

др Драгош Јевтић,
ванредни професор Правног факултета у Београду

ВИДОВДАНСКИ И ОКТРОИСАНИ УСТАВ ОД 3. IX 1931. ГОДИНЕ

— Сличности и разлике —

I

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године (1) — први устав заједничке државе југословенских народа створене 1. децембра 1918 — изгласала је Уставотворна скупштина а потврдио престолонаследник-регент па је он, с обзиром на начин доношења, припадао категорији уставних пактова (2). Како је овај Устав настао сарадњом монарха и Уставотворне скупштине, то ни уставно уређење по њему није било засновано на начелу народне суверености.

По прописима чл. 125. и 126. Видовданског устава о „изменама у Уставу решава Народна скупштина са Краљем”. Предлог за измену и допуну Устава могли су дати и краљ и Народна скупштина. Краљев предлог за измену саопштава се Скупштини која се одмах затим распушта а нова сазива „најдаље за четири месеца”. У случају да је иницијативу покренула Народна скупштина, предлог мора бити усвојен већином од 3/5 њених чланова. По усвајању предлога о промени Устава Народна скупштина се распушта а нова сазива, такође, у року од четири месеца. Новоизабрана Скупштина доноси коначну одлуку о изменама у Уставу и то већином од „половине више један од укупног броја чланова”. С обзиром на то да се измене Видовданског устава нису могле вршити начином предвиђеним за доношење или измену закона (3), већ по специјалном поступку и посебним кворумом чланова народне скупштине то је овај Устав по својој формалноправној моћи, спадао у категорију *крутих устава* (4).

(1) „Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца”, бр. 142.А. од 29. VI 1921.

(2) Ј. Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Загреб, 1950, 151. (У даљем тексту: *Уставно право*).

(3) По чл. 78. ст. 2. Устава „право подношења законских предлога припада сваком члану Народне Скупштине”. Кворум потребан за доношење закона био је прописан чл. 85. Устава. „Народна Скупштина — каже се у том члану — може пуноважно решавати, ако је на седници присутна једна трећина свих посланика. За пуноважно решење потребна је већина гласова присутних посланика. У случају равне поделе гласова, предлог о коме је гласано, сматра се да је одбачен.” Осим тога, по чл. 86. ст. 3. „о сваком законском предлогу мора се гласати два пута у истом сазиву Народне Скупштине, пре него што се он коначно усвоји”.

(4) Ј. Стефановић, *Уставно право*, 152.

Својим чланом 37. Устав је, између осталог, прописивао да је својина зајамчена (5). На тај начин он је изричито гарантовао неприкосновеност приватне својине и та одредба је представљала основу свим осталим одредбама о уставном уређењу државе, па је уставни систем Краљевине СХС био изграђен на основи права неприкосновености приватне својине. Видовдански устав је, исто тако, гарантовао (чл. 25) слободу уговарања у привредним односима, односно усвајао начело економског либерализма. Ова одредба представљала је правни основ за несметану капиталистичку експлоатацију најамних радника од стране економски јачих власника средстава за производњу (6). Гарантујући неприкосновеност приватне својине и слободу рада и уговарања у привредним односима Видовдански устав је санкционисао капиталистички друштвено-економски систем у Краљевини СХС.

Видовдански устав је садржао низ одредаба којима је прокламовао права грађана као што су: једнакост грађана пред законом, лична слобода, забрана изгнанства грађана из државе, неповредивост стана, слобода вере и савести, слобода штампе, удруживања, збора и договора и нека друга права (7). Међутим, прокламујући та права Устав их истовремено гарантује само у границама закона. Обилним коришћењем тзв. „каучук-параграфа“ он је дозволио законодавној власти да прокламоване слободе и права грађана не само ограничи већ их и укине. Тако је својим чл. 5 обезбеђивао личну слободу осим у случајевима које је закон предвидео. Грађанин се — каже се у чл. 10. Устава — „не може протерати у земљи из једног места у друго, ни заточити у једном месту, осим у случајевима, које је закон изречно предвидео“ а чланом 14. гарантована је слобода удруживања „у циљевима који нису по закону кажњиви“. Члан 70. је прописивао, између осталог, да ће „закон решити о женском праву гласа“ а Изборни закон од 27. VI 1922. (8) није припадницама женског пола ово право признао. Низ закона издатих по доношењу Устава као што је нпр. Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 2. VIII 1921. (9) стварно су одузимали грађанима уставом прокламована права. Поред уношења овог тзв. „каучук-параграфа“ Видовдански устав је својим чланом 127. давао овлашћење Народној скупштини да у „случају рата или опште мобилизације“ може на целој државној територији а у случају оружане побуне на једном њеном делу, законом привремено суспендовати следећа права грађана: право удруживања, збора и договора, слободу кретања, неповредивост стана, писама и телеграфских саопштења. Скупштина је „на исти начин“, могла „ограничити“ слободу

(5) У погледу својине он је одступно од принципа класичног приватног права па је усвојио становиште да она представља и социјалну функцију, односно да представља право ограничено интересима целине па титулар права својине не би могао то своје право употребити на штету целине. Из тих разлога Устав је прописао и то да „из својине произићу обавезе. Њена употреба не сме бити на штету целине“. Поред тога, он је утврђивао да се „садржина, обим и ограничења приватне својине одређују законом“.

(6) Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, Загреб, 1963, 180—182; Ј. Димитријевић, *Ограничење права приватне својине*, „Живот и рад“, књ. XXIV, св. 153/1936, 5—19; А. Фира, *Уставноправни развитак старе Југославије*, Београд, 1962, 35; Сп. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1924, 448—459. (У даљем тексту: *Уставно право*.)

(7) Сп. Јовановић, *Уставно право*, 429—459; А. Павловић, *Слобода штампе по садашњем Уставу*, „Народно благостање“, 11/1934, 165—166; Н. Тинтић, *Принцип слободне штампе у новијим европским уставима*, „Архив за правне и друштвене науке“, књ. XLIX 5/1936, 461—476.

(8) „Службене новине“, бр. 150-XXV од 10. VII 1922. — Видети о томе и: Д. Павловић, *Женско право гласа по нашим уставним и законским текстовима*, „Напред-лист за народ“, 28/1939, 10.

(9) „Службене новине“, бр. 170, од 3. VIII 1921.

штампе на делу државне територије на коме је дошло до оружане побуне.

Најбољу оцену стварне вредности права грађана прокламованих Видовданским уставом дао је друг Тито на V конгресу КПЈ. „Осим тога — каже се у његовом реферату — тај Видовдански устав био је састављен тако да је представљао демократски параван према вањском свијету, јер је, на примјер, имао и овакве формулације: штампа је слободна, даје се слобода збора и договора; а подробније је био унесен читав низ клаузула према којима се могло све изврдати, тако да је остао само пусти наслов појединих чланова Устава (10).

У свом IV одељку Видовдански устав је прокламовао начело поделе власти, односно троеобно начело прописујући да у Краљевини СХС постоје законодавна, управна и судска власт (11).

