

ПРАВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ВЛАДЕ У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА ПРЕМА ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Др Здрава Стојановић*

Резиме:

Већ до половине 19. вијека, енглески класични образац уставне монархије усвојен је, с већим или мањим одступањима, у великом броју држава западне и сјеверне Европе, а током наредних деценија, рецепција се проширила и на балканске земље. У свим тим земљама, које су се конституисале по узору на Енглеску, уставна монархија је, по правилу, еволуирала у парламентарну.

Сходно наведеном, аутор у раду настоји одговорити на питање шта је то у овом типу уставне монархије што је омогућило настанак парламентарне владе, односно, да ли је Устав Краљевине СХС од 1921. године, и сам инспирисан истим моделом, остао до краја досљедан обрасцу на који се угледао?

Кључне ријечи: уставност, парламентаризам, одговорна влада, буџетско право, аутономија скупштине, министарска функција, посланички мандат.

Устав од 1921. године је, попут белгијског, и слично уставима већине земаља европског континента, инспирисан оним моделом уставне монархије који је дефинисан у уставној пракси Енглеске пред крај 17. и почетком 18. вијека. Ријеч је, наиме, о класичном обрасцу уставне монархије у коме је, сходно „мекој“ подјели

* Доцент др Здрава Стојановић, професор, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

власти, иста организована тако што краљ и скупштина равноправно дијеле законодавну и буџетску власт, док се извршна власт налази у искључивој надлежности шефа државе, али је он, будући правно неодговоран, не врши сâм, него преко министара које слободно поставља и смјењује и који, премапотписујући сваки акт власти шефа државе, преузимају на себе одговорност за законитост рада егzekutive, и то пред скупштином. За случај сукоба између краља и скупштине предвиђено је краљево право дисолуције. Чињеница је да је на основу овог модела у Енглеској, али и у бројним државама европског континента, током 19. вијека, изграђиван парламентарни режим, с мање или више успјеха.¹ Да ли ће министарска одговорност пред парламентом остати само за случај повреде закона, као што је по слову устава било, или ће прерасти у политичку одговорност, претварајући тако парламент у тијело које својим правом одбацивања законских приједлога или, чак, одбацивања буџета, као крајњег средства, може натјерати краља да, при избору министара, поштује политичку вољу парламента, зависило је од реалног односа снага између уставних носилаца власти – краља и парламента.

Прихватајући класичан образац уставне монархије, који садржи основне правне претпоставке за настанак парламентарне владе у пракси, Видовдански устав се и сâм, на нормативном плану, придружио бројним државама европског континента (види чл. 45, 46 и 52 Устава). Да ли је, пак, и у којој мјери, Устав од 1921. године досљедно пратио наведени образац, питање је које захтијева детаљну анализу одредаба о расподјели функција државне власти. Евентуална одступања од одговарајућег модела добијају на извјесној тежини ако се ставе у контекст чл. 1 Устава који на изричит начин прокламује да је држава Срба, Хрвата и Словенаца парламентарна, тј. да она треба да буде парламентарна. Као уставни принцип, појам парламентарне владе поприма један свој одређени смисао. Та одредба не спада у групу оних које садрже само извјесне политичке лозинке или моралне постулате. Она, заправо, представља опште уставно начело које има обавезну правну снагу.

¹ Да се подсјетимо: институција политичке одговорности министара пред парламентом постала је саставни дио енглеске уставности током посљедњих деценија 18. вијека. Двострука политичка одговорност министара, с једне, те активирање права дисолуције, с друге стране, представља основно правно обиљежје тог тзв. класичног (дуалистичког) модела парламентаризма.

Према томе, правна вриједност уставне прокламације парламентаризма је неспорна, као што је неспоран и вољни елемент уставотворца да Краљевини СХС да атрибут парламентарне монархије. Ипак, прецизнији одговор на питање да ли, на који начин и у којој мјери Видовдански устав санкционише политичку одговорност министара пред Скупштином, као окосницу сваког парламентарног режима, треба потражити у уставним правима којима располаже краљ у односу на скупштину, односно, у ширини његове власти над законодавним тијелом. Како основну правну гаранцију политичке одговорности министара представља законодавна и буџетска власт скупштине, то је од примарног значаја, управо, однос који је нормативно успостављен између краља и скупштине у домену наведених власти.

