklapaju se savezi i ugovori, vode ratovi i u obće uređuju odnošaji izvan državnih granica; drugim se činima opet vode unutrašnji državni poslovi, naročito imenuju najraznovrstniji državni činovnici i službenici, kojima je povjerena zadaća, da izvršuju određene javne poslove.

Baš kod ovoga imenovanja vidi se najbolje glavno obilježje vladanja. Zakonom se naime može do svih potankosti odrediti koli doba, toli naobrazba i drugi uvjeti za ovu ili onu državnu službu; ali se u nijednom zakonu ne mogu nabrojiti osobe, koje će ovu ili onu državnu službu preuzeti. Ta briga dotično to pravo ima svagdje vlada, te se i u običnom životu u tom vidi najizrazitija vladina funkcija.

Dok medju vladarom i vladom nije bilo prave razlike, nije se za vladu moglo kazati, da je organ državne vlasti. Istina, da su i prosviećeni absolutistički vladari, kao primjerice Fridrik II. pruski, nazvan Velikim, rado govorili o tom, da su oni prvi službenici države, dotično naroda. No to je bila samo liepa fraza, koju su oni sami o sebi mogli ponavljati, ali koje im nitko drugi nije mogao, ni smio reći, jer je i njihovo, a i obće uvjerenje bilo, da su vladari odgovorni samo Bogu i potomstvu. Ovakvo shvaćanje vladarske odgovornosti prešlo je u ostalom i u naše moderno ustavno doba, i što se jasnije uvidjala potreba odgovornosti vlade, dotično ministara kao najviših državnih organa, to je istodobno postajalo očitije, da se sam predstavnik vrhovne državne vlasti, pa bio to nasljedni vladar ili izabrani predsjednik republike, mora izrično izuzeti od svake odgovornosti. Najjasnije se ova potreba pokazala Englezima, koji su ju prvi uvidjeli i prema tomu dosljedno postupali.

Neodgovornost vladara, koji ne može učiniti zla. Englezi su svojim praktičnim političkim umom brzo spoznali, da pozivati kralja na odgovornost znači zapravo dići pobunu, revoluciju. Zato su već za rana u svoj ustav uveli pravilo: Kralj ne može učiniti zla. Toga pravila drže se tako strogo i dosljedno, da nijedna oblast i nijedno sudište ne smije primiti nikakve

pritužbe na kralja, tek je s vremenom učinjena iznimka za slučaj, da kralj nekomu nješto duguje, ali ni u tom slučaju ne može se podići tužba protiv kralju, nego se predmnieva, da sam kralj o tom ništa ne zna, pa ga samo posebnom molbom za pravo treba sjetiti, da je taj i taj njegov organ propustio kojemu državljaninu izplatiti dug, ili naknaditi štetu. Englezki profesor Dicey govoreći o toj stvari veli i ovo: »Da kraljica sama svojom rukom ubije prvoga svoga ministra, ne može nijedno sudište primiti prijave o tom čini.«¹

Ali iz ove željezne logičnosti sledi za nas Evropljane s kopna sasvim neočekivana konsekvencija: Nitko, pa bio to i prvi državni ministar, ne može se u svoju obranu pozivati na kraljevu želju, volju ili zapovied; što god kralj odredi, to kao da ne postoji, toga kao da nema. Takvom shvaćanju opet je posljedica takva odgovornost vlade i ministara, o kakvoj se na evropskom kopnu još uvijek samo teoretski razpravlja.

Odgovornost ministara kao običnih državljana. Svaki englezki ministar odgovoran je prije svega isto onako, kao i svaki drugi državni činovnik. A državni činovnici u Englezkoj odgovorni su za sve svoje čine kao i svi ostali državljani. Nijedan englezki činovnik ne može se u nijednom slučaju izgovoriti, a kamo li opravdati

¹ Dicey: Ustavni zakoni, engl. original str. 25, francuski prevod str. 31., u Esmeinu str. 122.

kakvim višim nalogom, nego je svaki dužan za dotični svoj čin naći izričnu ovlast u zakonu, a ne nadje li je, siguran je, da će biti odsudjen. Činovniku, pa i ministru sudi u prvom redu redoviti sud, a to je u Englezkoj za sve slučajeve porota. Englezka je dakle vlada ponajprije odgovorna u istinu čitavomu narodu, svakomu državljaninu, i to pred onim sudištem, na kojem odlučuju slobodni ljudi, t. j. narodna volja.

Misao o jednakosti svih ljudi pred zakonom nije dakle ostala praznom frazom. Zato spomenuti Dicey s punim pravom piše: »Kod nas svaki činovnik, počevši od prvoga ministra pa do redara ili do pobirača poreza, mora za svaki svoj protuzakoniti čin odgovarati isto tako kao svaki drugi državljanin. Službena izvješća puna su slučajeva, kako su činovnici bili tuženi i odsudjeni, i to za svoju osobnu krivnju, bilo na kaznu, ili na odštetu za čine, koje izvršiše u svojoj službi, ali preko zakonskih granica. Guverner koje kolonije, ovaj ili onaj državni tajnik ili častnik i svi oni, koji su im podređeni, svi su odgovorni kao i svaki privatnik bez ikakve državne službe, i to i onda, ako dokažu, da su radili samo po višem nalogu svojih poglavara.«

Drugi jedan englezki državoslovac, imenom Jenks, piše doslovce ovako: »Uprava je u Englezkoj zakonita, a nije samovoljna. Nijedna oblast i nijedan činovnik ne može učiniti ništa,

na što ga zakon izrično ne ovlašćuje. Ako netko tvrdi, da je ta i ta oblast ili taj i taj činovnik učinio nešto, što bi bilo nedopušteno za svakoga privatnika, onda optuženik mora dokazati na svoju obranu jasnu i točnu zakonsku odredbu. Nije mu dakle dosta, ako se pozove na kakvu obćenitu ovlast ili propis. Što više, takvomu optuženiku suditi će isto sudište i upravo na isti način, kao jednostavnomu privatniku. Ako mu je krivnja dokazana, dobit će ukor, ili će biti skinut, ali se izriče i obična zakonska kazna. Ovo pravilo, koje se proteže i na organe centralne vlade, i od kojega ima vrlo malo iznimaka, smatra se s pravom glavnim obilježjem englezkoga političkoga sistema. Čini suverenoga tiela, t. j. kralja i parlamenta, ne mogu se naravski ovim putem progoniti; ali čini svake druge osobe i svake druge korporacije, dotično oblasti, progone se upravo istim načinom, kao i čini jednostavnoga državljanina. Uzmimo na pr. da koji državni tajnik, i to poradi najviših interesa, ali bez zakonske ovlasti, povriedi nečiji stan i učini kod nekoga premetačinu, taj će biti progonjen kao provalnik baš tako, kao da je to učinio koji ugljenar¹.

Iznimka, koju odlični pisac spominje, tiče se sudačkoga staleža, jer taj je naravski izvan dohvata svih ovakvih progona, te je potpuno zaštićen i od samovolje državne vlasti i od promjenljive volje širokih slojeva puka.

¹ Esmein, spom. djelo, str. 123. opazka 1.

Jedno treba ipak odmah spomenuti: Ovakav najpraktičniji i najuspješniji način vladine odgovornosti ni u Englezkoj ne postoji odavna. Dok sudački stalež nije bio dovoljno jak, bojali su se sudci suditi čak i ministrima, pa je zato trebalo naći drugo sredstvo, kojim će se vlada pozvati na odgovornost. To su sredstvo Englezi i pronašli i upotrebili već koncem XIV. stoljeća.

O posebnoj odgovornosti ministara. God. 1376. spominje se prvi put u englezkoj državnoj povjesti slučaj, da je doljnja kuća stavila pod optužbu vladu i pozvala gornju kuću, da joj sudi. Ova je optužba nastala poticajem lordova, ali se s vremenom iz toga za doljnju kuću razvilo pravo, da svakoga ministra, dotično svaku vladu može staviti pod optužbu, ali naravski za točno određene čine, i to izprvice samo za kažnjiva djela, a tek kasnije za svaki čin, štetan po domovinu. Ova optužba mogla se podići i napose strogim načinom tako, da se optuženiku zaplieni njegov imetak, dapače oduzme i život. Optužba je onda bila zapravo osnova zakona, naperena protiv jedne jedinoj osobi i s djelovanjem unatrag. Ali osim svoje odvratnosti imao je takav postupak, koji je mogao služiti samo kao sredstvo osvete, taj nedostatak, što je kralj u svako doba mogao obustaviti postupak, dopuštajući krivnju, ali opraštajući ju svojom kraljevskom vlašću i milošću. Istina, parlament se pobrinuo

i za to, da se posebnim jednim člankom kraljevo pravo amnestije za takav slučaj ograniči, dotično ukine; ali je ipak ovakav način kaznene vladine odgovornosti u Englezkoj zastario tako, te mu u zadnjih sto godina nema više primjera. Posljednja optužba člana vlade bila je naime 1805. Ali je zato tim uspješnije i dosljednije provedena odgovornost politička, koja je naravskim putem dovela do parlamentarnoga sistema, ili do vladavine saborske većine.

Osobita vrst posebne ministarske odgovornosti jest odgovornost financijalna. No dok je ta odgovornost samo načelna i jedino pred parlamentom, zapravo je niti nema. Parlament naime već zato, što je to veliki sabor, u kom riedko ima takvih financijalnih stručnjaka, koji bi bili dorasli za kontrolu državnih financija, nije sam po sebi sposoban, da pozove vladu na financijalnu odgovornost. Zato su u zapadnoj Evropi, naročito u Englezkoj i u Belgiji, parlamenti stvorili posebne organe i posebne uredbe za financijalnu kontrolu pojedinih ministara. Gdje god nema takvih organa, ili gdje ti organi nisu od vlade posve neovisni, tamo je financijalna odgovornost vlade samo prazna rieč. To je do danas u najvećem dielu evropskih država, a napose i u čitavoj našoj monarkiji.¹

¹ Vidi: Stjepan Radić, Današnja financijalna znanost, str. 376. i dalje.

Glavna posljedica vladine odgovornosti: Kralj ne može ništa učiniti sam. Budući da su ministri odgovorni za svaki svoj čin, a budući da kralj nije ni zašto odgovoran, a vlada je ipak kraljevska, to su praktični Englezi ovo protuslovlje uklonili tako, da svakomu kraljevu činu mora prisustvovati barem jedan ministar, i to tako, da kralj svaku svoju odredbu izda pismeno, a ministar da ju zapečati, dotično podpiše, i to na svoju osobnu odgovornost.

Ovaj postupak nije naravski nastao na jedanput, nego se pomalo razvio, i u Englezkoj se ustalio tako, da kralj ne može upravo ništa sam učiniti, te na pr. izvršujući svoje čisto vladarsko pravo pomilovanja čini to vazda na predlog vlade i na odgovornost jednoga njezinoga člana. Što više, prema duhu i praksi britanskoga ustava ne može englezki kralj ni privatno obćiti s nijednim stranim vladarom i s nijednom stranom vladom bez prisutnosti ministra za izvanjske poslove, dotično njegova tajnika.

U drugu ruku u skladu s ovim shvaćanjem razvilo se ustavno običajno pravo, prema kojemu ne može kralj mnogo toga učiniti ni uz prisutnost, dotično odgovornost kojega ministra. Tako kralj ne može sam nikomu suditi ni u imovinskoj, ni u kaznenoj parnici. Kralj ne može sam dati naloga da ikoga uhite. Kralj ne može nadalje doći ni u zastupničku, ni u velikašku kuću kao obićni

gledalac, da prisustvuje parlamentarnim razpravama, jer bi time mogao svojim uplivom djelovati na viećanje. Napokon englezki kralj ne može počevši od vladanja Gjure II. sam osobno ići na bojište, premda je inače vrhovni zapovjednik britanske kopnene i pomorske sile.

Kad sve ovo znamo i prosudimo, lahko ćemo razumjeti, kako su to Englezi spojili dvie za nas na evropskom kopnu tobože nespojive stvari: podpunu, upravo republikansku sviest državljana sa skrajnjom monarhičnom odanošću i vjernošću, kakvu inače vidimo, ali više kao instinkt, samo prema absolutističkim vladarima.

II.

Obilježje parlamentarnoga sistema.

Dva preduvjeta saborske većine. Parlamentarni sistem samo je jedna vrst ustavne vladavine. Vladati se dakle može ustavno, a da se ipak ne vlada parlamentarno. To je onda, kada vladar pozivlje na vladu samo ljude svoga povjerenja, ali ih ne izabire niti medju prvacima sabora, a kamo li medju vodjama saborske većine. No i takva vlada strogo je ustavna, ako za svoje čine, a naročito za trošenje državnoga novca, dakle za proračun, traži i dobije dozvolu parlamenta. Gdje nema ni toga, gdje se vlada bez dozvoljenoga proračuna, tu naravski nema ni ustava, pa onda ne može biti ni govora o vladi saborske

većine, ili o parlamentarizmu. Tu odmah treba naglasiti, da prema modernomu shvaćanju nema i ne može biti ustavnosti bez takvoga izbornoga reda, koji daje izborno pravo i najširim slojevima puka, te ovdje vriedi sve, što je rečeno u poglavlju prvom o narodnom predstavničtvu. Gdje nema pravoga narodnoga predstavništva, tu je ustav samo krinka absolutizmu, što ga provodi ili koja dvorska skupina, ili malen broj visokih častnika ili četa aristokrata i novčara.

Drugi je uvjet za parlamentarni sistem zrelost i organizovanost političkih stranaka. Stranka je zrela, kad i u opoziciji uvažuje težki položaj i odgovornost svake vlade i kad na vladi poštuje slobodu i pravo opozicije kao manjine. Organizovana je stranka, kad ili u cijeloj državi, ili barem u pojedinim kotarima imade znatan broj pojedinih ljudi, koji njezin program s potpunim uvjerenjem prihvaćaju, te ne žale ni truda ni vremena, ni troška, da što više pripomognu oživotvorenju toga programa.

Iz evropske političke povjesti vidimo, da do nedavna nije bilo zrelih i organizovanih političkih stranaka nigdje, osim u Englezkoj. O tom je već bilo spomena u prvom poglavlju, a ovdje će biti dosta iztaknuti još ovo: U Francezkoj nastala je medju dvorom, aristokracijom i svećenstvom na jednoj strani, a medju ostalim narodom na strani drugoj tolika opreka, nepovjerenje i mržnja, da

je napokon došlo do revolucije, koja je ove opreke samo još povećala i zaoštrila. Zato je Luj XVIII., koji je poslije Napoleonova pada htio najustavnije vladati, morao voditi pretežku borbu protiv svojih preravnih pristaša, koji su u svakom djelu revolucije vidjeli opasnost ne samo za dinastiju i za monarkiju, nego i za samu Francezku. Isto je tako kasnije republikanska vlada vidjela u svakoj monarhističnoj uredbi i tradiciji opasnost po samu državu, a to je dovelo naročito do progona katoličke crkve, a time do takvih odnošaja, do takvih iznimnih zakona, koji su inače obilježjem samo despotske vladavine.

Već iz toga vidimo, da parlamentarnoga sistema ne može biti ondje, gdje se stranke ne mogu na vladi izmjenjivati, t. j. gdje vlada i opozicija ne stoje na istom državnom temelju. U tom nam je primjer i najnovija hrvatska politička povjest. Otkad je sklopljena hrvatsko-ugarska nagodba 1868., tvrdila je nagodbena većina sve do 1906., da su u nagodbi sva naša prava, a protunagodbena opozicija ne samo da je govorila, nego i radila tako, kao da u nagodbi nema nikakvoga našega prava, te je vazda izticala, da se nje nagodbene povrede niti ne tiču. Od 1906. prilike su se znatno popravile, pa smo zato 1908. i doživjeli, da je ban primio svoju čast samo sporazumno sa saborskom većinom i da je malo zatim u saboru izjavio, da sa saborskom većinom stoji i pada.

Što se tiče same organizacije političkih stranaka, u tom je sva kopnena Evropa na vrlo krivom putu, jerbo su sve evropske političke stranke ili djelo pojedinih redakcija, ili plod nepomirljivih staležkih opreka. Pravih narodnih stranaka, koje bi bila zdrava socijalna tvorba, ima malo, pa zato se parlamentarni sistem nije do danas na evropskom kopnu pravo udomaćio ni u jugozapadnim državama. A ipak je disciplinovanost, ili točnije organizovanost političkih stranaka takav uvjet za parlamentarni sistem, da u Englezkoj jednodušno prevladava ovakvo mišljenje: «Kad su stranke u zastupničkoj kući u istinu disciplinovane i organizovane, i kad jedna od njih izvojsiti stalnu većinu, šef državne vlasti ne može sastaviti ministarstva sposobna za život inače, nego da na vladu pozove prvake većine. Vlada naime ne može živjeti bez podpore većine, a većina ne će te podpore dati ministarstvu, u kom ne vidi svojih prvaka i svojih vodja. Ali ako politički razvoj i organizacija nije savršena, ako je većina nestalna, ili ako u njoj nema ljudi, koji se sami po sebi nameću kao njezini vodje, državna glava dobiva u širokoj mjeri slobodu kod izbora svojih ministara.»¹

Kad najuvjereniji branitelji ustavnosti u obće, a parlamentarizma napose ovako bez okolišanja priznaju vladaru pravo, da za slučaj nestalnih i

¹ Vidi Esmein, spom. djelo, str. 135.

nerazvitih većina bira i imenuje ministre po svojoj volji, u državi, u kojoj je gotovo jedan jedini jezik i u kojoj silno prevladava samo jedna politička tradicija, onda se to pravo, dotično ovakva nužda mora još prije priznati vladaru mnogojezične države, kakva je naša monarkija. I zato je neopravdano samo onako obćenito prigovarati, da u našoj monarkiji nema ni ustavnosti, a kamo li parlamentarizma, nego treba kod ove stvari uvažiti sve osebuje naše prilike. Bez obzira na posebno državopravno ustrojstvo ciele monarkije, a napose na državopravni odnošaj Hrvatske prema Ugarskoj, mi smo Slaveni osim Čeha još tako zaostali, da nismo gotovi ni s narodnim osvješćivanjem, a kamo li sa svojom poličkom organizacijom. Dapače kod istih Čeha ima još cielih krajeva, gdje je narodna sviest tako slaba, ili životne prilike za narod tako nepovoljne, te si puk misli pomoći i time, da svojom češkom djecom pune njemačke škole. Mi Hrvati u obće nismo do nedavna imali nikako organizovanih stranaka ne samo u bosanskoj i dalmatinskoj Hrvatskoj, nego ni u banovini, koja je vanrednim svojim položajem, svojom historijom i svojom narodnom cjelovitošću i svojim državnim pravom napose pozvana ne samo da sve nas Hrvate okupi u monarkiji, nego da bude sve to znamenitiji faktor carevinske politike velikoga stila. Neorganizovanost svih naših stranaka bila je već tolika i takva, da

se nagodbena saborska većina mogla održati samo sustavnim i neprekidnim nasiljem, a opozicija je bila prisiljena sve članove te većine pobijati i žigosati kao prave narodne izdajice, ako je htjela svoje kotare barem sačuvati.¹

Pravo saborske većine na vladu. Čim se jedanput vlada učini odgovornom pred narodnim predstavničtvom, a čim se dosljedno provede neodgovornost vladareva, očito je, da se vladi mora dati i sredstvo, da toj svojoj obvezi može udovoljiti, t. j. da joj se prizna pravo, da ima svoju većinu u saboru. Ali pravo narodno predstavništvo mora izražavati narodnu volju, pa je prema tomu ne samo ustavnije, nego jedino ustavno, ako si vlada ne stvara većinu, nego ako većina stvara vladu.

¹ Kako je poznato iz naše političke povjesti najnovijega doba, svekolika hrvatska opozicija osim male frakcije dra. Josipa Franka, izstupila je poslie velike skupštine 13. siečnja 1903. kao ujedinjena opozicija, i to doskora pod imenom hrvatska stranka prava. Kao tajnik te opozicije nisam imao pri ruci nijedne jedine adrese i baš nikakvoga zameška organizacije, te sam na par stotina poziva za organizaciju dobio odgovor samo od jednoga župnika, a na tisuću poziva za prinose nije dugo vremena dolazilo ni za poštarinu. Tek na tri tisuće poziva američkim Hrvatima priteklo je toliko, da se moglo nešto raditi, ali ni sad još nije ujedinjena opozicija mogla za ondašnji skupštinski pokret platiti puta nijednomu govorniku. I takva „organizacija“ imala je srušiti ne samo domaću autonomnu vladu, nego i ciele sistem u monarkiji.

Tako su stvar u istinu shvatili i najprije u praksi proveli Englezi, i to tako, da su doljnjoj ili zastupničkoj kući prepustili pravo, da njezina većina u ime naroda stvara vladu. Pri tom nisu Englezi nijedan čas smetnuli s uma, da stalnost i neprekidnost vladanja traži, da i kod parlamentarnoga sistema glavi države ostane vlast vladu izabirati, imenovati i otpuštati. Tek je taj izbor ograničen na prvake većine, a odpušt vlade nameće se vladaru kao ustavna dužnost, čim vlada bilo u parlamentu, bilo na izborima izgubi većinu.

Ovo pravo većine na vladu prikazuju nekoji englezki državoslovci kao naravsku posljedicu modernoga izbornoga sistema. Tako jedan od njih, imenom Bagehot, piše doslovce ovako: »Pod riečju vladin kabinet razumievamo parlamentarni odbor, koji je izabran zato, da dobije u ruke svu izvršujuću vlast. Zakonodavno tielo ima više odbora, a kabinet je njegov najvažniji odbor. Zato parlament u taj svoj najglavniji odbor bira ljude, u koje ima najviše povjerenja. Ne bira ih doduše direktno; ali ima gotovo svu vlast, da ih izabere indirektno. Još prije sto godina vladar si je u istinu sam biraio ministre, premda im već ni onda nije odredjivao politike. . . Ali sad je obće pravilo, da zastupnička kuća bira prvoga ministra; političar, koji stoji u prvim redovima, u istinu postaje prvi ministar, a to je vazda i bez iznimke vodja većine u zastupničkoj kući. Gotovo

uviek u onoj stranci zastupničke kuće, tom jačem dielu zakonodavnoga sбора, koja prevladava, ima takav čovjek, kojega stranka jednim glasom izabire svojim vodjom, a prema tomu odredjuje, da vlada narodom. I tako i mi u Englezkoj isto tako kao i Amerikanci, imademo na čelu vlade svoga izabranika. . . Ipak se taj naš izabranik razlikuje od amerikanskoga. Njega narod ne bira direktno; njega bira narodno predstavništvo. To je eto primjer posrednoga izbora.«¹

Ali najvažniji razlog, radi kojega se većini priznaje pravo na vladu, jest osim spomenute odgovornosti i modernoga izbornoga načela još i u teškoći vladanja. Ta je teškoća tolika, da se dade savladati samo onda, ako su svi članovi vlade jednodušni i u načelima i u tom, kako se ta načela imadu praktično provesti.

Iz toga opet, kako ćemo odmah vidjeti, sledi opet jedno novo i važno obilježje parlamentarnoga sistema.

O jednodušnosti i solidarnoj odgovornosti parlamentarne vlade. Sav moderni život odlikuje se poglavito dvojom oznakom: U jednu ruku dioba privrednoga i duševnoga rada sve je veća, te na sve strane vidimo toliku i takvu specializaciju, da mjesto jedne stare struke imademo danas deset, pa i više novih; u drugu ruku sva nastojanja koli pojedinaca, toli

¹ Vidi Esmein, spom. djelo, str. 134.

čitavih naroda idu sad hotice, sad nehotice za tim, da se sblize ili barem dodiruju, da jedan od drugoga crpi kakvu takvu korist i tako nastaje pojava, koja je već odavna nazvana svjetskom centralizacijom. Prema tomu je posve jasno, da vladati znači u jednu ruku biti spreman za svekoliku spomenutu specializaciju, a u drugu ruku biti kadar skupiti u jedno sve niti te raznovrstne privrede, ili barem držati na umu sve preraslične struje duševnoga i materijalnoga razvitka. Iz toga jasno sledi, da svaka moderna vlada, osim neobične intelektualne sposobnosti, s kojom si odabire potrebne strukovnjake, mora imati sposobnost moralnu, a ta je poglavito u jednodušnosti svih članova vlade. To je potrebno već zato, jerbo parlamentarna vlada o svakom važnijem činu i odluci najprije vieća, pa ako se i može dopustiti, da u takvom viećanju bude znatnih razlika, pa može biti i časovitih opreka, ne da se ni zamisliti, da vlada ostane na okupu, ako su te razlike prevelike, ili opreke trajne. I zato se baš kao bitno obilježje parlamentarne vladavine traži, da svi članovi vlade imaju jedinstvena načela i od prilike jednake nazore, i to nas opet dovodi do toga, da vladu imade sastavljati sabsorska većina.

Za tu jednodušnost vlade potrebna je solidarna odgovornost. Zato pod parlamentarnim sistemom nikada ne dolaze i ne odstupaju po-

jedini ministri, nego se najedanput ciela vlada imenuje, ili jednim mahom čitava vlada odstupa. Dok je proti vladi vriedila samo odgovornost kaznena, t. j. dok su u parlamentu pojedine ministre stavljali pod obtužbu, trebalo je označiti odredjene čine, radi kojih se koji taj član vlade progoni; no čim je prestala ovakva kaznena odgovornost, preuzele su parlamentarne vlade obveze, da odstupe onim časom, kad izgube povjerenje sabsorske većine.

Ta dužnost nije bila baš tako lahka, te je i u samoj Englezkoj glasoviti povjestničar Macaulay još 1841. govoreći u doljnoj kući kao ministar dokazivao, da vlada nije dužna uvijek odstupiti, kad joj sabor odbije koju zakonsku osnovu, osim u slučaju, ako se radi o takvu zakonu, bez kojega se u obće ne bi moglo dalje vladati. Baš protivno. Čim vlada opazi, da u parlamentu nema više stalne većine za svoje osnove, zatraži razpust sabora, a ne dobije li na izborima većine, odstupi cielo ministarstvo još i prije, nego se parlamenat sastaje.

Razpust sabora pod parlamentarnom vladom. Kod nas na evropskom kopnu, a napose u srednjoj Evropi, dakle i u našoj monarkiji, smatra javno mnienie svaki razpust parlamenta neustavnim činom, pravim vladinim nasiljem, nekom vršću revolucije odozgo. A medjutim razpust sabora sam po sebi nije samo

zahtjev ustavnosti, nego je to baš nužna posljedica parlamentarizma. Samo tu treba dobro razlikovati ovo: Kad vlada dodje u sukob s parlamentom, t. j. kad s kojom svojom osnovom ostane u manjini, ili čim vidi, da u parlamentu nema više za svoju politiku većine, može odmah odstupiti. No po ustavnom, dapače po parlamentarnom shvaćanju, takva vlada ni u samoj Englezkoj ne odstupa, nego razpušta parlament, te onda sam narod ima da odluči između nje i stranke, s kojom je u sukobu. Tu se obično radi o takvoj stvari, koja živo zanima čitav narod, kao primjerice u Englezkoj o autonomiji Irske, ili o izbornoj reformi, a u novije doba o burskom ratu i o sporu između kućom lordova i kućom zastupnika, te u istinu svi izbornici mogu svjestno glasovati na ovu ili na onu stranu. Tako je u Velikoj Britaniji od god. 1867.—1892. vlada šest puta odstupila i to četiri puta istom onda, kad poslije raspusta sabora kod izbora nije dobila većine, nego se naprotiv izbornici velikom većinom izjaviše protiv njoj.

Tu je dakle jedna velika novost: Pod prvim parlamentarnim sistemom ne ruše se vlade više u saboru, nego na biralištu. Drugim riečima: Kako je prije odluka od kralja prešla na parlament, tako je sada od parlamenta prešla na sam narod.

Nego i tu valja odmah naglasiti, što je već

donekle spomenuto, da Englezi, dotično njihove vlade, traže raspust sabora samo u takvim slučajevima, kad dotično pitanje pobudjuje obći interes, jerbo je važno za čitav narod. Tako se postizava, da se u novije doba u Englezkoj kod izbora više ne glasuje za preobćenite programe, s kojima se lahko zavarava, niti za pojedine osobe, nego za koju određenu veliku reformu, ili protiv njoj. Izbori su dakle u neku ruku svoje vrsti referendum, samo mnogo širi, pa prema tomu i mnogo blagoslovniji, nego je to kod stegnutoga referenduma, na pr. u Švicarskoj.

Kad se ovako sukob između vlade i bivše parlamentarne većine iznese na biralište posve jasno i otvoreno, onda je posve naravski, da i odluka izbornika glasi čisto i bistro. Zato u Englezkoj ne treba nikada parlamenta razpuštati po dvaput zaredice, i kad bi to koja vlada učinila, bila bi to prava sablazan, koja bi se samoj takvoj vladi najljucé osvetila. Mi na evropskom kopnu razlikujemo se i u tome tako, da se i parlamentarne vlade, koje hoće, da budu jake, znadu unapred prietiti, da će parlament razpuštati tako dugo, dok na biralištu ne dobiju većinu.

Članovi vlade ujedno članovi parlamenta. Ovo je pravilo danas kao politička dogma u Englezkoj, a odtuda je prešlo i u kontinentalnu Evropu, naročito u Francezku. No ta ustavna dogma nije ni u samoj Englezkoj dugo

vremena bila utvrđena. Baš naprotiv: Parlamenat se bojao prisutnosti članova vlade u svojoj sredini, te je s velikim naporom i poslije duge borbe 1700. prihvatio zakon, po kojem ne smije biti članom doljnje kuće »nijedna osoba, koja ima od kralja bilo kakvu službu, plaću ili korist ili mirovinu«. ¹ Ali praktični Englezi zamietiše doskora opasnost ove odredbe, te već za par godina, kad je Vilim III. Osvojitelj sastavio ministarstvo od prvaka većine, uvidješe sve prednosti takve parlamentarne vlade. I tako već 1707. promieniše spomenuti zakon od 1700. tako, da je svaki zastupnik, postavši ministrom, izgubio svoj zastupnički mandat i da se ponovno morao dati birati. Ovu ustanovu poprimiše većim dielom moderni ustavi, premda, kako to i Esmein naglasuje, »nije sama po sebi opravdana, jer se pod parlamentarnom vladom poziv kojega zastupnika u ministarstvo, dotično njegov dolazak na vladu ne može nikako smatrati kao pokušaj korupcije sa strane nosioca eksekutivne vlasti«. ² Istina, da se to parlamentarno pravilo nastoji opravdati i ovim razlaganjem: Izbornici su izabrali svoga zastupnika kao posve slobodna i nezavisna čovjeka, koji će sve vrijeme moći posvetiti obrani i zastupanju njihovih interesa; sad,

¹ Vidi Esmein, str. 149.

² Netom spomenuto djelo, str. 151. Zanimiva je još u istom djelu opazka 3. na str. 150. i opazka 2. na str. 151.

kada je njihov zastupnik preuzeo breme i odgovornost vlade, možda ga više ne bi birali. No ovo se razlaganje ne može nipošto usvojiti već zato, jerbo zastupnik mora braniti interese ciele države i svega naroda, a ne tek pojedinoga izbornoga kotara, te će sveukupne ove interese kao član parlamentarne vlade moći svakako bolje zastupati i braniti, nego da ostane jednostavni zastupnik. Uvidjaju to naravski i Englezi, te je već i u englezkom parlamentu bilo više predloga, da se to pravilo kao zastarjelo ukine. Do sada nije doduše još nijedanput taj predlog prihvaćeni ali je god. 1867. spomenuto pravilo promienjeno tako, da zastupnici, koji postanu ministri, i koji su ponovno izabrani, a onda promiene ministarsku listnicu, ne moraju kod svake te promjene ponovno na biralište.

Premda su na evropskom kontinentu primili ovo englezko pravilo tako, da ga se sada i u Austriji žilavo drže, ipak nisu dosljedni u tom kao Englezi, koji članovima vlade, ako nisu zastupnici, ne dozvoljavaju ni doći u parlamenat, a kamo li u njem govoriti. Kod nas u banskoj Hrvatskoj ima naročito ban to izrično pravo da bez obzira na to, je li, nije li član sabora, može u svako doba uzeti rieč, osim tečajem kojega zastupničkoga govora. Ban Tomašić tvrdio je dapače u jednoj konferenciji saborske većine, da mu kao banu ne treba predsjednika ni molit,

za rieč, nego jednostavno sa svoga mjesta ustati. No ovo banovo pravo svakako je posebna prerogativa banske časti i vlasti, koja se ni po svom historijskom razvoju, ni po svom vanrednom autoritetu medju hrvatskim narodom ne može nipošto prisposodobiti časti i vlasti kojega mu drago modernoga ministra.

Sve to veća prevlast doljnje kuće nad gornjom. O tom je već bilo obćenito govora, a ovdje treba osobito iztaknuti, da se pod vladom saborske većine misli zapravo na vladu većine u zastupničkoj kući. Izprvice nije bilo tako, nego baš protivno: u domovini parlamentarnoga sistema, u Englezkoj, sastavljala su se ministarstva prema većini u kući lordova. Dapače i onda, kad je već doljna kuća koncem XVII. stoljeća počela prevladati nad gornjom kućom i kad je stekla nepobitno prvenstvo i gotovo izključivu vlast nad dozvolom poreza i proračuna, vladali su još uvijek lordovi i onda, kad su bili prisiljeni, da radi spomenute prevlasti doljnje kuće u financijskim stvarima prime u vladu i po više članova doljnje kuće.

Poglaviti razlog, radi kojega se parlamentarna vlada tako dugo sastavljala iz većine gornje kuće, bio je naročito u tom, što su lordovi kao veliki, posjednici imali u rukama svu upravu i sav lokalni upliv tako, te su zapravo oni birali većinu zastupničke kuće, koju su neki pisci još 1823.

bez okolišanja nazivali samo jednim odjelkom kuće lordova. To je bilo i naravski sve do prve izborne reforme 1832. već zato, što su mnogi izborni kotari, njih preko 150, imali tako malen broj izbornika, da je vlada zastupnike u njima jednostavno imenovala. Osim toga bili su lordovi najobrazovaniji, najneodvisniji i najrodoljubiviji stalež, a niti štampa, niti javno mnijenje ne imadjaše još ni izdaleka one snage kao danas, te im ne mogaše biti nikakva protuteža.

Spomenutom izbornom reformom od 1832. stvar se do temelja promienila, a novi razvoj dovršio se pod uplivom ove ideje: Istina, sa zakonskoga gledišta ima cjelokupni parlamenat, tj. gornja i doljnja kuća zajedno, absolutno vrhovništvo nad britanskim carstvom. Ali posebno političko vrhovništvo, koje valja lučiti od vrhovništva zakonskoga, samo je u izbornicima kao u jednoj cjelini. Cjelokupni sbor izbornika pravi je suveren.¹

Premda u Englezkoj nisu poput Franceza teorije o narodnom vrhovništvu uzeli za temelj svomu ustavu, ipak je spomenuti nazor, a još više neodoljiv upliv organizovanih izbornika sve to više davao doljnjoj kući nove snage, dok se uloge nisu podpuo promienile, te već dobrih

¹ Vidi Esmein, spom. djelo str. 155. opazka prva; citovano prema djelu Sidneya Lova: Ograničenje demokracije i suvereni narod, str. 172.

50 godina ima u Englezkoj vlada, proti kojima je ogromna većina lordova, pa im to ipak ne daje nesavladivih zapreka. Što je glavno, ova se činjenica smatra u Englezkoj samo kao potvrda novoga ustavnoga aksioma, što ga je i konservativni lord Salisbury dne 8. kolovoza 1892. ovako definovao: »Prema našem ustavu ima sabor občina (doljnja kuća) izključivo pravo odrediti one osobe, koje će preuzeti vladu. Ali kad su te osobe jedanput izabrane, ... tada prestaje izključivo pravo sabora občina, te je u svem, osim u financijskim zakonima, pravo gornje kuće jednako zakonodavnomu pravu kuće zastupničke.«¹

Što je najzanimivije, kazao je ovo lord Salisbury kao prvi ministar u samoj gornjoj kući.

Prema englezkomu primjeru ravnaju se u glavnom i parlamenti na evropskom kopnu. Tako je i u našoj monarkiji. I naša hrvatska vlada i vlada ugarska i vlada austrijska dužna je po ustavu imati za se većinu narodnih zastupnika. Zakonodavna vlast gornje kuće, dotično kod nas virilnih članova sabora, time se pravno ne umanjuje, ali faktično steže tako, da u Austriji i u Ugarskoj gornja kuća prihvaćene zakonske osnove u doljnoj kući redovito jednostavno odglasuje, a kod nas u Hrvatskoj drže se na strani od sabora i oni virilni članovi, — biskupi i vladike — koji predstavljaju

¹ Esmein, isto djelo, str. 157., citovano prema dnevniku Dailly News od 9. kolovoza 1892. str. 3.

najvažniji elemenat svekolike naše civilizacije, naime crkvene organizacije, katoličku i pravoslavnu.

Sve to neodvisnije od englezkoga upliva razvija se parlamentarni sistem u Franczkoj, gdje znatno odlučuje i senat, dakle gornja kuća, pri sastavu nove vlade. To se pokazalo naročito početkom studenoga 1910., kad je ministar predsjednik sasvim preudesio svoj kabinet. No u samoj stvari nije ni ovo u opreci s englezkim shvaćanjem, nego ga naprotiv potvrđuju, jer franczki senat potječe takodjer iz sbara izbornika, ako se i ne bira sveobćim izbornim pravom.