По одредби чл. 46. законодавну власт врше „Краљ и Народна скупштина“ па су, према томе, постојала два законодавна фактора. У оквиру своје законодавне власти краљ је, пре свега, расписивао изборе, сазивао, отварао и закључивао седнице Народне скупштине а имао је затим право законодавне иницијативе, потврђивања закона као и право да распусти Народну скупштину. Положај краља као законодавног фактора био је јачи јер је краљ, поред права распуштања скупштине, имао право потврђивања закона које је Народна скупштина усвојила. Један закон би ступао у живот тек по краљевој потврди. То значи да законски предлог кога је усвојила Скупштина није могао постати закон ако је краљ одбио да га потврди. Тако је краљ, као законодавни фактор, стварно имао надређен положај у односу на Народну скупштину. Краљ је био и шеф управне власти (чл. 47. Устава). Управна власт се вршила преко одговорних министара које је именовао и разрешавао краљ. Са своје стране, министри су постављали и смењивали ниже чиновнике док су сами били непосредно одговорни краљу. Исто тако, иако су судску власт вршили судови, они су своје пресуде и решења доносили у име краља којим је, такође, имао право амнестије и помиловања. По овом Уставу, судови су били најмање зависни од краља „али ни та њихова независност није независност у друштвено-политичком смислу речи, него у најбољем случају у организационо-правном“ (12).

Можемо закључити да Видовдански устав, иако прокламује начело поделе власти, *стварно спроводи начело јединства власти*, при чему су све њене функције биле концентрисане у рукама монарха (13).

Као законодавни фактор краљ је, између осталог, имао право потврђивања закона. Ту потврду он је давао по предлогу и уз премалотпис владе, односно ресорног министра али је право потврђивања закона ипак стварно припадало краљу. Према одредби ст. 1. чл. 91. овог Устава „министри су одговорни Краљу и Народној Скупштини“. Међутим, у уставном животу Краљевине СХС владе су стварно зависиле само од краља а не и од Народне скупштине. „Најбољи је доказ томе, да су владе увијек падале изван Народне скупштине, као последица страначких превирања

(10) Јосип Броз-Тито, *Политички извештај са V конгреса Комунистичке партије Југославије*, (Београд), 1948, стр. 28.

(11) О организацији власти по Видовданском уставу, видети: Сл. Јовановић, *Уставно право*, 57—59, 77—426.

(12) А. Фира, *op. cit.*, 23.

(13) Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, 185.

и комбинација, у којима је главна улога припадала краљу. Према томе је влада увијек била стварно краљева, а не парламентарна" (14). У вршењу својих управних функција краљ је доносио одређена акта на предлог и са премাপотписом владе, односно ресорног министра. Међутим, како је влада, као што смо видели, зависила стварно од краља, то су и ова акта била дело самога краља.

Из чињеница да је краљ у области законодавства и управе имао низ функција, које није само формално већ и стварно обављао, произлази закључак да је Краљевина СХС по доношењу Видовданског устава била *права монархија* (са битним политичко-правним преимућствима владара), иако је поред монарха постојала и Народна скупштина као врховни орган власти. Да је Краљевина СХС по Видовданском уставу била права монархија указује и то да се ни промене тога Устава нису могле вршити без краљевог пристанка јер краљ није имао само право потврђивања закона већ и право потврђивања одлуке о измени Устава. „Тако се у крајњој линији без краљевог пристанка није могло дирати ни у егзистенцију монарха као једног од врховних државних органа ни у његову власт. Монарх је био тако стављен насупрот народу и стварно над њим" (15).

По Уставу Краљевине СХС од 28. VI 1921. постојао је једнодомни систем народног представништва. Народну скупштину — према чл. 69. Устава — сачињавају посланици које народ слободно бира, општим, једнаким непосредним и тајним гласањем. Један посланик бирао се на 40.000 становника с тим што је вишак од преко 25.000 становника у једној изборној јединици давао право на још једног посланика. Народна скупштина се бирала на четири године. У свом чл. 70. Устав је прописивао да активно бирачко право за избор посланика за Народну скупштину имају сви рођени или прирођени држављани Краљевине СХС који су навршили 21 годину старости, али је одмах додао да ово право не могу вршити активни официри и подофицири као и војници под заставом као и то да ће „закон . . . решити о женском праву гласа". Према томе, у Краљевини СХС није постојало опште бирачко право јер је Видовдански устав предвиђао постојање цензуса узраста или доба и занимања о овим условима за уживање активног бирачког права додао је Изборни закон и цензус пола прописујући да „право бирања посланика има сваки мушкарац..." (16). Уживање пасивног бирачког права било је условљено цензусом узраста, занимања, пола и образовања (17).

Као законодавни фактор Народна скупштина је по Видовданском уставу имала право избора свога председништва, законодавне иницијативе и доношења закона и буџета, право одобравања међународних уговора које је закључио краљ и вођења анкета и истрага у изборним и административним питањима. Поред тога, народни посланици су имали и право подношења питања и интерпелација министрима.

У Краљевини СХС Народна скупштина није имала и стварно представнички карактер јер по Видовданском уставу и Изборном закону од 1922. није постојало опште бирачко право. Исто тако, она није могла бити стварно представничка зато што је Краљевина СХС била буржоас-

(14) Ј. Стефановић, *Уставно право*, 153.

(15) *Ibid.*, 153.

(16) Видети нап. (8).

(17) Видети чл. 72. Устава.

ка држава. У таквој држави Народна скупштина би — чак и у случају постојања општег бирачког права — могла бити само представништво класе сопственика средстава за производњу, односно буржоаске класе (18).

Иако у теорији не постоји јединствено гледиште о појму парламентаризма, ипак у новијој литератури преовлађује став да парламентарни режим захтева не само постојање народног представништва већ и његову аутономију а затим да тај режим зависи од обима буџетског права народног представништва и постојања владе парламентарне већине, односно политичке одговорности владе народном представништву (19).