Законодавна власт

По уставу, краљ узима, не само посредно, него и непосредно учешће у законодавству. Законодавну власт врше краљ и Народна скупштина заједнички (чл. 46 Устава). У оквиру своје законодавне власти, краљ је имао право законодавне иницијативе, право санкције (потврде), те право промулгације (проглашења) закона. Законодавна иницијатива припада, додуше, и краљу и Народној скупштини. Такође, обавезном скупштинском пристанку на сваки законски приједлог одговара обавезна потврда закона од стране краља (чл. 49 и 86 Устава).² Рекли бисмо да је тиме постигнута извјесна законодавна равнотежа између ова два уставна фактора. Ипак, многи аутори краљево право апсолутног вета тумаче као покушај постизања знатне превласти краља над Народном скупштином.³ Наиме, крајева потврда законских приједлога, које је

² Члановима 49 и 86 Устава од 1921. године одговарају чланови 43 и 116 Устава Краљевине Србије од 1903. године. По Видовданском уставу, наиме, крајеве законске приједлоге подноси скупштини, по краљевом овлашћењу, било Министарски савјет, било поједини министри. Краљево овлашћење даје се у облику указа, уз који иде законски текст као прилог. Но, одбор којем је скупштина дужна упутити законски приједлог, не даје само мишљење о њему; он има право да приједлог промијени и допуни, па чак да га из основи преради. Види шире: С. Јовановић, Уставно право Краљевине СХС, Београд, 1924, стр. 224, 225.

³ Из краљевог права апсолутног вета, Ж. Перић извлачи закључак о непоштивању суверености Народног представништва. „Када народ преко свог представништва дели са

скупштина ријешила, јесте посљедњи, завршни моменат у стварању закона. Устав му то право даје без икаквих ограничења, што значи да краљ има право одрећи потврду једном законском приједлогу колико пута хоће. Стога, ма колико пута понављала приједлог, и ма с коликом већином, скупштина није у стању принудити краља на потврду.⁴

Како је одрицање потврде закона било у парламентарним монархијама већ ствар прошлости, политичко-правна теорија је отворила начелно питање сагласности права вета са идејом парламентаризма и остала крајње недоречена. Живојин Перић и Ђорђе Тасић, који су међу нашим правним писцима најдосљедније развили идеју о активној улози круне, одрицање санкције закона вежу нужно за распуштање скупштине.⁵ По слову Устава, не би било неуставно када би краљ, противан једном закону који је скупштина ријешила, ускративши своју санкцију, изазвао оставку владе и потом саставио министарство из мањине као изборну владу. Спорни закон би тиме био начињен изборним питањем, а сâми избори би били нека врста референдума, налик низу примјера из енглеске парламентарне праксе.⁶

Фактички је, међутим, тешко и, несвојствено уобичајеном парламентарном реду, замислити ситуацију у којој би влада скупштинске већине која је закон изгласала, предложила краљу да му ускрати потврду. Једнако је тешко претпоставити да би се, иза чина оставке те владе, могла из опозиције образовати нова која би уживала повјерење парламентарне већине и која би примила одговорност за одбацивање законског приједлога. Ове и друге дилеме око питања домашаја права санкције закона би се, бар дјелимично, отклониле прецизнијим уставним регулисањем истог. Треба рећи да поједини приједлози у Уставотворној скупштини нису ни имали намјеру дати краљу право вета, али они нису нашли мјеста у владином приједлогу Устава, уз образложење како се подразумева да се

владаоцем суверену власт, онда значи да он, народ, није суверен, суверен су народ и владалац заједно.“ Ж. Перић, „Главне карактерне црте Устава Краљевине СХС“, Мјесечник, 9/1922., стр. 377.

⁴ С. Јовановић, Уставно право Краљевине СХС, Београд, 1924, стр. 399.

⁵ Ж. Перић, Уставни владалац, Београд, 1908, стр. 24 и Ђ. Тасић, „О парламентаризму“, Летопис Матице српске, I, 309/1926, стр. 257, 258.

⁶ М. Стефановски, „Ђорђе Тасић о нашем парламентаризму“, *Архив за правне и друштвене науке, Београд*, 4/1993, стр. 646.

владачке прерогативе могу вршити само на приједлог и под одговорношћу владе. Утврдивши, дакле, равноправност краља и Народне скупштине у доношењу закона, Устав је претпостављао да ће та два уставна фактора увијек бити сагласни да би законодавно тијело могло правилно функционисати. Другим ријечима, краљ је, дајући санкцију законском приједлогу скупштине, изражавао увјерење да су посланици изгласали добар закон. И тек кад би се крајева воља „спојила“ са скупштинском, законски приједлог који је скупштина изгласала постаје законом.⁷