Bitno obilježje parlamentarne vlade. Iz svega ovoga vidimo, da je prava vlast, kojom se rješavaju dnevni javni poslovi, po parlamentarnom sistemu od krune prešla na ministarstvo, za kojim stoji većina zastupnika. Zato je posve naravski, što Englezi smatraju ovakvu vladu glavnim organom suverenosti, te jedan od njihovih državoslovaca piše o tom ovako: »Kabinet zapravo ravna, barem što se tiče svjetovnih poslova, onu neizmjernu silu, koju pravnici nazivlju državnim vrhovničtvom ... Naravski, da je njegova vlast kao i svaka ljudska moć ograničena time, što čovjek uobće može, ali drugih granica nema. Tu sad treba primjetiti, da ministarsko vieće radi bez ikakvih formalnosti, bez javnosti, bez ikakvih stalnih pravila za svoj postupak. Njekoliko gospode sastane se od vremena do vremena i

odlučuje o sudbini toga golemoga i zamršenoga organizma, što ga zovemo britanskom državom sa stotinama milijuna njezinih stanovnika. Nema sumnje, da nekoje njihove odluke mora zatim odobriti parlament posebnim zakonima; no ako ministarstvo, kako se to predmnjeva, predstavlja većinu parlamenta, to se ti zakoni vrlo lahko prihvaćaju. Istina, da se proti vladinoj upravi možeš prizvati na sud; ali isti sudovi, ako je to potrebno, mogu se zakonima svesti na jednodušnost. Isto tako može ministarstvo u teoriji, a kad bi došlo do gusta, možda i u praksi, s pomoću zakona, stvorenih u parlamentu, skršiti opoziciju crkve, kad bi se na pr. provelo, da će se jedan dio one svote, koja se u Englezkoj plaća kao desetina, upotrebiti za državne izdatke. Nema sumnje, da ministarstvo vazda sve to radi na svoju odgovornost; njegov je autoritet samo moralan, a nije nipošto fizički. Ali velika njegova prednost jest u tom, da bi u času kakve strašne narodne krize, naravski uz dovoljnu odlučnost svih svojih članova, moglo pokrenuti sve spavajuće sile u državi; moglo bi na pr. dići na oružje pet milijuna ljudi i na jedan šterling dohodka od krunskih dobara nametnuti dohodarinu po 15 šilinga. Ministarstvo bi to moglo učiniti s vanrednom brzinom, naravski samo onda, ako bi uza se imalo upravo jednodušno javno mnjenje, jerbo koliko god je njegova vlast u

skladu s javnim mnijenjem neizmijerna, toliko je ta ista vlast proti javnomu mnjenju relativno malena. To je možda najveća pohvala, što se može dati organu koje mu drago vlade u očima svih onih, koji se drže stare rečenice: Glas naroda, glas Božji, i možda mi Englezi moramo više zahvaliti ovakvoj kabinetskoj vladi, nego li vrhovničtvu parlamenta za onu prednost, koju je Bryce sretno nazvao gibkošću našega ustava.¹

Vidimo dakle iz ove slike dvostruko bitno obilježje parlamentarne vlade: da vlada nije vezana ničim drugim, nego narodnim interesom i da nema s ničim toliko računati, koliko s javnim mnijenjem. Iz toga jasno sledi i to, da su za takvu vladu u skladu s onim, što je do sada već kazano, potrebna ova dva predujeta: temeljito obrazovana, pa makar i malobrojna politička elita i jako organizovane stranke prosviećenih i politički zrelih pristaša. I zato se eto ovakva istodobno strahovito jaka, rekao bih absolutistička vlada, i vlada istodobno posve narodna, ne da prenieti time, da se prevedu englezki ili belgijski ustav, pa ovaj ili onaj izborni red, nego tu treba prije svega dugogodišnjega rada i medju inteligencijom, da se ovakva mala četa pravih političara u istinu stvori, a još više medju narodom, da političkim strankama bude jedini njihov temelj i sva njihova

¹ Esmein, spom. djelo str. 171—172, citovano prema djelu Engleza Jenksa: *Parlamentarna Englezka*, str. 409.

snaga u umnoj i kritičnoj sposobnosti, t. j. u političkoj zrelosti njihovih pristaša.

Ova tiesna sveza medju parlamentarnom vladom i javnim mienjem očituje se naročito u tome, što parlamentarnoj vladi pristaje neosporivo ustavno pravo, da razpusti parlament u slučaju, kad u njem izgubi većinu. Radi toga se parlamentarna vlada zove još i vladom javnoga mnienja.

Vladareva prava pod parlamentarnim sistemom. Obično se misli, da uz ovakvu vladu javnoga mnienja vladaru ne preostaje zapravo nikakva vlast, nego samo vladarska čast. I u istinu znameniti francezki državnik Thiers shvaćao je od prilike tako parlamentarni sistem, kad je izrekao glasovitu svoju formulu: Kralj kraljuje, ali ne vlada. Medjutim umni savremenik Thiersov, poznatiji kao povjestničar nego kao političar, Guizot, priznaje i ustavnomu vladaru pravo, da aktivno i realno sudjeluje na vladi. Priznaje mu dakle pravo, da nastoji oživotvoriti svoje osobne ideje, no samo uz ova dva uvjeta: da nadje ministarstvo, koje će preuzeti odgovornost za provedbu tih ideja i koje će, provodeći ih, bilo sačuvati, bilo stvoriti parlamentarnu većinu. Glavna je stvar, da to ministarstvo ne dozvoli nikada ni spomenuti kraljeve osobe, a kamo li o njoj razpravljati, nego da za sve čine i osnove vladareve samo preuzme pred parlamentom i pred javnim mienjem podpunu odgovornost.

U ostalom odmah poslie Napolenova pada, a poslie obnovljene monarkije, ali na ustavnom temelju, napisao je glasoviti Chateaubriand (1816.) u djelu o monarkiji: »Ustavna vlada ne radi ništa po direktnoj vladarevoj volji, te je svaki vladin čin djelo ministarstva, dapače i sve ono, što se radi izričito u kraljevo ime i s kraljevim podpisom, kao što su zakonske osnove, kraljevske naredbe, imenovanja it.d. ... Što dakle radi kralj u svom ministarskom vieću? Kralj sudi, ali ne sili na ništa svoga ministarstva. Ako ministar posluša nalog kraljev, stalan je, da će učiniti izvrstnu stvar i da će dobiti za to obćenitu privolu; ako ministar ne posluša, nego ostane kod svoga mnienja, pozivajući se na svoju odgovornost, kralj od njega ne traži ništa: ministar radi, učini pogriješku i pada; kralj mienja svoje ministarstvo... Odreći se većine u parlamentu, to je isto, kao da hoćeš hodati bez nogu i letjeti bez krila... Parlament se ne smije nikada miešati u samu upravu i ne smije nikada stavljati kojekakvih zahtjeva, koji mogu vladu uznemiriti; zastupnici ne će nikada ministara dovesti do toga, da se kompromituju, ako su ministri u istinu ono, što moraju biti, t. j. zapravo gospodari parlamenta, a izvana njegovi sluge.«¹

¹ Esmein, spom. djelo, str. 180—181.; cit. prema Chateaubriand-u De la monarchie selon la Charte, II. izdanje, str. 4—19.

Kao u svem javnom životu, tako su Englezi i ovdje riješili stvar praksom, a onda su na temelju prakse izrekli kao sunce jasnu teoriju. Englezi naime pitaju: Može li vladar uz parlamentarnu vladu imati pravo, da toj vladi, ako je izgubila većinu, uzkrati raspust sabora, ili da tu vladu i u tom slučaju, kad je dobila većinu, odпусти. I bez duge razprave priznavaju Englezi to pravo ne samo svomu kralju, nego i kraljevim guvernerima u svim onim kolonijama, koje imaju ustavni, dotično parlamentarni sistem, ali naravski vazda pod tim uvjetom, da kralj, dotično guverner nadje ministarstvo, koje će za takvu odluku preuzeti odgovornost. Drugim riečima: Vladar može biti uvjeren, da ministarstvo, koje ima većinu u parlamentu, nema većine u narodu, pa mu zato ne predaje vlade.

O tom znamenitom pitanju izjavio se najjasnije već spomenuti englezki konzervativni državnik, grof Salisbury, kad je u englezkoj gornjoj kući dne 25. siečnja progovorio ovako:

»Položaj ustavnoga vladara nije lahak. Njemu valja dovesti u sklad dužnosti, koje su na prvi pogled oprečne, valja mu pristati na mnoge stvari, koje nisu vazda ugodne. Ali ona (kraljica Viktorija) čudnom je nekom snagom znala, da se u jednu ruku do najmanje sitnice drži u granicama svoga djelovanja kao ustavna vladarica i da u drugu ruku vrši jak i neprestan upliv koli na akciju

ministara, toli na tečaj zakonodavstva i vlade, upliv, koji je za svakoga očit. Ona je bila sposobna, da pristane na neke stvari, kojih možda nije podpuno odobravalala, ali je držala, da ih je prema svomu položaju dužna prihvatiti. Ona je vazda vodila strogi nadzor nad javnim poslovima, izražujući svojim ministrima otvoreno svoje mnijenje i upozorujući ih na pogibelj, kad bi ju gdje opazila. I za stalno je na mnoge od nas silno djelovala dubokim svojim shvaćanjem, rekao bih gotovo nadahnućem, s kojim je vidjela opasnost, što nam je prietila od koraka, za koji smo mi držali, da se može lako učiniti. Ona je ostavila u duši mojoj i u dušama našim uvjerenje, da je vazda bilo opasno, nepopustljivo od nje zahtijevati takvu odredbu, s kojom ona nije bila podpuno sporazumna i ne ulazeći u potankosti, mogu reći, da za duga njezina vladanja nijedan ministar nije prešao preko njezina mišljenja... Nikada se nije držala tvrdoglavo svojih osnova, nego je naprotiv do kraja popuštala i svu svoju pažnju obraćala na to, da ne žaleći nikakva truda, ... olakša svojim savjetnicima zadaću vladati na taj težki način.«¹

Iz toga jasno vidimo, da je ustavni vladar zapravo samo savjetnik svojih ministara, premda je sa strogo pravnoga gledišta baš protivno, t. j. oni su samo njegvi savjetnici. Po takvom sistemu

¹ Esmein, spom. djelo, str. 173—174.

odlučuje najviše sama vladareva osobnost, pa smo zato vidjeli i doživjeli, da je primjerice englezki kralj Edvard VII. bio malo pomalo skupio u svojim rukama sve niti englezke vanjske politike.

Posve je dakle krivo mišljenje, da pod ustavnom vladom u obće, a pod parlamentarnom vladom napose, vladar mora biti samo dekorativna osoba. Baš naprotiv, spomenuta dva primjera nepobitno dokazuju, da je pod tim modernim sistemom starodrevna monarhijska vlast dobila novi ugled i nove izvore snage.

III.

Odgovornost vlade u banskoj Hrvatskoj.

Zakon o ustrojstvu hrvatske autonomne vlade. Hrvatsko-ugarska nagodba sankcionirana je dne 8. studenoga 1868., a proglašena u hrvatskom saboru dne 18. studenoga iste godine. Na temelju toga zakonskoga članka I. od god. 1868. stvorio je naš sabor zakonski članak II. od god. 1869. ob ustrojstvu autonomne hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade. Taj zakonski članak sankcioniran je dne 20. travnja 1869. Prema paragrafu 2. »u djelokrug zemaljske vlade spadaju svi poslovi pomenutih kraljevina, koji nisu izrikom nagodbenim zakonom u 1. paragrafu navedenim, doznačeni području zajedničkoga ministarstva ugarsko-hrvatsko-slavonsko-dalmatinskoga«. Prema paragrafu 3. istoga toga

zakona »u svih poslovih, naznačenih u predidućem paragrafu 2. izvršuje Njegovo ces. i kralj. apoštolsko Veličanstvo vlast eksekutivnu putem odgovorne zemaljske vlade«.

Iz ovih dviju ustanova jasno sledi, da je hrvatska autonomna vlada u istinu kraljevska, a da nije možda samo ekspoziura bilo vlade ugarske, bilo vlade zajedničke. Sledi nadalje, da sve ono, što nagodbom nije izrično pridržano za zajedničku vladu u Pešti, spada na utonomnu vladu hrvatsku, koja time ponovno dobiva obilježje vlade zemaljske ili državne, baš kao što je njezin temelj nagodba po svojoj bitnosti strogo državopravni ugovor.

Prema §. 5. istoga zakona »na čelu zemaljske vlade stoji ban«, a taj je prema § 50. hrvatsko-ugarske nagodbe »odgovoran hrvatskomu saboru«. No ta odgovornost banova nije izrečena samo ovako načelno, nego je i posebice uređjena do svih potankosti tako, te je time ujedno nesumnjivo utvrđen ustavni karakter hrvatske autonomne vlade, a po svojim posljedicama i njezino obilježje parlamentarno.

Zakon ob odgovornosti bana i odjelnih predstojnika zemaljske vlade. Taj je zakon stvoren za vlade bana Mažuranića dne 10. siečnja 1874. Cilim svojim duhom i svim svojim ustanovama ovo je upravo temelj novoga hrvatskoga ustava, te istom njime

hrvatska državopravna autonomija dobiva svoju sankciju, a iza proširenoga izbornoga prava i svoju najjaču garanciju.

Ovaj zakon strogo luči kaznenu i imovinsku odgovornost banovu, dotično vladinu, od odgovornosti političke. U § 4. određuje se naime, da se kažnjivi čini bana, dotično odjelnih predstojnika, imadu progoniti i kazniti pred redovitim kaznenim sudom, a § 5. određuje, da se »odštetne tražbine budi zemlje, budi privatne koje osobe, nastavše s povrede dužnosti, koje je povrede pronadjen krivcem ban, dotično odjelni predstojnik, imadu razpraviti pred sudom redovitim«.

U ostalom i bez svih tih ustanova sam § 1. zakona od 10. siečnja 1874. jasno i nesumnjivo ustanovljuje političku odgovornost banovu kad kaže:

»Sabor može bana odnosno njegova zamjenika pozvati na odgovornost, dotično optužiti ga za svaki njegov čin i propust, kojim hotimice bude teško povriedjen temeljni koji zakon državni, . . . a tako i za svaki njegov čin ili propust, kojim bude hotimice nanešen uštrb težak ili pogibelj teška zakonitoj državopravnoj samostalnosti kraljevine Hrvatske i Slavonije . . .« Posvema je dakle krivo mišljenje magjarskih političara, koji svi složno bez iznimke tvrde, da je ban politički odgovoran samo ugarskoj vladi, a hrvatski sabor da ga može pozvati na odgovornost tek radi čina kažnjivih i radi imovinske odštete.

Čisto političko obilježje banove odgovornosti jasno je i iz daljnjih ustanova ovoga zakona. Sve te ustanove imadu poglavito troju svrhu: da sud, pred koji će doći ban ili koji drugi član vlade, bude jednako neodvisan i od vladinoga pritiska i od političkih strasti, da se postupak odviše ne otegne i da se nijednim načinom ne osujeti. Zato se kraljevinski sud, pred koji ima doći ovakav optuženik, sastoji od dvanaest najviših sudaca i od dvanaest zakonu vještih »hrvatsko-slavonskih državljana«, koji nisu članovi sabora, ali tako, da optužba i obrana može izključiti po šestoricu, medju njima i samoga predsjednika, koji je onda izmedju preostale dvanaestorice. Zato predsjednik sabora ima predlog o optužbi staviti na dnevni red za tri dana, a sav sudbeni postupak imade se izvršiti najdulje za šest mjeseci. Zato se postupak prema §. 34. ne obustavlja ni odgodom, ni zaključkom, dapače ni razpustom sabora, a niti izminućem saborske periode.

Još je važno iztaknuti, da se svi članovi kraljevinskoga suda imadu pismenom prisegom obvezati, da će sve »odnošaje učina i prava brižno izpitati, ter da će izreći sud, sliedeći jedino savjestno osvjedočenje svoje o tom, što je pravo.«

Ako je ban ili član vlade u službi, glasi osuda na svrgnuće sa službe, ili na odpust iz službe; ako nije u službi, onda se može osuditi na gubitak prava na ikakvu državnu službu.

Da optužba ne bude sredstvom političke osvete, traži se prije svega, da ju predloži dvadeset članova sabora i da uz nju pristanu tri četvrtine saborskih članova, kojih mora biti dva puta toliko prisutno, nego inače, dakle po današnjem poslovniku 70.

Ustavne posljedice banove odgovornosti. S obzirom na današnji broj saborskih članova i na razmjer Srba prema Hrvatima ne može se nijedan ban staviti pod optužbu, ako na to ne pristane i nekoliko Srba. Već s toga razloga nema ovaj zakon velike praktične vrijednosti u tom smislu, da bi ban zbilja mogao lahko doći pod optužbu; ali zato ima veliku praktičnu vrijednost sa stanovišta ustavno-političkoga. Tim je zakonom naime, kako je već spomenuto, utvrđen ustavni temelj hrvatske autonomne vlade, koja prema njemu mora bezuvjetno imati za se jaku većinu u saboru, a prema duhu samoga zakona i bez obzira na ostalo naše ustavno pravo i ustavne običaje nepobitno je, da ban mora biti prvak ili vodja većine.

Tako je u istinu, od kada je nagodba, u Hrvatskoj redovito i bilo. Prvi nagodbeni ban, barun Levin Rauch, bio je jedan između prvaka stare unionističke stranke. Drugi ban Ivan Mažuranić bio je glavni politički prvak narodne preporodne stranke; ban grof Khuen Hedervary vladao je blizu 20 godina, iztičući čestoputa i

odviše, da je kao glavar zemlje ujedno vodja saborske većine. Istina je, da je poradi staroga izbornoga reda i poradi nasilne vladine prakse kod izbora, o kojoj je već bilo govora, glavar zemlje bio i gospodar, a ne samo vodja saborske većine. Ali je nepobitna činjenica i to, da je njegov nasljednik, inače njegov prijatelj i pouzdanik, grof Teodor Pejačević, svoju vladu upravo parlamentarizirao, t. j. za sva tri odjelna predstojnika predložio kralju tri prvaka hrvatsko-srbske koalicije, uza sve to što je u to doba imala samo relativnu većinu. Napokon je ban Tomašić i u saboru i izvan sabora ponovno naglasio, da se banske časti primio istom onda, kad se sporazumio s hrvatsko-srbskom koalicijom kao sa saborskom većinom i kad si je osigurao njezinu podporu. Ban Tomašić nije doduše posve parlamentarizirao svoje vlade, te je samo podban i predstojnika za bogoštovje i nastavu dao izabrati i uvesti u redove većine, no u jednu ruku radi trećega neparlamentarnoga člana vlade došlo je doskora i do raspusta sabora, a u drugu ruku nije taj član vlade ostao na svom mjestu zato, da se možda prkosi parlamentarnom principu, nego su tu odlučili oni razlozi, na koje se i hrvatska autonomna vlada morala bezuvjetno obazrijeti s obzirom na to, što je Hrvatska sastavni dio carevine, u kojoj nema i ne može imati posebne svoje vanjske politike,

Medjutim kod izbora, koji su nastali radi ovoga sukoba, kandidovao je i sam ban Tomašić s naročitom izjavom, da to čini po parlamentarnom običaju, a osim toga odmah poslie dovršenih izbora, kod kojih dva člana nisu prošla, bilo je stalno, da će tu dvojicu na vladi zamieniti prvaci saborske većine, čim se takva većina ustali i s banom, kao s glavom vlade sporazumije. Jedan je član vlade, predstojnik za pravosudje, skoro poslie izbora u istinu i odstupio.

I tako je uz sve naše neprilike i uza svu političku nespremnost mnogih naših rodoljuba Hrvatska ipak stupila među države ne samo s ustavnom, nego i s parlamentarnom vladom, te je s toga stanovišta došla u red modernih kulturnih naroda.

IV.

Prigovori proti parlamentarizmu.

O b č e n i t i p r i g o v o r i. Koncem prošloga stoljeća bilo je svom zapadnom Evropom avladalo veliko nezadovoljstvo s ustavnim, a napose s parlamentarnim sistemom. Razlogom tomu bile su razne nepodobštine u Francezkoj, poglavito pustolovina generala Boulangera, zatim panamska i Dreyfusova afera. Sličnih nepodobština bilo je i u Italiji pod dugogodišnjom vladom neskrupuloznoga Sicilijanca Crispi-a, a vršak nezadovoljstva, pa i ogorčenja nastao je poradi

divljačkih prizora, koji se odigraše redom gotovo u svim parlamentima evropskim. U to doba pojavise se mnogobrojni članci i brošure o krizi parlamentarizma, te se čulo dosta glasova, koji navieštahu pad i same ustavnosti u Evropi. U prvih deset godina dvadesetoga stoljeća ta se stvar znatno popravila. Istina, da je žestoka, pa i divljačka obštrukcija postala redovitom goščom koli u velikim parlamentima, toli u malim saborima; istina, da su stranačke izborne borbe bez obzira na vladin pritisak i nasilja dovele u mnogim evropskim zemljama do krvavih izbora; napokon je u nekim parlamentima njihova nesposobnost za rad postala upravo poslovičnom. Uza sve to područje ustavnosti evropske razširilo se na Rusiju, na Tursku i na Crnu goru, te danas u Evropi kao i u Americi nema više niti jedne jedine neustavne države. Prigovori proti ustavnosti, a napose proti parlamentarnomu sistemu čuju se ipak sveudilj i to i u samoj domovini parlamentarizma, u Englezkoj, gdje o tom predmetu postoji čitava literatura.

Parlamentarizma nema bez stranačke groznice. Ovo je prvi i najvažniji prigovor, a iznio ga je naročito englezki publicista Leonard Courtney i to po prilici ovako: Život pojedinoga čovjeka to je zdraviji i srećniji, što je sredjeniji, t. j. što je manje u njem naglih skokova iz nerada u rad, iz mira u akciju. To

bi isto moralo vriediti i za život celoga naroda. Medjutim pod parlamentarnim sistemom iliti pod stranačkom vladom to nije tako. Stranke se ne-milosrdno pobijaju, a ona, koja dodje na vladu, priklanja se odmah k onom programu, kojega se drži opozicija: Liberalci vladaju konservativno, a konservativci liberalno. Kad je koja stranka na vladi, onda naime najbolje uvidja, da život narodni ne podnosi skrajnosti, nego da ide srednjim putem, pa se onda i vladajuća stranka toga drži. Ali toga bi se trebalo držati i u samoj stranačkoj organizaciji, pa onda ne bi bilo tih raznih prelaza i trzavica. Vlada ne bi smjela prelaziti iz ruku jedne stranke u ruke stranci sasvim oprečnoj, nego bi vladajuća stranka imala malo pomalo pribirati sve narodne elemente tako, da bi vlada u istinu bila narodna i po svom sastava i po svom djelovanju, a ne samo možda po svom imenu.¹

I drugi englezki publiciste iztiču ovaj pri-govor i to poglavito uz dodatak, da je doduše svaki Englez u jednoj stranci, ali da je strančar-stvo već svima dodijalo tako, kao nekoč vojvodi Marlboroughu, koji bi pod konac svoga života znao kazati, da si ne želi ništa, nego živjeti u zemlji, gdje se ne zna za prokleta imena whiga i tory-a. Ti isti kritičari nastavljaju, da je u Englezkoj doduše svatko pripravan za svoju

¹ Esmein, str. 197—198., cit. prema djelu Leonarda Courtney-a: Budućnost englezkoga ustava str. 141—142.

stranku i umrieti, ali da će ipak najviše odobra-vanja na kojoj ozbiljnoj skupštini naći izjava: Gospodo, ja ne ću govoriti s gledišta stranačkoga, niti u interesu ikoje stranke.

Ako je tomu tako u Englezkoj, onda je još očitije, da je stranačka groznica neprilična, pa i opasna u zemljama, gdje se u toj groznici doga-djaju razna nasilja, pa i zločinstva. Pa ipak ni u tom najgorem slučaju stranačkih sukoba nema druge pomoći, nego da ponovimo duboke i umne rieči, što ih je izrekao nepomirljivi protivnik francezke revolucije, glasoviti englezki povjestničar Burke: Bile stranke kakve mu drago i radile što mu grago, ako su samo jake i organizovane, pa prema tomu sviestne i moralno odgovorne, uvijek su bolje, nego ta prašina raztepenih pojedinaca, koji nisu za ništa.

Parlamentarizam predpostavlja samo dvie jake stranke, a to je nemo-guće. Političari s evropskoga kopna do nedavna su zavidnim okom gledali na Englezku, kako se tu na vladi pravilno izmjenjuju liberalni wgihi s konservativnim tory-ma, ali u zadnjih desetak godina mnogi si političari s kopna taru zado-voljno ruke, videći, da i u Englezkoj već nestaje te podjele, te i tamo dolaze na vladu jedino stranačke koalicije. Liberalna stranka pocijepala se naime najprije radi irske autonomije, a onda radi južno-afričkoga rata protiv Boera. Irski naciona-

listi sa svojom posebnom organizacijom i sa svojih stotinu zastupnika dobili su radi te razcjepkanosti tako odlučni upliv, da su postali jezičac na vagi izmedju obiju velikih historijskih stranaka. Uz to je kod izbora 1910. posebna radnička stranka po dva puta osvojila preko 40 mandata, a to je pri spomenutoj razcjepkanosti opet novi odlučni politički faktor

U kopненоj Evropi prilike su se odavna već tako razvile, da su u svim velikim parlamentima na vladi stranačke koalicije. Vriedi to napose za Francezku, za Njemačku i za Austriju, a u najnovije doba tako je i u Hrvatskoj i u Ugarskoj.

Ali baš mi u Hrvatskoj gledamo na svoje oči, da je s ovom stranačkom razcjepkanošću došla k nama ne samo ustavnost, nego da se počima kod nas uvoditi i parlamentarni sistem.

Razlog je tomu posve jednostavan: Dok je na vladi bila porazna većina bivše narodne stranke, a u opoziciji slaba ili sasvim neznatna manjina, nisu vladinovi medju narodom ništa radili, jer im toga nije trebalo, a opozicija je držala svaki rad u narodu bezuspješnim. Zato je kao obilježje državopravnoga radikalizma svekolike naše tobože jedino rodoljubne politike postalo načelo: čekati. Uzalud nam sva povjest i svakidašnje izkustvo pokazuje, da pravo nigdje samo od sebe ne nastaje, da se za pravo treba isto tako boriti kao i za koru kruha, ili kulturnije rečeno, da prava

kao i kruha imadu samo oni, koji rade. U politici raditi znači neprestano biti u doticaju s narodom, znači sav narod ili bar čitavi izbornički sbor živo zainteresovati za svako važnije pitanje, znači i živom i pisanom riečju stvoriti u narodu neprekidnu struju, od koje se onda stvara i politička sviest kao narodno svjetlo i politička snaga kao poluga državnoga stroja.

Kad sve ovo uvažimo, onda ćemo istom pravo ocieniti svu blagotvornost tolikih naših političkih stranaka i strančica, kojima je i sam obstanak nemoguć, ako i najmanja od njih ne radi medju narodom u jednoj godini desetputa više, nego su prije radile i saborska većina i opozicija kroz čitavu saborsku periodu. Tu će biti dosta spomenuti samo to, da su prije čitave godine prolazile bez i jednoga sastanka i skupštine, a danas ih svake nedjelje n. pr. seljačka stranka i u neizborno vrieme drži i po desetak; prije ni saborska većina ni opozicija nije imala nijednoga pučkoga lista, danas desetak pučkih listova ima do 30 tisuća predplatnika, a za stalno dva i tri puta više čitatelja.

Osim svega toga baš je Hrvatska primjer, da stranačka razcjepkanost vodi do onakvoga vladinoga sistema, kakvoga želi Englez Courtney, do sistema, koji malo pomalo prikuplja sve stranke, dok ne postane pravom narodnom vladom.

U jednom je slučaju stranačka razcjepkanost vrlo opasna, a može narod i upropastiti. To je onda, kad malen narod, kakav smo mi Hrvati, dodje u oštru opreku sa svim svojim susjedima i kad se poradi historijskih uzroka nadje u takvom državnom sklopu, u kojem najjači politički faktori ne samo ne pospješuju, nego i spriječavaju gospodarski, kulturni, a pogotovo politički njegov razvoj i napredak. Ako u takvom slučaju stranke nemaju barem nekih zajedničkih temelja i ciljeva, radi kojih se u odlučnom času nadju zajedno i bez svakoga posebnoga sporazuma, onda to nije strančarstvo, nego je to takvo razsulo, dotično takva nesposobnost narodnih prvaka i predstavnika, kakvom su koncem osamnaestoga stoljeća razne skupine poljskoga plemstva prouzročile diobu i pad države Poljske.

Pod parlamentarnom vladom eksekutiva je nemoćna. Ovakvo prigovaraju vladi naročito u Francezkoj i to s ovoga razloga: Uvričio se običaj, da pojedini zastupnici neprestance posreduju kod raznih imenovanja i protiv raznih upravnih odredaba i to čak kod samoga dotičnoga ministra. Najviše rade tako članovi većine, koji drže, da imaju na to neko pravo, a njihovi izbornici zahtievaju to kao njihovu zastupničku dužnost. Na taj način, glasi dalje prigovor, ne samo da legislativa prekoračuje svoj djelokrug i ne samo da na svakom koraku smeta

eksekutivi, nego se ovako podkapa i sam temelj reprezentativnoga sistema, jer ovakav zastupnik nije više predstavnik jednoga izbornoga kotara, nego zastupnik, pa i mešetar pojedinih ličnih interesa i tu se dakle ruši sama osnovka narodnoga predstavnitva, skupnost naime svih velikih narodnih, dotično državnih interesa, na koje misli još jedino vlada, a ta vlada ne može za njih ništa uraditi, ako hoće da sačuva svoju većinu u parlamentu.

Od svih prigovora ovaj je najozbiljniji i najstrašniji, jer je najistinitiji. Ali ovakovo posredovanje narodnih zastupnika, dotično njihovo uplitanje u samo vladanje nije nipošto posljedica samoga parlamentarizma, jer toga istoga ima i ondje, gdje ne vlada saborska većina. Moglo bi se dakle reći jedino to, da je ovo posljedica same ustavnosti, ali srećom nije ni tako. Baš naprotiv ovo je posljedica neustavnoga shvaćanja i političke neupućenosti u narodu, koji misli, da ni do svoga prava ne može doći ravnim putem, a od toga je samo jedan korak do zablude, da se tim istim krivudastim putem, osobito pod cimerom narodnih zastupnika, dadu postići i takve stvari, koje se inače ne bi smjele ni spominjati.

Ova vrst korupcije kao korupcija u obće ne da se dakle odstraniti povratkom k neustavnosti, nego jedino dosljednom provedbom ustavnosti, t. j. izravnom političkom uputom svoga naroda.

Pod parlamentarnom vladom zakonske su osnove puka formalnost. Kako smo malo prije čuli, da je tobože parlamentarizam kriv, što toliki narodni zastupnici misle, da će si svoj mandat najbolje osigurati neprestanim posredovanjem kod oblasti i vlade, tako se s druge strane čuje istodobno prigovor, da pod parlamentarnom vladom nema saborsko viećanje zapravo nikakvoga smisla i nikakve vrijednosti. Vlada naime znade unapried, da će joj njezina većina sve odobriti, ili se vlada sa svojom većinom unapried u svem sporazumije, te onda opozicija može iznieti i najtemeljitiye razloge i prigovore, a sve uzalud. Na zakonskoj osnovi, kako je ugovoreno medju vladom i njezinom saborskom većinom ne može se upravo ništa promieniti, a i promieni li se ovo ili ono, dogodi se to samo onda, kad na to pristane vlada i većina. Pod tim je sistemom dakle opozicija nemoćna, prema tomu i suvišna.

I ovo je ozbiljan prigovor. Ali ni ovo nije prigovor parlamentarizmu, nego jakobinizmu, koji je upravo negacija parlamentarizma. Kako je naime poznato, bili su francezki jakobinci prva parlamentarna skupina, koja je uvela tako zvanu klubsku disciplinu, prema kojoj nema u parlamentu više zastupnika, nego su tu sve samo saborski klubovi. Zato se i kod razprave, dotično kod glasovanja, ne govori i ne glasuje po uvjerenju, nego prema klubskoj disciplini.

U prvom poglavlju bilo je govora o tom, da je tako zvani imperativni mandat u najoštrijoj opreci sa samim pojmom narodnoga predstavnitva. To vrijedi još i više za klubsku disciplinu. Imperativni mandat može se dovesti u sklad barem s dosljednim demokratizmom, ali klubska disciplina po uzoru jakobinskom samo je preostatak aristokratskoga revolucionarizma, te se u istinu ne da nikako dovesti u sklad ni sa slobodnim uvjerenjem pojedinaca, ni sa obćim narodnim interesima.

Parlamentarni sistem i referendum. Od svih prigovora proti parlamentarnom sistemu najvažniji su prigovori načelni, u kojima se tvrdi, da parlamentarna vladavina nije dosljedno demokratska i da se vrlo lako izrodi u oligarhiju; dosljedna i prava demokracija da je samo ondje, gdje sav narod sam direktno vrši zakonodavnu vlast.

S ovim mišljenjem morao je računati već Sieyès, kad je u francezkoj konstituenti 1779. izrekao je svoj jedan znameniti govor, te uz ostalo kazao i ovo: »Prisiljeni smo u golemoj većini ljudi gledati samo strojeve za privredu. No ipak ne možete uzkratiti državljanskih i ustavnih prava tomu neukomu mnoštvu, što ga prisilni rad svega zaokuplja; budući da se to mnoštvo mora pokoravati zakonu kao i vi, potrebno je, da poput vas sudjeluje i kod stvaranja

zakona; to sudjelovanje ... može biti dvojako. Državljeni mogu dati svoje povjerenje nekome između sebe ... te na obće dobro izabrati predstavnike, koji su od njih mnogo sposobniji, da skupne interese spoznaju i da u tom pravcu budu tumači prave njihove volje ... Koju ćemo od tih dviju zakonodavnih metoda izabrati, nije za nas ni malo teško odlučiti. Ponajprije ponajviše naših sudržavljana nema dosta ni naobrazbe, niti dosta slobodna vremena, da se sami pobrinu za zakone, po kojima će se u Francezkoj vladati; njihovo je dakle mišljenje, da im valja birati svoje zastupnike; a budući da je to mišljenje velike većine, moraju mu se pokoriti i prosviećeni ljudi; čim se naime koje društvo uredi, poznato je, da se ravna po mnenju većine. Ovo naše umovanje, koje je dobro za najmanje občine, postaje neoborivim, kad pomislimo, da se ovdje radi o zakonima, po kojima se imade vladati s 26 milijuna ljudi«.¹

Još je značajniji govor izrekao Sieyès u konventu 1793., jer je za protivnike reprezentivnoga sistema, a na pristaše direktne vladavine po samom narodu upravio i ovaj oštri prikor: »Tadašnji prijatelji puka htjedoše spriječiti jedno moje djelo (u prilog reprezentativnomu sistemu),

¹ Vidi Esmein, spomenuto djelo str. 345—346., cit prema zbirci Archives parlementaires, I. serija, sv. VIII trs. 592.

čim je bio otisnut prvi list. U svom grubom neznanju držahu, da se reprezentativni sistem ne da dovesti u sklad s naravnim svojim temeljem, ili možda htjedoše ostati samo kod temelja, misleći valjda, da je ljudima sudjeno čitav život ostati u taboru ... Tada, kao još i sada, prevladavaše vanredno pogubna zabluda: narod ne smije prenositi na nikoga ovlasti, koju sami može izvršiti. U tom tobožnjem principu imalo bi biti jamstvo slobode: to je tako, kao da hoću svojim sudržaljanima, koji moraju na pr. pisati u Bordeaux, dokazati, da će svoju slobodu mnogo bolje obraniti, ako si pridrže pravo, da svoje listove sami tamo nose, jer to napokon mogu, u mjesto da taj posao povjere jednoj uredbi državne uprave«.¹

Sieyès je dakle pronicavim svojim umom posve pravilno zamietio dva glavna razloga, radi kojih ne može narod sam ravno sudjelovati kod stvaranja zakona, a to je neukost, dotično i kod najnaprednijega naroda manjkava naobrazba, a za im tolika i takva zaposlenost, da narod jedva dospieva birati i svoje zastupnike, a kamo li da sam izvršuje njihovu zadaću. Oba ta razloga, izliću se još više danas, gdje u zakonima prevladavaju specijalne ustanove i gdje je borba za život sve to teža.

Ali imadu tu još druga dva razloga nutrašnje, da tako kažemo, prirode. Jedan je u površnosti

¹ Netom spomenuto djelo, str. 347.

saborskih razprava, koja mora postati opasnom u času, kad narodno zastupstvo znade, da sav njegov rad i onako može biti posve uzaludan; drugi je u tome, što se nikako ne da provesti, da narod glasuje o svim paragrafima, ili barem o pojedinim poglavljima zakona, nego se čitav zakon kao jedna cjelina predlaže narodu, da ga prihvati, ili zabaci. Tu sad svaki izbornik može doći, pa i dolazi u veliku nepriliku, da ili čiel, inače dobar zakon, zabaci radi ove ili one posve nevaljale ustanove, ili da zakon prihvati s tom ustanovom.

Upravo zbog toga jako je danas mišljenje, da referendum može blagotvorno djelovati samo onda, ako je konservativan ili savjetujući, a ni pošto obligatan, obvezatan.

Prema tome bi se moglo suditi, da je referendum ipak u velikoj opreci s parlamentarizmom, barem s tehničke strane, ako mu i nije u svojoj bitnosti protivan. Ali tomu nije tako. Lako nam je naime opaziti veliku upravo, bitnu razliku medju zakonom, koji ćemo nazvati običnim i medju zakonom, što ga po svem svietu zovu temeljnim. Takav temeljni zakon odredjuje naročito oblik same vladavine. Kad se taj oblik mienjao, vidimo naročito u franczkoj novijoj poviesti na pretek primjera, da se za to tražila izrična privola svega naroda plebiscitom, ili obćim

¹ Vidi Esmein, spom. djelo, stt. 357.

narodnim glasovanjem. Tako primjerice postupahu Napoleon I. i Napoleon III., a u Franczkoj se taj postupak tako udomaćio, te se i za ustavnu diplomu Ljudevita XVIII. očekivalo kod monarhista s velikim strahom, da će biti predložena narodu na prihvat¹), a i poslije revolucije 1848. po dva puta je predloženo u novoj konstituantu, da se novi ustav ima potvrditi plebiscitom.