Аутономија Народне скупштине постојала је по Видовданском уставу утолико што је Скупштина имала право да бира своје председништво и прописује свој пословник (чл. 76. и 77. Устава). Ова аутономија била је ограничена тиме што је краљ имао право сазивања Скупштине као и отварања и закључивања њених седница. Осим тога, краљ је — на основу чл. 52. Устава — имао право распуштања скупштине с тим што је указ о њеном распуштању морао „садржавати и наредбу за нове изборе најдаље у року од три месеца и наредбу за сазив Народне скупштине најдаље за четири месеца од дана распуштања Скупштине”. По одредбама чл. 113. и 114. овог Устава, Народна скупштина је доносила буџет и одобравала буџетске дванаестине али је у случају распуштања Скупштине краљ могао указом продужити стари буџет за четири месеца (20). На тај начин је буџетско право Народне скупштине било по Видовданском уставу у извесној мери ограничено. Систем парламентарне владе био је изричито предвиђен чл. 1. Устава којим је било прописано да је држава СХС „уставна, парламентарна и наследна монархија”. Исто тако, у свом чл. 91. Устав је садржао и одредбу по којој су министри одговорни краљу и Народној скупштини а која је значила да су министри били политички одговорни Скупштини, односно да им је она могла изразити неповерење и на тај начин их присилити да поднесу оставку (21). Коришћењем свог буџетског права као и права подношења интерпелација Скупштина је имала могућност да изрази своје неповерење влади којом је незадовољна и присили је да поднесе оставку. Према томе, одредбе Видовданског устава нису онемогућавале постојање парламентарне владе. Међутим, у политичкој пракси Краљевине СХС за време важења овог Устава владе су стварно зависиле од краља а не од Народне скупштине. „Владе су настајале стварно у двору... оне су, исто тако, падале у двор, кад изгубе владаочево поверење а не у Скупштини, кад изгубе поверење скупштинске већине” (22).

Из наведеног се може закључити да Видовдански устав својим одредбама санкционише систем ограниченог парламентаризма (23).

(18) Ј. Стефановић, *Уставно право*, 154.

(19) Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, 199—200.

(20) Краљ није могао распустити и нову скупштину уколико она није донела буџет јер би на тај начин држава била доведена у ванбуџетско стање. Међутим, уколико је она изгласала нови буџет могао је и ту скупштину распустити. — Видети: Ј. Стефановић, *О праву распуштања парламента*, „Мјесечник”, 5—6/1940, 204.

(21) Краљ је могао узети за министра и лице које није народни посланик. То се посебно може закључити из одредбе чл. 73. Устава по којој „министри, активни и на расположењу, и професори Универзитета, могу се кандидовати” за народне посланике и „ако буду изабрани, задржавају свој положај”.

(22) Д. Јанковић, *Видовдански устав*, „Из историје Југославије 1918—1945”, Београд, 1958, 187.

(23) Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, 186.

Устав Краљевине СХС од 28. VI 1921. прихватио је — као и Прводецембарски акти — тезу о троименом, односно трошмееном народу (24).

С обзиром на то да је југословенска држава створена 1918. године била национално хетерогена држава то је „већина политичких странака ван Србије у својим уставним нацртима предлагала такоо унутрашње уређење државе у коме би сви југословенски народи били равноправни и у коме би поједине земље задржале већу или мању самосталност и могућност свог посебног националног развитака” (25). Међутим, већина у Уставотворној скупштини, која је донела Видовдански устав, није била за федеративно уређење. То је био „један од разлога нестабилности те државе и свих оних трвења и трзавица, до којих је долазило у вријеме њене егзистенције” (26).

Прихватање става по коме је Краљевина СХС национално хомогена држава дошло је до изражаја и у *санкционисању унитарног уређења државе*. Утврђујући такво уређење државе, Устав је предвидео постојање обласне, среске и општинске самоуправе, али се ни приликом утврђивања обласних граница није водило рачуна о ранијим историјским целинама, већ се полазило од географских и привредних критеријума при чему ниједна област није смела имати више од 800.000 становника. Одрђивањем највећег броја становника који једна област може имати ишло се за тим да се спречи концентрација, односно „одржавање већ постојећих националних и етничких групација” у границама појединих области (27). Другим речима, ограничење броја становника области имало је за циљ да онемогући образовање самоуправних јединица на „народносној основи” (28). У областима и срезовима постојали су не само самоуправни органи (обласна и среска скупштина и обласни и срески одбор) већ и државни управни органи (велики жупан и срески начелник). Државна управна власт имала је право надзора над законитошћу рада самоуправних органа. Локални самоуправни органи обављали су и послове тзв. пренесеног делокруга. Што се тиче општина, Уставом је било предвиђено само то да се „за послове општинског... значаја установљава” општинска самоуправа „уређена на начелу изборном” (29). Самоуправа успостављена Видовданским уставом представљала је типичну буржоаску локалну самоуправу.

II

Друштвени развој Краљевине СХС од доношења Видовданског устава до увођења шестојануарске диктатуре (30) карактерисали су нерешени

(24) Ова теза је представљала „компромис између става о југословенској *вишенационалности*... и југословенског националног унитаризма”. (Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, 182.

(25) Д. Јанковић, *ор. cit.*, 188.

(26) Ј. Стефановић, *Уставно право*, 152.

(27) А. Фира, *ор. cit.*, 20.

(28) Ј. Стефановић, *Уставно право*, 152.

(29) Видети: чл. 95—101. Устава. — Уредба о подели земље на области донета је 26. IV 1922 („Службене новине”, бр. 92. од 28. IV 1922) а Закон о обласној и среској самоуправи 26. IV 1922 („Службене новине”, бр. 190—XXVIII од 30. VIII 1922).

(30) О карактеристикама друштвено-политичког живота Краљевине СХС до 1929. види, поред других радова, следеће: В. Чубриловић, *Увод у историју Југославије од 1918—1945*, „Из историје Југославије 1918—1945”, Београд, 1958, 7—26; Ф. Чулиновић, *Југославија између два рата*, књ. I Загреб, 1961; Б. Глигоријевић, *Демократска странка и политички односи у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1970; Н. Јовановић, *Политички сукоби у Југославији 1925—1928*, Београд, 1974; Б. Петрановић, *Историја Југославије 1918—1978*, Београд, 1980; Т. Стојков, *Опозиција у време шестојануарске диктатуре 1929—1935*, Београд, 1969. (У даљем тексту: Опозиција.)

витални проблеми југословенског сељаштва (као што су били проблеми аграрне реформе и аграрне пренасељености), неспособност југословенске буржоазије да међусобно усагласи своје економске интересе као и напори владајуће класе усмерени ка уништењу револуционарног радничког покрета и КПЈ. Један део српске буржоазије, у немогућности да се споразуме са свим релевантним и пресудним политичким групацијама, тражио је ослонац у власти. Организован у политичке странке стајао је на позицијама државног и националног унитаризма настојећи да оствари сопствену хегемонију што је у грађанским слојевима осталих југословенских народа, пре свега код дела грађанских снага Хрватске оличених у ХРСС, изазвало отпор централистичком уређењу државе.