Равнотежу између краља и скупштине у сâмој буџетској власти је теже постићи већ по сâмој природи прописа које буџет, као једногодишњи закон, садржи. С обзиром да „влада има искључиво право пројектовања буџета и иницијатива за његово доношење искључиво припада извршној власти“.⁸ Такође, правилу по којем се нови буџет не може доносити без сагласности скупштине, односно по којем Народна скупштина доноси буџет и одобрава буџетске дванаестине (чл. 113 и 114 Устава) су, од уставотворца, наметнуте одређене ограде као што је ограничење скупштинског права на преиначења буџетског приједлога, тако што Народна скупштина „не може предложене партије увећавати, а може их смањивати и изоставити“ (чл. 113 Устава).⁹ Иако поменута ограничења буџетског права скупштине дјелимично фаворизују извршну власт, не би се могло рећи и то да она у значајнијој мјери угрожавају могућност афирмације одговорне владе.

Непостојање скупштинске иницијативе, те редуковано скупштинско право амандмана су ограничења својствена и уобичајена и у другим модерним парламентарним државама. Међутим, буџетско право скупштине, као правни темељ одговорне владе, је у озбиљнијој мјери релатизовано давањем краљу права да, у случају распуштања скупштине, продужи буџет истекле рачунске године

⁷ Чињеница је да своје право апсолутног вета краљ ниједан пут није употребио што би могло ићи у прилог закључка да је сâма парламентарна пракса питање тог права ријешила у правцу његовог изобичајења.

⁸ С. Јовановић, „Парламентарна хроника“, *Архив за правне и друштвене науке*, VII/1909, стр. 177. Види и чл. 113 Устава.

⁹ Интересантно је споменути да је Устав Краљевине Србије од 1903. године на исти начин ограничио скупштинско право амандмана на буџетски приједлог (чл. 173 ст. 4). Тиме се солидарисао са одговарајућом одредбом српског Устава од 1901. (чл. 91), иако му је као узор послужио Устав од 1888. који је споменуто могућност скупштинског амандмана на државну буџет изричито предвидио (чл. 174).

најдуже за четири мјесеца (чл. 114 Устава). Дакле, без скупштинске сагласности, једностраним продужењем истеклог буџета, краљ може своје право распуштања употријебити и против скупштине која није ријешила буџет, иако је рачунска година истекла. У овом изузетку од правила да нема буџетирања без сагласности скупштине, лежи и најозбиљније ограничење парламентарног принципа јер оно, на неки начин, легализује неодговорну владу.¹⁰ Слободан Јовановић је, пак, смисао прописа који даје круни право да без скупштине продужи стари буџет, протумачио на другачији начин. По њему, једнако као и по Уставу од 1903. године, наведено право не би требало разумијевати као израз превласти круне над скупштином. Њен основни смисао је, заправо, практичне природе – спречавање пада државе у ванбуџетско стање у случају кад скупштина, претходно распуштена, није у стању ријешити буџет.¹¹

Да ли се указно продужење буџета заиста може и треба тумачити само као пуко средство за отклањање опасности од ванбуџетског стања? Чињеница је да се Видовдански устав, рађен по угледу на Устав од 1903, односно Устав од 1888. године, ипак вратио на рјешење предвиђено у овом другом, дакле, није предвидио обавезни сагласност Државног савјета за указно продужење буџета, тако да је краљ о њему одлучивао потпуно самостално, наравно уз премапотпис министра. Додуше, однос између краља и скупштине, по питању указног продужења буџета, се не бу суштински измијенио и да је Устав предвидио обавезни пристанак Државног савјета јер би се, у пракси, такав пристанак свео на чисту формалност. Према томе, тешко се отети утиску да је смисао

¹⁰ Види: Олга Поповић – Обрадовић, Парламентаризам у Краљевини Србији 1903-1914 (докторска дисертација), Београд, 1996, стр. 135.

¹¹ С. Јовановић, Уставно право, Београд, 1907, стр. 230, 231. Упоредноправном анализом краљевог права на указно продужење буџета примјећујемо да Видовдански устав не слиједи слијепо рјешења из србијанског Устава од 1903. године. Тако је изостављено правило да један орган попут Државног савјета дје пристанак за наведено продужење. Везано за случај указног продужења буџета, Видовдански устав одступа од Устава из 1903. године у још једном погледу. Краљ, наиме, нема право на одлагање скупштине, па у је и право указног продужења буџета везано само за случајеве дисолуције. Разлике су евидентне и поводом рокова предвиђених за спровођење нових избора и за сазив нове скупштине. Члан 52 Устава од 1921. каже да указ о распуштању скупштине мора садржавати наредбу за наредне изборе, најдаље, у року од три мјесеца и наредбу за сазив Народне скупштине, најдаље, за четири мјесеца од дана распуштања скупштине. Рокови предвиђени Уставом од 1903 (чл. 54) су за по један мјесец краћи.