U Americi se ta stvar sama po sebi razumije. Tu je u teoriji utvrđeno i u praksi provedeno načelo, da sav narod ima posebnim poimeničnim glasovanjem odlučiti u ova tri slučaja: 1. Kad se imade ustav do temelja promieniti. Ta inicijativa pripada svakoj pojedinoj državi. U tu se svrhu bira posebni ustavotvorni sabor, ali samo onda, ako na to pristane većina naroda, koji glasuje: Za ustavotvorni sabor, ili proti njemu, convention, ili: non convention. 2. Kad ustavotvorni sabor izradi novi ustav, postaje taj ustav zakonom istom onda, kad ga većina naroda poimence prihvati. 3. Napokon ne može parlamenat u Americi uzakoniti nijedne djelomične promjene u ustavu, ne dobije li zato većinu plebiscitom.

Osim toga ustavnoga referenduma ima još više slučajeva, gdje dosljedna ova demokratska ustanova djeluje posve dobro bez obzira, vlada li u toj državi, ili ne vlada posve parlamentarni sistem. Sve su to slučajevi, kad se radi o takvom obćem interesu, koji može u istinu prosuditi

¹ Vidi Esmein, sp. djelo, str. 357.

svaki državljanin. To su prije svega zakoni, kojima se narodu nameću novi tereti, dakle novi porezi, ili novi državni zajmovi. No taj referendum vrijedi samo onda, ako novi tereti prekoračuju stanovitu svotu. Takve su nadalje odredbe proti alkoholizmu, proti kojemu se prosviećeni narodi bore i tako, da na pojedine obćine prenose, rekao bi čovjek, dio državnoga, dotično narodnoga vrhovništva, te obćina može na svom području žestoka pića posve zabraniti, naravski samo onda, ako se to prihvati plebiscitom. Tim pravom počimaju se služiti naročito gradske obćine s više od 100.000 duša, a pojedinim državama u Savezu nitko ga ni ne poriče. Dakako da pojedine gradske obćine ovakovo iznimno pravo mogu dobiti samo odredbom ustava pojedine države.

Poslie svega toga bit će zanimivo znati, da sam ustav Saveznih Država sjeveroameričkih nije prihvaćen plebiscitom, nego samo konvencijama ili ustavotvornim parlamentima pojedinih država i da najbolji poznavaoči američkih prilika tvrde, da kod sveobćega poimeničnoga glasovanja ne bi taj ustav za stalno dobio većine. Budući da je k današnjoj neslućenoj veličini Saveznih Država svakako mnogo doprinjeo i njihov ustav, to je ova činjenica jak razlog i proti ustavnomu referendumu.

Ni u klasičnoj zemlji referenduma, u Švicarskoj, nije ova stvar samo onako odsječena,

Tako prema ustavu od 1848. za skupno ili federativno zakonodavstvo vrijedi čisti reprezentativni sistem i tek revidovani švicarski ustav od 1872. uvodi u federativno zakonodavstvo referendum, ali samo onda, ako ga za koji slučaj zatraži posebnom peticijom najmanje 50 tisuća državljana u pet sabora pojedinih kantona. Ujedno je dopušteno pravo narodne inicijative, ali uz velika ograničenja. Švicarskim ustavom od 1874. proširen je referendum na sve skupne ili federativne zakone, ako ga zahtieva 50 tisuća državljana, ili osam kantona, a to isto vrijedi i za takve federalne odluke, koje nisu prešne; no za to je pravo inicijative plebiscitom ukinuto, ali se ipak udomaćilo, no jedino s obzirom na promjenu ustava.

I baš toj pučkoj inicijativi imade se pripisati promjena švicarskoga federalnoga ustava od 5. srpnja 1891., po kojoj se može referendum staviti tako, da se s 50 tisuća podpisa predloži gotova zakonska osnova, koju onda federalni parlament mora razpraviti i naravski predložiti narodu na konačnu sankciju. I u saveznim državama australskim referendum se sve to više uvodi, te je očito, da se moderna ustavnost razvija u pravcu ovoga dosljednoga demokratizma.

Konzervativni parlamentarni referendum. Što su radikalni republikanci zagrijani za referendum, to još nije nikakvo čudo, ali malo

je neobičnije, što je u Belgiji konservativno ministarstvo predložilo dne 1. veljače 1892., da se kralju ustavom prizna ovlast, da može uzkratiti sankciju svakomu zakonu, dobije li za to prije plebiscitom većinu naroda. Ministarstvo je onda kasnije tu osnovu povuklo, ali je ipak vrlo važna, jer dokazuje, da se u referendumu vidi sve to više jako konservativno, a nipošto revolucionarno ustavno sredstvo.

Zato je i prvak englezke konservativne stranke lord Salisbury koncem listopada 1894. u Edinburgu o toj stvari progovorio ovako: »Referendum je . . . bili vi za nj, ili protiv njega, u svakom slučaju pošten postupak. Mislim, da je u Švicarskoj, gdje mu je dano visoko polje, i u Saveznim Državama, gdje mu je područje nješto tjesnije, izpunio sve nade. Ja bar nisam nipošto sklon, da proti njemu kažem ijednu riječ, dapače držim, da je u obliku, u kakvom postoji u Saveznim Državama, bezuvjetno dobar za valjano vladanje i za sredjenost javnih prilika.«¹⁾

Na evropskom kopnu nije referendum, izuzevši Švicarsku, pravo ni poznat, a još je manje popularan, poglavito zato, jer se taj princip izigrao Napoleonovim plebiscitima u Francezkoj, odkuda sva ostala kopnena Evropa još uvijek prima glavne svoje političke poticaje i ideje.

¹ Vidi Esmein, spom. djelo, str. 377., op. 2., cit. prema Standardu od 31. listopada 1894.. str. 3.

Parlamentarni sistem i tajne stranačke pogodbe s vladom. Kolikogod je to istina, da pod parlamentarnom vladom razprave u parlamentu djeluju vrlo malo ili nimalo na samo glasovanje, ipak je u temeljitosti i slobodi te razprave sama bitnost ustavnosti i parlamentarizma. Prema tomu svaka pogodba ili svaki pakt medju pojedinom strankom, bilo to od većine ili od manjine, i medju vladom najoštrije se protivi ustavnosti i parlamentarizmu, ako mu je svrha ograničiti pravo sabora na razpravu.

I u našoj novijoj ustavnoj poviesti ima na pretek primjera ovakvim pogodbama, koje su sve bile tajne, kojima se za pravi sadržaj ili u obće nije saznalo, ili se saznalo tek mnogo kasnije. Tako je samo poslie neke tajne pogodbe medju tadašnjom koalicionom vladom i vodstvom tadašnje Starčevićeve čiste stranke prava koncem veljače 1907. prestala gotovo dvomjesečna obštrukcija spomenute stranke. Isto je tako na temelju tajnoga pakta izmedju tadašnje koalicione saborske većine i dra. Nikole pl. Tomašića došlo do zadnjega saborskoga zasjedanja po starom izbornom zakonu, kad je provedena znamenita izborna reforma.

Klasični upravo primjer ovakve vlade, osnovane na tajnom paktu, podaje nam najnovija parlamentarna poviest francezka. Tu se 1899. sa-

satavio odbor svih stranaka lijevice pod imenom lievičarska delegacija (la délégation des gauches), koja se redovito sastajala, o svim zaključcima sabora i ministarstva unapried odlučivaše, te doskora bijaše i po svom uplivu i nad vladom i nad saborom. Jedni bi suprot tomu s punim pravom prigovarali, da to znači uvesti zapravo neodgovornu vladu, a odgovorno ministarstvo sasvim potisnuti u pozadinu. Drugi opet dokazivahu, da na taj način predsjednik ministarstva, imajući u rukama spomenuti odbor, drži na uzdi saborsku većinu, a faktično i cijeli parlament, te je opozicija prepuštena na milost i nemilost vlade. Poslije saborskih izbora 6. svibnja 1906. pokušala je ta lievičarska delegacija iznova zauzeti prijašnji svoj položaj, te odlučivati naročito u sukobu između republike i katoličke crkve, no ovaj put uzalud. Socialistička skupina htjede opet imati posve slobodne ruke, a koncem 1907. sve stranke lijevice proglasiše prijašnju svoju slobodu akcije.

Značajno je, da je u doba, kad je taj odbor bio na vrhuncu svoje moći, tadašnji predsjednik ministarstva Combès na jednom republikanskom banketu dne 7. kolovoza 1903. proglasio temeljem svoje vlade taj sporazum, te je naročito iztaknuo, da bi odstupio odmah, »čim bi samo jedna od lievičarskih stranaka poprimila u svom radu prijašnju slobodu«.¹

¹ Vidi Esmein, spom. djelo, str. 211., op. 3.

Prikazujući djelovanje ovoga osebujnoga odbora, veli Esmein, da to ipak nije neustavno uz ova tri uvjeta :

1. da se tim postupkom ne ukine ni ne skрати razprava u parlamentu;
2. da svaki član udruženih stranaka zadrži slobodu mišljenja i glasovanja;
3. da medju ministarstvom i udruženim strankama ne bude prave pogodbe ili ugovora, koji bi vezao ruke bilo pojedinoj saborskoj skupini, bilo ministarstvu.¹

Ovaj zadnji uvjet drži Esmein s punim pravom najvažnijim. Kod nas naprotiv još je tako malo ustavnoga smisla, te stranke većinom drže, da se zapravo ne mogu slobodno ni razgovarati, nego da se mogu jedino pismenim paktima vezati.

Jedina svrha parlamentarnom u sistemu. S gledišta političkoga najveće je ljudsko blago sloboda. Parlamentarnom u sistemu jedina je, ili barem glavna svrha, da tu slobodu zajamči i da stvori takav način vladanja, koji će biti jednako zgodan i za monarhičnu i za republikansku demokraciju. I kakogod je očito, da parlamentarni sistem može tu svoju svrhu najpodpunije postići pod vladom »pučkoga tribuna, koji pod imenom kralja nepristrano motri narodno predstavništvo, da ga pošalje pred narodni

¹ Esmein, netom spom. djelo, str. 213.

sud odmah, čim opazi, da je silovito, ili da skreće stranputicom nasilja«,¹ ipak su si tu slobodu osigurali i sjeverni Američani u velikoj svojoj saveznoj republici. Nego ipak valja nam i tu odmah upozoriti na mišljenje, što ga potvrđuje čitav niz državoslovaca, primjerice Englez Henry Summer-Maine u svom djelu »O pučkoj vladavini«, kad piše: »Čim pogledaš ustav Saveznih Država, vidiš jasno, da je predsjednik Saveznih Država posve nalik evropskomu kralju, osobito kralju Velike Britanije, te se u tom ne možeš ni časak varati. Predsjednik u raznim slučajevima izvršuje određeni broj takvih ovlasti, po kojima se vidi osebujni trag kraljevske vlasti na prvi pogled... i koje se ne mogu nikako dovesti u sklad s drugom kojom uredbom.«²

Francez Louis Blanc progovorio je o tom u sjednici narodne skupštine 21. lipnja 1871. ovako: »Iz ovlasti predsjednika republike, da bude ponovno biran (a to pravo ima predsjednik Saveznih Država, op. prev.) sledi, da će u slučaju dvaju ponovnih izbora taj čovjek nositi ovo dostojanstvo 21 godinu, duže nego što je trajalo carevanje Napoleona I., duže od kraljevanja Karla X. i Ljudevita XVIII., duže od kraljevanja Luja Filipa,

¹ Esmein, spom. djelo, str. 567., cit. prema djelu La France Nouvelle od Prévost-Paradola, 4. izd. 1868. knjiga II., str. 152.

² Esmein, isto djelo, str. 569., op. 2.

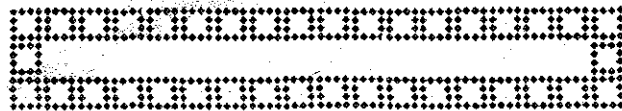
duže od carevanja Napoleona III.; prema našem ustavu od 25. veljače (1875.) predsjednik republike neodgovoran je kao kralj i ima pravo razpustiti parlament kao i kralj; ima pravo milosti poput kralja; ima inicijativu zakona, koje ne ima djaše Ljudevit XVI.; ima pravo ne samo vojnom silom razpolagati, nego njom i lično zapoviedati: jednom riečju, imamo kralja bez nasljednika, a ta razlika zapravo nije važna u zemlji, gdje već 100 godina nijedan car i nijedan kralj nije prietolja ostavio svome sinu«.¹

Iz ovoga jasno vidimo, da je parlamentarni sistem čedo ustavne monarkije i da samo u njoj, ili u republici uredjenoj po njezinu uzoru, može donieti svoj plod — političku slobodu. Odje se parlamentarni sistem presadio bez monarkijskih uredaba, ili barem bez ustavnih monarkijskih navika, tamo su vječne trzavice i neprekidne revolucije, kako je to u svim republikama Srednje i Južne Amerike. Te su republike naglim skokom iz despotske vladavine prešle u parlamentarizam poput slavenskih i neslavenskih država na Balkanu. Tu se narodni prvaci nisu držali prokušanoga načela »svaki novi sistem mora imati u sebi prije svega dobar dio elemenata staroga sistema, te je to baš uvjet njegovu obstanku i uspjehu«.² A i mi u Hrvatskoj kod svih svojih političkih snova

¹ Isto djelo, na istom mjestu, op. 3.

² Esmein, isto djelo, str. 568.

i osnova premalo mislimo na ovaj historijski kontinuitet, koji je od svih naših političara shvatio najbolje pokojni Pliverić, samo što je i on taj kontinuitet naglašavao jedino u našem odnošaju prema Ugarskoj, umjesto da ga je svom snagom iztaknuo s obzirom na tolike naše veze sa zapadnim dielom monarkije.



DRUGI DIO

Načela ustavnosti.

Prvo poglavlje.

O narodnom vrhovničtvu.

I.

Narodno vrhovničtvu u spisima slavne francezke trojice.

Montesquieu i vrhovničtvu zakona. Najdublji i najoriginalniji francezki politički mislilac i možda jedini politički stvaralački genij, Montesquieu, bijaše duboko uvjeren, da ne bi smjelo biti drugoga vrhovničtva, osim vrhovničtva razuma, koje se ima pokazati u vrhovnoj vlasti zakona. I ne samo u vrhovnoj, nego i jedinoj vlasti zakona. No da zakon steče takovu snagu i to po unutrašnjoj svojoj opravdanosti, ne smije biti u njem izražena volja ni pojedinoga čovjeka, niti pojedinoga staleža, pa niti celoga naroda. Svaka je naime volja, tvrdi i dokazuje Montesquieu, strastvena i mušičava, dakle nepravedna i nerazumna, naravski sad više, sad manje. Ako je to volja jednoga jedinoga

surovoga čovjeka, i ako ona sama odlučuje, eto li očitoga absolutizma, tiranije, despocije. Ako je taj pojedinac prosviećen i ako vlada u razvitu društvu, onda same društvene uredbe njegovu samovolju ublažuju i ograničuju, te nastaje prosviećeni absolutizam. Ako koji stalež, i to najprosviećeniji i najimućniji, dobije svu vlast u svoje ruke, nastaje absolutna, pa i despotska vlada aristokracije; ako svu vlast dobije sam puk kao većina naroda i samo zato, jer je većina naroda, nastaje absolutna, pa i despotska demokracija. A budući da se sam pučki instinkt ne protivi ni absolutizmu, pa ni despotizmu, a budući da je za prosviećenu manjinu u narodu svejedno, tko ju davi, dapače joj je očitije najteži i najodvratniji absolutizam pučki, dovodi svaka despotska demokracija do despocije ili tiranije pojedinca i onda stvar počima iznova. I zato, tko god je za slobodu, taj mora biti i za zakon. »Ali ne za zakon, koji je netom učinjen, takav zakon očitije je samo izražaj ove ili one volje, volje mušičave, strastvene i slučajne. Pravi zakon samo je onaj, što ga imamo od starine, koji nije djelo onoga pokoljenja, koje mu se pokorava, nego je već dobro prokušano i kad se njemu pokoravaš, pokoravaš se razboru i iskustvu, t. j. razumu.«¹

¹ Vidi Émile Faguet, *La Politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire*, Paris, 1902, str. 297, za tri i pol franka, ovdje na str. 38.

Sam je Montesquieu najbolje znao i uvidjao, da za vladanje nisu dosta samo stari zakoni, nego da treba i novih; ali je ujedno dobro znao, da novi zakoni mogu biti autoritetom i vrhovnim faktorom u državnom životu samo onda, ako se izpune ovi uvjeti: O svakom novom zakonu valja dugo i temeljito viećati i razpravljati; svaki novi zakon mora proći kroz više zakonodavnih saborova, i što je glavno, onaj, koji zakon stvara, ne smije ga provoditi, a onaj, koji ga provodi, mora osim zakonodavne kontrole imati još ovaj dvostruki nadzor, dotično ovu dvostruku pregradu: što više samoupravnih saborova i od eksekutive podpuno neodvisno sudstvo.

Kako iz toga vidimo, vanrednom svojom oštroumnošću i željeznom svojom logikom došao je Montesquieu posve naravskim načinom do istoga rezultata, do kojega je Engleze dovelo njihovo historijsko iskustvo. I baš zato čini se Montesquieu površnu čitaocu prevelikim aristokratom i dapače protivnikom demokracije, a zapravo nema u njemu ništa aristokratskoga u neljepom smislu te rieči, ali i ništa demokratskoga u smislu jakobinske demagogije. Montesquieu je naime valjda prvi umnik, koji je napisao glasovito i rekao bi čovjek strahovito poglavje o tom, kad se demokracija pokvari u samom svom principu, kad se izrodi u samoj svojoj bitnosti. Napisao je to ovako: »Princip demokracije kviri

se ne samo onda, kad se izgubi duh jednakosti, nego još i onda, kad prevlada duh skrajnje jednakosti i kad svatko hoće biti jednak onima, koje si izabere, da mu zapoviedaju. Čim to nastane, narod ne podnosi više ni one vlasti, kojoj se sam povjerava, sve hoće učiniti sam, viećati mjesto senata, zakone izvršavati mjesto oblasti i sudcima oduzeti njihovu vlast... Svatko će se podati svojoj samovolji, isto će tako svakomu dodijati, da s toliko zapreka zapovieda, kao i da se pokorava... U tu nesreću pada narod, kad ljudi, kojima se povjerava, hoteći sakriti svoju pokvarenost, nastoje sam narod pokvariti. Da narod ne vidi njihova častohlepja, govore mu samo o njegovoj veličini; da ne opazi njihove lakomosti, laskaju neprestance njegovoj škrtosti... Javlja se mnogo malih tirana, a svaki od njih ima sve mane velikoga silnika. Duskora... i podigne se jedan jedini silnik, a narod gubi sve, što ima.¹

Već ove rieči pokazuju, da je Montesquieu pitanje državnoga autoriteta i suverenosti promatrao, kako bismo danas kazali, sa sociološkoga gledišta. Zato mu je bila jednako nesimpatična i skrajnja demokracija, točnije demagogija, kao i tjesnogrudna aristokracija. Zato i umuje ovako: »Prije svega treba da ne bude suvereniteta. Treba naime, da nitko ne vlada. Treba i to, da nam nitko ne

¹) Vidi Faguet, netom spomenuto djelo, str. 48.

vlada, koliko je to moguće, osim razuma. Sredstvo, da to postignemo, jest, koliko se tiče oblasti, da ih ne usredotočimo u istim rukama. Na taj način jedna vlast zadržaje drugu i to više nije jedna volja, koja vlada. Sad je tu više volja, a svaka je dužna, da nam daje razlog, da se pozivlje na razlog i da se oslanja na razlog, t. j. na razum.

Tko stvara zakon, ne smije ga provoditi. Ta nije li očito, da će ga on, bude li ga i provodio, stvoriti poradi te provedbe i naperiti ga protiv svojih protivnika, ili protiv onih, koje za protivnike drži i to svaka dvadesetičetiri sata nekoga drugoga... Vlast je u tom, da daješ zakone, da sudiš, da upravljaš. Ako isti čovjek daje zakone, sudi i upravlja, to je despot; ako isti sbor daje zakone, sudi i upravlja, to je despotska aristokracija. Ako sav narod vrši sudbenu, upravnu i zakonodavnu vlast, to je despotska demokracija. U sva tri slučaja vlada jedna volja, ili čitav niz mušičavih voljica, a ne vlada razum.¹

Tim dubokim shvaćanjem došao je eto Montesquieu do modernoga načela o podjeli javnih vlasti. Što više, jasno je spoznao onu veliku istinu, koja je nepristupna, ili barem nejasna još tolikim našim savremenima, istinu, da vrstnoća vladanja ne ovisi o samoj formi vladavine. Zato je primjerice napisao za talijanske republike, da u njima ima manje slobode, nego u evropskim

¹ Isto djelo, str. 53—54.

monarkijama i da se »vlada tamo mora održavati isto tako okrutnim sredstvima, kao i u Turskoj«. ¹ Što je još vrijednije, Montesquieu s tom svojom socialožkom metodom otkriva sve vrline tadanjega francezkoga ustava, naročito neprocjenjivu vrijednost podpune sudačke nezavisnosti. U Francezkoj se naime sudačka služba kupovaše ili nasljedjivaše neodvisno od samoga kralja, a najviši sborni sudovi, pod imenom parlamenti, mogahu se uzprotiviti i samomu absolutnomu kralju. Montesquieu smatraše te sborove za najpozvanije čuvare zakona, te mišljaše, da još samo treba redovito, a ne tek slučajno sazivati staleške skupštine i to kao pravi sabor, i eto ti najsalobodnije i najuzornije evropske konstitucije. eto ti države s vrhovništvom zakona.

Montesquieu znadjaše dobro, da se taj cilj može postići samo patriotizmom svih državljana. »Trebalo, da se sabor iz patriotizma ne nameće vladi, jer to nije njegovo narodno poslanje; treba, da vlada iz patriotizma ne upotrebljuje sile kod izbora narodnih zastupnika; treba da vlada iz patriotizma ne imenuje sudaca, koji bi bili njezino orudje«. ²

No baš zato, što je Montesquieu bio tako dubok i tako logičan, nije u površnoj i nelo-

¹ Isto tamo, str. 55.

² Isto djelo, str. 58.

gičnoj javnosti evropskoj do danas našao pravoga razumjevanja, ne izuzevši ni Francezke, gdje ga ne sliede ni oni, koji mu se dive.

Rousseau i despotska demokracija. Rousseau je u svemu, a naročito u ovoj stvari, podpuna opreka Montesquieu-u. Koliko ja Montesquieu realan, toliko je Rousseau abstraktan; koliko Montesquieu traži i nalazi logičnost činjenica, toliko se Rousseau zadovoljava s logičnošću svojih sofizama; kako je Montesquieu u svoje djelo Duh zakona ulio vanrednu svoju naobrazbu i ljubav za slobodu i pravicu, tako je Rousseau svoj spis »Družtveni ugovor« napunio slikama bujne svoje fantazije i kao nakitio ledenim injem ukočene jednakosti.

Rousseau je svoj »Družtveni ugovor« samo zato i napisao, da korak po korak pobija sve ono, što je Montesquieu razložio u svom djelu »Duh zakona«. Rousseau o narodnom vrhovništvu i umuje ovako:

»Budući da je u republici suveren zajednica svih pojedinaca, to on nema, ni ne može imati interesa, koji bi se njima protivio; . . . jer je nemoguće, da cijelo tijelo hoće škoditi svim svojim udovima; vidjet ćemo dapače, da tijelo niti ne može pojedinom udu škoditi. Prema tomu suveren već zato, što postoji, vazda je takav, kakav mora biti« ¹

¹ Faguet, isto djelo, str. 69.

No ako je taj suveren vazda takav, kakav mora biti, te se ne može niti prevariti, niti pogriješiti, ne vriedi to nipošto za pojedinoga državljanina, nego baš naprotiv, za njega Rousseau tvrdi, da »može imati volju, koja je oprečna obćenitoj volji, ili od nje različna«, pa za taj slučaj izrazuje ovu dogmu: »Da dakle društveni ugovor ne bude samo prazna rieč, sadržaje u sebi ovu neizrečenu obvezu, da će svakoga onoga, koji uzkrati poslušnost obćoj volji, celo tielo na poslušnost prisiliti, nu to ne znači ništa drugo, nego da će ga prisiliti, da bude slobodan«.¹

Sad da čujemo, kako nastaje obćenita volja. »Uzmite od svih pojedinih volja svaki minus i svaki plus, koji se medjusobno uništuje i dobit ćete na koncu obćenitu volju kao čistu razliku«.² Da ne mislite, da je to možda većina, valja vam još ovo uvažiti: »Kad na štetu obće cjeline nastaju pojedina društva, to volja svakoga takvoga udruženja postaje obćenitom s obzirom na pojedine njegove članove, a privatnom s obzirom na državu. Tada se može reći, da nema toliko glasova, koliko je ljudi, nego samo toliko, koliko je udruženja. Razlike medju voljama manje su po svom broju i daju manje obćeniti rezultat. Kad je napokon jedno takvo udruženje tako veliko, da prevlada nad svim ostalima, nije više

¹ Isto djelo, str. 59.

² Fauguet, isto djelo, strana 60.

rezultatom sbroj svih malih diferencija, nego jedna jedina diferencija, tada dakle nema obćenite volje i mnijenje, koje je pobiedilo, ne zastupa obćeniti interes. Potrebno je dakle, da se obćenita volja u istinu izjavi, da u državi ne bude nikakvoga udruženja, i da svaki državljanin misli sam za se.«¹

Većina dakle ne smije odlučiti, jer većina može nastati samo udruženjem, t. j. dogovorom pojedinaca, a svako udruženje, bila to stranka, ili crkva, ili znanstvena akademija, ili uredništvo jednih novina, sve je to privatni interes, sve je to napereno proti društvu kao jednoj cjelini i zato nema prava na obstanak. Narod je suveren, ali tako, da u njem ne bude ništa organizovano, da to bude kao prašina, koju svaki vjetar po volji nosi, pa zato u državi, kako si ju zamišljaše Rousseau, ne treba ni slobode sastajanja, ni udruživanja, ni slobode štampe, dapače dosliedno uzevši, ne treba ni spisa o društvenom ugovoru, jer se i takvim spisom i te kako djeluje na tobože pravo i jedino obćenito mišljenje svakoga pojedinca.

Montesquieu gradi sve na uvjerenju, da državljanima ne smije vladati pojedina volja, pa zato Montesquieu dolazi do podjele javnih vlasti, da tako jedna vlast ograničuje i kontroluje drugu. Rousseu naprotiv hoće, da nam vlada samo jedna volja, volja neorganizovanoga puka. Montesquieu

¹ Isto djelo, str. 60—61.

vidi, da je društvo prirodnim načinom dobilo svoju hierarhiju, te pojedinim staležima te hierarhije namienjuje u svom sistemu najvažniju zadaću, da neprestance posreduju i ublažuju udarce vlasti i da tako budu naravni branitelji slobode. Rousseau u svem, što je organizovano, vidi opasnost za državu, a u svakoj volji koje društvene organizacije nedopustivi atentat na jedinoga suverena, na narod. Zato su jakobinci, koji su svu tu teoriju proveli u praksi upravo od rieči do rieči, najprije ukinuli svaku slobodu, jerbo se u slobodi državljani udružuju, dogovaraju, ili prema jakobinskomu shvaćanju, rote proti državi; zatim su, videći se u manjini, počeli bez ikakva obzira vladati silovito i okrutno, tvrdeći neprestance, da oni predstavljaju onu obćenitu volju naroda, i da sve njihovo nastojanje ide samo za tim, kako bi tu obćenitu volju čistu sačuvali od svake natruhe bilo pojedine kaste staleža, društva ili stranke. I u istinu, kroz punih dvanaest godina vladala je Francezkom manjina, za koju se proračunalo, da je imala za sobom po prilici desetinu naroda, t. j. vladalo se do skrajnosti aristokratski, sve pod izlikom pobune proti aristokraciji i pod geslom, da se s vlasti imadu odstraniti svi aristokratski elementi.¹

Podpuna opreka u shvaćanju narodnoga vrhovništva, kako ga zamišljaše Montesquieu i Rous-

¹ Faguet, isto djelo, str. 64.

seau, vidi se još osobito u tom, što su obojica držala do narodnoga predstavništva ili zastupstva. Montesquieu o tom piše: »U većini starih republika vladaše velika jedna mana: To je bilo pravo, prema kojemu je narod mogao aktivno sudjelovati kod samih takvih odluka, koje spadaju u eksekutivu, t. j. na područje, gdje je narod naprosto nesposoban. Narod ne smije u vladi sudjelovati inače, nego da bira svoje predstavnike, a zato je posve dorasao. Ako naime i ima malo ljudi, koji točno znadu prosuditi sposobnost jedinoga čovjeka, ipak svatko znade toliko, da obćenito odluči, da li je onaj, koga bira, prosvjećeniji od većine ostaloga mnoštva.«¹

Rousseau naprotiv pun je hvale i udivljenja za stare grčke republike, a pun poruge za narodno predstavništvo. Piše naime: »Ideja o zastupnicima nova je; ona nam dolazi od feudalnoga vladanja, od onoga nepravednoga i absurdnoga sistema, po kojem je rod ljudski bio ponižen i ime čovjeka oskrvnjeno. U starim republikama, dapače i u monarkijama, nikad narod nije birao nikakvih zastupnika; za tu se rieč nije ni znalo... Budući da narodno vrhovništvo nije ništa drugo, nego izvršivanje obćenite volje, ne može se na nikoga prenieti, te suveren, koji je skupno biće, može jedino sam sebe predstavljati: Vlast se može prenositi, ali nipošto volja.«²

¹ Netom spom. djelo, str. 68.

² Isto djelo, str. 68—69.

Rousseau se u tu svoju teoriju tako zaljubio, te dalje samosvjestno piše: »Englezki narod misli, da je slobodan, ali se ljuto vara; slobodan je samo dotle, dok se biraju narodni zastupnici; čim su ovi izabrani, narod je rob, narod nije ništa.«¹

Najjasnije i naodlučnije izrekao je Rousseau svoje mišljenje o narodnom vrhovničtvu u ovim redcima: »Suverenosti ne može nitko predstavljati s onoga istoga razloga, radi kojega se suverenost ne može ni prodati; narodno je vrhovničtvo u obćenitoj volji, a obćenita se volja ne predstavlja; ona ili ostaje jedna te ista, ili je to već druga volja; trećega nema. Narodni zastupnici nisu dakle i ne mogu biti narodni predstavnici, nego samo narodni službenici; oni ne mogu odlučiti ništa definitivna.«⁴

Ovo je posve jasno i vrlo jednostavno. Zato se Rousseau u tu jednostavnost i zaljubio. Njemu je Montesquieu baš zato najviše odvratn, što je tobože previše zamršen. Radi toga mu se i ruga. No Montesquieu odgovorio je unapred na sve takve prigovore ovako:

»Da se sastavi umjerena vlada, treba dovesti u sklad više javnih vlasti, urediti ih, ublažiti, staviti ih u kretanje i sve udesiti tako, da svaka bude kadra drugoj se oprieti. To je remek-djelo zakonodavstva, te slučaj riedko dopušta, da na-

¹ Isto djelo, str. 69.

² Isto djelo, na istom mjestu, (str. 69—70.)

stane, a ljudi riedko dadu, da se učini s pomoću razbora. Despotska vlada naprotiv udara, da tako kažem, sama od sebe u oči; ona je svuda jednolična: da se ustali, treba samo strasti, pa je s toga svatko za nju dobar.«¹

Montesquieu bijaše si dakle posve svie stan one velike političke istine, koja se istom u naše doba dubokim sociološkim proučavanjem jasno spoznala i utvrdila: da nije najbolji onaj ustav, koji je najjednostavniji, nego da je s tom stvarju kao i s organizmom živih bića: što je biće savršeni je, to je njegov organizam komplikovaniji.

Voltaire i despotska monarkija. Na prvi pogled Rousseau i Voltaire dvie su nepomirljive opreke. No kad ih bolje prisposodobimo, vidimo, da im je Montesquieu zajednički protivnik, kojega obojica pobijaju i to Rousseau s despotizmom demokracije, a Voltaire s despotizmom monarkije. Bilo ih je, koji su mislili, da je Voltaire svoj komentar proti »Duhu zakona« pisao u žučljivoj zavisti. To nije tako. Voltaire je pobijao vrhovničtvo zakona s ogorčenjem i nepomirljivošću nepokolebivoga absolutiste. Zato Faguet domišljato i zamiećuje: Voltaire brani Ljudevita XIV., pa zato mu nije pravo ni to, što Montesquieu veli, da moskovska vladavina pomalo ostavlja despotizam, jer stvara temeljne državne zakone kao prvu ogradu pukoj carskoj samovolji.

¹ Vidi Faguet, spom. djelo, str. 76.

No baš tu vladarevu samovolju drži Voltaire jedinim pravim i opravdanim izvorom državne vlasti i suvereniteta, te ne dopušta, da se vladarev ugled krnji, a vladareva volja steže radi čega mu drago, a najmanje poradi naroda, o kojem piše ovako:

»Mislim, da se nimalo ne možemo složiti o puku, za koji vi držite, da je vriedan naobrazbe. Ja pod pukom razumievam prostu svjetinu, koja nema ništa, do li svoje dvie ruke za rad. Sumnjam da bi ta vrst državljana ikada imala vremena i sposobnosti za naobrazbu. Prije će umrieti od glada, nego da postanu filozofi. Meni se čini da je bitna stvar, da prnjavci budu neznalice, Da vi poput mene obradjujete zemlju i da imate plugove, mislili bi kao i ja. Nadničaru ne treba nipošto naobrazbe; naobrazba se može dati dobrodrušnu gradjaninu, tu je taj posao i dosta ozbiljan i dosta velik. Posve je istinito, što je kazao Konfucij, da je poznao ljudi nesposobnih za znanost, ali da nije poznao nikoga, nespobna za krepost. Najnižem puku treba dakle propoviedati krepost . . . Kad prosta svjetina stane umovati, sve je propalo«.¹

U tom istom smislu piše Voltaire Fridriku II. pruskomu ovim riečima: »Kad sam Vas molio, da budete obnovitelj grčkih liepih umjetnost,

¹ Vidi Faguet, sp. djelo, str. 78—79.

njem, da obnovite atensku demokraciju; ja ne nije moja molba išla tako daleko, da Vas zakli-volim, da vlada fukara. Vi biste vladu nad Grčkom povjerili . . . kojemu generalu, a taj bi zapriečio, da novi Grci ne počine isto toliko gluposti kao njihovi pradjedovi«.¹

Zato je Voltaire dne 28. veljače 1763. jednomu uglednomu francezkomu sudcu, koji se inače odli-kovaše svojom borbom protiv jezuita, čestitao, što je zabacio svaku školu za seljake.²

Voltaire si je često i protuslovio. U glasovitom enciklopedijskom riečniku on je dosta povoljno pisao o demokraciji i gotovo oduševljeno o englezkom ustavu pod naslovom: *Gouvernement*. No uzprkos tomu njegova politička karakteristika dade se ovako obilježiti: »Voltaire je protivnik svake autonomije, neprijatelj svakoga sbora, koji bi pazio na izvršivanje zakona, neprijatelj je neodvisnoga sudstva, protivnik parlamentarne vladavine, neprijatelj svim neodvisnim crkvama; on je neprijatelj svemu i svakomu, tko bi mogao želiti, tražiti, utvrditi, održati, zaštititi i braniti ustavna prava; ali on nije nipošto neprijatelj samim ustavnim pravima. Jedino ne treba nikoga, da ih želi, traži, uvodi, održaje i brani, pa će im on biti i pristaša. On ih samo traži za despotizam, on računa jedino na despotizam, da

¹ Isto djelo, str. 79.

² Isto djelo, str. 80.

ih taj daruje On ne će druge slobode, nego onu, koju uvodi despotizam. Njegov je san absolutni vladar, koji daje slobodu svojim država . . . Njegov je ideal slobodan narod pod vladarom, kojemu vlast nije ograničena. Sav je njegov sistem sloboda s pomoću despotizma . . . Sva je njegova politika, da Ljudevit XIV. bude filozof.¹

I tako jasno vidimo, da Rousseau i Voltaire, dakle dvojica od one slavne trojice, ni u teoriji ne priznavaju dvaju bitnih preduvjeta svakoga ustavnoga života, a pogotovo preduvjeta narodne suverenosti: Rousseau ne priznaje prava sastajanja, ni prava udruživanja, a Voltaire ne će prava na pučku prosvjetu.

II.

Izvor i značenje narodnoga vrhovništva.

Teorija o narodnom suverenitetu. Obćenito se drži, da je teoriju o narodnom suverenitetu izmislio i utvrdio Rousseau svojim djelom »Društveni ugovor«, koje je izašlo 1763. Ovo nije ni izdaleka točno. U jednu ruku bilo je već davno prije sličnih teorija, a u drugu ruku ono, što je Rousseau sam dodao, danas je već obćenito zabačeno, ako i nije sam princip narodnoga suvereniteta time uzdrman.