Политички развој Краљевине СХС у овом периоду обележавали су, са једне стране постепена ограничења прокламованих уставних права грађана и јачање власти и улоге монарха, а са друге, непомирљиви страначки сукоби око питања унутрашњег уређења, односно преуређења државе. Ова борба водила се, у ствари, између оних снага које су из одређених економских и политичких разлога стајале на позицијама централизма и оних које су се супротстављале спровођењу тога принципа унутрашњег уређења државе и она је привремено обустављена 1925. године када је вођство ХРСС прихватило Видовдански устав и постојеће државно уређење, послало своје посланике у Народну скупштину и са својим представницима ушло у коалициону владу. Том приликом промењено је и име странке, која се од тада називала Хрватска сељачка странка. Како је до распада коалиције дошло већ идуће године, ХСС је опет прешла у опозицију. После тог извесног затишја, до кога је дошло у току 1925—1927. године, поново се развила непошtedна борба између опозиције (коју су сачињавале Хрватска сељачка странка и Самостална демократска странка) и владајуће групе (Радикална, Демократска, Словеначка људска странка и Југословенска муслиманска организација) нарочито после стварања Сељачко-демократске коалиције састављене од ХСС и СДС. Та борба је у Народној скупштини добијала специфичне видове, онемогућила је нормалан рад тог представничког тела и створила изузетно тешку атмосферу у којој је 20. јуна 1928. радикалски посланик Пуниша Рачић извршио атентат на вође Хрватске сељачке странке. Ово „крвопролиће у Народној скупштини јуна 1928. колико је било сведочанство једне тешке кризе политичког живота, толико је са друге стране до краја дискредитовало већ иначе у приличној мери компромитован страначко парламентарни систем у Краљевини СХС” (31). Иако се вођства грађанских странака нису слагала са укидањем страначко-парламентарног режима, чињеница је да су она имала различите погледе на карактер постојеће кризе у земљи. Зависно од тога да ли су је тумачиле као кризу државног система, или, пак, само као парламентарну кризу, она су и предлагала различите поступке за њено решење и то не само после атентата у Скупштини већ и у току разговора вођених са краљем од 3. до 5. јануара 1929. године. Та околност је сигурно допринела одлуци краља да приступи увођењу диктатуре (32). Међутим, он је то учинио тек после разговора које је водио са шефовима политичких странака од 3. до 5. јануара 1929. јер је тада увођење диктатуре могао правдати различитим погледима странака на

(31) Т. Стојков, *Опозиција*, 20.

(32) *Ibid.*, 11—12, 19—20, 50.

начин решења кризе и немогућношћу изласка из створене ситуације парламентарним путем (33). Краљевој одлуци да решење кризе потражи увођењем диктатуре допринели су, несумњиво, и разлози спољнополитичке природе као што су, пре свега, непријатељске аспирације неких сусела Краљевине СХС које су захтевале хитно сређивање политичке ситуације у земљи а затим подршка француских и чехословачких владајућих кругова који су саветовали да се што пре нормализује тешка политичка ситуација у земљи која је довела у питање и сам опстанак заједничке државе (34).

Прокламацијом од 6. I 1929. упућеном свима Србима, Хрватима и Словенцима краљ Александар је укинуо Видовдански устав и распустио Народну скупштину. Укидање уставног и парламентарног система он је у прокламацији објашњавао, пре свега, тиме да је страначко-парламентарни живот у Краљевини СХС довео у питање и сам опстанак заједничке државе а затим да на тај начин испуњава жеље народних маса „које су руковођене својим природним и здравим расуђивањем већ одавно наизирале да се више не може ићи путем којим се до сада ишло“ (35).

Прокламацијом од 6. јануара 1929. решено је питање врховне власти у Краљевини СХС. Оно је затим детаљније регулисано Законом о краљевој власти и о врховној државној управи (36) донетим истовремено са проглашењем диктатуре, по коме је краљ и формално носилац целокупне власти у земљи. Овим актима су и законодавна и извршна власт концентрисане у краљевим рукама (37) па је тако у Краљевини СХС (односно Југославији) успостављен апсолутистички режим — режим монархидиктатуре који је у неприкривеном виду трајао све до октронсања новог устава септембра 1931. године.

Владајући врхови новог режима настојали су да увођење диктатуре представе као победу над партикуларистичким тенденцијама, које су доводиле у питање сам опстанак заједничке државе и истовремено се трудили да нови режим прикажу као привремену меру која има за циљ успостављање таквих друштвених и политичких односа и таквог државног уређења које ће одговарати вољи народа и интересима државе. Прелазак на нови режим тумачили су ови кругови као искључиву последицу постојања супротних гледишта политичких странака на начин решења кризе у Југославији. Увођењем диктатуре образлагано је и потребом уклањања недостатака у раду државних органа, као и стварања повољних услова за рад на јединственом законодавству (38).

Режим монархидиктатуре имао је несумњиво за циљ очување и jaчање капиталистичког друштвено-економског система у Југославији а његову социјалну основу нису представљале масе југословенских народа већ су чинили, углавном, врхови војске и полицијски апарат, један део грађанских политичара Србије и Словеније, као и део најкрупнијих привредних и финансијских кругова Хрватске (39).

(33) *Ibid.*, 53—54.

(34) *Ibid.*, 21—23.

(35) Прокламација је као посебан акт (без ознаке страна) објављена у „Службеним новинама“ бр. 5-II од 5. I 1929.

(36) „Службене новине“, бр. 9-IV од 11. I 1929, 53.

(37) Видети о томе: Д. Јевтић, *Устав Краљевине Југославије од 3 IX 1931. и захтеви за преуређењем државе изнети током 1932. и почетком 1933. године*, Београд, 1985, 28—30.

(38) Т. Стојков, *Опозиција*, 73, 76, 79—81.

(39) Т. Стојков, *Опозиција*, 73, 82; Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, 192.

III

После две и по године постојања монарходиктатуре уведене 6. јануара 1929, владајући врхови режима прихватили су гледиште о потреби васпостављања уставног и парламентарног поретка. На прихватање таквог гледишта и на доношење коначне одлуке о повратку на уставни и парламентарни систем утицали су и унутрашњи и спољнополитички моменти.

Привреда и социјална политика шестојануарских владајућих врхова, њихова настојања да терет кризе пребаце на масе радних људи, имали су за последицу погоршање економског и социјалног положаја селаштва и радних људи уопште и јачање револта против политике врхова диктатуре а утицали су, исто тако, и на сужавање социјалне основице режима. Поред тога, њихова политика негирања постојања посебних нација у Југославији (40) као и одсуство грађанских слобода (41) имали су за последицу стално јачање незадовољства маса у земљи режимом диктатуре. Јачање незадовољства и отпора монарходиктатури изазивало је бојазан владајућих врхова од евентуалних немира и антирежимских иступања до којих је могло доћи у земљи. То је, несумњиво, био један од разлога који је утицао на то да владајући врхови прихвате гледиште о потреби васпостављања уставног поретка. Осим тога, врхови диктатуре су донели коначну одлуку о рестаурацији уставног поретка, свакако са намером да мењањем форме режима сачувају владајуће позиције.

Промена става савезничких земаља према режиму монарходиктатуре, сугестије француских владајућих кругова да се успостави уставни поредак у Југославији, као и све општрији напади готово целокупне демократске штампе у Европи против шестојануарског режима, представљали су разлоге спољнополитичке природе који су, са своје стране, утицали на одлуку владајућих кругова режима диктатуре о васпостављању уставног поретка (42).