указног продужења буџета извјесно уставно признање преваге круне над Народним представништвом.¹²

Према је краљево право указног продужења буџета у случају распуштања скупштине ограничено унеколико чланом 114 Устава, дискутабилним и даље остаје питање вишекратног скупштинског распуштања праћеног указним продужењем буџета. Како Устав није ограничио број распуштања скупштине, као ни избор тренутка када ће се право распуштања примијенити, поставља се питање да ли то истовремено значи признање круни права на вишекратно указно продужење буџета у току једне рачунске године па, евентуално, и послје њеног истека? У парламентарним демократијама, распуштање скупштине значи краљево право да апелује на народ, али, исто тако, ако би се краљу допустило да једнако распушта скупштину све док не добије онакву какву жели, апел на народ прераста у средство наметања воље истом.¹³ По тумачењу С. Јовановића, дакле, могућност вишекратног указног продужења буџета значила би да краљ може цијеле године владати с буџетом који није одобрила Народна скупштина, чиме би буџетско право скупштине било потпуно порекнуто, а тиме и смисао указног продужења буџета – избјегавање ванбуџетског стања у случајевима кад скупштина „није у стању да то учини јер је распуштена ...“.¹⁴

Дати могућност влади, односно краљу, да распусти новоизабрану скупштину, прије него што је ријешила буџет, значило би произвести ванбуџетско стање у држави.¹⁵ Иако је право распуштања скупштине формално неограничено, то, по мишљењу С. Јовановића, не значи да краљ може непрекидно распуштати скупштину јер се право круне на распуштање скупштине, коме би она

¹² Извјесну потврду оваквог размишљања даје, између осталог, и пракса указног продужења буџета по Уставу од 1903. године. Наиме, ни у једном случају, стари буџет није био продужен зато што скупштина није била у стању то учинити јер је из неких разлога, који нису у вези са буџетом, распуштена. Управо обрнуто, до распуштања је долазило стога што су скупштине, с намјером рушења владе, одбијале да одобре нови буџет, па је, указним продужењем старог, актуелној влади тако продужаван вијек. Види шире: Олга Поповић – Обрадовић, *Парламентаризам у Краљевини Србији...*, стр. 143.

¹³ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, Београд, 1924, стр. 202.

¹⁴ Исто, стр. 230, 231.

¹⁵ Кад год би распуштање скупштине имало за последицу ванбуџетско стање, оно би било исто тако забрањено као сâмо ванбуџетско стање. Исто, стр. 157, 158.

прибјегла јер је незадовољна изборним резултатима, у демократији не би смјело допустити.¹⁶

Ђ. Тасић ће, у недостатку изричитог регулисања овог питања, бити склон да исти тумачи у складу са општим начелима парламентаризма садржаним у чл. 1 Устава, што ће рећи, новоизабрана скупштина се не може распустити јер је то противно правилима што творе њм појам парламентарног система.¹⁷ Аргументе, пак, за начелну резерву према рјешењу да се, уопште, свечаном прокламацијом парламентарни режим реципира као саставни дио Устава, Л. Полић проналази у еластичности сâмог појма парламентаризма те могућности различитог, често и опречног интерпретирања.¹⁸

Аргументи С. Јовановића и Ђ. Тасића, премда неспорни и убједљиви, се не заснивају на конкретним уставним одредбама него на општим начелима парламентаризма која се по Уставу од 1921. подразумевају. Уставно одређење за парламентарни режим је свакако неспорно што се, међутим, не може рећи и за питање конкретних формалноправних претпоставки парламентарног система. Ако уставном нормом употреба права на указно продужење буџета није ограничена, питање је онда у којој мјери скупштина располаже уставним средствима да владу принуди на оставку? Свакако да формалноправна могућност вишекратне сукцесивне дисолуције, праћене указним продужењем буџета, озбиљно угрожава право скупштине да извршној власти ускрати буџет, као крајње правно средство реализације министарске одговорности. Јер, свако понављање дисолуције, уз неријешен буџет, практично води отвореној злоупотреби уставних прерогатива од стране извршне власти. Логично би, и сходно принципима парламентарне демократије, било очекивати да се краљ не би „усудио“ распустити и нову скупштину уколико она није донијела буџет.¹⁹ Но, ако код извршне власти, односно краља, нема довољно оданости и лојалности према уставним институцијама, уставне гаранције парламентарне владе бивају у већој мјери ослабљене. Штета је једино што се, о тако деликатном питању, Устав није довољно одредио, односно нигдје

¹⁶ Исто, стр. 157.