Još sv. Toma Akvinski — 1227.-1274. — govori o sudjelovanju naroda kod vlade tako, da

¹ Isto djelo, str. 83—84.

narodu izrično priznaje pravo, da svoje poglavare bira sveobćim glasovanjem i to izmedju svih državljana. Piše naime doslovno: . . . »Vlada se tiče sviju državljana, jedno zato, jerbo se poglavari mogu izabrati izmedju sviju, a drugo zato, jerbo ih svih skupa izabiru.«¹ U Francezkoj bilo je u XV. i XVI. stoljeću teologa, koji su jasno izticali princip narodnoga vrhovništva, te ga i odlučno branili. Njihovi nazori iztiču se poglavito ovim dvjema tvrdnjama: da je suverenitet prvobitno bio u samom puku i da narod nije svoga suvereniteta prodao, nego da je samo na kralja prenio njegovo izvršavanje. Ti teolozi stvorili su dapače svoje vrste politički pokret, ali je taj doskora izgubio svoje znamenovanje, jerbo je glasoviti pravnički pisac Bodin u teoriji i u praksi pomogao do pobjede načelu o absolutnoj kraljevskoj vlasti. T. zv. škola naravnoga prava s malom iznimkom naučala je i priznavala princip narodnoga vrhovništva, jer je njoj bilo očito, da u jednu ruku svaka vlada postoji u interesu dotičnih državljana, a u drugu ruku, da ti državljanima imadu i pravo, a da je to i najzgodnije, da se njihovim sudjelovanjem vode državni poslovi. K tomu svemu englezki filozof John Locke (1632—1704.) jasno je izrekao i neoborivo utvrdio teoriju o narodnom suverenitetu još i prije, nego

¹ Vidi Esmein, spom. djelo., str. 234, opazka treća, prema djelu Summa theologica 1a 2ae Qu. 105 art. 1.

što je Rousseau napisao svoje spomenuto djelo. No «Društveni ugovor» djelovaše vanredno i svojim lahkim slogom i svojom formalnom dosljednošću tako, te je koncem XVIII. stoljeća postao pravim političkim evangjeljem svim liberalnim i radikalnim političarima.

Teorija društvenoga ugovora svodi se u glavnom na uvo dvoje: 1. na takvo doba, u kojem su ljudi živjeli bez ikakve stege i bez ikakve vlasti posve slobodno, ovisni jedino od prirode, ravnajući se samo po svom nagonu i po svom zdravom razumu. 2. Iz te posvemašnje nezavisnosti dodjoše ljudi pod ovu ili onu stegu i vlast samo posebnom svojom privolom, kojom je i nastao taj društveni ugovor između svakoga pojedinoga čovjeka i ciele dotične uređene skupine. Ta privola mogla je biti i formalna, t. j. naročito u tu svrhu izrečena, ali Rousseau i sam priznaje, da zato nema nigdje u povjesti primjera, nego da su takvu privolu svi članovi dotične društvene skupine dali mučke.

Da svoju teoriju utvrdi, Rousseau je velikom oštroumnnošću dokazao, da suverenitetu ne može biti izvor ni u otčinskoj vlasti, ni u staležkoj premoći, ni u sili, kojom je netko druge ljude sebi pokorio, ili ih svojim robovima učinio. Poradi svega toga narodno vrhovništvo mora biti posljedicom društvenoga ugovora, pa zato Rousseau i umuje ovako: »Prije nego izpitujem čin,

kojim neki narod izabire kralja, bilo bi dobro izpitati čin, kojim taj narod postaje narodom: jer budući da taj čin mora biti prije onoga prvoga, onda je to pravi temelj društvu.«¹

Rousseau je naučao, da je svaki društveni ugovor jednodušan, da svuda po svietu sadržaje jednake ustanove, da ne vriedi za nikoga, tko ga se ne će držati; da u uređenoj državi nastaje već time, što se netko u tu državu doseli i t. d. Sve je to samo formalna logika, ili točnije, podpuna politička metafizika. No poradi lahka sloga i poradi formalne dosljednosti sve se to prihvaćalo i slipepo vjerovalo dotle, dok u političkim znanostima nije prevladala historijska i sociološka metoda. Tad se neoborivo dokazalo, da ni obitelj, ni pojedini stalež, a pogotovo narod i država ne postadoše jednim činom, jednim »aktom«, kako veli Rousseau, nego da se svekoliko društveno uređenje razvijalo polagano i postepeno i to prema nekim odredjenim zakonima, koje mi dođuše slabo poznamo, ali kojih zato ne smijemo poricati. U svakom slučaju narod je historijska, a nipošto časovita tvorba, pa zato čitava teorija o društvenom ugovoru nije mogla ni na čas izdržati kritiku ni s gledišta historijskoga, ni s gledišta sociološkoga.

Englezki pisac Blackstone u svom tumaču k englezkim zakonima, što ga je izdao u Oxfordu 1778., zamieni teoriju o društvenom ugovoru

¹ Vidi Esmein, str. 227. opazka 3. cit. prema Contrat social, knjiga I. str. 122.

fikcijom ili pretpostavkom društvenoga ugovora, veleći: »Premda društvu nije formalni početak u pogodbi, sklopljenoj između pojedinaca... i premda u nijednom slučaju nije država nastala formalnim ugovorom, ipak se prema njezinu ustrojstvu i prema njezinoj svrsi mora vazda pretpostavljati i predmnievati, da je nastala činom takvoga udruživanja: To znači, da cjelina mora štiti sve svoje dielove i da se svaki dio mora podvrći volji cjeline...«¹

No kad se nije mogla održati domišljata teorija, kako ju je razložio Rousseau, nije se dala obraniti ni ovakva predmnjeva, to manje, što se njom u jednu ruku žrtvuju prava pojedinca, a što u drugu ruku i ta predmnjeva polazi opet s druge predmnjeve, da su naime ljudi, prije, nego što su se udružili, živjeli posve slobodno, bez ikakve medjusobne stege i veze. No baš se ova predmnjeva podpuno protivi svim dokazanim činjenicama iz povjesti i sociologije. Ne zna se naime iz nijedne povjesti, niti se danas ne vidi ni kod najzapuštenijih, dotično kod najprimitivnijih, poludivljih i divljih plemena, da bi živjela bez ikakve medjusobne stege i veze, nego baš naprotiv, vidimo svuda kakvu takvu, pa bilo i najprimitivniju društvenu organizaciju.

Prema tomu se i društveni ugovor, kako ga je razlagao Rousseau, i sve fikcije, koje su toj

¹ Esmein, isto djelo, str. 231.

teoriji slične, na pr. posve moderna fikcija, što ju je smislio francezki publicista Leon Bourgeois u svom djelu o solidarnosti, imadu naprosto zaboraviti, dotično smatrati tako neozbiljnima, kao i starodrevne priče o onim tobože sretnim vremenima, kad su ljudi živjeli bez svake brige i boli.

Bezrazložno poricanje narodnoga vrhovništva. Kako je netemeljito dokazivati narodno vrhovništvo teorijom ili fikcijom društvenoga ugovora, tako je bezrazložno narodni suverenitet pobijati u ime božanskoga prava, ili na temelju zastare.

Ni bogoslovci ne navode osim jednoga jedinoga slučaja — izbora kralja Saula — nijednoga primjera, da bi vladareva vrhovna vlast nastala direktnim sudjelovanjem Božjim. Baš naprotiv, naročito kršćanstvo nauča samo to, da je svaka vlast od Boga, t. j. da ne bi bilo nijedne vlasti, kad je Bog ne bi dopustio. No istodobno i bogoslovci znadu i naglašuju, da je Bog čovjeku dao razum, kojim si uređuje sve svoje zemaljske poslove, kojim si dakle ustanovljuje vladare i vlade.

Što se tiče drugoga mišljenja, da je opravdana svaka ona suverenost, koja se historijski razvila, treba tu imati na umu jasnu spoznaju samoga razuma, prema kojoj nijedno pokoljenje ne može obvezati svoga potomstva. Istina je, da se pojedine generacije ne luče strogo jedna od druge, nego da se medjusobno neprestance vežu

i jedna u drugu neprestance prelazi, a stina je i to, da je tradicija, t. j. obzir na prošlost, najjači faktor društveni i politički. Ali je ujedno neosporivo, da u svako doba mogu predstavnici ove ili one generacije poći posve novim putem, pa su to ne jedanput već i učinili, a isto je tako očito, da se ljudi i na tradicije vežu samo po svojoj slobodnoj volji.

Zato suverenost po Božjem pravu ili po Božjoj milosti spada na metafizičko ili svrhunravno područje, a suverenost na temelju dugoga posjeda vlasti spada opet u područje materijalizma, kojim se nikako ne mogu razumno protumačiti tolike društvene uredbe i tisućljetno nastojanje za posve nematerijalnim napredkom i slobodom.

Historijsko i socološko opravdanje narodnoga vrhovništva. Francezki umnik Benjamin Constant u svom klasičkom djelu o narodnom vrhovništvu kaže odmah na početku: »Na svijetu su samo dvie vlasti: jedna nezakonita, a to je sila; druga zakonita, to je sveobća volja«. ¹ O toj sveobćoj volji ni Constant, ni drugi pisci, ne trebaju istom umovati, nego sasvim po zdravom razumu jednostavno konstatuju primjerice to, što je tako oštromno zamietio Tocquille, kad je napisao: »Ljuto bismo se varali, misleći, da se neizmijerna moć ruskoga cara

¹ Esmein, str. 240. op. 1.

temelji samo na sili. Ta se vlast temelji prije svega na volji i na vrućoj ljubavi Rusâ: jer princip narodnoga vrhovništva osnovkom je svim vladama, pa govorili mi o njima što mu drago, te je sakriven i u najneslobodnijim uredbama«. ¹

U običnom razgovoru izrazuje se ista misao riečima: Ne bi taj i taj vladao, da je većina naroda proti njemu, ili rečenicom: Svaki narod ima takvu vladu, kakvu zaslužuje.

I u istinu i čitava poviest i svekoliko sociološko iztraživanje uvjerava nas o tom, da se svaka vlada oslanja na javno mnjenje, t. j. da svaka vlada ide za tim, da narod bude s njome zadovoljan, pa i oduševljen za nju. Gdje je tomu tako, ondje se narodno vrhovništvo poistovjetuje s nošiocem vlade; gdje toga nema, tamo nastaju dva vrhovništva, faktično, to je javno mnjenje i zakonito, to je vladar. Faktično vrhovništvo može se na zakonitoga suverena obraćati poniznim molbama, ili se proti njemu dizati burnim pobunama. U jednom i drugom slučaju nastaje nesklad, do tično sukob, koji se može trajno ukloniti samo tako, da faktično vrhovništvo postane i zakonitim, t. j. da se fakat, koliko je to samo moguće, prizna i pravom. Drugim riečima to znači priznati javno mnjenje kao višu političku silu, dati mu pravu valjanost i zakonski ugled. U praksi to znači,

¹ Isto djelo, str. 241., citovano prema Tocquille-ovim „Uspomenama“ str. 371.

uvesti slobodu štampe i priznati pravo sastajanja i udruživanja.

Iz svega toga jasno vidimo, da narodno vrhovništvo nije ni teorija, ni fikcija, pa se zato ne da ni pobiti nikakvim teorijama i nikakvim fikcijama. Narodno vrhovništvo to je fakat, naravski tamo, gdje jest—: To je prosviećeno i organizovano javno mnijenje.

Tu sad još treba dodati ovo dvoje: jedno je to, da i svako javno mnijenje, pa bile to i predsude, ima neodoljivu, upravo suverenu moć. I zato jedan francezki državoslovac s pravom piše: »Javno mnijenje, bilo kakvo mu drago, zapravo vlada svietom; vlada i onda, kad je samo predsuda ili zabluda, jer na moralnom području nema sile, koja bi se mogla s njime uzporediti; nema opasnosti, pred kojom bi se zaustavilo i zapreke, koja bi ga zadržala; sad carstva osniva, a sad ih ruši.«¹

Druga je stvar ovo: Nije svako javno mnijenje izražajem narodnoga vrhovništva; suverenitet ima i može imati samo narod organizovan u državu, ili barem toliko sviestan i toliko jak, da i uredjena država mora s njime ugovarati. No ni tu ne treba nikada smetnuti s uma, da narodno vrhovništvo ne pripada jednomu pokoljenju, nego da je to zajednička imovina, dotično

¹ Esmein, str. 241., opazka 2., cit. prema jednom djelu, što ga je napisao Mercier de la Rivière.

baština svih generacija, a pojedino pokoljenje tom baštinom samo upravlja, tu imovinu samo uživa.

Glavno obilježje narodnoga vrhovništva. Kako je već spomenuto, Rousseau je svu svoju domišljatost upotrebio naročito zato, da dokaže, kako se narodno vrhovništvo ne da ni ustupiti, ni prenieti, kako se dapače ne da tobože prenieti ni izvršivanje narodnoga suvereniteta, koji da je nedjeliv. Poistovjetujući suverenitet s obćenitom narodnom voljom i temeljeći narodno vrhovništvo na teoriji o društvenom ugovoru, tvrdio je Rousseau i ovo: Svatko do duše može reći, da se slaže s onim, što netko drugi hoće ili zašto veli, da hoće, no nitko ne može razumno kazati, da će se slagati s onim, što će netko sutra ili u obće u buduće htjeti. I u istinu bezsmisleno je, svoju volju vezati na taj način. — No sve ovo dokazivanje pada s teorijom o društvenom ugovoru i čim spoznamo, da narod i država ne nastaje jednim jedinim aktom, i to pogodbom, onda naravski moramo zabaciti i daljnje umovanje, koje sledi iz takve teorije.

Ali i bez obzira na teoriju o društvenom ugovoru i još davno prije, nego što je Rousseau tu teoriju iznio, bilo je utvrđeno načelo, da se narodno vrhovništvo ne može na nikoga prenositi, da se ne može prodavati. U današnje moderno doba ova je spoznaja još jasnija zato, jer je ne-

pobitno, da ni jedan pojedini čovjek ne može sam prodati sebe, t. j. svoje slobode, te je svaka takva pogodba već unapred ništetna. Čovjek može prenositi i prodavati samo svoju imovinu, dotično svoj tjelesni i duševni rad. Što vrijedi za pojedinca, vrijedi pogotovo i za čitav narod, osobito za narod, koji je stvorio i uredio svoju državu. Vrijedi to zato, jer je netom iztaknuto, da suverenitet pripada svemu narodu kao jednoj historijskoj i sociološkoj cjelini, dakle svim pokoljenjima i svim staležima jednoga naroda, pa su zato ništetne sve pogodbe i ugovori, kojima jedno pokoljenje i jedan stalež prepušta nekome ili prenosi na koga sam svoj suverenitet. No istodobno i državoslovna teorija, a još više politička praksa, danomice dokazuje, da se narodno vrhovništvo dieli i može dieliti i to ili tako, da narod primjerice svu eksekutivu prenese na jednoga čovjeka, a sebi pridrži samo zakonodavnu vlast, ili čak i tako, da jedan dio eksekutive i jedan dio legislative prenese na koji drugi organizovani narod, t. j. na koju drugu državu. No u bitnosti ostaje narodno vrhovništvo u svakom narodu dotle, dok je politički živ, t. j. dok je svjestan. Samo u tom slučaju, kad koji narod izgubi svjest o političkoj svojoj individualnosti, gubi ujedno i svoj suverenitet dotle, dok se prvobitna njegova narodna svjest u njem opet ne probudi, ili dok ne dobije druge političke svjesti, a po njoj i svoj dio u suverenosti onoga naroda, u koji se pretopio.

Rousseau naučase, da je bitna oznaka narodnoga vrhovništva i u tom, što se ono izrazuje tobože samo u zakonodavnoj vlasti, a nipošto u izvršivanju stvorenih zakona ili u eksekutivi. Za zakonodavnu vlast mišljaše, da ju može, dotično da ju mora vršiti sam narod neposredno, a za eksekutivu držaše, da se može prenieti na jednu osobu, na vladara, a da pri tom narodni suverenitet nimalo ne štetuje. No i politička znanost i politička praksa dokazuje očito, da je naročito u modernoj državi eksekutiva, a poimence njezina najvažnija grana, politička uprava, tako važna i tako pretežna u svekolikom javnom životu, te se s punim pravom može kazati, da je težište narodnoga suvereniteta baš u eksekutivi, dotično u političkoj upravi i čim koji narod izgubi svaki upliv na vladanje, da je zapravo izgubio i najveći dio svoje suverenosti. S tim u savezu vidimo, kako se primjerice iz te činjenice, što zapadni dio naše monarkije imade ne samo 17 sabora, nego i 17 zemaljskih odbora, koji su svi zapravo ograničene vlade, kako se iz toga s punim pravom izvodi, da je sav ustav zapadnoga diela naše carevine u svom osnovu i po svom djelovanju federalistički.

I tako i kod narodnoga suvereniteta mnogo više vrijedi sam duh života, nego li mrtvo slovo zakona.

III.

Ustavne posljedice narodnoga suvereniteta.

Narodni suverenitet i državni sistem. S republikanskim sistemom slaže se narodno vrhovništvo na prvi pogled podpuno, jer je očito, da se u republici može bez zapreke provesti načelo, da nitko ne izvršuje nikakve javne vlasti u ničije drugo ime, nego u narodno, dotično u ime ciele republike. Zato u Francuzkoj i počinjaju sve odluke i osude: U ime Republike Francezke.

Isto je tako posve jasno, da se narodno vrhovništvo ne može dovesti u sklad ni s absolutizmom, a kamo li s despotizmom državne vlasti. Pa ipak je bilo dosta državoslovaca, koji su nastojali i taj sklad postići. Učinili su to ovako: Priznavali su doduše, da je u svakoj državi prvobitno bila suverenost u samom narodu, ali da je narod što dobrovoljno, što pod silom historijskih prilika prenio svoje vrhovništvo na jednu dinastiju, dotično na vladara, koji je malo pomalo postao jedinim vrhovnim gospodarom, jedinim suverenom. Ovakovo umovanje da se naravski održati proti principu, da se narodno vrhovništvo samo u sebi ne može nikomu ustupiti, ni na nikoga prenieti, nego da se to može učiniti jedino s izvršivanjem suvereniteta.

Razlikovanje vrhovništva u njegovoj bitnosti od izvršivanja vlasti, koja se na suverenitetu te-

melji, bila je posve obična stvar kod franceskih pisaca XVI., XVII. i XVIII. stoljeća. No istom u najnovije vrijeme tu su razliku i u praksi proveli sami Francezi svojim ustavom od 1791. i Belgijanci svojim ustavom od 1831. To su ujedno dva klasična primjera, kako se narodno vrhovništvo kušalo izmiriti s monarhijskim oblikom države.

Franceski ustav od 1791. određuje ovako: »Narod, koji je jedini izvor svekolike javne vlasti, može tu vlast izvršivati samo po svojim punomoćnicima. Franceski se ustav temelji na predstavničtvu; (narodni) predstavnici su zakonodavno tijelo i kralj«. ¹ Kralj je doduše nasljedni narodni predstavnik i ima pravo veta, no u jednu ruku vetom samo odgadja djelovanje zakona, a u drugu ruku zakon ga izrično zove prvim javnim činovnikom, pa ako i jest sama kraljeva osoba po ustavu nepovrediva i posvećena, predvidja se ipak više slučajeva, u kojima se smatra, da se kralj odrekao prestolja i da je stupio u red običnih državljana. Ustav dapače daje narodu pravo, da revizijom ustava ukine i samo kraljevstvo. Radi točne podjele javnih vlasti, određuje doduše ustav i to, da je »eksekutivna vrhovna vlast izključivo u osobi kraljevoj«, no da radi toga ne nastane nikakova zabuna, dodaje se odmah, »da je kralj vrhovni poglavica uprave . . .«, da je njemu

¹ Esméin, spom. djelo, str. 246.

povijerena briga bditi nad javnim mirom i porredkom . . . , i da je kralju povijerena skrb nad sigurnošću kraljevine.¹

U ostalom nitko se nije varao o pravom znamenovanju svih tih ustanova, te je jedan govornik u parlamentu kazao o tom doslovce: »U Englezkoj je kralj sam po sebi sva eksekutiva. U Francezkoj kralj je samo vrhovni poglavica.²

Belgijski ustav od 7. veljače 1831. drži se tih istih ideja, samo što je postupak nešto blaži i obzirniji prema monarhičkoj formi. Tu se najprije proglašuje: »Svaka javna vlast potječe od naroda. Javna se vlast izvršuje onako, kako to odredjuje ustav. Kralj nema druge vlasti, nego koju mu ustav naročito daje«. No ipak ustav malo dalje kaže, da »kralju pripada eksekutivna vlast«, naravno u granicama zakona, a osim toga nema tu ni traga ustanovama, po kojima bi se kralj mogao s prestolja skinuti, te za svaku promjenu ustava treba i kraljeve sankcije, dok je u Francezkoj prema spomenutom ustavu od 1791. za taj slučaj kraljeva sankcija bila izrično izključena.

Najpraktičnije, kao uvijek, doveli su Englezi narodno vrhovništvo u potpun sklad s monarhijom. Prije svega valja iztaknuti, da u englezkom ustavu nema nigdje ni traga formalnomu priznanju narodnoga suvereniteta. Englezi su se vazda za-

¹ Isto djelo, str. 247., op. 2.

² Isto djelo, str. 247—248.

dovoljili faktičnim porastom, a za tim konačnom prevlašću parlamenta, u kom je, dotično u biranom njegovom dielu, već odavna zapravo sva vrhovna vlast Ujedinjene Kraljevine, pa i svekolike goleme britske monarkije. Englezi dobro znadu i vide, da je kod njih sva javna vlast u rukama naroda, dotično pod uplivom prosviećenoga i organizovanoga javnoga mnienja i da kraljevstvo postoji samo zato, jer ga to javno mnienje hoće; zato im nimalo ne smeta, što njihov kralj čuva takve tradicije i običaje, primjerice svoju krunitbenu zakletvu, po kojima bi Englezka bila još absolutna monarkija, da duh ne vriedi mnogo više, nego li mrtva slova.

Razlažući o odnošaju narodnoga suvereniteta prema državnomu sistemu, izriče Esmein svoje uvjerenje, da se narodno vrhovništvo ne da nikada posve izmiriti s monarhičkim principom. Zanimivo je, da i Esmein mora priznati, da s gledišta političke slobode nema nikakva prigovora tomu, da se i narodni suverenitet i monarkija nadju zajedno, jerbo »savremena povjest svjedoči, da s toga gledišta imade jednaku vriednost i monarkija i republika, te čovjek nije nimalo manje slobodan u Englezkoj, nego u Saveznim Državama, premda se tu i tamo politička sloboda postizava raznim putem«.¹

¹ Esmein, str. 249.

Priznavši tu činjenicu, uvidja i sam Esmein, da je zapravo sve priznao, ali kao pravovjerni republikanac misli ipak, da mora nastaviti ovako: »I uredbe imaju svoju logiku upravo kao ideje... I meni se čini, da svako izmirenje medju narodnim vrhovničtvom i monarkijom ima ovu manu: Narodno vrhovništvo... uvjetuje i to, da svatko, tko izvršuje dio javne vlasti, bude za tu izvršbu odgovoran.... No za narodne predstavnike ima samo jedna vrst prave, doduše posredne, ali uspješne odgovornosti: to je vremenska ograničenost njihove ovlasti.... I zato.... treba, da sve javne službe imaju svoje opredjeljeno vrijeme, koje mora biti bezuvjetno kraće od čovječjega života. Prema tomu narodni suverenitet izključuje i izbornu monarkiju«.¹

Na tu čistu republikansku teoriju vrlo je lakak odgovor: U narodu neprosviećenu i politički nezreću, dakle neorganizovanu, narodno je vrhovništvo i onako samo fikcija, jerbo narodnoga suvereniteta nema bez prosviećenoga i organizovanoga javnoga mnienja. Tamo opet, gdje se takvo javno mnienje razvilo, kraljevska vlast samo je jedna i to razmjerno neznatna sila u javnom životu i to sila, kojoj nije namienjena zadaća, da gospoduje, nego da podržaje neprekidnost i da predstavlja nepristranost eksekutive, da bude onaj potrebni vrhovni regulator za slučaj ustavnih

¹ Isto djelo, str. 249—250.

sukoba, bez kojega se narodi i države izvrgavaju ili vječnim trzavicama, ili čestim domaćim ratovima. Ako i jest istina, da je u modernoj političkoj svijesti sve to razvitije čuvstvo i sve to jača potreba odgovornosti svih političkih službenika pred narodom, neosporivo je i to, da se baš u naše doba sve to življe osjeća potreba sigurnosti, da politički sukobi ne dovedu odmah do katastrofe.

Ako Esmeinu nije uspjelo dokazati nespojivost narodnoga vrhovništva s monarkijom, pošlo mu je podpuno za rukom, da u malo re-daka dokaže nepremostivu opreku čisto aristokratskih uredaba, kao što je velikaška gornja kuća s demokratskim temeljem narodnoga vrhovništva. Tu je u ostalom već oštroomni Sieyès zamietio, da su virilisti smiešni ostatak sredovječnoga feudalizma, koji se u naše moderno vrijeme ne da ničim braniti, jer »ako su kraljevi postali nasljedni, da se izbjegne nemirima, što bi ih izazvao njihov izbor, nemamo se razložno bojati, da bi se što slična dogodilo, kad bi lord bio jednostavno imenovan ili izabran«.¹

Vrlo je važan odnošaj narodnoga vrhovništva u pojedinim državama koje federacije prama skupnomu suverenitetu čitavoga državnoga saveza. Ta se stvar direktno tiče i nas Hrvata u našem od-

¹ Isto djelo, str. 251. op. I., cit. prema Sieyèsovoj Qu'est ce que' le tiers état; str. 89., op. I.

nošaju prema Ugarskoj. Po jednodušnom mnienju svih ozbiljnih državoslovaca, ne može tu biti nikakve sumnje ni kolebanja, da je stariji i preči suverenitet pojedinih država i da je tu i za teoriju i za praksu odlučan ugovor, s kojim je pojedina država stupila u zajednicu. U tom slučaju dobivaju svu svoju vrijednost oštroomni zaključci, što ih je Rousseau izvodio iz društvenoga ugovora, koji se ovdje daje posve autentično ustanoviti. Nemaju dakle nikakve znanstvene opravdanosti tolike tvrdnje, prema kojima bi tobože širi suverenitet skupne države ili državne zajednice mogao absorbirati suverenitet jednoga člana zajednice. Tkogod nešto slična tvrdi, taj očito nema ni pojma o bitnom obilježju narodnoga vrhovništva, te se ne može pozivati na nikakav suverenitet, nego samo na jaču silu, ako ju ima u šakama.

Narodno vrhovništvo i izborno pravo. Narod ne može sgodnije izreći svoje volje, nego što je posebna izjava ili glasovanje o kojoj osobi ili o kojoj stvari. U malom krugu primitivnih ljudi može se mjesto glasovanja stvoriti jednodušna odluka na predlog kojega najuplivnijega člana. U takvom malom i primitivnom društvu može se skupna volja očitovati i time, da se prihvati mnienje najmudrijih članova, a najmudrijima se smatraju najstariji. Što je koje društvo veće i razvilitije, to je teže u njem postići

jednodušnost, a upravo je nemoguće pozivati se na mudriji i bolji dio društva. Zato je već od pamtivieka utvrđeno, da se mirnim putem narodna volja očituje najbolje većinom glasova. Ovo je ujedno najpravedniji postupak, osobito ako se pravo glasa i način glasovanja dovede u što potpuniji sklad s narodnim vrhovništvom.

Budući da se glasovanjem imade pokazati volja čitavoga naroda, to bi vazda imao glasovati sav narod najedanput. I u istinu za manje narode i države, dotično za pojedine dielove koje savezne države ovo je najustavnije, a daje se lahko i provesti. U velikim državama, kakva je Francezka, a pogotovo u velikim monarkijama, kao što je Rusija i Velika Britanija, ne da se ovakvo glasovanje nipošto provesti i radi tehničkih poteškoća i radi toga, što najveći dio izbornika ne pozna na stotine sposobnih ljudi za narodne zastupnike. Tu se može provesti plebiscit samo u slučaju izbora jedne osobe, primjerice predsjednika republike u Saveznim Državama, ili glasovanjem o točno označenom predmetu sa da ili ne, kako je to već razloženo kod referenduma. Inače se cijelo narodno, dotično državno područje dieli na izborne kotare. Ali svaki taj izborni kotar dobiva svoju ovlast od svega naroda, pa zato narod i ima pravo, da odredi uvjete, po kojima će se u tim kotarima birati. Od tih uvjeta treba naglasiti osobito ova dva:

1. Svaki izborni kotar mora biti istovjetni dio celoga izbornoga područja, t. j. u svim izbornim kotarima moraju svi izbornici biti iste vrsti, te se izborno pravo ima izvršivati svuda prema jednim te istim ustanovama.

Ovomu se živo protive pristaše i branitelji staležkih i drugih posebnih interesa, te zahtievaju, da pojedini sborovi i staleži biraju sami za se svoje zastupnike. Tako je u istinu i bilo, naročito u zapadnim zemljama naše carevine, gdje se sve do 1907. biralo izprvice u četiri, a kasnije u pet posebnih izborničtva ili kurija. Slično je tomu u Španjolskoj, gdje sveučilišta i pojedina gospodarska društva i trgovačke, obrtničke i poljodjelske komore biraju posebne svoje zastupnike, a osim toga sav narod bira narodno zastupstvo sveobćim glasovanjem.

Ima i takvih državoslovaca, koji predlažu, da se izborno pravo za sve državljane uredi jednako, ali da se na dan izbora posebice glasuje prema staležima. Tako je već spomenuti glasoviti Sieyès u revolucionarnom konventu 1793. predlagao takav izborni red, po kojem bi jednaki broj zastupnika dobila sva tri glavna privredna staleža, ratarstvo, gradski obrt i učiteljstvo svih struka. »Ova se misao i u naše doba ponovno javlja, te se čini, da se može izmiriti s načelom narodnoga vrhovništva uz uvjet, da broj zastupnika, što bi ih birala svaka pojedina privredna skupina,

bude u razmjerju s brojem njezinih članova u čitavom narodu«.¹

No i proti tomu je jedan ozbiljan prigovor: Kod izbora narodnih zastupnika mora biti svakomu na umu jedino, ili barem najviše, obće dobro ciele domovine i svega naroda, te u tom važnom času mora svaki čovjek nastojati, da što više zaboravi na pojedine interese svoje osobe i svoga mjesta.

Ovaj prigovor u teoriji je posve opravdan, ali u praksi vriedi samo toliko, koliko se pojedini interesi protive obćemu dobru; ali takvi pojedini interesi, od kojih se to obće dobro sastoji, ne samo da su dopušteni, nego su i posve opravdani, kao na pr. pravo na besplatnu elementarnu obuku, na brzo i jeftino sudovanje, pravo na poštenu i dobru upravu, pravo na obćila i t. d., da i ne spominjemo političke slobode ili ustavnih prava, kojih francezka terminologija i ne zove drugčije nego prava individualna.

Za zaštitu svih opravdanih mjestnih interesa, a opet posve u skladu s načelom narodnoga vrhovništva preporuča se takva podjela izbornih kotara, koja se temelji na upravnoj ili političkoj razdiobi. Toga se drži i najnovija francezka izborna reforma, predlažući, da svaki departement, dakle po prilici naša županija, bira po više zastupnika. U tom istom duhu biraju pojedine kra-

¹ Esmein, spom. djelo, str. 158.

ljevine i zemlje, zastupane na carevinskom vieću, određeni broj članova u carevinsku delegaciju, a tomu obziru ima jakoga traga i u izbornoj reformi za carevinsko vieće, premda je tu bio mnogo jači upliv narodnostnoga načela kao posve novoga državotvornoga faktora. U saveznim državama mora se naravski stvar udesiti tako, da svaka pojedina država kao član federacije bira u zajedničko predstavništvo jednaki broj zastupnika ili delegata, te se tu osim specialnih interesa pojedine države podpuno uvažuje i njezin posebni suverenitet, kako je to naročito u federaciji švicarskoj.

Ima još jedan način, da se posve u skladu s načelom narodnoga vrhovništva uvaževaju svi opravdani posebni interesi. To se postizava, kad se pojedini staleži organizuju na temelju zakona i kad im se dade njihovo posebno staležko predstavništvo, na koje se vlada, dotično sabor, ima u svim važnijim pitanjima obraćati, dotično kojemu pripada pravo, da se u svako doba obrati na vladu i na sabor, ali samo sa savjetujućim glasom.

Iz svega toga vidimo, da je u modernoj državi prevažna stvar, kako će se obći interesi i obće dobro u istinu valjano zastupati i uspješno braniti i kako će se izbjeći tomu, da se pod cimerom obćega dobra ne razmeće bezobzirna sebičnost pojedinaca, niti da ne prevladavaju

tiesnogrudni i posve jednostrani mjestni obziri i interesi.

2. Narodnomu predstavništvu mora biti jedini temelj sveukupno pućanstvo, t. j. pojedini zastupnik se određuje prema broju svega stanovništva u kotaru, a nipošto prema broju samih izbornika.

Kolikogod je ovo načelo očita i neumoljiva posljedica narodnoga vrhovništva — jer je već naglašeno, da suverenitet pripada svemu narodu kao jednoj moralnoj cjelini, dakle svim članovima naroda bez razlike spola i dobe — ipak baš u ovoj stvari vlada vrlo velika zabuna. Toj je zabuni razlog poglavito historijski razvitak narodnoga predstavništva.

Kako jo već spomenuto, prvi narodni predstavnici bili su izaslanici, koje su na poziv kraljev izabirale historijske korporacije, kao na pr. kaptoli, samostani, slobodni gradovi i grofovije ili sudčije, kod nas županije. Tu su članovi dotičnih korporacija zbilja sami i jedini bez obzira na ostalo pućanstvo imali pravo izabrati u istinu samo svoga zastupnika, komu su kao svomu punomoćniku davali i posebnu pismenu uputu, kako da pred kraljem brani njihove interese, naročito time, da od kralja izhodi što više povlastica, a da u zamjenu pristane na što manje tereta. Ti su se punomoćnici te upute ili toga mandata morali strogo držati, jer su ih njihovi upunomo-

čitelji mogli i opozvati, ako su prekoračili svoju punomoć.

S idejom narodnoga vrhovništva, dotično sa spoznajom obćih narodnih i državljanskih prava i dužnosti, ova se stvar do temelja promienila: Po modernom ustavnom shvaćanju ne idu zastupnici više na kraljevo vieće, nego u narodni ili državni sabor; nadalje nemaju oni više zadaće, da traže milost i povlastice, a da se rukama i nogama brane od svih tereta, nego se tu za sav narod, dotično za sve državljanе, traže njihova prava, ili točnije, uređuju se njihovi javnopravni odnošaji na temelju što pravednije podjele i javnih prava i javnih tereta. Osobito poradi tih javnih tereta, koji su u modernoj državi upravo bajoslovno veliki, koji su redovito razdieljeni već unapred i na buduća pokoljenja i koji usavršenim sistemom potrošarinskih i drugih neizravnih poreza pritištu sveukupno pućanstvo i to često najsiromašniji puk najteže — baš poradi toga ne da se ni ćasak braniti mišljenje, da je narodni zastupnik mandatar ili punomoćnik samo svojih izbornika.

Uza sve to obićno se misli još i dan danas onako, kako je to prije sto i više godina u francezkoj konstituantí samosvjestno razlagao zloglasni jakobinac Pétion: »Ćlanovi zakonodavnoga tiela jesu punomoćnici; državljani, koji ih izabraše, njihovi su opunomoćitelji: prema tomu se dakle

zastupnici moraju pokoravati izbornicima, od kojih dobivaju svoju ovlast i svoju moć. Medju tim punomoćnicima i medju obićnim mandatarima mi ne vidimo nikakove razlike; jedan i drugi rade na istom temelju, te imadu iste obveze i iste dužnosti.¹

Ovo krivo mišljenje u Francezkoj se posve udomaćilo, a iz Francezke prešlo je i u ostalu Evropu, te se već posvuda uvriežila posve neustavna rieć mandat, kako je to jur spomenuto. Za to se i kod nas u Hrvatskoj žestoko i ogorćeno napadalo na novi izborni zakon od 28. svibnja 1910. poglavito s toga razloga, što i po njem, kao i po starom zakonu, imade dosta izbornih kotara, u kojima je broj samih izbornika deset i više puta manji, nego u drugim kotarima. Da se kod prosudjivanja izborne reforme pazilo na sveukupno pućanstvo u dotičnom kotaru, ne bi prigovori bili ni površni, ni ogorćeni.

U tiesnom savezu s time, da je zastupnik predstavnikom svega pućanstva, stoji načelo, da svaki zastupnik prima svoju ovlast od svega naroda kao jedne moralne cjeline. Proti tomu se javlja mnienje, da svaki državljanin ima jedan dio narodnoga vrhovništva kao svoje individualno pravo, pa da zato nije nipošto opravdano, da kod pojedinoga izbora, dotično i u samom saboru, odlučuje jednostavna većina, te se manjina

¹ Esméin, spom. djelo str. 261.

nići ne računa, nego da je u jednu ruku jedino pravedno, a u drugu ruku i potpuno u skladu s narodnim vrhovničtvom, da i manjina može doći do svoga zastupstva i da upliva na državne poslove. Time dolazimo do jednoga novoga problema, koji sve to više zanima i državoslovce i političare.

Narodno vrhovništvo i zaštita manjina. Sve do polovice prošloga XIX. stoljeća činilo se posve naravski, da kod svakoga izbora odlučuje većina i da se narodni predstavnici izabiru makar samim jednim glasom većine. Uvidjalo se i do tada, da je kod svakoga vječanja, a osobito u zakonodavnom sboru, opozicija korisna i potrebna, ali se znalo i to, da kod izbora u cijeloj državi mora biti takvih kotara, koji se razlikuju svojim mišljenjem od većine, t. j. da manjina po naravskom razvoju stvari može i mora imati svoje zastupnike.

No već kod izbora pojedinoga zastupnika stalo se činiti nepravednim, ako je pobjednik prošao s malo glasova većine, te je jaka manjina ostala bez ikakve vrijednosti, a još više se to opazalo kod takvih izbora, gdje se glasovalo za više zastupnika najedanput, a kad su svi ti zastupnici znali proći tek s nekoliko glasova većine. I tako se pojavilo mišljenje, da se i manjine moraju zaštititi, t. j. da se izbor narodnih zastupnika ima tako urediti, da bude zastupana i stanovita ma-

njina. Da se to postigne, mora se zakonom odrediti, da za izbor narodnoga zastupnika nije potrebna absolutna većina, a uz to moraju kotari biti tako prostrani, da mogu birati po dva, tri i više zastupnika, od kojih jedan ili više njih može zapasti manjinu, ako postigne stanoviti broj.