Променама извршеним септембра 1931. године, односно октроисањем устава, врхови шестојануарског режима ишли су за тим да створе уверење „да Устав представља увод у једну нову етапу у друштвено-политичком животу земље” (43). Те промене представљале су покушај да се ублажи незадовољство народа монарходиктатуром и истовремено прошири друштвено-политичка основица режима. Доношењем Устава требало је, исто тако, показати иностранству да су била истинита тврђења владајућих врхова да ће режим диктатуре имати за циљ успостављање нормалног политичког живота у земљи и да ће, према томе, имати само привремени карактер (44).

(40) Врхови диктатуре прихватили су и спроводили идеју „државног и народног јединства” односно „интегралног југословенства” или „интегралног југословенског националног унитаризма”. То је дошло до изражаја, између осталог, и у промени назива државе која се од 3. X 1929. звала Краљевина Југославија. — Видети: Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја („Службене новине”, бр. 233-ХCVI од 5. X 1929, 1885).

(41) Видети: Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 6. I 1929. („Службене новине”, бр. 9-IV од 11. I 1929, 54) и Закон од 1. марта 1929. о измени и допуни Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 6. I 1929 („Службене новине”, бр. 54-XXII од 6. III 1929, 293).

(42) О унутрашњим и спољнополитичким моментима који су утицали на прихватање гледишта о потреби успостављања уставног поретка, видети: Т. Стојков, *Грађанска опозиција и скупштински избори од 8. новембра 1931. године*, „Историја XX века”, IV, Београд, 1962, 252—256, 303. (У даљем тексту: *Грађанска опозиција*); Исти, *Опозиција*, 81—82, 85—88.

(43) Т. Стојков, *Грађанска опозиција*, 264.

(44) Љ. Бобан, *Загребачке пункције*, „Историја XX века”, IV, Београд, 1962, 310; Т. Стојков, *Грађанска опозиција*, 264, 295; Исти, *Опозиција*, 113—114.

Стварни разлог октроисања устава представљала је намера врхова режима да се успостављањем „псеудоуставности“ обезбеде услови за даље спровођење начела утврђених краљевом прокламацијом од 6. јануара 1929. и очувају владајуће позиције. Промене извршене септембра 1931. биле су стварно изазване унутрашњим незадовољством и изменом става савезника према режиму у Југославији. Оне су дошле као последица унутрашњих и спољних тешкоћа у којима се режим налазио и представљале су почетак „распадања шестојануарског политичког система“ (45).

Приликом доношења Устава Краљевине Југославије од 3. IX 1931. године тзв. Септембарског устава (46) није учествовало и народно представништво (47). Он представља једнострани акт монарха па је, према томе, његова прва карактеристика да он *припада категорији октроисаних устава*.

Септембарски устав садржао је дванаест одељака који су се — с обзиром на уставна питања која су регулисали — у потпуности подударали са одељцима I—XII Видовданског устава (48). Чланови 117—119. прелазних наређења као и чл. 120. који је садржавао закључне одредбе нису, међутим, у октроисаном уставу сачињавали и формално посебне одељке већ су од осталих уставних одредаба били одвојени само посебним насловима.

Према наређењу чл. 114. Септембарског устава о изменама Устава решавају заједнички краљ и Народно представништво тј. органи који одлучују и о законима али се поступак измене разликује од поступка доношења закона. По одредбама чл. 115. предлог за измену и допуњу Устава могу поднети и краљ и Народно представништво. Ако је прелог дао краљ он га — у форми указа — саопштава Сенату и Скупштини која ће одмах затим бити распуштена а нова сазвана у року од четири месеца. У случају да је иницијатива потекла од стране једног дома Народног представништва, предлог мора бити усвојен већином од 3/5 чланова тога дома. Други дом о предлогу решава, такође, већином од 3/5 укупног броја својих чланова. Уколико га други дом не би усвојио сматрало се да предлог није ни постојао, а ако су га усвојила оба дома, онда краљ том предлогу не даје потврду као законима, већ се он објављује у форми две једнаке резолуције домова Народног представништва које ће „одмах производити своје дејство“ (49), односно Скупштина се распушта и нова се има сазвати у року од четири месеца. Нова Скупштина представља редовну скупштину која са Сенатом доноси коначну одлуку о изменама и допунама Устава. За доношење те одлуке прописана је већина „од половине више један од укупног броја“ чланова Сената односно Скупштине. Краљ може ускратити потврду тексту измена о којима се Народно представништво сложило. Уколико се, пак, Сенат и новоизабрана Скупшти-

(45) Т. Стојков, *Грађанска опозиција*, 304; Исти, *Опозиција*, 114—115.

(46) „Службене новине“ (велики формат), бр. 200. од 3. IX 1931; „Службене новине“ (мали формат — „Закони, правилници, уредбе, наредбе итд.“, бр. 207-LXVI од 9. IX 1931, 1305.).

(47) О разлозима услед којих Устав октроисан, видети: Т. Стојков, *Грађанска опозиција*, 257—259; Исти, *Опозиција*, 111—112, 117—119, 133—134.

(48) Текст Видовданског устава био је подељен на 14 одељака и то: 1) Опште одредбе, 2) Основна грађанска права и дужности, 3) Социјалне и економске одредбе, 4) Државна власт, 5) Краљ, 6) Намесништво, 7) Народно представништво, 8) Управна власт, 9) Судска власт, 10) Државно газдинство, 11) Војска, 12) Измене у Уставу, 13) Прелазна наређења и 14) Закључне одредбе.

(49) Л. Костић, *Коментар Устава Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. (Југословенско уставно право)*, Београд, 1934, 285. (У даљем тексту: *Коментар Устава*.)

на не би сложили у погледу измене Устава, примењивао се поступак за доношење закона предвиђен чланом 64. Устава (50). Како се измене октроисаног устава нису могле вршити начином предвиђеним за доношење или измену закона већ по специјалном поступку и посебним кворумом чланова оба дома Народног представништва то је он, по својој формалноправној моћи, припадао *категорији крутих устава*.

Одредбом чл. 22. октроисани устав је наређивао да је својина зајамчена и тиме је изричито гарантована неприкосновеност приватне својине. То значи да је уставни систем Краљевине Југославије по овом Уставу (као и Краљевине СХС по Видовданском уставу) био изграђен на основи права неприкосновене приватне својине. Међутим, за разлику од Видовданског устава, овај Устав није прописивао и то да „из својине проистичу и обавезе” и да „њена употреба не сме бити на штету целине”. Према томе, октроисани устав не усваја начело по коме је својина и социјална функција. Осим тога, он није утврђивао да ће се законом одредити „ограничења” права својине. На тај начин Устав је оставио законодавцу да по слободној вољи одређује „садржину и обим права својине” иако законодавац није могао приватну својину заменити „неком другом врстом својине” (51). Октроисани устав је, исто тако, својим чл. 23. гарантовао слободу „рада и уговарања у привредним односима”. Тиме је утврђивао право грађана да у оквиру своје привредне делатности могу поступати по својој слободној вољи и на тај начин, у ствари, усвајао начело економског либерализма. Ова одредба — као и одговарајућа одредба Видовданског устава — пружала је, у суштини, заштиту економски јачим сопственицима средстава за производњу и представљала је правни основ за капиталистичку експлоатацију најамних радника (52). Одредбама чл. 22. и 23. којима је гарантовао неприкосновеност приватне својине и слободу рада и уговарања у привредним односима Септембарски устав је правно *санкционисао капиталистички друштвено-економски систем* у Краљевини Југославији.