¹⁷ Види шире: М. Стефановски, нав. дјело, стр. 641 и Ђ. Тасић, „О нашем парламентаризму“, Архив за правне и друштвене науке, 6/1928, стр. 491.

¹⁸ Види шире: Л. Полић, „О нацртима Устава“, *Мјесечник*, 1921, стр. 11, 12.

¹⁹ Види: Ј. Стефановић, „О праву распуштања парламента“, *Мјесечник*, 5-6/1940, стр. 204.

није изричито искључио могућност виšekратног распуштања скупштине.²⁰ Ако томе додамо и чињеницу да је расправа, вођена својевремено у Уставном одбору, упућивала на то да се краљево право распуштања није хтјело ограничити, спор о том питању постаје вишедимензионалан. Посматрано, наиме, кроз призму југословенских политичких прилика, уобзирјујући, при том, евидентну идеју и вољу уставотворца да краљу понуди извјесне уставне механизме за активно дјеловање, право дисолуције, праћено указним продужењем буџета, уз недовољно прецизно уставно регулисање, отвара веће могућности за извргавање парламентарне владе у своју супротност.

Све у свему, у погледу формалноправних претпоставки министарске одговорности пред законодавним тијелом, међу којима најважнију чини, управо, буџетска власт скупштине, Устав од 1921. године, није досљедно пратио образац класичне дуалистичке парламентарне монархије који му је и био узор. Главно одступање се састоји у санкционисању права на указно продужење буџета – права које уставни модел парламентарне монархије не познаје и с којим се, теоретски, ни не може сложити.²¹

Поред наведеног непосредног учешћа, краљ узима и посредно учешће у законодавству, везано за сâмо функционисање законодавног тијела. Краљ, у том смислу, расписује изборе, сазива, отвара, закључује и распушта скупштину (чл. 52 Устава). Ако је то тако, поставља се питање степена аутономије Народне скупштине по Видовданском уставу? Иако у теорији не постоји јединствено гледиште о појму парламентаризма, у новијој литератури, ипак, доминира гледиште да парламентарни систем, између осталог, захтијева, не само постојање народног представништва, него и његову аутономију.²²

²⁰ Вајмарски устав (1919) је, управо, због лошег искуства из претходне политичке праксе, садржао одредбу да се скупштина не може по други пут распустити „из истог разлога“ (чл. 25).

²¹ По том питању Видовдански устав се придружио осталим балканским уставима, румунском од 1866. и бугарском од 1879. године. Једино је грчки устав, од свих балканских устава, остао вјеран извором моделу, не доводећи буџетску власт скупштине у питање (чл. 60 грчког устава од 1864). Види уставе Румуније и Грчке; објављено у *Одјеку*, 1884.

²² Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, Загреб, 1963, стр. 199, 200.

Видовдански устав даје скупштини право да бира своје предсједништво и прописује свој Пословник (чл. 76 и 77 Устава).²³ Према томе, Устав је, у погледу доношења Пословника, поступио по угледу на белгијски устав и уставе осталих балканских земаља, који су се угледали на белгијску формулу.²⁴ И оно што је, овом приликом, вриједно истаћи је, управо, то безрезервно преузимање формуле према којој је доношење пословника у искључивој надлежности парламента. Дакле, између могућности да питање скупштинског пословника ријешити на начин предвиђен у Уставу Краљевине Србије од 1903. године²⁵ и рјешења којим се скупштина не лишава једног права које се логично сматра нераздвојним од ње, Видовдански устав се определијелио за ово друго. Тиме је олакшао практичну реализацију парламентарне владе јер се пословником, између осталог, регулишу и механизми покретања министарске одговорности као што су право питања, интерпелације и др.

Усвајајући, попут осталих балканских земаља, систем редовних годишњих и ванредних сазива скупштине, Краљевина СХС се, код саме конкретизације рјешења овог питања, удаљила од оних земаља које су, по угледу на Белгију, краљу даће право да одлучује само о ванредном сазиву (грчки Устав, чл. 54 и румунски Устав, чл. 95). Остајући тако у друштву Бугарске која се, као и Србија по Уставу од 1903. године, угледала на француске Уставне повеље од 1814. и 1830. године, југословенски Устав право сазива скупштине, како ванредног, тако и редовног, препушта краљу (чл. 52 устава). Он је, додуше, при том, ограничен чланом 75 у којем се прописује састајање Народне скупштине у редован сазив сваке године, 20. октобра (ст. 1), с тим да се редован сазив не може закључити док не буде ријешен државни буџет (ст. 3).