Strogo sa stanovišta narodnoga vrhovništva svakoliko pučanstvo, dakle i svi izbornici tvore jednu cjelinu, pa se njihovim izabranikom može smatrati samo onaj, tko dobije absolutnu većinu barem svih predanih glasova. Ovako su stvar shvaćali i Rimljani, a po njima i kanonsko pravo, te je jedan crkveni sabor — lateranski — od 1215., napose zaključio, da za valjane zaključke kaptola treba uvijek absolutne većine.

Praktični Englezi od prvoga početka pa sve do danas zadovaljavaju se relativnom većinom, te kod njih nema užih izbora. Amerikanci su dugo kolebali između relativne i absolutne većine, no danas je kod njih prevladalo englezko shvaćanje. Istodobno i kod Engleza i kod Amerikanaca smatra se najpraktičnijim, da svaki izborni kotar bira samo po jednoga zastupnika već zato, jer o izboru jedne osobe može u istinu po svom uvjerenju odlučiti svaki izbornik sam.

Novije, već spomenuto mišljenje, dokazuje naprotiv ove dvije velike prednosti velikih izbornih kotara, u kojima bi se biralo po više zastupnika. Što veći kotar, to je vjernija slika narodne i dr-

žavne cjeline i to će više u njem prevladati u istinu obći interesi; što više izbornika, to je veća izborna sloboda, jer posve naravski ni pritisak ni korupcija ne može na veliku množina naroda djelovati tako uspješno, kao na maleni broj.

Ovo je obadvoje istina, ali je istina i to, da kod izbora više zastupnika najedanput, iliti kod glasovanja za listinu s više kandidata, ogromna većina izbornika jedva pozna i onoga kandidata, kojega kao prvaka među na početak listine, a ostalim kandidatima ne zna obično pravo ni za ime. Na taj način prolaze ti kandidati samo na račun prvaka, te se time podkapa reprezentativni sistem u svom temelju, a to je povjerenje, što ga narod ima u svoje izabranike i sloboda tih izabranika na temelju toga povjerenja. To se dađe popraviti jedino jakom organizacijom i velikom političkom prosvjetom izbornika, ali i tu ostaje velika neprilika: Kako velika mora biti manjina, da joj se prizna pravo na zastupstvo.

Narodno vrhovništvo i sistem razmjernoga zastupanja. Ideja o zaštiti manjina dovela je do pravoga političkoga pokreta, komu je svrha uvesti sistem razmjernoga zastupstva. Taj sistem ima danas sve to više uglednih i uvjerenih branitelja, a postoji o njem već i čitava temeljita literatura. U bitnosti je to zahtjev, da svaki izbornik ima pravo na jedan dio narodnoga suvereniteta i da svakomu od-

redjenomu broju izbornika pripada daljnje pravo na jednoga narodnoga zastupnika. Svrha je tomu sistemu, da narodno predstavništvo bude što vjernija slika, ili kako glasi krilata rieč, da bude baš posve vjerno zrcalo političkih prilika.

Kako je već naglašeno, dovodi reprezentativni sistem svojim naravskim razvojem do parlamentarne vladavine, a za tu su potrebne jake i dobro organizovane stranke, dotično jake, jedno-dušne sabsorske većine. Sistem razmjernoga zastupanja može lahko dovesti do toga, da se politički život do kraja raztepe i da u saboru budu sve same strančice, nesposobne za ikakav ustavni život i rad. Jedino u manjim državama, kakva je naša banska Hrvatska, mogao bi i taj sistem dobro djelovati, kad bi se glasovalo za pojedine stranke, a ne za pojedine kandidate i kad bi se posebnim zakonom odredilo, da samo podpuno organizovane stranke kao glavni organi ustavnoga života imadu pravo na takvo zastupstvo, dotično da su sposobne kod izbora se natjecati.

Ovaj sistem brani se poglavito u ime pravdnosti. Tako ga je branio i glasoviti belgijski ministar pravde Van den Heuvel, kad je u belgijskoj zastupničkoj kući dne 27. rujna 1889. zagovarao dotičnu vladinu osnovu, ali je vriedno znati, kakva je to pravdnost, koja zahtieva sistem razmjernoga zastupanja. Spomenuti ministar reče: »Vlada je predložila razmjerno zastupanje kao

djelo pravednosti. Da li je time mislila pravednost absolutnu, filozofsku, moralnu ili teološku? Držati to, značilo bi, pripisivati vladi mnijenje, koje se ne da braniti. Ne radi se dakle u ovoj razpravi ob onoj absolutnoj pravednosti, koja nepromjenljivim svojim pravilima mora vladati u svim zemljama i u svim vremenima. I sam parlamentarni sistem ima samo mjestnu i relativnu vrijednost; za jedan je narod izvrstan, a za drugi ne vrijedi ništa. Tko će dakle razumno i pomisliti, da će takav i takav način saborskih izbora biti absolutno i nepromjenljivo pravedan? Mjesto toga istina je, da se ovaj čas čini, da je razmjerno zastupstvo najsgodniji sistem za našu zemlju i da je u najboljem skladu s našom parlamentarnom vladom.¹

To je dakle politička pravednost, a to znači, da iz javnoga života, dotično iz parlamenta ne smije biti potisnut i izključen nijedan jači i ozbiljniji pokret, nijedna dublja i trajnija struja, a kamo li jaka i organizovana stranka. Politička pravednost to znači, da opozicija ne smije biti nikada ni uznemirivana, a kamo li progonjena, ili čak uništavana samo zato, što je opozicija.

Ali politička se pravednost, kako to praksa dokazuje, daje podpuno postići sa sistemom jednostavne većine, makar i se prema opoziciji vlada i većina ponaša prema riečima jednoga englezkoga državoslovaca: »Zaista Cobden je

istinu kazao, da manjina ima samo jedno pravo, a to je, da iz svih sila nastoji postati većina, a dok joj to ne podje za rukom, da pristane na svoju nemoć i na izključenje od vlasti.«¹

I tako ne preostaje drugo, nego da se razmjerno zastupanje brani u jednu ruku načelom, da svakomu izborniku pripada jedan dio obćega narodnoga suvereniteta i da prema tomu određeni dio izbornika, pa bila to i manjina, mora bezuvjetno imati svoga posebnoga zastupnika, a u drugu ruku načelom, da parlament mora biti vjernim zrcalom svih struja i stranaka u narodu.

Za onu prvu stvar već je razloženo, da se ne može dovesti u sklad s narodnim vrhovničtvom, jer da suverenitet pripada čitavomu narodu kao jednoj moralnoj cjelini, a podjela na izborne kotare da je nastala samo radi praktičnih razloga, no da se i kod toga vazda drži na umu, da pojedini kotari nipošto ne biraju svojih predstavnika, nego obće narodne zastupnike.

Što se tiče drugoga mišljenja, da bi naime sabor imao biti posvema vjerni odraz javnoga mnijenja, treba imati na umu ovu neosporivu istinu: Parlament nije samo vieće, nego je i zakonodavni sbor, koj na koncu konca poslie svake razprave stvara odluku, t. j. izvršuje čin suvereniteta. Da se takva odluka stvori, priznaje svatko, da je

¹ Isto djelo, str. 274., op. 3., cit. prema jednomu djelu Sidney-a Lova.

¹ Esmein str. 273—274.

potrebna absolutna većina. Prema tomu ne smije izborni red biti takav, kao da se naumice hoće stvoriti što više zapreka jakoj i jednodušnoj saborskoj većini, t. j. kao da se naumice ide za tim, da se parlamenat učini nesposobnim za zakonodavni rad.

Kad bi parlamenti bili samo savjetujući sborovi, onda ne bi ništa smetalo, da u njima bude bezbroj frakcija i da nikada ne dodje do jake i jednodušne većine; baš naprotiv, u takvom savjetujućem sboru što je veća raznolikost mnijenja, i što se više interesa pojavi, tražeći zaštitu, to je ona vlast, koja ima stvoriti konačnu odluku, bolje u sve upućena, te ta njezina odluka može biti tim pravednija.

No kolikogod je sve ovo istina, i premda je nepobitno, da sistem razmjernoga zastupstva manjinâ dovodi u parlamenat i manje stranke, te time otežčava i onako spori zakonodavni rad, ipak je na prvi mah očito, da se taj sistem dađe uspješno braniti tamo, gdje parlamenat ne sastoji od dviju komora. Kad naime znamo i uvažimo sve ono, što je rečeno u obranu gornje kuće, i kad se sjetimo, da je glavni razlog te obrane bio u ustavnoj potrebi, da se nijedan zakon ne stvori prenaglo i kao pod silu, onda ćemo lahko priznati, da u parlamentu, koji sastoji samo od jednoga jedinoga sbora, može razmjerno zastupanje u neku ruku nadoknaditi gornju kuću.

Uzprkos svemu tomu nepobitna je i ova činjenica: U svim ustavnim državama, ne izuzimajući ni same Velike Britanije, sve su rjedje jake i jednodušne saborske većine, dapače sve su rjedje jake i dobro organizovane stranke u obće. Sjetimo se samo, koliko ima stranaka na carevinskom vieću i to ne možda samo zbog toga, što je tu osam naroda u jednom parlamentu. I svaki pojedini narod ima po tri, četiri, pače po deset i po više stranaka, a tek u najnovije vrijeme — koncem studenoga 1910., stvorili su Česi jedan zajednički parlamentarni klub pod jednim odgovornim parlamentarnim vodstvom. Kako bez jakih većina nema parlamentarne vlade, i budući da bez jakih stranaka ne može biti ni ozbiljnih parlamentarnih koalicija, te se na taj način sav parlamentarizam, pače i sav ustav ruši u svom temelju, to je očito, da je ovo ozbiljan prigovor proti razmjernomu zastupanju, kad se kaže, da se tim sistemom i onako prevelika razcjepkanost stranačka može povećati u bezkonačnost.

No osim toga prigovora javlja se sa stanoviše strogo parlamentarne vlade još i ovaj drugi prigovor: Ako se razmjerno zastupanje uvede u zakonodavstvo, to će se daljnjim razvojem stvari uvesti i u samu eksekutivu: ali tu onda nema više vlade kabineta ili jednodušnoga ministarstva, nema jednom riječju parlamentarnoga sistema.

Uvjereni branitelji razmjernoga zastupanja toga se u ostalom nimalo ne plaše, te jedan od njih, Švicarac Klöti, piše o tom bez okolišanja:

»Već se dapače danas može zabaciti tobožnji ideal jednodušne kabinteske vlade. Tu je pravi ideal, da na vladi budu najbolji i najsposobniji ljudi, a to se najmanje postizava, kada se vlada sastavi samo od pristaša jedne jedine stranke. Politička je praksa dokazala, da nije istinito mišljenje, koje se tako često pobija, a prema kojemu članovi, koji pripadaju manjini, svojom neprestanom opozicijom sprečavaju jedinstvenu i dosljednu upravu. Gotovo sve kantonalne vlade u našoj federaciji, premda su mješovite, upravljaju bolje, nego vlade jednodušne. Dapače u parlamentarnim zemljama, tako zvana poslovna ministarstva vazda izrade više, nego li bojovna ministarstva.¹

Švicarski državoslovac zaboravlja ovdje na dvoje: na to, da su kantoni u njegovoj federaciji od prilike ono, što naše županije, a drugo, da poslovna ministarstva i nastaju zato, jer se bojovne vlade radi razciepkanosti u parlamentu ne mogu održati.

Ali odlučan prigovor proti razmjernomu zastupanju ne dolazi sa stanovišta ni parlamentar-noga, ni ustavnoga, nego s gledišta sociološkoga.

¹ Vidi Esmen, str. 280, op. 3, cit. prema djelu: dr. Entli Klöti, *Die Proportionswahl in der Schweiz*, Geschichte, Darstellung und Kritik, Bern 1901., str. 219.

Mi svi vidimo i znamo, da se moderno naše društvo u savremenoj svjetskoj centralizaciji go-spodarskoj, a sve to više i kulturnoj, razvija sve to više pod neodoljivim djelovanjem mnogobrojnih i prerazličnih upliva. Od tih upliva znadu naročito na najšire slojeve puka djelovati baš takve struje, za koje se kasnije bjelodano pokaže, da nisu ni najrazumnije, ni najpravednije. I tako se događa, da upravo vikačke i bezobzirne manjine mogu zastrašiti triezne i snosljive većine. To je u ostalom najočitija činjenica u svoj poviesti, da su siloviti i nekulturni lovci, pastiri, pa i poludivljaci prečesto prevladali nad daleko kulturnijim i broj-nijim plemenima i narodima. To se isto danas zbiva u političkom životu ustavne države. I zato Esmen s punim pravom veli, da danas većina treba zaštite, kolikogod se to čini paradoksnom.¹ U ostalom mi Slaveni, koji smo u ovoj carevini uobće, a u zapadnom njezinom dielu napose, neprieporna njena većina, mi najbolje sami na sebi osjećamo, da je taj paradoks živa živcata zbilja.

U oči te nepobitne činjenice, posve je na ravski, što protivnici razmjernoga zastupanja tvrde i dokazuju, da taj sistem mora neminovno dovesti do anarhije to prije i to više, što svako društvo izmoreno prevelikom stranačkom borbom najvoli za sve stranke i za sve ideje priznati, da jednako

¹ Isto djelo, str. 282.

vriede, dotično da ništa ne vriede. Anarhija opet vodi neminovno do despocije.

Vidimo dakle, da svaki politički princip, kad se provodi bez obzira na život i kad u njem stane prevladavati ne samo čista ideologija, nego dapače čista matematika, kako je to u ovom slučaju, mora svršiti baš protivnim rezultatom, nego što se od njega očekuje. O tom smo se već uvjerali za abstraktnu i tek formalno logičnu suverenost na temelju tobožnjega društvenoga ugovora, a sad se eto uvjeravamo za matematičku pravednost sistema o razmjernom zastupanju.

Narodno vrhovništvo i izbornopravo žena. Čim je utvrđeno, da narodno vrhovništvo pripada svemu narodu kao jednoj moralnoj cjelini, onda je logična posljedica, da i ženama pripada izbornopravo. Logična je posljedica još dalje i to, da se to izbornopravo ničim ne ograničuje, te bi svi članovi naroda bili ujedno i izbornici.

Ali u politici čista logika nije najbolji vodič; mjesto same logike valja nam se prije svega držati zdravoga razuma, dakle u prvom redu izkustva. Političko izkustvo naučilo nas je, da birati narodne zastupnike nije samo pravo, nego i dužnost, a zdrav ruzum nam kaže, da nije svatko jednako sposoban, da svoju dužnost izvrši što bolje. Nema sumnje, da u političkom životu, kako je već ponovno iztaknuto, ne odlučuju samo moralni raz-

lozi, dapače prečesto oni odlučuju najmanje; ali sa sociološkoga gledišta, pa još k tomu u dalekoj historijskoj perspektivi, nesumnjiva je stvar, da u svakom društvu, dakle i u narodu i u državi, odlučuju oni faktori, koji su u istinu najpodesniji za održanje i za razvoj dotične društvene forme.

Još do nedavna, naime do francezke revolucije, bilo je političkim aksiomom, da se jakost svih političkih faktora mjeri samo po fizičkoj njihovoj snazi, te je vojnička sila bila glavni i gotovo jedini regulator javnih odnošaja. Francezka revolucija promijenila je tu stvar najprije u Evropi, a zatim i u čitavom svijetu. Danas među svim kontinentima, među svim državama i narodima ima više zajedničkih i materijalnih i moralnih veza i interesa, nego što ih je prije francezke revolucije bilo među pojedinim dielovima i krajevima jednoga te istoga naroda ili države. Danas o ideji međunarodnoga mira, dotično o razoružanju, ili barem ograničenju oružanja, ne razmišljaju samo filozofi i ne razpravljaju samo parlamentarci, nego o tom ozbiljno i temeljito viećaju predstavnici najvećih država i vladari najmoćnijih carstva. Istodobno dogodio se podpun preokret u granicama pojedinih država, koje bez iznimke nastoje, da što bolje izvrše i svoju kulturnu i socijalnu zadaću, te se pojedine vlade ponose samo radom na tim područjima, dok se za svoja oružanja i za svoju brigu za

*

sjegurnost proti vanjskomu neprijatelju, redovito izpričavaju i opravdaju obćim međjunarodnim oružanjem. Kad se sjetimo, da tomu nije ni sto-pedeset godina, što su se sabori sazivali samo zato, da dađu vladaru novaca i ljudi za rat, lako ćemo vidjeti, da danas parlamenti viećaju u posve drugim prilikama i da imaju posve drugu zadaću. Još pred sto, dvie sto godina i Poljaci i Magjari, pa i naši Hrvati dolazili su u sabor naoružani, te bi se na tom osebujnom viećanju znali kadkaga i pobiti ne riećima, nego sabljama. Na takvom sboru nije naravski bilo mjesta ženama, osim da su onamo došle bajoslovne Amazonke.

Taj politički preokret i to novo shvaćanje zadaće državne vlasti još se više iztiće u takvim državama i narodima, koji nisu direktno izloženi međjunarodnim sukobima i koji sami ravno ne utjeću na vanjsku politiku, dotično na vojničke državne poslove. Vriedi to napose za pojedine članove takve velike federacije kao što su to Savezne Države Sjeveroameričke. Zato je posve naravski, da se tu već kojih petdesetak godina sva briga posvećuje kulturnoj zadaći države, a čim je došlo do toga, javlja se tu i žena, kao u svom prirodnom carstvu,

Očito je naime na prvi mah, da imade čitav niz kulturnih, a napose socijalnih pitanja, u kojima je žena mužkarcu ili posve dorasla, ili ga već nadkriľjuje. To je poglavito područje školsko,

zatim zdravstveno i samoupravno u obće, to jest svi oni poslovi, kod kojih se ne radi toliko o školskom znanju i o formalnoj logici, nego o kulturnoj tradiciji i o logici života. Zato su Američani bez ikakva kolebanja u četiri svoje države uveli izbornu pravo i za žene; u drugim dvjema državama imaju pravo glasa kod svih financi-jalnih zakona; u mnogim državama napokon — sada ih ima oko dvadeset, — biraju žene javne činovnike, naročito učitelje i što je još važnije, u svim tim državama obično su i same izberive. Naročito je važno znati, da Američanke sjede u sudbenim porotama; da su često školske nadzornice, a kadkada, kao u Kansasu, gradske načelnice i da je to obćenita američka praksa, da su žene birane u odbore za redarstvenu sigurnost i za javnu dobrotvornost.

Anglosasi uobće, koji možda od svih naroda svojim ženama najmanje udvaraju, ali ih zato najviše poštuju, zadahnuli su svekoliko svoje novije zakonodavstvo ženskim izbornim pravom. Tako i u državama velike australske federacije samo jedna jedina, Victoria, nije do sada uvela izbornoga prava za žene. Vriedno je odmah spomenuti, da su se tu žene razdielile medju sve stranke, što su ih osnovali mužkarci, ali da su u svim strankama najživlje radile poimence za to, da se ili posve sprieči, ili barem ograniči prodaja žestokih pića. I da nema nijednoga dru-

goga dokaza, ovo je dosta, da se vidi, kako su u kulturnih naroda žene najkulturniji elemenat, te se bez njihove saradnje ne da ni zamisliti uspješna borba protiv alkoholizma, koji je za čovječanstvo opasniji od samoga militarizma.

Zakonom od 14. lipnja 1907. priznato je izborno pravo ženama u Švedskoj, a u finski sabor izabrano je 1908. nekoliko žena. Sada je najživlji pokret za žensko izborno pravo u Englezkoj, a na čelu su mu žene najviših društvenih krugova. To je možda i razlogom, što na evropskom kopnu taj pokret nema simpatija, — osim u Danskoj, gdje im je polovicom siječnja 1911. također priznato izborno pravo — a još je većim razlogom, što se čitav taj pokret istovjetuje u jednu ruku s feminizmom, t. j. sa ženskom emancipacijom, sad na mužkaračkom, sad na protimužkaračkom temelju i što se izborno pravo za žene traži više u ime logike, kao posljedica sveobćega izbornoga prava, dotično narodnoga suvereniteta, nego u ime kulture.

To je velika šteta, jer se nijedan pokret ne da upravo s kulturno-sociološkoga gledišta tako braniti i opravdati kao žensko izborno pravo, naravski samo u tom slučaju, ako je dotični narod u istinu dosta kulturno razvit. Tu se dakako riječ kultura ima uzeti u njezinom potpunom smislu, pa je s toga gledišta jasno, da je prvi uvjet za žensko izborno pravo jaka i samostaljna

kulturna tradicija, kakvu primjerice imaju žene, i to napose seljakinje kod Čeha, a dobrim, možda i većim dielom i kod nas Hrvata. Bitnost te kulturne tradicije sadržana je u našoj narodnoj rečenici: Žena drži tri ugla od kuće. Drži ih svojim radom, svojim srcem, a i svojim razborom; gdje ih ne drži inače, nego tek na silu samo svojim rukama, tu je žena robinja, a gdje kao lutka samo u kući sjedi, te ne zna ni zapoviedati, ni slušati, tu pogotovo ne bi od njezinoga izbornoga prava bilo u javnom životu nikada koristi.

Kod ciele ove stvari glavno je, da se izborno pravo i mužko i žensko shvaća u prvom redu kao narodna dužnost, a svekolika politika kao ozbiljni i teški narodni posao, za koji treba mnogo više triznosti, nego li znanja i više uztrajnosti, nego li snage. S ovoga gledišta, — a za naše savremeno društvo drugoga gledišta nema — žensko izborno pravo ne samo da je neumoljiva logična posljedica narodnoga vrhovništva, nego je i najprirodniji i najopravdaniji zahtjev kulturne i socijalne politike.

Narodno vrhovništvo i reprezentativni sistem u obće. Već je bilo spomenuto, da je Rousseau baš u ime narodnoga suvereniteta odklanjao narodno zastupstvo tvrdeći, da se suverenost ne može prenositi baš kao što ni prodati. Baš protivno tvrdio je, kako znamo Montesquieu, koji je vrlo dobro shvatio, da je

velika razlika izvršivati narodnu volju i tu volju samo izraziti. Za ovo drugo sav je narod više manje sposoban, dok za ono prvo bezuvjetno treba svojih predstavnika. Još je točnije tu misao izrazio De Lolme, koji je u svom djelu o englezkom ustavi, što ga je izdao u Ženevi 1790., napisao i ovo: »Mnoštvo baš zato, što je mnoštvo, ne može stvoriti promišljene odluke... vrlo je malo ljudi razmišljalo o tom, o čem će se u skupštini viećati, vrlo malo ih dolazi na skupštinu s odredjenom mišlju, ili barem ne dolaze sa mišlju svojom. No budući, da ipak treba odluku stvoriti, stvara se većinom poradi takvih razloga, za koje se kasnije moraš stiditi...«¹

Ova je stvar sama po sebi ozbiljna, a postaje još ozbiljnijom zato, jer se u parlamentu ne glasuje samo sa da i sa ne, i jer na sastav parlamenta djeluju toliki uplivi moralni i nemoralni. Zbog svega toga priznavaše i Sieyès, inače slabi prijatelj englezkomu ustavu, da je narodno predstavništvo obilježje prave demokracije i da je pravo bezumlje misliti, da se sve u ime narodnoga vrhovništva mora i zakonodavna i izvršujuća vlast prepustiti samomu narodu.

Da je Rousseau imao posvema krivo, a Montesquieu, De Lolme i Sieyès posvema pravo, uvjeravamo se pogotovo time, kad narodno vrhovništvo prosudimo još i s praktične političke strane.

¹ Vidi Esmein, str. 345.

Tu prije svega vidimo razliku medju običnim činovnikom i medju narodnim zastupnikom. Činovnik u ime naroda radi, a narodni zastupnik odlučuje. I to činovnik radi prema zakonskim ili naredbenim propisima, a zastupnik odlučuje na temelju narodnoga povjerenja jedino u granicama ustava. Slično tomu i sudac sudi po svom slobodnom uvjerenju, dakle na temelju moralne spoznaje, pa zato i jest sudstvo jedan dio narodnoga vrhovništva. Napoleon i sam glavar eksekutive, primjerice naš ban, toliko toga odlučuje po slobodnom svom uvjerenju, naravski, opet u granicama ustava.

Sve su to dakle takve moralne sankcije, kojih u jednu ruku ne može izvršiti sav narod, a u drugu ruku nije zato dosta biti javnim službenikom ili mandatarom. Narodno vrhovništvo dakle upravo radi svoga moralnoga obilježja treba svojih predstavnika i u području zakonodavstva i na polju vladanja i sudovanja.

Narodno vrhovništvo i odgovornost narodnih predstavnika. Kako ćemo odmah poblize vidjeti, prema načelu o podjeli javnih vlasti imamo tri kategorije narodnih predstavnika: glavu i članove vlade, sudce i narodne zastupnike.

O neodgovornosti kralja, dotično svakoga vladara, već se razlagalo. Tu sad valja još samo to spomenuti, da ni u republici nije po-

glavar eksekutive odgovoran inače, nego kazneno i to na temelju posebnoga postupka, do kojega u praksi ni ne dolazi; dakle je zapravo i on neodgovoran.

Neodgovornost sudaca i njihova nesvrzivost postala je upravo temeljnim kamenom englezkomu ustavu. Tu naime mogu sudca maknuti s njegova mjesta jedino obadvie komore parlamenta posebnom adresom na kralja, tako zvanim »aktom of settlement« i s takvim postupkom, koji je vrlo sličan danas već zastarjeloj optužbi kojega člana vlade. To u ostalom predpostavlja, da netko dotičnoga sudca u zastupničkoj kući optuži i da na tu optužbu pristane najprije većina zastupnika, a onda i većina lordova. I u Francezkoj može sudca skinuti samo vrhovno sudište posebnom, temeljito obrazloženom disciplinarnom osudom.

Anglosasi drže do neodgovornosti sudaca toliko, te najnoviji australski ustav određuje, da sudca može skinuti samo generalni guverner u posebnom ministarskom vijeću, na temelju adrese obiju kuća parlamenta.

Preostaju još narodni zastupnici. I ti su po izričnim ustanovama svih ustava posve neodgovorni za sve ono, što u parlamentu govore, ili kako u parlamentu glasuju.

Po svem tom vidimo, da su ovo u istinu predstavnici, a ne samo punomoćnici ili mandatarī suverenoga naroda.

No kakvo sredstvo ostaje tomu suverenomu narodu, da svoje predstavnike prinuka na izvršavanje svojih volje. Očito samo dva sredstva. Snaga prosviećenoga i organizovanoga javnoga mnjenja i izbor na ograničeno vrijeme. Ova vremenska ograničenost jedina je uspješna sankcija narodnoga vrhovništva, pa zato ima ustava, koji ne dopuštaju ponovne izberivosti poglavara eksekutive i po kojima se naročito sudci biraju kao i narodni zastupnici na određeno vrijeme.

Francezki Jakobinci bili su silno zagrijeti za odgovornost narodnih zastupnika, dotično i za njihov opoziv. U naše doba dobila je ta stvar oblik nepouzdanice, koju može izreći zastupniku ili odbor njegove stranke, ili sami izbornici. Ova druga, to jest izbornička nepouzdanica, bila bi posve ustavna i onda, kad bi tražila opoziv zastupnika, ako bi sam ustav davao dotičnom izbornom kotaru za određene slučajeve ovlast na takav opoziv.

Može se i sam zastupnik još kao kandidat pismeno obvezati, da će za taj i taj slučaj svoju zastupničku čast položiti. Ovo više ni nije izbor, nego jednostavni ugovor, koji je u potpunosti opreci s cilim reprezentativnim sistemom.

Osobit način nepouzdanice bio je predložen u francezkom parlamentu koncem 1896. Predlog je glasilo ovako: Čim se proti kojemu zastupniku (obćinskom odborniku, županijskom skupštinaru, ili se-

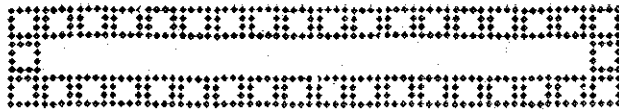
natoru), digne više izbornika, nego što je dobio glasova, čim ti izbornici pošalju peticiju, dotično nepouzdanicu na dotični sbor i čim taj sbor izpita, da su to zbilja sve izbornici i da ih je u istinu više, nego što je dotičnik zadnji put dobio glasova, ima se izbor opozvati bez ikakve razprave, a osim toga ne bi dotičnik mogao devet godina kandidovati kod nikakvih izbora i još bi morao državi povratiti sve primljene dnevnicе.

Napokon u većini švicarskih kantona priznato je suverenomu narodu ustavno pravo, da može peticijom zatražiti raspust sabora u svako doba. Ako tu peticiju potpiše 50.000 izbornika, mora se taj zahtjev staviti na obće glasovanje ili referendum. Ako se kod toga glasovanja većina izbornika izjavi za raspust, dolazi naravski do novih izbora, a suvereni narod dobiva priliku, da svoje predstavnike malo prorešeta. Ali evo, što o tom pravu opoziva celoga sabora kaže jedan Švicarac: »To pravo opoziva vodi do nezdrave agitacije. Svim sredstvima, što ih daje štampa i pravo sastajanja, nastoji se u tom slučaju ocrnjivati ljude tako dugo, dok u istinu ne postanu crni u mislima mnogih nemirnih duša. Mi u Bernu imademo u toj stvari i previše gorkoga i žalostnoga izkustva«. ¹

¹ Vidi Esmein, isto djelo, str. 391. op. 3.

Ako je tomu tako, a već nas obična izborna agitacija može lako o tom uvjeriti, onda je u istinu najbolje, da se sva odgovornost narodnih predstavnika skupi u ponovnoj njihovoj izberivosti, odnosno neizberivosti t. j., da narod, dotično stranke, nastoje kod svakoga izbora što valjanije ljude izabrati, a što više nevaljanih zastupnika srušiti.





POGLAVLJE DRUGO.

O razgraničenju glavnih područja vrhovne vlasti.

I.

O postanku, opravdanosti i zamašaju ovoga načela.

Najstarija podjela suverenosti i Locke. Već su pristaše t. zv. naravskoga prava dobro lučili nekoje atribute vrhovne vlasti, ali su redovito zastupali to mišljenje, da svekolika vrhovna vlast mora biti u jednim rukama. Isto je tako i spomenuti Bodin sa svojim učenicima jasno razpoznavao pet do šest obilježja suverenosti, ali ih je na koncu sve skupa podredjivao zakonodavnoj vlasti, koju je opet stavljao samo u ruke absolutnom vladaru. Istom pod konac XVII. stoljeća pojavila se, i to u Englezkoj, jasna spoznaja u glavi glasovitoga Cromwella, da se eksekutiva mora strogo odijeliti od legislative, i da svaka ta vlast imade biti jedna od druge nezavisna.

Glasoviti englezki filozof Locke razlikuje da- pače već posve jasno tri područja suverenosti,

zakonodavstvo, eksekutivu i vlast federativnu, ili pravo navieštati rat i sklapati mir. Što više, Locke je na temelju englezkoga ustava posve točno razgraničio legislativu od eksekutive ovako: »Zakonodavna vlast ima pravo odredjivati, kako će se upotrebiti snaga države, da se očuva zajednica i njezini članovi. Budući da se zakoni, koji neprestance djeluju, te se neprestance moraju izvršavati, mogu stvoriti u kratko vrijeme, nije potrebno, da zakonodavstvo uvijek radi, jer nema vazda posla. U drugu ruku poradi slabosti ljudske bila bi prevelika napast za one osobe, koje bi imale vlast i stvarati i izvršivati zakone; jer bi se ljudi mogli ukloniti poslušnosti onih zakona, što ih sami prave, te udesiti zakon prema svojoj privatnoj koristi, kad bi ga sami i pravili i izvršivali, dosljedno tomu njihov interes bio bi različan od ostale zajednice i protivan svrhi društva i vladanja. I zato u svim dobro uredjenim državama, u kojima se na obće dobro misli, kako treba, imadu zakonodavnu vlast različne osobe, koje u zakonitoj skupštini ili same za se, ili zajedno s drugim osobama stvaraju zakone, a kad su zakoni stvoreni, onda se te osobe razilaze, te su i same pokorne zakonima, što su ih stvorile: To je nova i uzka veza, koja ih suzdržuje i koja im udahnjuje brigu, da zakone stvore na obće dobro. No budući da zakoni, koji su stvoreni za sva vremena i u kratko doba, djeluju

neprestance i trajno, budući da zahtievaju neprekidno izvršivanje ili neprekidnu pazku nad izvršivanjem, to je prema tomu potrebno, da nad tim izvršivanjem bdije uvijek jedna aktivna vlast . . . I tako dolazimo do toga, da je često odijeljena vlast zakonodavna od eksekutivne.¹

U dalnjem toku ovoga razlaganja vidimo doduše u jednu ruku to, da Locke eksekutivu sasvim podređuje legislativi, zatim napose da t. zv. federativnu vlast, mi danas velimo diplomaciju, podređuje eksekutivi, a vlast sudačku legislativi — jer je vidio, da englezki parlament, a napose gornja kuća, u istinu često sudí kao vrhovno sudište — no uza sve to Locke je prvi posve jasno spoznao istinu o potrebi razgraničiti glavna područja vrhovne državne vlasti. No ova njegova spoznaja nije sama neposredno nimalo djelovala na politički razvoj Evrope, kao što u obće englezki ustav i sve englezke uredbe nisu do nedavna nailazile na evropskom kopnu ni na pravo razumijevanje, a kamo li da bi ih koji narod nastojao usvojiti.

Montesquieu kao osnivač teorije o razgraničenju triju područja vrhovne vlasti. Već je bilo prilike naglasiti, da je Montesquieu jedini pravi stvaralački politički genij novijega doba, a prosudimo li političke teorije

¹ Vidi Esmein, spom. djelo, str. 394., cit. prema *Essay of civil government*, §. 143. i 144.

Aristotelove i Platonove s gledišta savremenoga, to je u obće jedini stvaralački genij u politici.

Montesquieu dobro poznaše sve, što je pisao Locke; nema dakle sumnje, da je izprvice pošao njegovim tragom, ali je onda svu tu stvar tako duboko i samostalno shvatio, te su sva njegova poglavlja o razgraničenju javnih vlasti i svojim oblikom i svojim sadržajem još i danas nenadkriljivi uzori jasnoće i temeljitosti. Montesquieu prije svega jasno vidi, da je vladanje u užem smislu, ili kako bismo mi kazali, briga za javni mir i poredak, u najtjesnijoj vezi s vladanjem u širem znamenovanju, naime s diplomacijom i s ratovanjem, t. j. s vanjskom politikom u obće; to je oboje zapravo politika u potpunom smislu te rieči. Pravosudje naprotiv, već poradi toga, što se tu kazneno i imovinsko pravo primjenjuje strogo i znanstveno na pojedine slučajeve, posve je samostalno područje, za koje već poradi toga vriede posve druga pravila, nego za legislativu i eksekutivu. Danas je nama lahko kazati, da se vrhovna državna vlast dieli na tri glavna područja, koja moraju biti točno razgraničena i posve nezavisna jedno od drugoga, ali dok nije Montesquieu nenadkriljivom svojom jasnoćom i temeljitošću upravo otkrio te istine, lutali su i najbistriji umovi i pleli se i motali kao i mornari sve dok nije bilo kompasu.

Čujmo u ostalom, neka nam govori sam taj nedostiživi umnik:

»Političke slobode može biti samo pod umjerenom vladom. Ali i to je samo onda, ako i ta umjerena vlada svoje vlasti ne zlorabi; no i tu dolazi vječno iskustvo, da je svaki čovjek, koji ima vlast, sklon na to, da ju zlorabi: zato ide dotle, dok ne nadje granice. Što ćete više? I samoj kreposti treba postaviti granice. Da nitko ne može zlorabiti svoje vlasti, potrebno je stvar tako urediti, da jedna vlast zaustavlja drugu...«¹

»Kad se u jednoj te istoj osobi, ili u jednom te istom sboru sastaje zakonodavna i izvršujuća vlast, nema tu nikakve slobode, jer se moraš bojati, da će taj isti vladar, ili taj isti senat stvoriti tiranske zakone, da ih onda i tiranski provede. Nema nikakve slobode ni onda, ako vlast sudačka nije odijeljena od legislative i eksekutive. Ako je spojena s legislativom, odlučivat će se samovoljno o životu i o slobodi državljana i sudac će ujedno biti zakonodavac. Ako je spojena s eksekutivom, ima sudac vlast tlačitelja. — Pogotovo je sve izgubljeno, ako jedan te isti čovjek, ili jedan te isti sbor budi velikaša, budi plemića, ili puka izvršuje tri vlasti, i vlast stvarati zakone i vlast izvršivati saborske odluke i vlast suditi o zločinima i razpravama pojedinaca.«²

¹ Esmein, spom. djelo, str. 397., cit. prema „Esprit des lois“ knj. II., glava VI.

² Esmein, isto djelo, str. 398., cit. prema „Esprit des lois“, knjiga II., glava VI.

Koje čudo, da je ovakovo jasno i na prvi pogled posve jednostavno, ali u stvari pređuboko mišljenje, već koncem XVIII. stoljeća tako prevladalo, te nijedan princip nije u Francezkoj bio obćenitije priznat od ovoga. Snaga ovoga načela tolika je, te su i oni političari, kojima je učitelj Rousseau, vazda dokazivali, da i Rousseau priznaje isto tako potrebu odijeliti sva tri glavna područja vrhovne vlasti kao i Montesquieu. To međutim nije istina, kako ćemo odmah vidjeti.