Октроисани устав је, такође, садржао низ одредаба којима је прокламовао права грађана као што су: једнакост грађана пред законом, лична слобода, забрана изгнанства из државе, неповредивост стана, слобода вере и савести, слобода штампе, удруживања, збора и договора и нека друга права грађана. Општа карактеристика ових одредаба јесте да су оне највећим делом кратке и неодређене. Осим тога, прокламујући основна права грађана Устав их истовремено *гарантује само „у границама закона”* па су *прокламоване слободе и права вредели само у принципу*. На основу уставних наређења законодавац је имао да детаљно ре-

(50) Видети о томе и: Д. Јевтић, *op. cit.*, 71—72, 78—79. — По другој одредби чл. 63. Устава „право подношења законских предлога припада сваком члану Народног Представништва, чији предлог писмено помогне најмање једна петина чланова Сената односно Народне Скупштине”. Што се тиче кворума потребног за доношење закона, он је био прописан чланом 71. Устава. „Сенат и Народна скупштина — каже се у том члану — могу пуноважно решавати ако је на седници присутна једна трећина свих сенатора односно посланика. — За пуноважно решење потребна је већина гласова присутних. У случају равне поделе гласова предлог, о коме је гласано, сматра се да је примљен”.

(51) Л. Костић, *Коментар Устава*, 69. — Устав допушта могућност одступања од начела неприкосновениости приватне својине прописујући да је „експропријација приватне својине у општем интересу допуштена... на основу закона, уз правичну накнаду”. — Идентичну одредбу садржао је и Видовдански устав (чл. 37). Ипак ово ограничење није у супротности са прокламованим начелом неприкосновениости приватне својине, није усмерено против интереса „доминантног приватновластичког” система и не представља „никакво сужавање тога права у смислу социјалних тенденција”. (Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, 181).

(52) О социјално економским одредбама октроисаног устава видети: Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, 194—195; Л. Костић, *Коментар Устава*, 65—75.

гулише права грађана тј. да им утврди садржај и границе. Уношењем овог тзв. „каучук-параграфа“ остављена је законодавцу могућност да ове слободе и права грађана не само ограничи већ их и укине. Тако је октроисани устав (чл. 5) обезбеђивао личну слободу „осим у случајевима које је закон предвидео“. Својим одредбама (чл. 9) он је у принципу забранио протеривање грађана из једног места у друго у земљи или њихово заточење у једном месту али је истовремено речима „осим у случајевима које је закон изречно предвидео“ дозволио могућност да се то протеривање, односно заточење законом предвиди. — Устав је, исто тако, гарантовао слободу штампе и удруживања а законодавац је ту слободу грађанима стварно одузео (53).

Одредбама четвртог одељка који је носио наслов „Државна власт“ Устав је прокламовао начело поделе власти односно троебно начело. Међутим, већ сам наслов овог одељка као и пропис чл. 25. који је говорио о начину вршења „државне власти“ показује да Устав „стоји на становишту јединства државне власти, а оно што се дели то су само функције власти: законодавна, управна и судска“ (54). Другим речима, израз „државна власт“ значио је стварно то да у Краљевини Југославији, по овом Уставу, нису постојале три власти, независне једна од друге, већ три функције једне државне власти. Законодавну функцију вршили су заједнички краљ и Народно представништво које се састојало од Сената и Скупштине. У вршењу своје законодавне власти краљ је, пре свега, расписивао изборе, сазивао, отварао и закључивао седнице Народног представништва а имао је затим право законодавне иницијативе (55), потврђивања закона као и право да распусти Народну скупштину. Пошто би један закон био изгласало Народно представништво, краљ би га потврђивао и преглашавао. До краљеве потврде закон је, у ствари, представљао само законски предлог. Да ли ће тај законски предлог постати закон, зависило је од краљеве воље, односно његове потврде. Проглашење закона краљ је вршио у својству шефа извршне власти и то указом који су премапотписивали сви министри (56). Одлука о распуштању Скупштине представља заједнички акт краља и владе. Међутим, како је по Септембарском уставу влада била политички одговорна само краљу, а не Скупштини, то је и распуштање Скупштине било стварно дело самога краља (57). Према наређењу чл. 27. Устава „управну власт врши Краљ преко одговорних министара“. Према томе, краљ је био и шеф управне власти. Државна управа се вршила, у ствари, преко низа управних органа који су били хијерархијски организовани и непо-

(53) О правима грађана по октроисаном уставу, видети: Д. Јевтић, *op. cit.*, 52—64. и ту наведену литературу.

(54) Ј. Костић, *Коментар Устава*, 76.

(55) „Законске предлоге — каже се у чл. 63. Устава — подносе, по овлашћењу Краљевом, поједини министри“. Како је од краљевог овлашћења односно одобрења зависило да ли ће министар уопште моћи поднети свој предлог Народно представништву, то је њему стварно и припадало право законодавне иницијативе.

(56) Ј. Костић, *Коментар Устава*, 84—87, 177—179.

(57) Посредно ограничење краљевог права да распусти Скупштину налазило се у прописима који говоре о доношењу буџета али је — у поређењу с Видовданским уставом — то ограничење било „знатно слабије“. По Септембарском уставу краљ је могао, у случају распуштања Скупштине, продужити буџет истекле рачунске године прво за четири месеца а затим, у колико у том року није донет нови буџет, и за даљих осам месеци. То значи да је краљ могао указом продужити стари буџет за читаву једну годину и на тај начин је његово право распуштања Скупштине било у много мањој мери ограничено него што је то био случај по Видовданском уставу. По Септембарском уставу краљ је могао и нову скупштину распустити. У свом праву распуштања он је био ограничен „тек при крају нове буџетске године када даље продужавање старог буџета указом више није могуће“. (Ј. Стефановић, *О праву распуштања парламента*, 204, 206.).

средно или посредно — потчињени појединим министрима који су, са своје стране, били одговорни краљу и „стајали под његовим руководством и под његовим надзором” (58). Краљ је именовао и разрешавао председника министарског савета и министре. Он је могао „да разреши министра или да га присили на одступање ... кадгод набе за сходно, нарочито кад министар изгуби његово поверење, јер је министар тај преко кога Краљ управља и реализише своје политичке тежње” (59). Краљ је, такође, имао право да оптужи министра због повреде Устава и закона учињене у службеној дужности. Судску власт су вршили судови али су они своје пресуде изрицали у име краља, који је имао и право амнестије и помиловања.