²³ Ни Устав Краљевине Србије од 1888, ни Устав од 1901, као ни Устав од 1903, нису давали скупштини право прописивања свог пословника. Видовдански устав се, поводом тог питања, приближио белгијском уставу (1831), према којем је доношење пословника у искључивој надлежности парламента – и скупштине и сената (чл. 46).

²⁴ Слободан Јовановић је у више наврата истицао значај принципа аутономије скупштине и, у том смислу, права скупштине да сама доноси свој пословник. Скупштина која не би имала право да сама себи прописује пословник, не би била у стању да обавља своје функције. С. Јовановић, „Парламентарна хроника“, *Архив* ..., 18/1920, стр. 446.

²⁵ Законска форма скупштинског пословника, предвиђена у чл. 128 Устава Краљевине Србије од 1903. године, се може оцијенити као евидентно одступање од парламентарних стандарда јер подразумијева постојање права иницијативе и код краља и код скупштине, те крајево право вета.

Говорећи о указном продужењу буџета, примијетили смо да га Устав веже за случај дисолуције. То стога што одлагање скупштине, по ранијим српским уставима третирано као акт краљевске власти, Устав од 1921. године другачије регулише. Заправо, одлагање скупштине, по важећем Уставу Краљевине СХС, је акт скупштинске власти.²⁶ Пошто су то једнострани скупштински акти, претпоставка је да би се они требали доносити у облику резолуција. Неспорно је, међутим, уставно право краља да, у свако доба, и по државној потреби, „прекине одмор“ одгођене скупштине и позове је на рад (чл. 52 ст. 5 Устава). Евентуална краљева произвољност поступања и процјене ситуације, а извјесно је да наведена одредба то омогућује, се могла избјећи на одређене начине. Могао је, рецимо, уставотворац прописати дужину времена за које се скупштина може одложити резолуцијом (слично случајевима кад краљ указом одлаже скупштину). Ако се, ипак, уставотворац одлучио на то да краљу призна право позивања на рад одложене скупштине, онда се могао на прецизнији и конкретнији начин одредити поводом термина „државна потреба“. Јер, као што рече С. Јовановић, не би одговарало ни духу Устава ако би краљ позвао одређену скупштину без икакве одређене потребе. „Ако би се краљу то право признало, онда одгађање скупштине не би било акт чисто скупштинске власти, него би зависило од споразума краља и скупштине.“²⁷ У сваком случају, вриједно је истаћи да се, у погледу аутономије скупштине, Видовдански устав приближио изворном обрасцу парламентарне монархије у већој мјери него што су то постигли устави других континенталних уставних монархија, па чак и белгијски устав као најчешће рецепиран модел на континенту.

²⁶ По члану 54 Устава Краљевине Србије од 1903, краљ има право да одлаже сједнице Народне скупштине с тим што одлагање не може бити дуже од два мјесеца нити се може поновити у истом сазиву без пристанка Народне скупштине. Исто су регулисали и ранији устави, тј. Устав од 1901. (члан 15) и Устав од 1888 (чл. 54). Чак је белгијски устав (чл. 72) право одлагања скупштине оставио краљу с тим што је вријеме одлагања ограничио на један мјесец, те забранио понављање одлагања у истом сазиву без сагласности скупштине. И сви балкански устави су исто ријешили, с тим што се појављују разлике у дужини времена за које се скупштина може одложити. Ни француски устав од 1875, који се, иначе, угледао на енглески образац, право одлагања није повјерио скупштини, него предсједнику републике (чл. 2 Уставног закона од 16.07.1875).

²⁷ С. Јовановић, Уставно право Краљевине СХС, Београд, 1924, стр. 152.

У цјелини, пак, гледано, прерогативе краљевске власти у законодавству су допринијеле извјесном одступању од узорног модела уставне парламентарне монархије. Но, та одступања, било да је ријеч о нормативним рјешењима права санкције закона, било указног продужења буџета, колико год су озбиљно угрожавала принцип парламентарне владе, нису, у крајњем исходу, онемогућавала његову реализацију. Штавише, одузимајући краљу право на одлагање скупштине и право санкције скупштинског Пословника, Устав је, на одређен начин, парламентарној влади пружио јаче правно упориште што је, у поређењу с другим уставним рјешењима, значајно помена.

Управна (извршна) власт

Настанком политичке одговорности министара пред парламентом, с једне, и активирањем права дисолуције, с друге стране, пред крај 18. вијека, у Енглеској – уставној пракси уобличен је, као што нам је познато, онај облик парламентарног система који је у теорији назван класичним или дуалистичким. У њему краљ и парламент, како у области законодавне, тако и у домену извршне власти, стоје међусобно у одређеној равнотежи.