Rousseau za nedjelivost suverenosti. Ova je stvar već bila spomenuta, a sad još treba naglasiti samo to, da je Rousseau držao eksekutivu posve podređenom legislativi, koju je svu davao u ruke jedinomu suverenu, puku; na toga suverena moglo se vazda apelovati u svakoj sudbenoj stvari, te je prema tomu i sudačka vlast po tom mišljenju posve podređena vlasti zakonodavnoj. U ostalom valja spomenuti, da Rousseau, koji u samom principu o nedjelivosti vrhovne vlasti bijaše stalan, ipak silno kolebaše u praktičnoj provedbi toga načela, što se naročito vidi iz ovih njegovih rieči:

»Onaj, tko stvara zakon, znade najbolje, kako ga treba izvršiti i tumačiti.... Nije dobro, da onaj koji stvara zakon, ujedno ga i izvršuje i da narodni sabor odvraća svoj pogled od obćih stvari, da pazi na pojedine slučajeve. Ništa nije opasnije, nego upliv privatnih interesa u javnim

poslovima, te je vladina zloraba u izvršivanju zakona manje zlo od korupcije u zakonodavstvu, koja nastaje neminovno, čim zakonodavca vode privatni obziri¹.

Prigovori proti podjeli vlasti. Kako god je Montesquieu naišao sa svojom teorijom upravo na neočekivani odziv, ipak su se već od prvoga početka proti njoj dizali mnogi prigovori, koji su u naše doba postali još ozbiljniji.

Najobćenitije se prigovara principu o podjeli vlasti, da u praksi dovodi, naročito u republikama, do svemoći legislative, dotično parlamenta. Na taj je prigovor vrlo temeljito odgovorio već francuzki pisac Prévost Paradol ovako: »Priznajmo prije svega, da parlamenat mora imati pretežni upliv. Ne velim zato, da taj pretežni upliv u rukama narodnoga zastupstva nema i slabijih strana; tko se napreže, da to dokaže, samo gubi vrijeme, kao da nosi vodu u more; ali ljudske uredbe moraju birati između nejednakih opasnosti i između prevlasti, koju na svaki način netko mora imati i koja je nezgodnija, ako je igdje drugdje, osim u rukama sabora. Očito je naime, da u slučaju sukoba medju javnim vlastima mora jedna od njih na koncu odlučiti. Ako na koncu odlučuje eksekutiva, onda je sabor samo savjetujuća skup-

¹ Isto djelo, str. 400., op. 3., prema *Contrat social*, knj. treća, glava IV., str. 195.

ština, a nad nama vlada despotizam u najodvratnijoj slici¹.

Ovo mišljenje nije samo republikansko, nego je strogo monarhijsko, ili ustavno, te će se s njime složiti svaki Englez. Na evropskom kopnu. a napose u centralnoj Evropi prevladava na žalost mišljenje, da u svakom sukobu između sabora i vlade mora zadnju riječ imati vlada, pa zato i jest na čitavom području od Baltijskoga do Egejskoga i Crnoga mora tako teško. a često i nemoguće doći do prave ustavnosti.

Ovaj prvi i najobćenitiji prigovor osobito je snažno iztaknuo poznati francuzki matematičar i filozof, prvak girondista, Condorcet, kad je u konventu u jednom svom govoru o novom ustavu kazao i ovo: »Dva su mišljenja do sada dielila publiciste. Jedni hoće, da sav društveni sistem pokreće jedna jedina akcija, ograničena i uredjena zato, da jedan jedini prvobitni autoritet ravna sve druge vlasti i da nema druge zapreke osim zakona, za koji jamči sveobća narodna volja, da će mu se i taj prvobitni autoritet pokoriti... Drugi naprotiv hoće, da razni principi akcije djeluju nezavisno medju sobom i da jedan drugomu budu ravnotežom i regulatorom; da svaki od njih bude protiv svih ostalih braniteljem sveobće slobode, kad se u svom vlastitom interesu

¹ Esmein, spom, djelo, str. 405., op. 2., prema knjizi „La France Nouvelle“ str. 92.

uzprotivi njihovu nasilju. No iskustvo svih zemalja dokazuje, da se to zamršeno ustrojstvo ili samo u sebi trga, ili da uz taj sistem, što ga stvara zakon, postoji još drugi sistem, koji se temelji na spletkama, na korupciji i na nemaru za javne poslove. U tom slučaju postoje kao dva ustava, jedan zakonit i javan, koji je samo na papiru, a drugi potajan, ali realan, koji nastaje između svih javnih vlasti posebnim neugovorenim sporazumom.¹

Ovaj prigovor iznio je još većom oštrinom jedan američki publicista, koji je u tu svrhu napisao i posebno senzacionalno djelo, u kojem veli i ovo: »Cilj je našem ustavu, da javnu vlast razdijeli na male sekcije, da ju razreže na male komade. Svako područje vlade ima malu mjericu odgovornosti, koja je tako ograničena, da joj se može na sto načina ugnuti. Na kogod padne sumnja, da je kriv, može krivnju baciti na svoga susjeda. . . . Kako će onda učitelj, a to je narod, razpoznati, tko je od njih zaslužio bičem? Ne da se tajiti, da je ova podjela vlasti i ova prikrivena odgovornost tako udešena, da vlada u časovima krize postaje strahovito nemoćna. . . . Očito je dakle, da je to temeljna pogreška našega federativnoga sistema, što se po njem javna vlast razdrobila, a odgovornost ograničila.«²

¹ Isto djelo, str. 404.

² Na istom mjestu, op. 1., prema djela Woodrow Wilson, Congressional government, 6. izdanje, Boston, 1890., str. 284 i 290., u franc. prevodu str. 333. i 341.

Malo dalje će se vidjeti, da je prigovor toga Amerikanca u istinu opravdan, ali da je to zato, što su područja vrhovne vlasti razgraničena tako, da eksekutiva zapravo ne može ni obćiti s legislativom, pa se zato mora i tu ponoviti samo ono, što je već rečeno za princip o narodnom vrhovničtvu, da se naime nijedno političko načelo nema provoditi prema formalnoj logičnosti, nego više u skladu prema socijalnim potrebama života. Zato Esmein i veli s punim pravom: »Ovi su prigovori opravdani samo toliko, koliko se tiču absolutne podjele vlasti. Posve je naime stalno, da između raznih područja vrhovne vlasti mora biti neprestani odnošaj i da se njihovo djelovanje mora slagati. Neizbježno je dapače, da jedna od tih vlasti bude pretežna nad svim ostalima i ta je sama po sebi označena: To je vlast zakonodavna. To nastaje odtuda, što po zakonima, koje stvara, parlament postaje regulatorom svega javnoga života; to slijedi još osobito odtuda, što u svim slobodnim zemljama zakonodavna vlast dozvoljava i određuje proračun i što time drži u svojim rukama strahovitu silu, da i zaustavi svaku drugu vlast i svako drugo djelovanje. No priznamo li sve ovo, zar radi toga nestaje načela o podjeli vlasti, ili zar ono gubi svu svoju vrijednost? Nipošto. Ali se svodi na to: da priznata i odijeljena područja javne vlasti moraju imati ne samo svoje posebne, nego i svoje nezavisne

poglavaru u tom smislu, da nijedna vlast ne može takvoga poglavara po svojoj volji opozvati. U toj uzajamnoj nesvrzivosti upravo je bitnost aktivnoga i blagoslovnoga toga načela. Samo na taj način mogu se razne vlasti u granicama svoje kompetencije u istinu kontrolovati i na tom istom zakonskom temelju jedna se drugoj mirno i oprijeti i time očuvati obću slobodu. . . . Prema riečima jednoga američanskoga profesora u Englezkoj sve reforme, koje su se provele u načinu vladanja kroz tisuću godina, imale su taj neposredni cilj, da ograniče eksekutivnu vlast; u Saveznim Državama počevši od 1776. udarilo je javno mnijenje sve to više tim pravcem, da je razboritije ograničiti vlast zakonodavnu, a pojačati vlast eksekutivnu. Englezi se ne uzdaju u krunu i zato daju neograničenu vlast parlamentu. Amerikanci se ne pouzdaju u svoje zakonodavce, naročito u zakonodavce pojedinih država, pa zato i daju veliku vlast svomu predsjedniku i svojim guvernerima.¹

Na onakve prigovore proti principu o podjeli vlasti, koji iztiču spletke, korupciju i nemar za javne poslove, na te prigovore ne treba se posebice ni osvrutati, jer je tečajem ovoga djela već ponovno naglašeno, da za iole uredjeni politički život, a pogotovo za ustavnost i za parlamentarizam, treba u prvom redu prosviećenoga javnoga mnijenja, a s tim u savezu i dobro or-

¹ Esmein, spom djelo, str. 405—407.

ganizovanih političkih stranaka, koje uzajamnom svojom privolom onemogućuju korupciju i političke spletke.

II.

Odnosaj medju eksekutivom i legislativom na temelju podjele vlasti.

Stroga podjela vlasti u Saveznim Državama. Nigdje nije Montesquieu našao tako gorljivih privrženika kao u sjevernoj Americi. Tu je njegva teorija o podjeli vlasti provedena u praksi do skrajnosti i to prema ovim pravilima:

1. Ministri su samo službenici eksekutive, pa zato ne smiju biti članovi ni gornje, ni donje kuće parlamenta. Članak peti ustava određuje naime: »Nijedna osoba, koja ima kakvu javnu službu, pod autoritetom Saveznih Država, ne može biti, dok je u toj službi, članom nijedne komore.« To pravilo vrijedi za ministra kao i za sve ostale činovnike. To je uvedeno poglavito zato, da ne bi eksekutiva oslabila parlamenta, pozivljući najbolje njegve članove na ministarske stolice i tako ih razoružavajući. Ujedno vidimo, da američanski ustav, dotično američanska praksa, nije za parlamentarizam po uzoru i primjeru englezkom.

2. Ministri ne samo da ne mogu biti članovi parlamenta, nego ne smiju u parlamentu ni dolaziti, a kamo li tamo govoriti. U samom ustavu nema o toj stvari nikakove ustanove, a jedan

posebni zakon još od 2. rujna 1789. odredjivaše, da ministar financija ima svoje izvješće davati objema komorama ili sam ustmeno, ili pismeno. No parlament se bojaše, da se ta ustanova ne protegne i na druge ministre, pa zato kongres, t. j. gornja i doljnja kuća zajedno, odlučí, da ni ministar financija ne smije dolaziti u parlament, nego da mora svoje izvješće slati pismeno. I tako je do danas ostala ta praksa, po kojoj glava američanske eksekutive, t. j. predsjednik Saveznih Država, nije i ne može biti zastupan na razpravama parlamenta.

3. Ministri nisu 'politički nimalo ovisni od parlamenta, nego samo od predsjednika republike, koji ih po miloj svojoj volji izabire, odpušta i pridržaje. Oni su dakle u istinu ministri ili službenici i to svaki u svom vladinom odjelu, te se ne sastaju i nikada zajedno ne viećaju; to je dakle posve slično odnošaju naših odjelnih predstojnika prema banu. Još samo treba znati, da predsjednika Saveznih Država bira sav narod, ako i posredno, izbornici naime izabiru birače, a ti onda predsjednika — i da je njegov položaj u obće posve sličan položaju ustavnoga vladara, recimo u Englezkoj.

Podjela vlasti u Francezkoj. Francezi su silno kolebali, kako bi proveli načelo o razgraničenju javnih vlasti. U svom prvom ustavu od 1791. htjeli su spojiti englezku i američku

praksu, a pod vladom direktorija uvedoše u teoriji podjelu vlasti po uzoru američkom. No posljedicom tomu bijaše posvemašnja prevlast eksekutive pod Napoleonom, izprvice kao prvim konzulom, a kasnije kao carem.

Prema ustavnim zakonima od 1875. uvedena je englezka praksa, t. j. parlamentarni sistem. »Ministri su u jednu ruku pod kontrolom parlamenta, te su dužni pred parlamentom tumačiti svoje čine i namjere i braniti ih, kad su napadnuti. U drugu ruku ministri su dakako prvaci i vodje većine. Dosljedno tomu oni imaju većinu voditi i upućivati, te su njima, naravski, prepušteni najvažniji predlozi. . . . Ministri imaju slobodan ulaz u obadvie komore parlamenta i mogu tu uzeti rieč, kadgod misle, da je to potrebno. To im pravo daje ustavni zakon od 16. srpnja 1875. člankom 6.: »Ministri imaju slobodan pristup u obadvie komore i moraju biti saslušani, kadgod to traže. . . . Ministar dakle može slobodno govoriti u onoj komori, gdje nije članom, kao i u onoj, kojoj pripada. Ako nije izabran ni u doljnju, ni u gornju kuću parlamenta, ima svejedno pristup u jednu i u drugu. Što se tiče njegova prava govora, kadgod to drži zgodnim, ne može mu saborski poslovnik stegnuti toga prava, koje mu daje ustav.«

¹ Esmein, cit. djelo, str. 731.—732.

Iz toga vidimo, da je u Francezkoj saobraćaj medju eksekutivom i legislativom još tjesniji nego u Englezkoj, gdje ministar može govoriti u parlamentu samo onda, ako mu je članom, i to samo pred onom kućom, kojoj spada.

Eksekutiva nimalo ne sudjeluje u legislativi. Ovo je daljnja posljedica načela o podjeli javne vlasti. Kod nas, kako je poznato, izradjuje i predlaže sve zakonske osnove gotovo bez iznimke vlada, dotično ban, izhodiivši si prije predsankciju od kralja. Premda i sabor imade pravo inicijative, ipak to njegovo pravo ne odlučuje jedno zato, što se njime slabo služi, a drugo zato, što zakonska osnova, da bude zakonom, treba ne samo vladareve sankcije, nego i pred-sankcije. Prema tomu stegnuta je kod nas zakonodavna vlast redovito samo na formalnu razpravu o zakonskim osnovama.

U državama, gdje se ustav uvričio i parlamentarizam ukorenio, sva je zakonodavna vlast, počevši od inicijative, u rukama parlamenta tako, da se u Englezkoj već koncem XVIII. stoljeća smatralo neustavnim, da vladar predlaže ikoju zakonsku osnovu, ili što bilo, osim slučaja, da dieli komu milost, a isto se tako držalo nepustivim, da kralj, makar samo iz daleka, kritikuje razprave, ili zaključke parlamenta. Dosljedno tomu shvaćanju utrnulo je u Englezkoj i kraljevo pravo veta, te je kraljeva sankcija postala samo puka

formalnost. U najnovije vrijeme provodi se ovo načelo u skladu sa reprezentativnim sistemom tako, da se kući lordova poriče ne samo pravo veta, nego i pravo u ičem mienjati ikoji zakon, a naročito financijski, te bi prema tome sva zakonodavna vlast imala biti od inicijative pa do sankcije samo u rukama narodnih zastupnika.

Čujmo sad, što o toj strogoj provedbi načela misli republikanac Esmein: »Nema sumnje, da je to u svom temelju slabo opravdano (naime da kralj nema inicijative), jer onaj, komu je povjereni zakone izvršivati, najsposobniji je prosuditi nedostatke ili slabocće zakonodavstva, pa prema tomu i koristne reforme predložiti. Ali tu je prevladala jedna ideja, koja u ostalom sadržaje i dio istine. Htjedoše naime osigurati podpunu nezavisnost zakonodavne vlasti, koja je imala zakonitim putem eksekutivi odrediti pravila za njezino djelovanje; zato se mislilo, da se ne smije eksekutivi dozvoliti inicijativa zakona, jer da to znači u najviše slučajeva te zakone parlamentu nametnuti.«¹

Bilo kako mu drago, niti predsjednik Saveznih Država, ne može ni sam, ni po kojem svojem ministru predložiti nikakve zakonske svoje osnove. Isto to odredjivaše prvi francezki ustav od 1791., koji beziznimno davaše pravo predlagati zakone samo parlamentu. Isto je tako bilo pod vladom

¹ Vidi Esmein, cit. djelo, str. 413.

direktorijata. Samo što je i tu jasna težnja, da se ipak ne ide predaleko u toj stvari. Tako je franczkomu direktoriju ustav dozvoljavao, da smije svečanim načinom upozoriti parlamenat i narod na takvu potrebu, kojoj bi valjalo zakonom udovoliti. Isto pravo ima i predsjednik Saveznih Država, koji se njime obilno i služi, te šalje kongresu svečane svoje poslanice, koje su sve to više politički događaj prvoga reda kao prave priestolne besjede.

»Predsjednikova poruka razpravlja o važnim aktuelnim pitanjima, pokazuje na zloporabe, koje zahtievaju, da se ukinu i preporuča poželjne zakonske osnove. No budući da predsjednik sam ne predlaže nikakve zakonske osnove i budući da u parlamentu nema niti jednoga ministra, koji bi ih predložio i branio, ova je poruka kao hitac samokresa u zrak bez ikakve praktične vrijednosti. To je više manifest, izjava političkoga mišljenja, nego li korak prema odredjenomu cilju. Kongres se na to ni ne osvrće; njegovi članovi idu dalje svojim putem i dalje iznose svoje osobne i zakonske osnove«.¹

Ovako piše Englez Bryce u svom glasovitom djelu o amerikanskoj federaciji, pa nam je i ovo ponovna potvrda, kako to u politici nije nipošto

¹ Isto djelo, str. 415. citovano prema Bryce, American Commonwealth, sv. I., str. 53, u franczkom prevodu sv. I. str. 92.

igodno, da se koje načelo, pa bilo i najopravdanije, provede do skrajnosti bez obzira na faktičnu potrebu života.

Podjela vrhovne vlasti i veto eksekutive. Netom je spomenuto, da po strogoj provedbi načela o podjeli vrhovne vlasti ne bi eksekutiva smjela baš nikako sudjelovati kod stvaranja zakona. No sam tvorac te teorije, Montesquieu i tu je pošao pravim putem, razlikujući dobro samo stvaranje zakona od prava, dotično ovlasti, da se nekomu zakonu ili za neko vrijeme ili posvema zaprieči njegovo djelovanje. Montesquieu tu stvar razlaže ovako: »Ako eksekutivna vlast nema prava zaustaviti ništa, što zakonodavni sbor odluči, postat će taj despotski; jer kako si taj sbor može svu vlast prisvojiti, koja se samo zamisliti dade, uništiti će sve ostale javne vlasti. Vlast eksekutivna... mora dakle sudjelovati kod zakonodavstva svojom snagom spriječiti koju njegovu odluku, jer bez toga doskora će izgubiti sve svoje ovlasti. ... Kad eksekutiva sudjeluje u zakonodavstvu samo tim svojim pravom nješto spriječiti, ne ulazi tim ni malo u samu razpravu o javnim poslovima. Nije dapače potrebno, da išto i predlaže, jer imajući pravo vazda odkloniti stvorene odluke, moći će zbaciti svaki predlog, za koji bi bila htjela, da nije ni postavljen«.¹

¹ Esmein, cit. djelo, str. 418. prema Esprit des lois, knj. 11. glava 6.

Ovo pravo veta provedeno je najdoslednije u ustavu amerikanskom i to ovako: Predsjednik Saveznih Država može uzkratiti proglašenje svakom zakonu, što ga prihvati cijeli kongres, t. j. zastupnička kuća i senat. Čim to učini, dolaze zakonske osnove ponovno pred obadvie komore parlamenta i ako taj put glasuju za osnovu dvie trećine senata, mora predsjednik zakon proglasiti; ako se to ne dogodi, onda predsjednikov veto postizava podpuno svoju svrhu, t. j. gubi zakonska osnova svu valjanost, kao da u parlamentu nikada nije ni bila prihvaćena.

Predsjednici Saveznih Država služe se tim svojim pravom veta i često i uspješno, kako nam svjedoči Bryce: »Protiveć se volji narodnih predstavnika, predsjednik ne samo da ne pobudjuje proti sebi zlovolje puka, nego obćenito stiče popularnost smionom upotrebom svoga prava veta Narod, koji često ima temeljita razloga, da se ne pouzdaje u kongres, jerbo je taj sbor pristupan zlokobnim privatnim uplivima, ili rado popušta vikačima koje bućne sekte izvan parlamenta, taj narod voli se oslanjati na čovjeka, kojega si je sam izabrao, da mu on čuva ustav. I tako je predsjednik Cleveland »ubivši« sam više zakonskih osnova, nego svi njegovi predšastnici zajedno, postao ljubimcem javnoga mnienja i silno povećao izgleda za svoj ponovni izbor.«¹

¹ Esmein, spom. djelo, str. 417., op. 3., prema Bryce, cit. djelo, sv. I., str. 55., franc. prevod sv. I., str. 94.

Koje čudo onda, da od 6. travnja 1789. do 4. ožujka 1889. američki predsjednici upotrebiše svoje pravo veta 443 puta.¹

Ali ovo pravo veta jedina je ovlast, koja se prema strogoj podjeli javnih vlasti može dati eksekutivi. Prema tomu ne smije eksekutiva ni pošto imati pravo, da parlament razpusti, ili da ga odgodi; po tom sistemu postaje parlament permanentnom uredbom, te zasieda stalno, osim praznika, što si ih narodno predstavništvo daje samo za svoj odmor. Ali i takvo razgraničenje vrhovne vlasti dovodi ili do zloporaba, kojima se načelo obilazi, ili do prevrata, kojima se i sam državni obstanak ugrožava.

Kobne posljedice stroge podjele javnih vlasti. Gledajući, kako djeluje parlamentarni sistem, mogli smo se uvjeriti, da je tu podjela vrhovne vlasti u teoriji, dakle načelno takodjer provedena, ali da u praksi prvaci i vodje parlamenta imadu ne samo faktično vladu u rukama, nego da se ta faktičnost smatra prirodnom posljedicom celoga sistema. Vidjeli smo i to, da je baš to razlogom, što se vladi saborske većine oštro prigovara, jer da dovodi samo do strančarstva, a često i do tiranije ne samo većine, nego i manjine. Stroga provedba načela o podjeli

¹ Na istom mjestu, op. 2., prema englezkomu djelu Edw. Campbell-a, Moson-a, The vetopower, Boston, 1890., str. 141. i dalje.

vlasti zajamčuje naprotiv jaku vladu, nezavisnu i stalnu, te nema onih čestih promjena i onih neizbježivih trzavica, kojima se sve to više odlikuju parlamentarne države, napose Francuzka, gdje američki sistem i nailazi sve to više pristaša. Srećom ne treba o toj stvari mnogo teoretski razlagati, jer je politička praksa jasno pokazala prednosti i mane obadvaju sistema.

Sistem stroge podjele vlasti Amerikanci su zapravo obašili time, što sve javne poslove imaju u svojim rukama njihovi saborski odbori: odbori zastupničke kuće, koje imenuje predsjednik njezin, i odbori senata, što si ih sam senat bira. Tih odbora ustav nigdje ni ne spominje, te su nastali samo po poslovniku parlamenta. Buduć da su svi stalni, skupila se malo pomalo u njima sva vlast kongresa, te je svaka javna razprava u parlamentu, naročito u zastupničkoj kući samo puka, i obično vrlo dosadna formalnost. I kad koji američki ministar želi, da mu prodje koja zakonska osnova, došta je, da se negdje sastane i sporazumije s predsjednikom dotičnoga odbora, i prihvat njegve osnove tim je osiguran. To je tim lakše, što po svjedočanstvu samih Amerikanaca u svim tim odborima vlada takva pokvarenost i podmitljivost, koja bi ponizila i pokvarila najbolji zakonodavni sbor na svijetu.¹

Zato Englez Sidney Low i piše ovako: »Amerikanski sistem dieli odgovornost i otežčava,

¹ Esmein, cit. djelo, 420.—421. op. 3.

da ju makar kamo smjestimo. Kongres ne može kontrolovati predsjednika, koji je izabran na stalan broj godina bez obzira na njegova čuvstva i simpatije: predsjednik nema nikakva autoriteta nad kongresom, koji može imati većinu iz stranaka njemu sasvim oprečnih, jer ga ne može razpustiti, niti se od narodnih predstavnika pozvati na same izbornike, narodno predstavništvo opet ima malo vlasti, dapače na onom području, gdje joj valja obaviti njezin pravi posao, što ga u istinu izvršuju prvaci dvaju tuceta malih zakonodavnih saborova (saborskih odbora), koji su su posve ovisni o saborskom predsjedniku. Sve te različne vlasti i odgovornosti prema pravomu parlamentarnomu sistemu imaju naprotiv biti povjerene jednim te istim rukama, te se sve izvršava pod kontrolom javne razprave.¹

Ali najbrojnije posljedice imade prestroga podjela javnih vlasti u srednjo-američkim državama, koje su sjevero-američki sistem poprimile, a nemaju ni izdaleka ni jake političke tradicije, ni smisla za javni život kao Anglosasi. Sva pogubnost ovakvoga američkoga sistema bez američke političke zrelosti i spretnosti izbila je osobitom jačinom u čitavu nizu dopisa, što ih je pariški »Temps« donosio kroz više godina iz Brazilije, Argentine i Chile. U jednom takvom dopisu u br. od 24. kolovoza 1894. stoji: »Izmedju 17

¹ Esmein, cit. dj., 420—421., op. 3.

predsjednika, što ih ima španjolsko-portugalska Amerika, jedanaestorica zasjednuše na svoje mjesto državnim prevratom ili revolucijom. Već je to samo po sebi dovoljan dokaz, kako je to bila golema pogreška, kad se većini tih naroda htjela primieniti predsjednička vladavina. t. j. reprezentivni ustav Saveznih Država, koji nije u skladu ni s njihovom rasom, ni s njihovim temperamentom. Tim novolatinskim narodima, koji vole zvonke rieči i velike formule i kojima krv, nastala tolikim križanjem, kipi pod tropskim suncem, treba dati oduška parlamentarnim sistemom.«¹

Drugi jedan dopis od 19. siječnja 1894. kaže: »Jedino parlamentarna republika bila bi donekle stalna u Braziliji; zato bi bilo dosta, da se promieni cazaristički ustav; sam narodni karakter inače je vrlo zgodan za republikansku vladavinu. No brazilski političari voljeli su prepisati ustav naroda (Saveznih Država), koji se najviše razlikuje od brazilškoga temperamenta.«²

Kad samo to uvažimo, onda ćemo dati pravo Englezima, kad pišu: »Sva je tajna englezkoga ustava u intimnoj svezi i gotovo u podpunu stopljenju zakonodavne i eksekutivne vlasti. Obje te vlasti spaja kabinet. Pod tom novom rječju mi razumievamo takav odbor zakonodavnoga sbora, koji je izabran u tu svrhu, da bude eksekutiva...

¹ Esmein, str. 422., op. 2.

² Esmein, str. 422., op. 2.

To je odbor, koji može raspustiti onaj isti sbor, koji ga je imenovao; to je odbor s pravom odgovnoga veta, — to je odbor s pravom apela (na narod).«¹

Iz svega toga jasno vidimo, kako je to bilo ne samo ustavno i parlamentarno, nego kako je moglo biti blagotvorno, što je hrvatski ban poslie listopadskih izbora 1910. predsjednike svih saborskih stranaka ponovno k sebi pozivao i zajedno i pojedince, da eksekutiva utanači sporazumno s legislativom i radni saborski program i sav postupak za obranu barem nagodbom priznatih naših narodnih i političkih prava. Ovakav sporazum kod nas je to potrebniji, što je radi neustavnosti tolikih nagodbenih banova i radi skrajnje popustljivosti svih dosadašnjih saborskih većina kod nas u narodu prevladalo mišljenje, da je svaka vlada sama već po sebi neustavna, pa i silovita i protunarodna, a i svaka stranka, čim postane većina, ili čim se k tomu približaje, da prestaje biti rodoljubnom. Sporazum izmedju eksekutive i legislative za plodni zakonodavni rad i za složni izstup prema Ugarskoj svakako je najzgodniji zato, da ovakvo mišljenje izpravi i da narod malo po malo na djelu uvjeri, da i mi Hrvati možemo i moramo imati i ustavnu, pa i parlamentarnu vladu i rodoljubnu saborsku većinu.

¹ Esmein, cit. djelo, str. 424., op. 2., prema djelu Engleza Bagehot-a „Englezki ustav“, 4. izdanje, str. 10. i 11.

Podjela javnih vlasti i parlamentarni sistem. Kad eto vidjesmo, kako djeluje sistem predsjedničke vladavine, po kojem si sav narod bira glavu eksekutive i po kojem ministri ovise samo o predsjedniku, ali zato predsjednik nema prava parlamenta ni raspustiti, ni odgoditi, potrebno je, da si pogledamo za razliku parlamentarni sistem takodjer s obzirom na tu stvar.

Parlamentarni sistem, kako smo ga opisali, priznaje doduše i vrhovništvo naroda i načelo podjele vrhovne vlasti, ali to načelo u praksi izmiruje sa spoznajom i s potrebom tiesnoga odnošaja izmedju legislative i eksekutive. Da taj sistem stoji na podjeli vlasti vidi se već po tom, što glava eksekutive ne samo onda, kad je to nasljedni vladar, nego i onda, kad je to birani predsjednik, mora biti posve neodvisna od legislative, jer je i predsjednik republike nesvrziv i u tom slučaju, kad ga ne bira sav narod, nego sam parlament. Glava eksekutive nadalje, bio to vladar ili predsjednik mora sudjelovati barem svojim podpisom kod svakoga čina, kojim se izvršuje vladanje, a uzkraćuje taj podpis, ili ne dajući ga odmah, vrši znatan upliv na sveukupno vladanje. Zatim kod promjene ministarstva, koja dolaze i odlaze, ostaje kao jedina stalna točka, pa već zato naročito u odnošajima medjunarodnim podržaje tradicije, makar i nema svoje osobne politike, te je najsposobniji, da daje savjete i da

djeluje svojim moralnim uplivom barem na tom području. Istina je doduše, da po tom sistemu svaki čin eksekutive, dotično svaki korak vladarev, mora odgovorno ministarstvo odobriti, te je po tom, kako je to već opetovano naglašeno, faktična vlast u ministarskim rukama.

Istina je doduše i to, da je ministarstvo odvisno od saborske većine, koja ga u svako doba može srušiti; ali ipak ne bi bilo opravdano kazati, kako to već mnogi državoslovci tvrde, da već poradi toga imade parlament eksekutivu u svojim rukama, jer da je ministarstvo i formalno i u samoj stvari tek posebni i najvažniji odbor parlamenta. Tako tvrdi i već često spomenuti parlamentarac Bryce. Ali tu, kako kaže ne samo parlamentarac, nego i republikanac Esmein, treba držati na umu to, da saborska većina nema prava rušiti vladu, da to dapače nije u svakom slučaju ni fakat. »Glava eksekutivne vlasti ima formalno pravo imenovati i opozivati ministre; kad je koja većina ili nestalna ili slabo disciplinovana, onda to pravo postaje praksom, te glavnik eksekutive, svojom razboritošću i svojom pronicavošću silno upliva na sastav ministarstva. I to još nije sve; ministri, kad su jedanput imenovani, dobivaju svoj glavnik upliv pred parlamentom odtuda, što govore u ime eksekutivne vlasti. Tako je u Englezkoj već utvrđena tradicija, da ministri predlažu glavne zakonske osnove; pa i kod nas (u

Francezkoj) vidimo, da iole znatnija reforma prolazi u parlamentu samo onda, kad ju vlada ili predloži ili kad uz nju pristane. Napokon da se održi ustavna nezavisnost eksekutive, naime nesvrzivost glavara vlade, dopušta parlamentarna vlada ne ću reći pravo veta, koje tu ne bi pomoglo ništa,.... nego pravo, da vlada može sabor razpustiti¹.

Upravo je začudo, da ovako jasna stvar nailazi na razumievanje ni kod takvih parlamentaraca, kakvima hoće biti Magjari, te je magjarska štampa ovih zadnjih pet, šest godina puna takvih tvrdnja, koje se ne dadu dovesti u sklad ni s najelementarnijim pojmovima ustavnosti. Odtuda je to prešlo i k nama u Hrvatsku, gdje naša javnost s malom iznimkom u samom razpustu sabora, a pogotovo u neimenovanju koje vlade ili u njezinu odstupu vidi tobožnji dokaz neustavnosti i prikrivenoga absolutizma, kao da je to prazna rieč, što se primjerice naša vlada i sve naše oblasti, dakle čitava eksekutiva zove kraljevskom. Samo se po sebi razumije, da prema ustavu u obće, a prema parlamentarnomu sistemu napose ima sabor strahovito, može se reći upravo revolucionarno sredstvo, da prisili na odstup i samu glavu eksekutive, bio to birani predsjednik ili nasljedni vladar. Prvi slučaj dogodio se u Francezkoj, drugi u Švedskoj, dotično u Norvežkoj.

¹ Esmein, cit. djelo, str. 424–426.

U Francezkoj bijaše 1887. proti tadašnjemu predsjedniku republike Grevy-u silno uzbudjeno javno mnienje i u parlamentu i izvan njega poradi toga, što je njegov zet i zastupnik Wilson, koji zajedno stanovaše s njim u Elysée-u bio upleten u više vrlo prijavih afera. O samom predsjedniku nitko nije sumnjao, ali je sve bilo proti tomu, što svojom predsjedničkom čašću svoga zeta ipak u neku ruku pokriva. I dodje do oštre interpelacije i do pada kabineta. Punih deset dana ne mogaše Grévy naći nikoga, komu bi mogao povjeriti sastav ministarstva, te napokon odstupi, ako i uz ovaj prosvjed: »U času, gdje se u upućenijem javnom mnienju opažao preokret, te mi se povratila nada, da ću sastaviti vladu, i senat i zastupnička kuća stvoriše revoluciju..., koja znači, siliti predsjednika republike na odstup. Moje pravo, a i moja dužnost bila bi da se tomu oprem; ali u sadašnjim prilikama doveo bi sukob medju eksekutivom i parlamentom do posljedica, koje me zaustavljavaju u mojoj odluci¹.

U Norvežkoj se stvar razvila ovako: Ministarstvo je odstupilo, a norvežki sabor sprječavaše sastav svake nove vlade tako, da je zajednički švedsko-norvežki kralj Oskar postao napokon posve nemoćan, te je morao popustiti. Norvežani su radili prema davno promišljenoj osnovi, za

¹ Isto djelo, str. 426., op. I.

koju je osim toga znao sav narod, pa je zato i riedkom jednodušnošću podupirao u toj borbi svoj sabor. Norvežki parlamenat bijaše najprije jednodušno prihvatio zakonsku osnovu, po kojoj se za Norvežku osniva konsularna služba, posve neodvisna od Švedske. Sabor unapred predviđaše, da kralj ne će dati sankcije toj osnovi, ali se ujedno sve norvežke stranke sporazumješe, da će spriječiti sastav svake nove vlade, a budući je kralj prema ustavu neodgovoran i budući da prema ustavu za svaki čin vladanja mora netko odgovarati, bilo je očito, da kralj sam, t. j. direktno ne će moći vladati. U sukobu, koji je za tim nastao, dokazivaju Norvežani ovako: Vlada ne čini revolucije, ako jednostavno ne će pristati na nešto, što drži, da je proti interesima zemlje; to nije revolucija, ako je kruna nesposobna, da sastavi novu vladu, jer nije moguće siliti naše sudržavljane, da netko od njih stupi u ministarstvo. Ali narodno predstavništvo, zakonito izabrano i zakonito konstituirano, ne može dozvoliti, da zemlja ostane bez vlade, pa ako kruna sama po sebi ne može ništa raditi, mora parlamenat pozvati prijašnje ministarstvo, da ostane na vladu i da izvršuje eksekutivnu vlast kao da kruna još postoji. Ni to naravski nije još nikakva revolucija; to znači učiniti samo ono, što prilike bezuvjetno zahtievaju¹.

¹ Esmein, citov. djelo, str. 426., prema englezkom spisu Norvežanina Fridtjof-a Nansen-a „Norvežka i njezina zajednica sa Švedskom“, London, 1905. str. 93.

Nema sumnje, da je ovo više prividna nego li zbiljska ustavnost, jer čim koji ustavni faktor, bio to parlamenat ili kralj radi sam na svoju ruku bez obzira na drugoga, to je već faktično revolucija, kakvogod se ime tomu davalo. No istina je i to, da ovakvi sukobi još lakše nastanu pod sistemom po američkom uzoru, gdje je legislativa od eksekutive gotovo posvema odjeljena.

Da se uklone, dotično predusretnu sukobi medju vladom i parlamentom, predlagali su političari i državoslovci još i to, da parlamenat baš formalno izabere predsjednika ministarstva, a taj da onda slobodno izabire ostale svoje drugove. Ova je misao, dotično taj zahtjev i u programu starih naših državopravnih stranaka, koje traže, da sabor izabere bana ili da barem predlaže Njegovomu Veličanstvu trojicu svojih kandidata. No na prvi je pogled očito, da bi izbor bana stavio legislativu posve nad eksekutivu, a i samim pravom trojnoga predloga bila bi kraljevska vlast tako stegnuta, da se to nikako ne bi moglo dovesti u sklad s neodvisnošću eksekutive, dotično s načelom o podjeli vrhovne vlasti. I upravo radi toga još je veća stega i za vlast kraljevsku i još je u oštrijem opreci sa samostalnošću hrvatske eksekutive ona nagodbena ustanova, po kojoj bana predlaže magjarski ministar-predsjednik; ta se ustanova pobija kod nas u prvom redu s gledišta državopravnoga, no i bez obzira na to, s gle-

dišta čisto ustavnoga ta je ustanova tako nesgodna, da samo zamršuje odnošaj izmedju Hrvatske i Ugarske, a što je najgore, poradi nje se uvrježuje u narodu sasvim krivo mišljenje o položaju krune za slučaj svakoga sukoba izmedju hrvatskoga bana i ugarskoga ministra predsjednika.