Према томе, иако је Устав прокламовао начело поделе власти, постојала је *стварно једна држава власт* чије су функције биле концентрисане у краљевим рукама, па је на тај начин, био спроведен принцип јединства власти.

Како је краљ у области законодавства и управе имао низ функција, које није само формално већ и стварно обављао, можемо закључити да је Краљевина Југославија по октроисаном уставу била *права монархија* иако је поред монарха постојало и Народно представништво као врховни орган власти. То потврђује и чињеница да се ни измене и допуне Септембарског устава нису могле вршити без краљевог пристанка. Спровођење система монархијске владе била је искључена примена начела народне суверености.

Устав од 3. IX 1931. увео је дводомни систем Народног представништва. Народно представништво сачињавала су два дома: Сенат и Народна скупштина. Устав, с извесним изузецима, спроводи начело равноправности оба дома Народног представништва (60). Имајући у виду састав и положај Сената, као једног од домова Народног представништва, може се рећи да је он имао „да послужи као средство јачања краљевих власти” (61).

Сенат су сачињавали сенатори које је именовао краљ и изабрани сенатори. Устав није одредио колико ће укупно бити сенатора, али је прописивао да број именованих не сме прећи број изабраних. Према чл. 52. Устава „мандат сенатора од краља именованих траје шест година”, али се они „могу на предлог Председника министарског савета разрешити ове дужности услед физичке неспособности или ако су судом осуђени за кривична дела”. Мандат изабаних сенатора траје, такође, шест година али се „сваке три године Сенат ... обнавља изборима нових чланова за једну половину бираних сенатора”. Број изабраних сенатора одредио је индиректно Закон о избору сенатора од 30. IX 1931, полазећи од броја становника „сваке бановине посебно” (62).

Народну скупштину — каже се у чл. 54. ст. 1. Устава — чине народни посланици које народ слободно бира општим, једнаким и непосред-

(58) Л. Костић, *Коментар Устава*, 79.

(59) *Ibid.*, 79, 199—204.

(60) О увођењу дводомног система и равноправности домова Народног представништва по октроисаном уставу, видети: Сл. Јовановић, *Дводомни систем у нашем Уставу*, „Архив за правне и друштвене науке”, 6/1933, 449—455; Л. Костић, *Коментар Устава*, 144—145; Ј. Стефановић, *Дводомни систем у модерним уставима*, „Мјесечник”, 5/1932, 196—206.

(61) Ј. Стефановић, *Уставно прао*, 156.

(62) „Службене новине”, бр. 232-LXXII од 6. X 1931, 1377. — О саставу Сената видети: Чл. 50—52, 57—58. Устава; Л. Костић, *Коментар Устава*, 138—143; Ј. Стефановић, *Дводомни систем у модерним уставима*, „Мјесечник”, 12/1931, 534—541.

ним гласањем (63). Народна скупштина бирала се на четири године. Устав не говори ништа о броју посланика ни о изборном систему и изборном поступку. Регулисање тих питања било је остављено закону (64). Септембарски устав је у свом чл. 55. прописивао да активно бирачко право за избор посланика за Народну скупштину имају сви рођени или прирођени држављани Краљевине Југославије који су навршили двадесет и једну годину али да ово право не могу вршити активни официри и подофицири и војници под заставом, као и то да ће „закон ... решити о женском праву гласа“. Међутим, Закон о избору посланика за Народну скупштину и Закон (од 6. IX 1931) о бирачким списковима (65) нису припадницима женског пола давали бирачко право. Осим тога, да би грађанин са навршеном 21. годином могао вршити право гласа, морао је бити настањен на територији једне општине најмање шест месеци у ком случају је тек био уписиван у бирачки списак (66). Како Устав није предвидео и овај услов за вршење права гласа, а законодавац није могао додавати нове — уколико му то Уставом није изричито допуштено — то његово прописивање није било у сагласности са Уставом (67). Према томе, у Краљевини Југославији није постојало опште бирачко право, јер је Устав предвиђао постојање цензуса узраста или доба и занимања, а овим условима су Закон о избору посланика за Народну скупштину и Закон о бирачким списковима додали још и цензус пола и домицила. Уживање пасивног бирачког права било је по Септембарском уставу условљено цензусом узраста, занимања, пола и образовања (68).

Сенат и Скупштина имали су, по Септембарском уставу, право избора председништва, законодавне иницијативе и доношења закона и буџета, право одобравања међународних уговора закључених од стране краља и вођења „анкете и истраге у изборним и чисто административним питањима“. Исто тако, чланови Сената и Скупштине имали су право доношења питања и интерпелација министрима. Један законски предлог постајао је закон ако су га усвојила оба дома Народног представништва и краљ потврдио (69). Буџет доноси Народно представништво и он важи годину дана (чл. 102. Устава). У случају да Народно представништво није, из одређених разлога, донело на време буџет, оно је могло приступити изгласавању потребног броја буџетских дванаестина али „ако је Народна Скупштина распуштена пре него што је буџет решен, буџет истекле рачунске године продужује се указом најдуже за четири месеца. Ако се и у том року буџет не реши, може се Краљевим указом продужити буџет до краја нове буџетске године“ (чл. 103. Устава). Скупштина је могла одбацити буџет у целини. У парламентарном режиму, ако скупштина не би одобрила буџет, влада би морала поднети оставку јер би могла

(63) Устав не каже ништа о томе да ли је гласање на изборима јавно или тајно, па је одлуку о томе имао да донесе законодавац а он је изборним законом предвидео јавно гласање.

(64) Закон о избору посланика за Народну скупштину од 10. IX 1931 („Службене новине“, бр. 218-LXIX од 21. IX 1931, 1341) са изменама и допунама од 26. IX 1931 („Службене новине“, бр. 232-LXXII од 6. X 1931, 1381) и 24. III 1933 („Службене новине“, бр. 85-XXVI од 15. IV 1933, 505); Ј. Костић, *Коментар Устава*, 149.

(65) „Службене новине“, бр. 207-LXVI од 9. IX 1931, 1314.

(66) Пар. 7. Закона о избору посланика за Народну скупштину и пар. 2. Закона о бирачким списковима.

(67) Ј. Стефановић, *Услови за стицање и вршење права гласа код нас*, „Правосуђе“, 4/1939, 154—160.

(68) Чл. 57, и 58. Устава; Ј. Костић, *Коментар Устава*, 156—163.

(69) Ј. Костић, *Коментар Устава*, 169—176; 179—182; Исти, *Сарадња Скупштине и Сената у доношењу закона*, „Архив за правне и друштвене науке“, 3/1937, 210—218.

„владати ванбюджетски а то значи ванзаконски” (70). По Септембарском уставу, међутим, ако је Скупштина распуштена због неслагања са владом, она ни после нових избора не би имала могућности да обори владу јер је влада могла продужити стари буџет и без пристанка Скупштине (71).