Систем парламентарне владе био је изричито предвиђен чл. 1 Устава. Исто тако, чл. 91 Устава, је садржавао и одредбу по којој су министри одговорни и краљу и Народној скупштини, а која је значила да су министри политички одговорни и скупштини, односно, да им је она могла изразити неповјерење и на тај начин их присилити на оставку. Ова двострука политичка одговорност и чини оно основно правно обиљежје класичног парламентаризма.

Устав, у чл. 90, прописује да сви министри чине Министарски савјет који стоји непосредно под краљем. Краљ именује министра, предсједника и чланове Министарског савјета. Идеја владе (Министарског савјета) као колективног тијела те издвојеност функције предсједника владе од осталих министара чини и основно правно обиљежје наведене одредбе по којем се Видовдански устав разликује од класичног обрасца уставне монархије. Но, ово одступање је, овај пут, ишло у корист начела парламентарне владе јер је и сама употреба назива Министарски савјет и предсједник Министарског

савјета, на неки начин, упућивала на прихватање принципа колективне одговорности министара.²⁸

С друге стране, ако се исти члан анализира сходно рјешењу по којем краљ именује министра предсједника и чланове Министарског савјета, при том, не тражећи да министри морају бити и народни посланици,²⁹ као што је то правило у енглеском парламентаризму, отварају се нове дилеме и намећу нова питања. Да ли се обавезно поклапање министарске функције и посланичког мандата, уопште гледано, може третирати као један од критеријума постојања парламентарне владе? У круг оних који наведено питање не оцјењују битним за суштину парламентаризма спада Ђ. Тасић. Одбацавање приједлога да министри, по енглеском обрасцу, морају бити узети из средине парламента се, по Тасићу, хтјела, између осталог, задржати пракса постављања неполитичких личности за министра војске. При том ће наћи да је, каткада, увођење стручњака у владу оправдано, као што то показују случајеви из француске парламентарне праксе.³⁰ Позивајући се на Беџхота, као једног од ријетких писаца и аналитичара класичне енглеске уставности по коме компатибилност министарске функције и посланичког мандата не мора обавезно проистицати из природе парламентарног система, и за Олгу Поповић – Обрадовић је правна природа парламентаризма садржана у министарској одговорности пред парламентом, односно његовим представничким домом (тамо гдје постоји дводомост), што је једнако могуће и кад су министри његови чланови и кад нису.³¹ Наводећи, пак, енглеску праксу да је и министар војни политичко лице и члан парламента, С. Јовановић

²⁸ Већина уставних монархија овог типа, укључујући и Белгију, не издваја изричито владу и њеног предсједника као посебне институције. Занимљиво је истаћи да је бугарски устав (1879) био један од ријетких који уводи институцију Министарског савјета, те изричито прописује политичку, тј. колективну одговорност министара пред скупштином.

²⁹ По члану 73 ст. 4 Устава „министри, активни и на расположењу, професори Универзитета, могу се кандидовати за народне посланике и ако буду изабрани, задржавају свој положај“. По Уставу Краљевине Србије од 1903 (чл. 134 ст. 1): „Министри имају право приступа у Народну скупштину која их је дужна саслушати кад год то затраже“. Али, гласати у скупштини могу само министри ако су у исто вријеме народни посланици“. Ова формулација је преузета из белгијског устава (чл. 88) и садрже је сви балкански уставни који су слиједили дуалистички образац, осим српског Устава од 1901 (изричито је забранио да министри буду чланови скупштине, чл. 78).

³⁰ Ђ. Тасић, О парламентаризму, I, стр. 253, и О нашем парламентаризму, стр. 437, 438.

³¹ Види шире: Олга Поповић – Обрадовић, Парламентаризам у Краљевини Србији ..., стр. 152, 153.

је био склон да питање поклапања министарске функције и посланичког мандата цијени сходно строгим начелима парламентарног режима, по којима сви министри треба да се узму из парламентарне већине.³²

Сматрамо да, по питању поклапања министарске функције и посланичког мандата, не треба бити одвећ теоретски крут. Као што за нас није, априори, обавезан енглески образац парламентаризма, тако ни уставне обичаје енглеског поријекла не треба, у сваком случају, апсолутизовати. И ако се одбацавањем приједлога да министри, по енглеском обрасцу, морају бити узети из средине парламента, хтјела задржати пракса да се за министра војске постављају неполитичке личности, већ позивни официри, то и није спорно. Међутим, неприхватљива би, и противна захтјевима парламентарности, била шира пракса узимања стручних лица из војске поготово ако би избор тих лица био стављен у краљеву дискрециону власт. На тај начин би се отворио простор евентуалном претјераном утицају војске која би се, у једном демократском систему, имала држати неутрално.