Ta nespretna i protuustavna nagodbena odredba urodila je takvim magjarskim shvaćanjem banova položaja kao da je on član magjarskoga ministarstva; no u tom slučaju ne bi ministar predsjednik bana Njegovu Veličanstvu predlagao posebice, niti bi ban bio odgovoran hrvatskomu saboru, niti bi trebalo posebnoga hrvatskoga ministra u Pešti, da bude posrednikom izmedju bana i kralja, niti bi bilo u nagodbi ustanove, da taj posebni hrvatski ministar ima banove predloge bezodvlačno i bez promjene podastirati kralju, a možebitne svoje primjetbe, i to u interesu ne Ugarske, nego hrvatsko-ugarske državne zajednice, da imade podastrieti odijeljeno. I zato samim zdravim ustavnim razvojem mora nestati ovakve odredbe, a pogotovo sve one prakse, koja se iz nje izvodi ne samo u Ugarskoj, nego i u Hrvatskoj. Ta i sve naše stranke sklone su tomu, da u banu vide, u prvom redu, dapače izključivo predstavnika ugarske vlade, premda svi naši autonomni zakoni, a i ona klauzula o zakonima zajedničkim o potrebi sporazuma s banom bjelodano dokazuju, da je ban i pravni i faktično posve

neodvisni glavav samostalne hrvatske kraljevske vlade.

Direktorijalna vlada u Švicarskoj. Uz parlamentarni sistem po englezkom i francuzkom uzoru i uz sistem predsjedničke vladavine po primjeru Saveznih Država Sjevero-američkih još je naročito za male države poučan sistem direktorijalne vlade u Švicarskoj.

Iz obće povjesti nam je poznata direktorijalna vlada u Francezkoj, u kojoj je bila provedena tako oštra podjela vlasti, da narodno predstavništvo nije moglo direktora pozvati na odgovornost, pa je to i dovelo do sukoba, iz kojega je nastao najprije Napoleonov konsulat, a onda i njegov carski absolutizam. U Švicarskoj je danas sličan sustav. Tu sveukupno narodno predstavništvo bira poseban odbor na tri godine, a to je švicarska vlada. Odbor imade predsjednika i podpredsjednika, ali to je samo počastna služba, te se mienja svake godine i ne daje nikakve posebne vlasti, nego što je dotični član odbora ima kao vladin predstojnik svoga odjela. Cijeli odbor zajedno predlaže zakonske osnove, a njegovi članovi ne mogu biti narodni zastupnici; ali dolaze u parlamenat i slobodno sudjeluju u razpravi, samo ne mogu glasovati.

Takva je savezna vlada, a u devet kantona bira si sam narod svoj vladin odbor ili i svoje ministarstvo, u kojem svaki pojedini član ima pravo inicijative, te se često događja, da jedan

član vlade pobije zakonsku osnovu, koju je njegov kolega predložio. Ima i takvih kantona, gdje su u takvim vladinim odborima zastupane sve stranke, t. j. gdje je sistem razmjernoga zastupanja iz legislative prešao i na eksekutivu.

Ovakva bi po prilici bila i naša hrvatska vlada, kad bi sabor birao bana, a s vremenom možda i sve vladine predstojnike. U malom su da tako kažemo, takve vlade naši upravni županijski odbori, koji su naravski danas iznakaženi u jednu ruku time, što već same županijske skupštine nemaju demokratske birane većine, a drugo zato, što u svakom upravnom županijskom odboru prevladavaju činovnici, koji su posve odvisni od više upravne vlasti.

Direktorijalni sistem u Švicarskoj nastoji dakle spojiti dvie oprečne stvari: stalnost vlade — zato se savezna vlada bira na tri godine — i podpuno vrhovništvo naroda, pa zato spomenutih devet kantona bira svoju vladu obćim glasovanjem. U Švicarskoj taj sistem u istinu i uspieva, ali to je poglavito s ovoga razloga: »U Švicarskoj prave vlade niti nema, jerbo je ni ne treba. Oni ljudi, koji su na vladi, mogu se ograničiti u glavnom na to, da priprave zakonske osnove i da stvorene zakone izvršuju. U velikim državama i u državama, koje nisu neutralizovane, djelovanje eksekutivne vlasti najvećim dielom i u najvažnijim stvarima takvo je, da se zakonom ne može ni

predvidjeti, ni odrediti. Tu se radi prije svega o tom, kako bi se vanjska politika vodila tako, da se zajamči snaga i sigurnost zemlje. Radi se nadalje o tom, da vlada neprestance bdije ne samo nad političkom slobodom, nego i nad tim, da se gospodarski interesi unapredjuju, i da rad na mnogobrojnim državnim područjima ne zapne. Poradi svega toga treba na vladi ljudi, koji imaju svoje gotove ideje i koje narod bira, da te ideje provede. Vlada mora imati svoju volju, mora biti odlučna i jednodušna.

Svemtu tomu nema u Švicarskoj ni traga. Kantoni nemaju vanjske politike, a njihova politika unutrašnja to je samo uprava jedne pokrajine. Što se tiče savezne vlade i za nju je vanjska politika jednostavna, a djelokrug za unutrašnju politiku vrlo joj je ograničen, budući da kanton imade svoju autonomiju. Savezna vlada ne vrši eksekutive osim u izvanjskim poslovima, u poštama i brzojavima, nad politehničkom školom, nad arsenalima i nad školskim monopolom; poradi toga vlada samo nad svim tim bdije i sve to nadzire i u tom je čitavo njezino djelovanje.¹

Kolikogod je istina, da su prilike u Švicarskoj već poradi njezine medjunarodne neutralnosti i

¹ Esmein, str. 435.; zadnja citovana rečenica uzeta je iz djela Švicarca Simona Deploige-a „Referendum u Švicarskoj“, kojemu je za englezki prevod uvod napisao Lillian Tom. Citat je na koncu baš iz toga uvoda, str. 24.

poradi vanredno široke autonomije malenih njezinih kantona u istinu osebnije, ipak je očito, da taj direktorijalni sistem može biti primjerom i uzorom ovakvoj federaciji, u kakvu se naravnim razvojem prilika pretvara i naša monarkija. To se u ostalom vidi i po zemaljskim odborim u kraljevinama i zemljama zastupanim na carevinskom vieću, jer ni ti zemaljski odbori nisu zapravo ništa drugo, nego vrlo uspješni pokušaj direktorijalnoga vladinoga sistema, koji ide zatim, da parlamentarni sustav što više dovede u sklad s potrebom stalne vladavine.

III.

Sudstvo i podjela vrhovne vlasti.

Montesquieu i posebna sudačka vlast. U teoriji o razgraničenju triju područja vrhovne vlasti postavio je Montesquieu sudstvo na prvo mjesto, te je njegovo shvaćanje posebne i suverene sudačke vlasti upravo temeljem celomu tomu sistemu. U glasovitom svom djelu, »Duh zakona« kaže naime Montesquieu: »Remek-djelo zakonodavstva u tom je, da sgodno smjesti vlast sudačku. Ali ta vlast ne može biti opasnije smještena, nego što je onda, kad bi bila u rukama eksekutive«. ¹ Na drugom mjestu opet: »Vlast suditi ne smije se dati stalnomu senatu, nego ju

¹ Esmein, spom. djelo, str. 438., op. 1., prema „Esprit des lois“, knjiga XI. gl. XI.

moraju izvršavati osobe, izabrane izmedju naroda u određeno vrijeme godine na način, što ga zakon propisuje, tako da to bude sudište, koje traje samo tako dugo, dok potreba traži. Na taj način vlast suditi, koja je tako strahovita medju ljudima, budući da ne bi pripadala niti posebnomu staležu, niti ne bi bila kao posebno zanimanje, postala bi da tako kažem, nevidljiva i nikakova, te se nitko ne bi bojao samih sudaca, nego tek njihova suda.¹

Već se iz toga posve jasno vidi, da Montesquieu drži sudačku vlast posve neodvisnom i suverenom, ali ujedno shvaća, kako je ta vlast sama po sebi velika i strašna, te mora postati opasna ne samo onda, ako je u rukama eksekutive, nego i onda, kad ju izvršuje jedino posebni sudački stališ. Montesquieu bijaše dakle uvjereni branitelj porote. Osobito je vrijedno iztaknuti, što Montesquieu oštroumno opaža onaj strah, s kojim se dolazi pred sudce, ako oni sačinjavaju posebni stalež, te s punim pravom naglašuje, da je pravosudje istom onda u redu, kad se nitko ne boji sudaca, nego samo suda.

Prigovori proti posebnoj sudačkoj vlasti. Montesquieu naišao je već kod svojih savremenika na žestoku opoziciju. Rousseau mu je bio glavni protivnik, te je naročito poricao, da

¹ Esmein, spom. djelo, str. 438., op. 1., prema „Esprit des lois“ knj. XI. gl. XI.

bi sudstvo moglo imati kakvu posebnu suverenu vlast. U francuskoj ustavotvornoj skupštini bio je čitav niz prvaka, koji su govorili proti sudstvu kao posebnoj vlasti, a medju njima se iztaknuše naročito Cazales i Mirabeau. Cazales medju inim reče: »U svakom političkom društvu samo su dvie javne vlasti, jedna, koja stvara zakone, a druga, koja ih izvršuje. Sudačka vlast samo je jednostavna služba, kazali nekoji publicisti, što im drago, jerbo sudac jednostavno provodi zakon. Provedenje zakona vazda spada k eksekutivi«. ¹

Ovim putem ide i mnogo savremenih državnoslovaca, ali se na sve njihove prigovore može u kratko odgovoriti ovako: Historijski je utvrđeno, da se sudačka vlast javlja najranije, dakle prije zakonodavne i eksekutivne vlasti; već prema tome sudstvo je posve samostalno.

Ali i s gledišta savremenoga javnoga života jasno je, da nije dovoljno razlikovati samo stvaranje i izvršivanje zakona. Uzmimo samo kazneno pravo, pa ćemo na prvi mah vidjeti, da tu i bez prijave pojedinca sudačka vlast posreduje poradi obćega dobra i da eksekutiva djeluje istom onda, kad je sudac osudu izrekao. U imovinskom pravu djeluje sudac dođuše tek onda, kad to pojedinac traži, ali i tu ima on odlučivati, može li se zakon uporabiti ili ne može.

¹ Isto djelo, str. 437.

No evo najvažnije stvari: Ako sudačku vlast smatramo samo podređenim dielom eksekutive, te držimo, da je sudstvo samo vladin organ, onda vlada, dotično vladar, može i bez sudaca suditi. Time se ravno vraćamo u sredovječna vremena, kada je kralj mogao ne samo u svako doba sudbeni postupak obustaviti, nego kada je i u kaznenim i u imovinskim stvarima mogao za svaki slučaj odrediti sud kakav je htio, dotično kada je mogao okrivljeniku poslati zapečaćenu osudu, a da proti njemu nije prije poveden nikakav postupak, niti provedena sudbena razprava. Ovoga za stalno ne će nitko, ali to je neizbježiva posljedica takvoga shvaćanja, po kojem bi sudstvo bilo samo jedan dio eksekutive.

U ostalom sve prigovore proti neodvisnosti sudačkoj najuspješnije pobija stoljetna praksa najzreljih političkih naroda, Engleza i sjevernih Američana. Neodvisno sudstvo Englezima je prvo i najsigurnije jamstvo, za njihovu političku i osobnu slobodu, i za njihovu ustavnost, a iz Englezke preneli su tu tradiciju u svoju novu domovinu i današnji Američani. Tu su sve pojedine države svoje sudstvo uredile kao posebno i samostalno područje državne vlasti, a kad su stvorili i veliku svoju federaciju, onda su istom takav položaj dali federativnomu sudstvu, povjerivši mu jošte i tu veliku zadaću, da prosudjuje ne samo zakonitost naredaba, nego i ustavnost

pojedinih zakona, te ga tako postaviše ne samo uzporedo legislative, nego i povrh nje.

Glavne posljedice samostalne sudačke vlasti. Tko god je za to, da sudstvo bude posebna i neodvisna javna vlast, taj mora biti i za to, da bude i posve samostalno od eksekutive. To se postizava nesvrzivošću sudaca, za koju su i takvi državoslovci, koji inače u teoriji podređuju sudstvo legislativi. Vrlo je proširena ustavna teorija, a u sjevernoj Americi i politička praksa, da sudstvo može biti u istinu neodvisno samo onda, ako sudaca ne imenuje eksekutiva, nego ako ih bira sam narod. No tu nastaje neprilika: suditi tako je teško, da to mora biti posebno zanimanje, dakle doživotno; sudačka vlast u sebi tolika je, da bi bilo najbolje, da prestane onim časom, kad izreče osudu. Iz te neprilike izadjoše praktični Amerikanci barem za svoje savezno sudstvo, povjerivši predsjedniku republike, da federativne sudce imenuje doživotno. Američki list »Federalist« opravdao je to ovako: »Tko god pazljivo prosudi razna područja javne vlasti, mora ustanoviti, da je kod sistema, u kojem su ta područja međusobno razgraničena, sudstvo samo po sebi najmanje opasno za politička i ustavna prava, jer je najmanje kadro, da ih napanje ili ih okrnji. Eksekutiva ne samo da dieli časti, nego drži u ruci i mač zajednice. Legislativa ne samo što drži kesu zajednice u šakama, nego

određuje pravila, kojima se ustanovljuju prava i dužnosti svakoga državljanina. Sudstvo naprotiv nema nikakve vlasti niti nad mačem, niti nad kesom; ono ne ravna ni vojnom silom, ni imetkom društva, te ne može stvoriti baš nikakve aktivne odluke. Točno govoreći sudstvo nema ni snage, ni volje, nego samo sudovanje; i na koncu konca i to sudovanje ovisi o eksekutivi, jer bez njezine sile ne može ni toga provesti. Ova jednostavna spoznaja nameće nam više posljedica. Dokazuje prije svega nepobitno, da je sudstvo neprispodobivo slabije od preostalih dviju javnih vlasti; da ne može nikada uspješno napasti nijednu od njih i da treba osobite brige, da se samo zaštiti od njihovih napadaja. Nadalje je očito, da ovo ili ono sudište može dođuše kojega pojedinca potlačiti, ali da ne može nikada opasnosti izvrći sveobću narodnu slobodu, naravski dotle, dok u istinu ostane posve odijeljeno od legislative i eksekutive. Priznajemo naime posvema načelo, što ga je izrekao Montesquieu, da nema nikakve slobode, gdje sudačka vlast nije odijeljena od vlasti zakonodavne i izvršujuće. Napokon je očito, da se sloboda nema bojati ništa od samoga sudstva, ali da se ima svašta bojati od odvisnosti njegove o kojoj drugoj javnoj vlasti.... Da prirodna slabost sudstva neprestance izvrgava i samo sudstvo strahovladi ili uplivu drugih javnih vlasti, s kojima je inače jednako; da ništa ne može

sudstvu doprinieti toliko k njegovoj jakosti i samostalnosti, koliko nesvrzivost u službi, te se to svojstvo može dosljedno smatrati kao bezuvjetni elemenat njegova ustrojstva, a dobrim dielom i kao nepredobiva tvrdjava narodne pravice i narodne slobode».¹

Kad ovako sami Američani svu važnost polažu u nesvrzivost sudaca, te prema toj glavnoj stvari smatraju prilično sporednim, da li sudce bira narod ili ih imenuje eksekutiva, možemo se i mi tomu shvaćanju pridružiti, te se posvema zadovoljiti time, što naše sudce imenuje Njegovo Veličanstvo; samo neka je inače osigurana njihova neodvisnost.

O biranju sudaca. Izabiranje sudaca smatralo se, a i danas se još smatra ponajglavnijim, pače i glavnim uvjetom njihove neodvisnosti.

U Francezkoj uzakonila je biranje sudaca ustavotvorna skupština dne 16. kolovoza 1790. Izabran mogaše biti samo onaj, tko je uz trideset godina već bio pet godina ili sudac ili odvjetnik. Ali već za dvie godine odredio je narodni konvent ponovni izbor svih sudaca, a pasivno pravo imao je svaki državljanin s 25 godina. Aktivno izborno pravo bilo je na najširoj podlozi, ali su izbornici birali najprije birače, a ti istom sudce. Pod jako-

¹ Esmein, spom. djelo, str. 453—454. prema točno označenomu vrelu na str. 454. op. 1.

binskim uplivom nije medjutim konvent bio ni s time zadovoljan, te je počeo i sam suditi i sudce po miloj volji skidati i imenovati. Ipak su se sudci birali još i pod direktorijalnom vladom, dok si Napoleon kao prvi konzul nije pridržao izključivo pravo sudce imenovati. Kasnije se u Francezkoj nisu više sudci birali, osim za trgovačke sudove, gdje je to biranje još uredba stare vladavine, te se posve udomačila i pokazala blagotvornom, to više, što kod izbora trgovačkih sudova ne odlučuju nimalo politički uplivi. Biraju se još sudci mirovni polovicom izmedju poslodavaca i polovicom izmedju radnika, ali kod tih izbora sve to više prevladavaju stranačke strasti, te već ima slučajeva, da radnici, birajući te svoje sudce, traže od njih pismenu obvezu, koje se imaju kod sudovanja držati.

U Saveznim Državama sjevero-amerikanskim nastao je od 1812.—1860. veliki pokret, da sudce bira ili sam narod ili narodno zastupstvo. I tako 1903. u 32 države biraše sudce narod, u pet država parlamenat, a u osam država imenovaše ih guverner. Federalne sudce imenuje, kako je već spomenuto, predsjednik republike.

Ponajbolji poznavalac američkoga javnoga života, već često spomenuti Bryce, sudi o tom biranju sudaca ovako: »Jedna jedina od triju stvari, što sam ih popisao — biranje izmedju samoga naroda, kratko vrieme službovanja i slaba

plaća — bila bi posve dovoljna, da umanju ugled sudstvu. Izbor između samoga naroda daje svu vlast političkim strankama, t. j. u ruke takvih skupina, koje drže sve niti i koje su vazda sklone na to, da svim službenim mjestima nagradjuju političke usluge, t. j. da svuda, gdje to ima kakvu političku važnost, postavljaju odane svoje pristaše. Kratko vrijeme službovanja sili sudca, da nipošto ne zaboravi ostati u dobrom odnošaju s onima, koji ga imaju ponovno birati. To znači, da mora biti plah i odvisan. . . . I zato nije nikakvo čudo, kad čujemo, da su u mnogim američkim državama sudci ljudi srednje sposobnosti i nedostatne naobrazbe, lošiji, često i mnogo lošiji od najslabijih odvjetnika, koji pred njih dolaze.

U samoj Americi nije ipak taj sistem toliko štetan, kako i sam Bryce naglašuje, jedno zato, jerbo je kod Anglosasa staro i ukorenjeno poštivanje prema sudačkomu zvanju, a drugo zato, što vrlo dobro djeluje primjer federalnih sudova, koji nisu birani.

U Švicarskoj savezne sudce bira federalni parlament, a sudce u pojedinim kantonima biraju ili domaći sabori ili sam narod. No i tu se sve to više pokazuju velike pogreške toga sistema, poglavito zato, što se kod izbora pojedinih sudaca drži na umu ova ili ona politička partija. Zato i u Švicarskoj ima sve više pristaša doživotnoga imenovanja sudaca.¹

¹ Isto djelo, str. 458. op. 2.

○ nesvrzivosti sudaca. Ako se o biranju sudaca na temelju stečena iskustva može držati, da to nije nipošto preduvjet sudačke neodvisnosti, da se time dapače može neodvisnost sudaca podkopati, nesumnjivo je i s teoretskoga i s praktičkoga gledišta, da sudci ondje, gdje su imenovani, moraju biti nesvrzivi, jer su inače samo igračka eksekutivne vlasti. Sudac može naravno biti nesvrziv i onda, kada je biran, samo što njegova služba u tom slučaju prestaje, kad izmine rok, na koji je izabran. Nesvrzivost biranih sudaca proglasio je i spomenuti zakon francuske ustavotvorne skupštine od 16. kolovoza 1790. Isto načelo zadržalo je i sva tri prva ustava, ali pod prvim carstvom nesvrzivost je najprije ukinuta privremeno, a onda definitivno. Ustavna diploma obnovljene monarhije priznala je svečano nesvrzivost sudaca, isto tako revidovani ustav od 1830. i novi ustav od 1848., ali pod Napoleonom III. spomenuta je nesvrzivost sudaca samo u proglasu na narod, no iz ustava od 1855. izčeznula je, a u današnjem republikanskom ustavu od 1875. nije opet ni spomenuta. Uzprkos tomu princip nesvrzivosti sudaca tako se u Francuskoj uživio, da se posebnim zakonom od 1883. morao posebice za neke slučajeve ukinuti, dotično ograničiti.

U Engleskoj, kako je već jednom sgodom rečeno, neodvisnost sudaca smatra se s punim

pravom naisigurnijim jamstvom za svekoliku slobodu i ustavnost, pa se zato tamo ne da ni zamisliti slučaj, da sama eksekutiva, kako je to u Franczkoj i po ostalom evropskom kopnu, sudca svrgne, nego to mora pokušati, i još ne mora uspjeti, samo cijeli parlamenat zajedničkom adresom na kralja.

O porotnom sudovanju. Sve neprilike, koje nastaju time, što je sudac poradi svoje ne-svrzivosti odviše moćan, ili poradi svoje odvisnosti od eksekutive za sve državljane opasan i strašan — sve se te neprilike uklanjaju jednim mahom porotnim sudovanjem.

Bitnost je porotnoga sudovanja u tom, što se tu sudci biraju za jedan jedini slučaj, i to tako, da im predsjed, dotično da njima ravna sudac po zanimanju, a porotnici, izrekavši svoju osudu, prestaju biti sudcima i postaju opet jednostavnim državljanima. Tu je dakle prije svega provedeno načelo, za koje se toliko borilo plemstvo i svećenstvo i to s velikim uspjehom, da svakomu sude samo takvi ljudi, koji su u svem njemu jednaki: plemiću plemići, svećeniku svećenici. Tu je nadalje provedeno načelo podpune neodvisnosti od eksekutive, a s obzirom na to, što se između unapred izabranih porotnika za dotični slučaj imade stanoviti broj sudaca izžriebrati, tu je neodvisnost i od samih izbornika, ako i nije i ne može biti i od svakoga upliya javnoga mnjenja.

Na prvi je pogled očito, da je porotnik naj-neodvisniji sudac na svijetu, jerbo »to je sudac jednoga dana ili jednoga sata, koji vrši samo svoju dužnost, a ne kaže nikakve časti, te se nema ničesa bojati, niti ničemu nadati, bilo od eksekutivne vlasti, bilo od naroda. To su jednostavni državljani, koji će još danas ili sutra opet biti, što su i bili, pa će zato snažno i osjećati, kad je pravo povriedjeno i ovo čuvstvo dat će im više snage, nego li sama prisega, da sude po pravici.«¹

Zato nije čudo, što su porotu poznavali već i Rimljani i što se u Englezkoj razvila i usavršila u kaznenom i u imovinskom pravu, a odtuda je prešla u ostalu Evropu, ali samo na područje kaznenoga prava.

Kakogod je naime očito, da je porotni sud kadar u konkretnom slučaju posve valjano prosuditi, tko ima pravo, tko li krivo, toliko je jasno, da jednostavni državljani nisu uvijek najsposobniji, kad se imadu prosuditi preraslična pravna dokazala. To je i bio poglaviti razlog, radi kojega je porota na evropskom kopnu ograničena samo na kazneni postupak. Kako je naime poznato, odlučuje se u kaznenoj stvari moralnim dokazima, t. j. po uvjerenju, što ga sudac steče, saslušavši svjedoke i izpitavši cijelu stvar; u imovinskim parnicama naprotiv odlučuje se i po t. zv. za-

¹ Vidi Esmein, cit. djelo, str. 463.

konskim dokazima, t. j. sudac mora smatrati stvar dokazanom, ako je tu takav i takav ugovor, valjana obveznica i t. d. U prvom slučaju svaki državljanin može imati stalno svoje uvjerenje, u drugom i sudcu je više puta teško sve zakonske dokaze dobro vagnuti i valjano uzporediti.

S toga gledišta je polazila i francezka ustavotvorna skupština, kad je o tom povelu trodnevnu razpravu početkom i koncem travnja 1790. U tim se razpravama utvrdilo, da porota u imovinskim parnicama može biti zgodna samo iznimno i da je u Rimu i na tom području dobro djelovala samo zato, jer su se porotnici birali između ljudi vještih pravnoj teoriji i praksi. U Englezkoj doduše djeluje porota blagotvorno i u imovinskim parnicama, ali to je jedno zato, što porotnici tako poštuju sudce, da drage volje primaju od njih svaku uputu, a u drugu ruku zato, što se tu sistem zakonskih dokazala razvio strogo i neumoljivo. U ostalom i u samoj Englezkoj civilna porota gubi sve to više svoju važnost, jer pred vrhovnim sudištem u Londonu i pred sudbenim stolovima može se, ali se ne mora stranka poslužiti porotom, a kod priziva porotnika nikada ni nema.¹

Odgovornost upravnih činovnika pred sudovima. Već je bilo spomenuto, da je glavno jamstvo englezke slobode u tom, što

¹ Isto djelo, str. 465. i u opazci 2.

u Englezkoj nema nikakve razlike između činovnicima i ostalim državljanima u običnom životu, te je načelo o jednakosti svih državljana pred zakonom provedeno do skrajnje dosljednosti. Englezi se naimé nisu ustručavali u praksi provesti ovo pravilo: Svatko je odgovoran za svoje čine, bio to privatnik ili državni činovnik, a odgovoran je pred redovitim sudom, kojemu pripada pravo prosudjivati sukob između privatnika i činovnika isto tako, kao između samih privatnika, te sud ima ovlast izpitivati, da li je činovnik radio po zakonu ili nije. Ako je radio po zakonu, onda naravski nije odgovoran; ako je radio protiv zakonu, ne izpričaje ga niti ne opravdava nikakav viši ni najviši nalog. Da pri tom ne trpi ugled same države, provedeno je, kako je već također spomenuto, skrajnjom dosljednošću načelo, da kralj ne može učiniti nikakva zla, a osim toga država se poistovjetuje s kraljem ili točnije s krunom, te Englez ne može u nijednom slučaju tužiti same države. Ako kruna, dotično kralj, nekome nješto protuzakonito ili nepravedno uzme, ili ako se ne drži ugovora s kojim privatnikom, može taj privatnik podati samo peticiju, a kralj obaviješten o stvari po glavnom državnom tajniku za unutrašnje poslove, odredi, neka se stvar preda sudu, koji onda postupa, kao da se radi o parnici između dvaju privatnika.

Što se tiče zakonitosti ili nezakonitosti ure-

dovanja, može to sud izpitivati u svakom slučaju, osim ako se radi o osudama samih sudova, zatim o odnošaju vojničkih oblasti prema podređenomu osoblju ili o kraljevskom namjestniku za Irsku. Svi ostali činovnici, računajući ovamo i same ministre, odgovorni su pred redovitim sudom, a to je u Englezkoj u svakom slučaju porota, za svaki svoj čin službeni, ako ga ne mogu opravdati jasnom i točnom ustanovom zakona, a odgovorni su i svojom osobom i svojim imetkom, t. j. može ih porota odsuditi i na zatvor i na globu baš kao i svakoga drugoga državljanina. Ova praksa i jest prvo i glavno jamstvo englezke ustavnosti i slobode, kojoj se kopnena Evropa ili samo divi ili ju tek u teoriji nasljeđuje.

Podpuno oddjelenje uprave od sudstva. Netom razložena englezka teorija i praksa bila je dobro poznata i u Francezkoj još u prvom početku velike revolucije, te je francezkoj ustavotvornoj skupštini našla više uvjerenih pristajša. Ipak je skupština skoro jednodušno proglasila posve oprečno načelo, što ga izrekla ovako: »Sudovanje je različno i ostaje vazda odijeljeno od političke uprave. Sudci ne mogu pod osobnom svojom odgovornošću na nikakav način smetati uredovanja upravnih sborova, niti preda se pozivati upravnih činovnika poradi njihovih službenih čina.«¹

¹ Esmein, spom. djelo, str. 468.

Kao u svakoj stvari, tako su i tu Francezi našli i teoretsko-znanstveno opravdanje za svoj postupak. Tu su se u jednu ruku mogli pozvati i na to, da ni sam Montesquieu nije sudovima davao druge zadaće, nego da rješavaju sporove među privatnicima, bilo u kaznenim stvarima, bilo u imovinskim poslovima, a u drugu ruku razvili su tu misao i još dalje ovako: »Treba razlikovati dvie vrste zakona, zakone političke i zakone civilne; prvi zakoni obuhvaćaju odnošaje pojedinaca s državom ili međusobne odnošaje raznih političkih organizacija; civilni zakoni uređuju odnošaje pojedinca s pojedincem. Za provedbu tih zakona određeni su sudci, i to posebno i jedino za to. Što se tiče političkih zakona, ne smije se nikada njihova provedba povjeriti sudcima, a da javna i privatna sloboda ne dodje u opasnost...«¹

I tako je u Francezkoj podpuno prevladala posve oprečna teorija i praksa nego u Englezkoj. Iz Francezke prešlo to shvaćanje kao i u svim drugim stvarima u ostalu Evropu, samo što su ostale države, a napose naša Hrvatska, za Francezkom tako zaostale, te se u tom danas kod nas misli i radi po prilici onako, kako je to bilo u Francezkoj prije stotinu godina.

Francezi su naime doskora uvidjeli, da to nije nimalo u prilog ni političkoj, ni privatnoj

¹ Isto djelo, str. 469.

slobodi, oddieliti upravu od sudstva tako, da uprava sama sebi sudi i da državljani budu pred njom bez svake pravne zaštite, dakle faktično izvrnut njezinoj milosti i nemilosti. I zato su Francezi još pod direktorijalnom vladom osnovali upravno vrhovno sudište, a i kasnije pod carstvom ostala je ta uredba, ako donekle i promijenjena. Istina, da su i sami upravni činovnici, načelnici, predstojnici i ministri i nadalje u mnogim stvarima odlučivali a bez priziva, ali što dalje, to se više stezalo ova samovolja upravnih činovnika, tek su ministri ostali izuzeti od tih novih odredaba. Istina je i to, da je u Francezkoj sve do 1872. za kontrolu čitave uprave vrijedilo već spomenuto načelo: O pritužbama proti upravi odlučuje uprava sama. Samo je na čas ustavom od 1848. to načelo izgubilo svoju vrijednost, ali ga je Napoleon III. 1852. uzpostavio. I tako je istim zakonom od 24. svibnja 1872. konačno odlučeno ovako: »Državno vijeće (upravno sudište) odlučuje suvereno o prizivima, koji nastaju radi spora administrativnih i o ništovnim žalobama, koje se stavljaju poradi zloporabe uredovne vlasti protiv čina različitih upravnih oblasti.«¹

Time je, ako i drugim putem, stavljena čitava uprava pod sudbenu kontrolu, jedino je u praksi ta neprilika, što se svatko ne umije poslužiti tim pravom priziva i ništovne žalobe na upravno su-

¹ Vidi Esmein, str. 472.

dište i što sudište, bilo ono kako mu drago neodvisno i vrstno, nije i ne može biti s gledišta političke slobode onakvo jamstvo, kao što je to porota. U ostalom, da budemo posve pravedni, valja tu spomenuti, da je u Englezkoj sudovanje vrlo skupo, pa da s toga ni tamo nije tako lahko, kako se to čini, pozvati na odgovornost svakoga činovnika.

Genijalna teorija ob odnošaju medju upravom i sudstvom. Englezi upravu, dofično njezine zloporabe, posvema podvrgoše sudstvu, a Francezi ih od redovitoga sudovanja posve izuzeše, a trebalo je mnogo muke i borbe, dok priznaše i u praksi provedoše načelo, da i nad upravom mora biti posve slobodan, pa makar i poseban sud. U oči tih činjenica francezki jedan državo-slovac s punim pravom smatra upravno sudovanje mješovitim područjem medju eksekutivom i sudstvom, te o tom umije ovako: Eksekutiva i sudstvo imaju izvršivati jednu skupnu zadaću, a to je onda, kad valja suditi u sporovima s političkom upravom. Ta je zadaća zajednička s dvostrukoga gledišta: U jednu ruku upravnik je po samom svom zvanju dužan, da u mnogom slučaju faktično i pravno odlučuje sam, jer bez toga čitavo bi njegovo uredovanje bilo nemoguće poradi svakovrstne opozicije; iz toga jasno sledi, da je u samom pojmu uprave i pravo odlučivati u drugu ruku ovo pravo odluke, koje je kao

sraslo sa samom upravom i ta izvršujuća vlast, koja upravu označuje, ne smije se nipošto, ako ima biti pravedna, »državljanima tako nametati, da joj ne mogu prigovoriti pred oblašću, koja je u dotičnom sporu manje interesovana i pristupnija kontradiktornoj juridičkoj razpravi«.¹

I upravo zato, jerbo je u Francezkoj prevladalo ovo zdravo shvaćanje, prema kojemu niti uprava ne smije biti na svakom koraku smetana, a niti državljani u nijednom slučaju izvrgnuti upravnoj samovolji, došlo je do spomenutoga zakona o podpunoj suverenosti vrhovnoga upravnoga sudišta, a sad se, kako tvrdi Esmein, stvar razvija tako, da se upravno uredovanje sve to više dieli od upravnoga sudovanja, dok se od njega posvema ne odieli. I tako će u svim instancijama državljani moći upravne zloporabe pobijati pred upravnim sudištem, posve neodvisnim od same aktivne uprave, a to će mu u praksi vriediti koliko i pravo, da svakoga činovnika tuži redovitomu sudu. Razlika će biti, nastavlja dalje Esmein, jedino u tom, što takvi upravni sudci ne mogu biti nesvrzivi, pa prema tomu ni tako neodvisni kao sudci redoviti. Ali pred kontrolom javnoga mnienja ne može parlamentarna vlada tako lahko zlorabiti svoju vlast nad upravnim sudovima, a osim toga vrhovničtvo

¹ Isto djelo, str. 470., cit. prema djelu Laferrière: *Traité de la juridiction administrative*, sv. I. str. 11. i 12.

same eksekutive nad njima ima i tu dobru stranu, što se nepravilne odluke takvih upravnih sudišta mogu kod vlade i ukinuti, što je po englezkom sistemu posve nemoguće. Slična je stvar i kod nas, gdje proti vrhovnim rješitbama pojedinih naših vladinih odjela može ban na predstavku povriedjene stranke tu rješitbu ukinuti. Kod nas dapače može ban i u sudbenim stvarima prema posebnoj ovlasti putem državnoga nadodvjetništva odrediti ponovni postupak na zaštitu zakona«.

Ovo zdravo shvaćanje odnošaja eksekutive i sudstva u Francuzkoj je tako prevladalo, da je predšastnik današnjega ministra-predsjednika Brianda Clemenceau dne 27. svibnja 1907. predložio zakonsku osnovu, kojom se uvode posve neodvisna upravna pokrajinska sudišta. Za godinu dana vlada je tu zakonsku osnovu povukla, ali samo zato, da dne 13. srpnja 1908. predloži zakonsku osnovu, kojom se sva kotarska vieća pretvaraju u upravna kotarska sudišta, posve neodvisna od kotarske oblasti.

U tom će se duhu morati do temelja preurediti i naša županijska uprava.

Sudstvo i zakonodavstvo. Prema teoriji i prema praksi o podjeli vrhovne vlasti posvema je naravska stvar, da se sudstvo nema nimalo pačati u zakonodavstvo. Sudac dakle nema prava izpitivati, da li je koji zakon valjan ili nevaljan, ustavan ili neustavan. Ali tako je samo

na evropskom kopnu, dok Englezi, a još više Amerikanci, daju sudstvu ovlast, da ispituje ustavnost, dotično neustavnost svakoga zakona. Ali i to je učinjeno na poseban način i s posebnoga razloga. Sva naime ustavna, državljanska ili čovječja prava uvrštena su u Americi kao temeljni državni zakon u sam ustav i kadgod koji državni organ, pa bio to i sam parlamenat, povriedi ovo koje pravo, ima sud ovlast, da tu povredu, pa bila ona učinjena i formalno valjanim zakonom, odstrani, proglasivši zakon protuustavnim, dakle ništetnim.

Na evropskom kopnu nema tomu ni traga, ali i tu je najprije u Francuzkoj, a onda i dalje, sudcima priznato pravo, da ispituje zakonitost naredaba. Naredbe kako znamo, može izdavati samo eksekutiva, ali ih mora izdavati tako, da se njima duh zakona, niti nijedna zakonska ustanova u ničem ne promieni, nego da se samo daje što bolja i točnija uputa, kako se u konkretnom slučaju ima dotični zakon provesti. Sudstvo već poradi toga, što mu je dana ovlast izpitivati zakonitost naredaba, ne može ih samo izdavati.

Kod nas u Hrvatskoj nema primjera, da bi se sudstvo poslužilo tim svojim pravom, premda su zadnje vlade dale zato i previše povoda. To je poglavito zato, što je ustavna sviest u samih državljana još tako slaba, te kod nas svatko voli ne znam koliko štetovati, nego da dodje u sukob

s oblašću. Drugi je razlog, što su kod nas upravne oblasti proti pojedincu svemoćne, kako god su prema samoj eksekutivi posve nemoćne.

S neodvisnošću, koju zakonodavstvo traži od sudstva, posve je u skladu zahtjev, da se ni zakonodavstvo nimalo ne upliće u sudstvo, dapače da ni ne kritizuje nijedne osude, dotično nijednoga sudbenoga postupka. To je pravilo utvrđeno i u kopненоj Evropi, te je zato hrvatski ban s punim pravom oštro odbio pokušaj nekih zastupnika, da u proljetnom zasjedanju 1909. iznesu pred sabor veleizdajničku parnicu u obliku jedne interpelacije. Naročito je u Francezkoj ta stvar tako očita, da je u sjednici od 30. ožujka 1898., kad je zastupnička kuća prihvatila izvješće posebnoga povjerenstva o panamskoj aferi, s prikorom protiv nekih sudaca, ministar pravde sjetio komoru, da njoj ne pripada pravo kritizovati sudstvo, jer da sudci ovise samo o ministru pravde i o svom disciplinarnom sudištu, a zastupnici da imadu biti zadovoljni time, što mogu suditi ministrima.¹



¹ Esmein, spom. djelo str. 473. op. 2.

Zaključak.

Duboki francuzki mislilac Pascal izrekao je još prije 250 godina ove znamenite rieči: »Mnoštvo, koje nije organizovano, puki je metež; organizacija, koja ne ovisi o mnoštvu, puka je tiranija«. U tim su riečima oba temelja ustavnosti i oba njezina načela. Organizovano mnoštvo, to je prosviećeni narod, koji si bira valjano predstavništvo slobodnom voljom i potpunom samosviešću pravoga suverena. Organizacija ovisna o mnoštvu, to je odgovorna vlada, to je ujedno valjano uređjena, t. j. dobro razgraničena i medju sobom neodvisna sudačka, zakonodavna i izvršujuća vlast. I sve naše nastojanje u javnom životu treba da ide za tim, da se narod spoznajom svojih prava i dužnosti organizuje, jer time je sve dobljeno.



Literatura.

(Najvažnija djela i knjige, što sam ih u ovoj stvari proučio.)

1. A. Esmein membre de l' Institut, etc., *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, cinquième édition, Paris, 1909. L. Larose, 22 rue Soufflot, str. XVI + 1154, za 12 i pol franka.

Ovo se djelo odlikuje vanrednom, pravom francuzkom jasnoćom i neobičnom temeljitošću, kojom se po krivom našem mišljenju iztiču samo Niemci. Već sam uvod o državi i vladi, str. 1—53 gotova je riznica prave političke naobrazbe, a još više vrijedi to za čitav prvi dio (str. 64—538.) pod naslovom: *Moderna sloboda, načela i uređbe* (La liberté moderne: principes et institutions.) Dio drugi (od 542—1108) razlaže ustavno pravo francuzke republike, za nas je prespecialan, ali ipak, naravski, prepoučan.

A. Esmein napisao je još desetak drugih znanstvenih djela, a jedno mu je nagradila Akademija za moralne i političke znanosti, i čitav niz pravno-političkih razprava. Sve je to pisano s obzirom i na današnji život s jakim individualnim uvjerenjem i s jasnim, idealnim pogledom u budućnost.

2. *Émile Faguet*, de l' Académie française, *La politique comparée* de Montesquieu, Rousseau et Voltaire, Paris, Société fr. d'imprim., 15 rue de Cluny, 1902., str. 297. za 3 i pol franka.

Faguet je valjda najsvestraniji, najdublji, najrazumljiviji, a što je glavno, najaktuelniji kritičar francuzki, pa možda i evropski, najaktuelniji zato, jerbo sve, što piše,

ima i praktičnu vrijednost, upućuje nas naime, kako da udovoljimo životnim potrebama svojim. Tom jasnom životnošću prodahnio je Faguet poimence ova svoja djela: 16., 17., 18. i 19. stoljeće, (4 svezka, zadnji je nagradila francuska Akademija), za tim djelo „Političari i moralisti 19. stoljeća“ (3 knjige), dva svezka „političkih pitanja“, i dakako ovu svoju „komparativnu politiku“, koja je pravo čudo načitanosti i oštroumnosti, tek je šteta, što u ovom djelu Faguet kao da očajava nad francuzkom i nad svakom demokracijom u obće.

3. *Albert Sorel*, de l'Académie, Montessquieu, u sbirci „Les grands écrivains français, 2. izd., Paris, Hachette, 79 Bd. St Germain, 1889., str. 174.

Tu je podpuna slika toga najumnijega među umnicima, a napose je podpun prikaz glavnoga i bezsmrtnoga njegovoga djela „Duh zakona“.

4. *Lefèvre-Pontalis*, membre de l'Institut, Les éiecti-
ons en Europe á la fin du XIX. siècle, Paris, Plon, 8
rue Garancière, 1902., str. 372., za 3 i pol franka.

Tu su temeljito prikazani izbori i izborna zakonodavstvo u Francuskoj, Engleskoj, Njemačkoj i Ruskoj, Ugarskoj i Austriji, Belgiji, Španjolskoj, Grčkoj, Italiji, Holandiji (Nizozemskoj) i Švicarskoj, a u kratko u Danskoj, Švedskoj, Norveškoj, Luksemburgu i Portugal-
skoj, dakle u cijeloj Evropi, osim slavenskih država. Pisac je sve to gotovo bez iznimke izvidio sam na svoje oči, a sudi tako mirno i triezno, s tolikom ljubavlju za pravicu, da je to prava radost, a ne samo velika korist čitati ovo riedko djelo.

5. *René Henry*, prof. à l'École libre des Sciences Politiques, *Des Monts de Bohême au golfe persique*, Paris, Plon, 1908., str. XII. + 550., za 5 franaka. — Uvod je djelu napisao glasoviti akademik, sadašnji ravnatelj pariške političke škole, A. Leroy-Beaulieu, a ja sam se

najviše služio prvim i drugim dielom: Sveobće izborno pravo u Ausiriji i ugarska kriza (1—82; 83—116), gdje je u kratko i program seljačke stranke i oznaka ostalih stranaka u Hrvatskoj (224—239), a sve to dolazi pod posebnim naslovom: „Izjave političara kraljevine Hrvatske“, što već samo po sebi pokazuje, da je ovo djelo pisano pravedno i za nas Slavene.

6. *Edgar Zevort*, La France sous le régime du *souffrage universel*, Paris, Quatin, 7 rue St. Benoît, str. 258. — Djelo je ilustrovano, vrlo temeljito, puno vjere u narodno poštenje i strogosti proti izbornoj korupciji (proti kupovanju glasova), koju pisac s pravom smatra najstrašnijom ranom demokracije.

7. i 8. *Max Leclerc*, Les professions et la société en Angleterre, dva svezka, Paris, Colin, 5 rue de Mezières, str. 366—294. Ovo je nešto upravo izvanredna, da upoznaš pravi duh i život svjetovladne Velike Britanije, a da tamo ni ne odeš. Djelo je nagradila francuska Akademija.

9. i 10. *Emile Boutmy*, membre de l'Institut, Éléments d'une psychologie politique du *peuple américain* et du *peuple anglais*, dva svezka, Paris 1902. i 1903., str. 366—455., po 4 franka. Ovdje čovjek istom pravo shvati, što je to javno mnienie, što su stranke u Americi i u Engleskoj.

11. *Dr. Karel Kadlec*, sveuč. profesor, *Uhersko-horvatská ústava v hlavních črtách*, Praha 1906., otisak iz velikoga djela „Česká politika“, str. 181.

12. Слободан Јовановић, проф. универзитета, *Енглеzки парламентаризам*, Београд, 1902., str. 53 za pol dinara.



SADRŽAJ.

Svrha, vrela i osnova ovoga djela	Strana 3—12
---------------------------------------------	----------------

Prvi dio.

Temelji ustavnosti.

Uvod	13—14
----------------	-------

Poglavlje prvo.

Narodno vrhovništvo.

I.

Pogled na razvoj englezkoga parlamenta.

Glavni uzrok ranomu razvitku englezkoga parlamenta. — Glavno obilježje englezkoga parlamenta. — Razvoj kuće lordova. — Oddjeljenje donje kuće od gornje. — Borba englezkoga parlamenta s kraljem	14—29
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

II.

Pet osnovnih pravila za narodno predstavništvo.

Zastupnici dobivaju svoju ovlasti od naroda. — Narodni zastupnici zastupaju cijeli narod, premda ih biraju pojedini kotari. — Zastupnik je posve slobodni predstavnik celoga naroda. — Zastupnici moraju biti izabrani na ograničeno vrijeme. — Izborni kotari ne moraju imati jednaki broj pučanstva. — Prigovori protiv svih pet pravila reprezentativnoga sistema	29—42
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

	Strana
III.	
<i>Sistem dviju komora.</i>	
Četiri tipa gornje kuće. — Ustavna zadaća gornje kuće. — Razlika između gornjom i donjom kućom već po njihovu ustrojstvu. — O ravnopravnosti gornje i donje kuće	42—51
IV.	
<i>Sistemi oprečni narodnomu predstavništvu ili različni od njega.</i>	
Despotska vladavina. — Prosviećeni absolutizam ili samodržavlje. — Direktna ili neposredna vladavina	51—58
V.	
<i>Izbor i djelovanje narodnoga predstavnništva.</i>	
Izborni red u Francuskoj. — Ovjerovljenje izbora. — Izbori 1893. i 1898. — Djelovanje parlamenta. — Reforme francuskoga izbornoga reda. — Izborni red u Engleskoj. — Izborna borba u Engleskoj. — Djelovanje engleskoga parlamenta. — Reforma engleskoga parlamenta. — Izborni zakonodavstvo u Belgiji. — Ustavne reforme u Belgiji. — Djelovanje belgijskoga parlamenta	58—95
VI.	
<i>Narodno predstavništvo u Habsburškoj monarkiji.</i>	
Tri naša parlamenta. — Novi izborni zakon u Hrvatskoj. — Sveobće izborni pravo u Austriji. — Izborni red u Ugarskoj. — Hrvatski saborski izbori 1901., 1906. i 1908. — Parlamentarni izbori u Austriji. — Parlamentarni izbori u Ugarskoj. — Djelovanje sabora u našoj monarkiji.	

	Strana.
— Carevinsko vijeće. — Najprešnije ustavne reforme u našoj monarkiji. — Upliv austrijske ustavnosti na Ugarsku i Hrvatsku	95—145.
Drugo poglavlje.	
Ob odgovornosti vlade i o vladi saborske većine.	
I.	
<i>Pojam vlade i vladine odgovornosti u Engleskoj.</i>	
Vlada kao najviši organ državne vlasti. — Neodgovornost vladara, koji ne može učiniti zla. — Odgovornost ministara, kao običnih državljana. — O posebnoj odgovornosti ministara. — Glavna posljedica vladine odgovornosti: Kralj ne može ništa učiniti sam	145—154.
II.	
<i>Obilježje parlamentarnoga sistema.</i>	
Dva preduvjeta saborske većine. — Pravo saborske većine na vladu. — O jednodušnosti i solidarnoj odgovornosti parlamentarne vlade. — Razpust sabora pod parlamentarnom vladom. — Članovi vlade ujedno članovi parlamenta. — Sve to veća prevlast donje kuće nad gornjom. — Bitno obilježje parlamentarne vlade. — Vladarova prava pod parlamentarnim sistemom	154—178.
III.	
<i>Odgovornost vlade u banskoj Hrvatskoj.</i>	
Zakon o ustrojstvu hrvatske autonomne vlade. — Zakon ob odgovornosti bana i odjelnih predstojnika zemaljske vlade. — Ustavne posljedice banove odgovornosti	178—184.

IV.

Prigovori proti parlamentarizmu.

Obćeniti prigovori. — Parlamentarizma nema bez stranačke groznice. — Parlamentarizam predpostavlja samo dvie jake stranke, a to je nemoguće. — Pod parlamentarnom vladom eksekutiva je nemoćna. — Pod parlamentarnom vladom zakonske su osnove puka formalnost. — Parlamentarni sistem i referendum. — Konzervativni parlamentarni referendum. — Parlamentarni sistem i tajne stranačke pogodbe s vladom. — Jedina svrha parlamentarnosti sistemu 184—206

Drugi dio.

Načela ustavnosti.

Prvo poglavlje.

O narodnom vrhovničtvu.

Montesquieu i vrhovništvo zakona. — Rousseau i despotska demokracija. — Voltaire i despotska monarkija 206—222

II.

Izvor i značenje narodnoga vrhovništva.

Teorija o narodnom suverenitetu. — Bezrazložno poricanje narodnoga vrhovništva. — Historijsko i sociološko opravdanje narodnoga vrhovništva. — Glavno obilježje narodnoga vrhovništva 222—233

III.

Ustavne posljedice narodnoga suvereniteta.

Narodni suverenitet i državni sistem. — Narodno vrhovništvo i izborno pravo. — Narodno vrhovništvo i zaštita manjina. — Narodno

vrhovništvo i sistem razmjernoga zastupanja. — Narodno vrhovništvo i izborno pravo žena. — Narodno vrhovništvo i reprezentativni sistem u obće. — Narodno vrhovništvo i odgovornost narodnih predstavnika 233—269

Poglavlje prvo.

O razgraničenju glavnih područja vrhovne vlasti.

I.

O postanku, opravdanosti i zamašaju ovoga načela.

Montesquieu kao osnivač teorije o razgraničenju triju područja vrhovne vlasti. — Rousseau za nedjeljivost suverenosti. — Prigovori proti podjeli vlasti 270—281

II.

Odnosaj medju eksekutivom i legislativom na temelju podjele vlasti.

Stroga podjela vlasti u Saveznim Državama. — Podjela vlasti u Francezkoj. — Eksekutiva nimalo ne sudjeluje u legislativi. — Podjela vrhovne vlasti i veto eksekutive. — Kobre posljedice stroge podjele javnih vlasti. — Podjela javnih vlasti i parlamentarni sistem. — Direktorijska vlada u Švicarskoj 281—304

III.

Sudstvo i podjela vrhovne vlasti.

Montesquieu i posebna sudačka vlast. — Prigovori proti posebnoj sudačkoj vlasti. — Glavne posljedice samostalne sudačke vlasti. — O bi-

	Strana.
ranju sudaca. — O nesvrzivosti sudaca. — O porotnom sudovanju. — Odgovornost upravnih činovnika pred sudovima. — Podpuno oddjeljene uprave od sudstva. — Genijalna teorija obodnošaju medju upravom i sudstvom. — Sudstvo i zakonodavstvo	304—325.
Zaključak	326
Literatura	327—329
Sadržaj	331—336.



[Handwritten signature]

Dodatak.

I.

Povod ovoj knjizi.

Svrhu, vrela i osnovu ovoga djela razlažem na početku. Ovdje ću našu javnost upozoriti na povod, s kojega izdajem ovu knjigu na svoj trošak i zašto ujedno započimam izdavanje svjetske obrazovne knjižnice. Mi naime za sličnu svrhu imamo staro i do nedavna obće priznato i ugledno društvo, Maticu Hrvatsku, koja je izdala i nagradila i više mojih djela, pa kako to, da Matici nisam i ovaj rukopis ponudio.

Tri su tomu razloga: Matica je od prvoga početka sa mnom postupala iznimno i nepravedno; zatim je Matica jedno moje djelo tako iznakazila, pogazivši i zaključak svoje glavne skupštine i najelementarnije zahtjeve književne slobode; napokon je Matica zametnula proti meni takvu sramotnu parnicu, kakvoj teško da ima primjera u povjesti ikojeza književnoga društva. Svaki je ovaj razlog sam po sebi važan, a sva tri su upravo strašna, osobito kad se malo približe osvietle.

Prva knjiga, koju sam napisao za Maticu, bijaše prevod iz češkoga i to izabrani članci iz

I

dvaju godišnjaka »Djevojačkoga svieta« s uvodnom študijom »o kulturnom radu češke obrazovane žene«. Ova se knjiga tiskala koncem 1902., kad sam povodom rujanskih protusrbskih demonstracija radi svoga apela na svjetinu protiv nezakonitih magjarskih napisa bio osuđen na šest mjeseci teške tamnice. Premda je moja obitelj tim zatvorom dospjela u najkritičniji položaj, počela je Matica proti meni prvomu, a koliko znam i jedinomu, provadjeti odborski zaključak, da se honorar ima piscu izplatiti istom onda, kad djelo bude dotiskano. Matičinu odboru ništa nije smetalo, što su istodobno drugi pisci, za netiskane, pa i neprihvaćene rukopise, dapače i za svoja nenapisana djela primili ili primali na tisuće kruna predujma.

Koliko god me je taj postupak zabolio, ja sam ga brzo pregorio, jer je formalno bio posve opravdan i jer sam uvidio, da se jedanput odborski zaključak morao na nekom početi izvršivati. I predao sam Matici prvi svoj veći naučni rukopis pod naslovom »Moderna kolonizacija i Slaveni«. Taj je rukopis tadašnji tajnik trgovačko-obrtničke komore, g. Milan Krešić, ocienio tako temeljito, obširno i oduševljeno, da je ta ocjena bila čitav mali literarni događaj, to više, što je g. Krešić priznati narodnogospodarski strukovnjak, a mene nije još ni poblize poznavao, te se njegova ocjena nije niti najmanje mogla svesti možda

na kakve osobne sveze ili simpatije. Uzprkos tomu, a proti naročitoj zabrani zakladnice, Matičin je odbor taj moj rukopis izjednačio sa štampanim jednim svezkom »Hrvatske povjesti« prof. V. Klaića, te između njega i mene Draškovićevu nagradu razpolovio. Ja sam na to pismeno prosvjedovao ovako: Ili je moj rukopis udovoljio svim natječajnim zahtjevima, i onda mi pripada cijela nagrada, ili je tim zahtjevima udovoljilo koje drugo djelo, i onda cijela nagrada pripada njemu; polovicu nagrade odklanjam to više, što je druga polovica dana štampanomu djelu, koje je po zakladnici naprosto izključeno iz natječaja. Na taj moj prosvjed kazao mi je tadašnji predsjednik Matice Hrvatske, Dr. Gjuro Arnold: Vaš prosvjed nema nikakve praktične vrijednosti, jer je g. Klaić odmah poslije sjednice tisuću kruna podigao, a do sada za stalno već i potrošio. Mogli biste nas dakle jedino tužiti, ali da nas i odsude, gdje ćemo uzeti novce, kad ih više nema, jer to valjda uvidjate, da mi ne možemo dirati ni u Matičinu imovinu, ni u zakladnu glavniciu, ni u nagradu od buduće godine.

Ja sam to i uvidio, ali sam ipak napisao o tome članak u riečki »Novi List« za koji sam još tada — 1904. — pisao uvodne članke. No g. Supilo ne htjede mi toga tiskati i to sve tobože u mom interesu, jer da bi javnost graknula na me: »Gle, kako se Stipi hoće novaca«. Ostalo

je novinstvo, kako je poznato, u to doba vodilo proti Matici onaj rat, koji je prestao odmah, čim je glavni četovodja, Dr. Dežman, postao urednikom »Obzora«, te za njega više nije imalo smisla, da teži za tajničtvom Matice Hrvatske. Najviše radi toga rata ja sam na nagovor predsjednikov odustao od zahtjeva, da na mom djelu bude štampano: Nagradjeno polovicom Draškovićeve nagrade.

Medjutim sam ja Maticu opet »zasuo« trećim svojim velikim rukopisnim djelom »Savremena Evropa«. Ocjenu povjeriše prof. Klaiću, koji do mene nije držao ništa već zato, jer se »posve ludo bavim politikom«. Ali je u prof. Klaića bilo toliko naučne savjetnosti, da je za drugi dio moje »Savremene Evrope« kazao: Tu ste Vi meni bili učitelj, kao što ćete dozvoliti, da u prvom, strogo historijskom djelu, budem ja vama, što sam naravski sa zahvalnošću primio. Kako je g. Klaić u to doba u Matici odlučivao, nagradjena je i tiskana moja »Savremena Evropa« bez ikakvih zapreka i neprilika.

Ali već tako nije bilo s trećim mojim djelom »Današnja financijalna znanost«. Najprije »nije Matica mogla naći«, tko će rukopis ocieniti. I u istinu meni je i pok. profesor dr. Vrbanić i dr. Milobar odklonio tu molbu, a Matici ju je odklonio dr. Josip Frank, pošto je rukopis kod sebe zadržao četrnaest dana. Napokon je ocieniu

preuzeo jedan viši financijalni činovnik u Zagrebu. Taj se naravski zgražao nad nekim mojim nazorima, ali stvarnih prigovora nije naveo; dapače na izrični upit, zasluži li djelo, da ga Matica izda i štampa, odgovorio je hoćeš, ne ćeš: uz neke promjene, da. Rukopis je ipak uzprkos tomu poslan još na drugu ocjenu nekomu višemu financijalnomu činovniku u Vukovar. I taj je napisao sličnu ocjenu kao i njegov zagrebački kolega. Posljedicom toga bijaše, da je Matica od mene zahtievala, da ne pišem posebne knjige o proračunu, nego da taj dio financijalne znanosti jednostavno dodam nauci o porezima, a kolika je to bila za mene neprilika, što se na taj način izplata nagrade silno otegnula, ne ću ni da spominjem.

Budući da je Matica još 1902. susretljivo bila prihvatila moju osnovu za veće djelo o Slavenstvu, odlučio sam, napisati čitav niz radnja o tom predmetu i to najprije o Česima, zatim o Poljacima, onda o Bugarima, i napokon o Rusima. Na taj način mi bismo Hrvati imali doskora takvo djelo o Slavenstvu, kakvo već od davna trebamo i kakvoga nemaju do sada ni Česi.

Poradi svoje radnje »Češki narod na početku XIX. stoljeća« proboravio sam po dvaputa ponovno u Pragu i u obće se tako spremio, da sam gotov rukopis predao za natječaj s većom sigurnošću, nego ikoje svoje djelo. Pa ipak sam

s tom svojom radnjom najviše stradao, a sve se čini, i posvema nastradao.

Ponajprije dao je Matičin odbor ovaj moj rukopis na ocjenu prof. Šenoi. Taj je bio djelom upravo zanešen, tek je s pravom prigovorio tomu, što u njem nema ništa o češkoj glazbi. Ja sam na to napisao, naravski prema češkim vrelima, i poglavlje o glazbi i sad je rukopis dan na ocjenu dru. Stjepanu Bosancu s izričitom preporukom predsjednika dra. Arnolda, da djelo ocieni nepovoljno. Dr. Bosanac čitao je djelo s predsudom da ne valja, ali što dalje, to mu se više sviđjelo, te ga je na koncu najpohvalnije ocienio s opazkom, da mu se historijski dio čini preobširan, no on da nije strukovniak, pa da ne može o tom odlučno suditi. To je bilo dosta, da Matičin odbor pošalje taj historijski dio u Prag sveučilištnom profesoru Dru. Kadlecu. Taj je u svojoj ocjeni izrično naveo, da sam upotrebio svu najholju literaturu i da sam stvar vrlo dobro obradio, tek je iztaknuo nekoliko kronoloških netočnosti, na koje me je i u posebnom pismu upozorio. Sad je odbor u svojoj sklonosti prema meni, zadnje poglavlje o glazbi dao na ocjenu profesoru na glazbenom zavodu, g. Juneku, koji dugo rukopisa ne htjede ni u ruke primiti, po svoj prilici radi slične preporuke, kakva je bila dana i dru. Bosancu — no kad je rukopis pročitao, i on ga je najpohvalnije ocienio.

Medjutim je proteklo već davno godinu dana, te je odbor imao stvoriti odluku o Draškovićevoj nagradi. I gle, uzprkos povoljnoj ocjeni i premda nije bilo ni jednoga natječajnoga rukopisa, koji bi bio udovoljio i jednomu uvjetu natječaja, odbor je stvorio zaključak, da se te godine nagrada ne će podjeljivati, a što se tiče moga rukopisa, najprije me sam predsjednik obavjestio ustmeno, a za tim je to bilo tiskano i u glasu Matice Hrvatske, da moj rukopis nije nagradjen zato, jer da je predmet radnje uzet odviše iz daleka.

Budući da je u to vrieme novinska hajka proti meni radi moje seljačke i carevinske politike bila na vrhuncu, nisam mogao ni pomisliti, da apelom na javnost prosvjedujem proti ovakvom izigravanju zakladnice i proti ovakvom sramotnomu obrazloženju, pa sam zato koncem 1908. svoj rukopis ponovno predao za natječaj.

Medjutim je u Matici izabran i novi naprednjački odbor i taj je napokon na temelju četiriju ocjena moje rukopisno djelo nagradio i to jednoglasno, jerbo druge iole ozbiljne natječajne radnje nije ni bilo. Ali je odbor zaključio, da se prema meni prvomu i jedinomu ima doslovce izpuniti ona ustanova u zakladnici, gdje se veli, da će se nagrada izplatiti onda, kad pisac djelo podastre Matici tiskano. Uzalud sam ja upozorivao na dosadašnju praksu, uzalud sam dokazivao, da Matica preuzevši nagradjeno djelo medju svoje publika-

cije, a ne naznačivši roka, kad će ga štampati, može tisak odgoditi na deset, pa i na više godina i tako svaku nagradu učiniti iluzornom. Novi predsjednik Matice, g. Kučera, odgovaraše stereotipno sa svojim ciničkim smješkom, da ga veže zakladnica i zaključak odborov. Istom posredovanjem dra. Bosanca postigao sam, da mi je polovicom 1909. nagrada konačno izplaćena i da je odbor stvorio zaključak, da će moje djelo o češkom narodu izaći među izdanjima za 1910.

Poslije mnogih ponovnih neprilika ušlo je to djelo napokon u tisak. Od svih tih neprilika spominjem samo jednu, koja ima književno obilježje: Odbor me iznenada obavijestio, da djelo ne smije imati više od 15 štampanih araka, premda se u natječaju javilo, da mora imati najmanje 15 araka. Ja sam rukopis pregledao i skratio, izpustivši čitava poglavlja, ali to odboru nije bilo dosta. Dobivši korekturu vidim, da je netko od odbora križao i izpuštao čitave stranice bez moga znanja i pitanja.

U to je dne 4. travnja 1910. bila glavna skupština Matice Hrvatske. Ja sam za vremena prijavio više predloga, među inima i taj, da se u prihvaćenu djelu ne smije bez autorova znanja i pitanja, dotično bez njegove privole, ništa mienjati i da svaki pisac ima pravo sam obavljati korekturu svoga djela. Pod neodoljivim dojmom, koji je na cilu skupštinu proizvela činjenica, da je moje

djelo i u korekturi za reviziju bilo ponovno osakaćeno, usvojio je i odbor ova dva moja predloga, te su prihvaćeni jednoglasno. Ali i poslije skupštine kao i prije nje ja ili nisam dobivao korekture svoga djela, ili sam ju dobivao bez rukopisa. Kako sam i na skupštini doživio od odbora nečuvenih uvreda, — odbornik Kučak, pisac »Uljudbe«, vikaše prema meni: Bacimo ga van! a naprednjak Drechsler opetovano mi dovikivaše, da sam do Draškovićeve nagrade došao švindlom — a budući, da si je predsjednik Matice, dr. Kučera u Matici dozvolio i to, da mi pokaže vrata, držao sam najzgodnijim, da sve pustim svojim tokom, dok djelo izadje. Tako mi poslije duge stanke pošalje Matica i zadnje stupce korekture. Ovaj put ni uz najbolju volju nisam mogao obaviti korekture bez rukopisa, jer desetak mjesta naprosto nisam razumio. Zamolim dakle rukopis. Izprvice mi odgovoriše, da se negdje zametnuo, da ga nema. Zatim mi poslaše desetak stranica, kojima si nisam moga ništa pomoći. Napokon — jer je međjutim dr. Bosanac razgovarao s predsjednikom Kučerom, — dobijem konac rukopisa od str. 187—246.

Kad sam rukopis prisposodobio s korekturom, vidio sam, da nema jedne jedine stranice, koja ne bi bila osakaćena i iznakažena. Napišem odmah protest na Matičin odbor, i zatražim i prvi dio rukopisa, a korekturu ovako iznakaženoga djela

povratim, uklonivši samo očite bezsmislice. Ujedno sam cijelu tu stvar s rukopisom u ruci razjasnio u uredništvu »Obzora« i »Pokreta«. Dr. Dežman sav ogorčen, obeća mi, da će taj postupak najoštrije ožigosati, jer da je to ipak previše, osobito s obzirom na to, što sada u odboru Matice odlučuju oni isti ljudi, koji su se dvanaest godina borili baš proti ovakvom kljaštrenju. Urednik Vilder obeća mi, da će o stvari donieti ono, što ja sam napišem. Dr. Dežman nije od onda od srpnja 1910. pa do danas o tom ni slova napisao u »Obzoru«, a »Pokret« je u istinu donio čitav niz suhih činjenica, kako sam ih ja priobćio bez i jedne svoje opazke. Premda sam tu naveo takvih nepodobština, kakve se ne smiju trpjeti ni kod izpravljanja školskih zadaća, nije se ni onda, ni poslije, u našoj javnosti nitko na to ni osvrnuo.

To je Matičin odbor tako ohrabrilo, da je kod zagrebačkoga sudbenoga stola podnio proti meni tužbu po zetu bivšega predsjednika Arnolda, odvjetniku Jandi, na priznanje prava vlasništva spomenutoga rukopisa s molbom za sekvestraciju onoga diela rukopisa, koji sam ja imao, jer da bi ja taj rukopis mogao uništiti.

Sud je sekvestraciju odbio, ali je Matici priznao pravo vlasništva na rukopis, premda zakladnica izrično veli: »Nagrađeno djelo ostaje vlasništvo pisca« a time, što je Matica djelo

uzela u svoja izdanja, nije stekla pravo vlasništva na rukopis, nego tek pravo rukopis otisnuti.

U to su oglašene i Matičine knjige za 1910., no medju njima nema »Češkoga naroda.« Upitam odbornika dra. Bosanca, znade li, zašto je to, a on mi reče da to Matica čini radi štednje, da ne bude ove godine previše knjiga, ali djelo da je gotovo i da će se valjda razpačavati medju izdanjima za 1911.; uz to me obaviesti, da mi je predsjednik Matice voljan poslati rukopis, neka ga samo pismeno zamolim. Ja toga rukopisa nisam zamolio ni ti sam onoga diela rukopisa, koji je kod mene predao »Matici«, ali sam po dru. Bosancu i po dru. Jandi Matici poručio, da ću tu stvar, kad budem držao sgodnim, predati obraničkom sudu samih književnika.

Napose mi je iztaknuti, da sam s najvećom samozatajom korekturu i bez rukopisa vodio, dotično da sam zadnji dio djela sve do kraja ostavio u glavnom onako, kako ga je Matičina uprava »uredila«, jedno zato, da u ruke hrvatskomu obćinstvu dodje prva cjelovita radnja o Česima, a drugo i zato, da me Matica ne može tužiti još i na naknadu štete, što tobože mojom krivnjom ne mogu u pravo vrijeme izaći njezina godišnja izdanja. A sad eto moje djelo ne izlazi ljetos, a uz nesklonost većega diela inteligencije, lahko je, da Matičin odbor toga djela u obće ni ne razpača. . . .

Kao da sve to nije dosta, Matičin je odbor još kod jednoga velikoga djela, koje je od mene naručio, — to je Savremena povjest, što ju napisase Francezi Ch. Seignobos i A. Métin — postupao sa mnom i još danas tako postupa, kao da je Matica Hrvatska društvo za sprečavanje hrvatske književnosti, a Matičin odbor družba za uništavanje književnika.

Sve me je to napokon ponukalo, da za Maticu Hrvatsku ne pišem dotle, dok opet ne bude obće naše narodno društvo, kojemu se u odboru ne će pitati, koje si stranke, niti tko je što napisao, nego koliko koje djelo vriedi i samo po sebi i s obzirom na skromne naše književne prilike, kako to i umno i plemenito zahtieva zakladnica grofa Draškovića.

Još je jedan povod ovoj mojoj knjizi. Kod nas u Hrvatskoj rieč književnik u inteligenciji tako malo znači, da su mene u društvu već napastovali pitanjima: A što ste još osim književnik i da je u ne jednom našem političkom listu bilo za mene napisano, da sam čovjek bez zanimanja, da se dapače ni ne znam ničim poštenim baviti. Kad sam sve to promislio i uvidio, koliko mi ovo neshvaćanje slobodnoga književničkoga zvanja škodi i u mom javnom radu, jer mi smanjuje pa i oduzumlje ugled, koji je čovjeku prva poluga za svako društveno djelovanje, a sviestan si svoje strukovne kvalifikacije, napisao sam ovo djelo i

zato, da ga podnesem pravničkom fakultetu našega hrvatskoga sveučilišta kao habilitacionu radnju, da dobijem dozvolu predavati na sveučilištu komparativno ustavno pravo. Sve moje dosadašnje radnje preobćenite su naime, te bez posebne sklonosti profesorskoga sbora nisam mogao računati na to, da se recimo, moja »Savremena Evropa«, pa bilo to i na preporuku prvih kapaciteta izvan Hrvatske, smatra i te kako dovoljnom radnjom za osposobljenje. Zato sastavih ovaj specialni spis, držeći na umu ono, što sam kazao mjesto uvoda: da ne bude naime tako prespecialan, te ne bi bio ujedno sgodan ustavni priručnik za svu našu akademski obrazovanu inteligenciju.

Ovo dakle nije samo ozbiljan pokušaj, da naša javnost dobije ovaj čas najpotrebnije pomagalo za solidnu političku naobrazbu, nego je ovo i moj prvi ozbiljni korak, da prema svojoj spremi zauzmem i u našem društvu onaj položaj, što ga toliki naši ljudi imadu zagovorom i mišlošču vlastodržaca, ili samo zato, što su nepri-spodobivo više mislili na se i radili za se, nego li za obće narodno dobro. Ne znam, hoće li mi ovaj moj korak uspjeti, kao što nisam siguran ni zato, da će hrvatska akademski obrazovana inteligencija ovo moje djelo primiti sa zaslužnim priznanjem; ali zato znam to, da radeći za ozbiljnu političku naobrazbu u Hrvatskoj, vršim svoju

dužnost, a tražeći si ovako solidnim radom do-
lični položaj u društvu, da se služim samo svojim
pravom.

II.

Zašto sam ovo djelo razdijelio u dva svezka.

Kako sam još koncem kolovoza 1910. u po-
sebnim prospektima za svjetsku obrazovnu knji-
žnicu razglasio i na naslovnom listu otisnuo, imalo
je ovo djelo izaći najedanput u sva četiri po-
glavlja: Temelji, načela, jamstva i obilježje sa-
vremene ustavnosti. Ali pišući radnju, a još više
vodeći korekturu, brzo uvidjeh, da bi knjiga izašla
preobširna, t. j. dvostruko veća, nego što sam to
javio, kad bih u jednom svezku obradio sva
četiri spomenuta poglavlja. I sad sam mogao
učiniti troje: ili povećati cieniu knjizi, ili treće i
četvrto poglavlje sasvim skratiti, ili knjigu raz-
dijeliti na dva svezka. Prvo nisam mogao već
zašto, što se ipak priličan broj naše inteligencije
odazvao momu prospektu, predplativši se ili
predbrojivši se na djelo prema najavljenoj cieni.
Drugo nisam htio, jerbo baš o jamstvima ustav-
nosti nema u našoj književnosti još ništa, a isto
tako ni o njezinom modernom obilježju. I tako
učinih ono treće, te je ovo samo polovica prve
knjige, ali je i to u jednu ruku samo za se pod-
puna cjelina, a u drugu ruku to je još više, nego
na što sam se bio obvezao, t. j. više od tri sto
stranica. Tkogod pročita prvi dio ovoga dodatka,

ne će mu biti ni na kraj pameti, da možda pri-
govara tomu, što nisam svih četiriju poglavlja
izdao najedanput, pa makar kod toga i štetovao.

III.

Daljnja izdanja svjetske obrazovne knjižnice.

Drugi svezak ove knjige izdat ću, ako Bog
da na jesen 1911. i to po prilici opet na tri
stotine ovakvih stranica za 5 kruna i to bez
poštarine, u predplati i u predbrojbi. Pripominjem
ipak, da je svakomu sgodnije predplatiti se radi
toga, jerbo će se i drugoga svezka tiskati isto
tako malo primjeraka kao i prvoga, te se lahko
može dogoditi, da knjige ne dobije onaj, tko se
na nju ne predplati. U knjižarama se ne će ni
ovaj drugi svezak prodavati kao ni prvi.

I drugu knjigu o današnjoj Ugarskoj kanim,
ako Bog da, svakako izdati, i to početkom 1912.
ne ću li s ovom prvom knjigom štetovati.

Kao treća knjiga ne bi izašla današnja Bel-
gija, nego najnovija češka politička povjest od
1867. do danas, a kao četvrta knjiga izašla bi
mjesto najavljene Sjeverne Amerike djelo: Poljaci
i Rusi kao faktor evropske kulture i politike.

Kad bi sve ovo uspjelo, ustalila bi se svjet-
ska obrazovna knjižnica tako, da bi svake godine
izašla tri djela: jedno o narodnom gospodarstvu
ili o financijama, na temelju strukovne književ-
nosti englezke; drugo sociološko ili kulturno-

historijsko, na temelju strukovne literature fran-
cezke, njemačke i ruske; treće čisto beletrističko
i to ili originalno ili prevod kojega najznatnijega
djela češkoga, poljskoga ili ruskoga. Kad bi se
našlo i vrstnih suradnik, što nije izključeno,
barem poslije dvie, tri godine, onda bi ova knjiž-
nica postala takvim vreloom moderne obrazova-
nosti, koje bi nas Hrvate uzprkos našoj malo-
brojnosti toliko ojačalo i pridiglo, te ne bismo
daleko iza tolikih naroda samo jaukali, nego
bismo uzporedio s njima radili na velikoj njivi
svjetske kulture, pa onda i uživali sve plodove
prosviećenoga naroda i slobodne domovine.

U Zagrebu, o Božiću, 1910.

Stjepan Radić.

Socijalno pitanje i socijalizam u Ugarskoj, napi-
ao (francezki) **Gabriel Louls Jaray**, koji je Ugarsku (i svu
našu carevinu, pa napose i Hrvatsku) ponovno na samom
mjestu proučavao, izaslan u tu svrhu od franczeke vlade
i od geografijskoga društva u Parizu.

Savezne Države Velike Austrije, napisao (njemački)
Aurel C. Popovici, erdeljski Rumun, koji je ovim djelom
došao na evropski glas i za federalističko preustrojstvo
monarkije zainteresovao ponajuglednije faktore u Beču
(Leipzig, 1906, str. 427).

Temelji i razvoj austro-ugarske monarkije, napisao
(njemački) **Rudolf Springer** (pseudonym), bivši knjižničar
u bečkoj sveuč. knjižnici, a sada socijalistički zastupnik
na carevinskom vieću, možda prvi Niemac, koji dosljedno
priznaje svim narodima monarkije podpunu ravnopravnost.
(Wien u. Leipzig 1906, str. 248).

Knjiga II. izlazi početkom 1912. na str. 500 i više,
ciena K 10.—.



UK PrF MU



3129S31919