У сваком случају, при евентуалном одступању од правила о поклапању министарске функције с посланичким мандатом, не треба заборавити чињеницу да политички карактер министарске функције представља важну гаранцију његове политичке аутономности у односу на круну, што чини неопходну претпоставку парламентарног система. И ако се краљу, сходно дуалистичком моделу парламентаризма, допусти да међу министрима има и оне који нису чланови законодавног тијела, то не значи да их он може именовати самостално јер именовање министара се, по правилу, може вршити само на приједлог и уз премапотпис предсједника владе.³³ Оно што је, са аспекта правилног функционисања парламентарног система уопште недопустиво, је да краљ, као шеф управне власти, има „своје људе“ или „своју партију“.³⁴

Ако бисмо на крају, у оквиру закључних разматрања нормативног положаја краља у функционисању система власти, поставили питање да ли је Видовдански устав начелно омогућио увођење

³² С. Јовановић, Уставно право Краљевине СХС, Београд, 1924, стр. 58.

³³ Види шире: Л. Полић, нав. дјело, стр. 72. Види и чл. 54 Устава.

³⁴ Ђ. Тасић, „О нашем парламентаризму“, *Архив ...*, 6/1928, стр. 435.

парламентарне владе, одговор би био потврдан. Својом изричитом одредбом да је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца уставна, парламентарна и насљедна монархија, уставотворац се, рекли бисмо, јасно одредио према народном представништву дајући му власт коју он, иначе, има у државама са парламентарним системом. Она подразумијева, прије свега, кориштење буџетског права без којег, бар теоријски, нема парламентарне владе. С друге стране, нормативну потврду су добила и многа овлашћења краља о којима смо говорили, а која су дубоко задирала у овлашћења скупштине доводећи, врло озбиљно, у питање само обезбјеђење минимума правних претпоставки неопходних за постојање система парламентарне владе. У сваком случају, краљ и скупштина јесу врхови органи; нема ни једног акта државне власти који се не би заснивао на њиховом ауторитету. Која је, заправо, идеја уставотворца? Ж. Перић сматра да је најправилније „ствар“ схватити тако да Устав хоће постићи сталан договор и споразум између монарха и парламента. Намјера је, дакле, да они „дијеле државну власт“.³⁵ Ако је то тако, онда је уставотворац могао и морао бити свјестан и свих потешкоћа које практична реализација тог система равнотеже власти намеће. Ту, прије свега, мислимо на евентуалну суревњивост и борбу између два наведена уставна чиниоца.

Ако би владалац у новој држави имао власт обарати актуелну владу, и ако би он формално учествовао у састављању нове, онда би то, фактички, могло значити знатно умањење власти и ауторитета самог парламента. Владалац тад не би био само једна званична фигура са, мање-више, теоријском влашћу. Идеја уставотворца је, заправо, и била да се по сваку цијену остави извјестан простор и предвиде уставни механизми за дјеловање владалачке власти. Сем начелних аргумената везаних за идеју уставне равнотеже између носиоца законодавне и извршне власти, а у прилог схватању о активној улози монарха, уставотворац се руководио и реалном могућношћу оштрих политичких сукобљавања усљед очите националне разједињености, а самим тим, и потребом уношења и одржавања духа јединства.

Ипак, остаје и даље бојазан и реалан ризик да се, без тврђег упоришта у конкретним уставним прописима, те недоследним про-

³⁵ Ж. Перић, Главне карактерне црте Устава Краљевине СХС, стр. 345.

вођењем, свечана прокламација парламентаризма, као појма са еволуционистичким обиљежјем, не извргне у уставној пракси, те остане само платонска жеља.

Summary:

Already by the 19th century, English classical model of constitutional monarchy had been adopted, with greater or lesser deviations, in a number of countries of western and northern Europe, and in the following decades, this reception had been expanded to the Balkan countries. In all these countries, which were constituted according to the English model, the constitutional monarchy, as a rule, evolved into parliamentary.

According to the aforementioned, in this paper the author is trying to answer the question of what is it in this type of constitutional monarchy that enabled the emergence of parliamentary government, that is, if the Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes from 1921, also inspired by the same model, remained loyal to the model it followed?

Key words: **constitutionality, parliamentarism, responsible government, budgetary right, parliamentary autonomy, ministry function, MP mandate.**