Аутономија Народног представништва постојала је по Септембарском уставу утолико што су Сенат и Народна скупштина имали право да бирају своја представништва и прописују своје пословнике. Она је била, међутим, ограничена тиме што је само краљ имао право да сазива Народно представништво и то не само у ванредан већ и у редован сазив. Осим тога, краљ је отварао и закључивао седнице, односно рад Народног представништва а што је најзначајније имао је право да распусти Скупштину кад год је то захтевао његов „политички интерес” (72). Буџетско право Народног представништва било је по овом Уставу, као што смо могли запазити знатно ограничено. Из тих разлога је Скупштина, на основу тога права, могла присилити једну владу на повлачење тек онда када се стари буџет не би могао више продужити доношењем буџетских дванаестина. Октроисани устав није предвиђао политичку одговорност владе Народног представништву. За разлику од Видовданског устава, он не прописује да је Краљевина парламентарна држава, Исто тако, он не садржи више ни одредбу чл. 91. тога Устава по којој су министри одговорни краљу и Народној скупштини што је значило да су министри били политички одговорни Скупштини, односно да им је она могла изразити неповерење и на тај начин их присилити на поднесу оставку. По октроисаном уставу, Народна скупштина је могла оптужити министре за повреду устава и закона учињену у службеној дужности, али је та одговорност представљала кривичну а не политичку одговорност. Осим тога, председника министарског савета и министре именовао је и разрешавао краљ. Како је краљ у вршењу својих функција, односно своје власти био неодговоран (73) то су за све акте краљевске власти одговарали министри, односно министарски савет. Тако је влада била политички одговорна краљу док он, са своје стране, није никоме одговарао.

Имајући у виду ограничења аутономије и буџетског права Народног представништва, као и непостојање политичке одговорности владе том Представништву, можемо рећи да октроисани устав спроводи *систем ограниченог парламентаризма* (74).

Септембарски устав је утврђивао *централистичко уређење државе*. Државна управа вршила се преко низа управних органа, хијерархијски организованих и потчињених појединим министрима који су били непосредно одговорни краљу (75). Утврђујући централистичко уређење Устав је предвидео постојање самоуправних органа у бановинама и оп-

(70) Л. Костић, *Коментар Устава*, 251.

(71) Видети и: Р. Бисаловић, *Продужење важности буџета указом*, „Полисија”, 21—22/1937, 1022—1027.

(72) Ф. Чулиновић, *Државноправни развитак Југославије*, 200.

(73) Чл. 34. и 35. Устава; Л. Костић, *Коментар Устава*, 103—106.

(74) М. Владисављевић у свом раду под насловом *Парламентаризам по одредбама Устава* („Архив за правне и друштвене науке”, 4/1936, 312—333) — у коме говори и о врстама парламентаризма — износи гледиште да је у Краљевини Југославије постојала „једна врста монархијског парламентаризма”. Посредна одговорност владе Народног представништву састојала се у томе што би краљ на крају ипак морао да уклони владу са којом Народно представништво неће уопште да сарађује. Зато он сматра да се ту ради о посебној врсти монархијског парламентаризма јер је „политичка одговорност министара пред парламентом препуштена арбитражној оцени Круне...”

(75) Видети чл. 27, 34. и 77. Устава.

штинама. По њему, држава је била подељена на бановине, срезове и општине али приликом утврђивања бановинских граница творци Устава нису водили рачуна о ранијим историјским целинама како бановине не би имале историјски тј. национални карактер. И по Уставу, као и по Закону о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3. X 1929, држава је била подељена на девет бановина (76). Како Устав својим одредбама није одређивао само број бановина, већ и њихова седишта и границе, то није постојала могућност њихове промене без измене Устава. У бановинама су постојали — поред државних управних органа и самоуправни органи (бановинско веће и бановински одбор) али су и они били потчињени бану као представнику врховне власти (тј. владе) и шефу опште државне управе у бановини. Државни органи вршили су по Уставу и правну и политичку контролу над радом самоуправних тела у бановини. Иако је Устав својим одредбама предвиђао постојање самоуправних органа у бановинама, ипак није био донет закон којим би ове одредбе биле спроведене у живот па тако није била уведена ни самоуправа у бановинама (77). За разлику од срезова, у којима су постојали само државни управни органи, општине су имале бити организоване на челу самоуправе (78). На основу уставних одредаба државна власт је имала право надзора и над самоуправним органима општине и овај надзор је обухватао контролу законитости и целисходности рада и поступака ових органа (79).

Врхови шестојануарске диктатуре негирали су, као што смо констатовали, постојање посебних нација у Југославији и прихватили идеју „интегралног југословенског националног унитаризма“. То је дошло до изражаја и у промени назива државе која се од доношења Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3. X 1929. звала Краљевина Југославија. Да је Септембарски устав прихватио тезу о *националном унитаризму односно интегралном југословенству* произлазило је из низа његових одредаба. Тако се нпр. у чл. 29. ст. 1. каже да је „Краљ“ . . . заточник народног јединства и државне целине“ а текстом заклетве утврђене чл. 29. Устава краљ се обавезивао да ће „чувати изнад свега јединство народа, независност државе и целину државне области“. Прихватање тезе о националном унитаризму, односно интегралном југословенству требало је, несумњиво, да оправда спровођење централистичког уређења државе. Негирање постојања посебних нација у Југославији и проглашавање југословенства званичном идеологијом имало је за последицу заостравање националног питања у земљи.

Карактеристику Септембарског устава представљала је и могућност привременог фактичког суспендовања уставних и законских пропи-

(76) Према чл. 83. Устава држава је подељена на следеће бановине: Дравску, Савску, Врбаску, Приморску, Дринску, Зетску, Дунавску, Моравску и Варларску, чија седишта су се налазила у Љубљани, Загребу, Бања Луци, Сплиту, Сарајеву, на Цетињу, у Новом Саду, Нишу и Скопљу.

(77) На основу чл. 118. прелазних наређења Устава остали су и даље на снази Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3. X 1929. (са изменама и допунама) и Закон о банској управи од 7. XI 1929. („Службене новине“, бр. 261-III од 7. XI 1929, 1951) по коме је у свакој бановини постојало бановинско веће али не као самоуправни већ саветодавни орган чије чланове је постављао и смењивао министар унутрашњих послова. До промена у административно-територијалној подели земље дошло је тек 1939. године када је у њеном оквиру образована нова област — Бановина Хрватска („Службене новине“, бр. 194-A-LXVIII од 26. VIII 1939, 1197).

(78) Закон о општинама донет је 14. III 1933 („Службене новине“, бр. 85-XXVI од 15. IV 1933, 493).

(79) О локалној управи и самоуправи по октроисаном уставу, видети: чл. 82-97. Устава; Л. Костић, *Коментар устава*, 209—233; Д. Јевтић, *op. cit.*, 75-78.

са. Према члану 116. Устава „у случају рата, мобилизације, нереда и побуне који би довели у питање јавни поредак и сигурност државе или кад су до те мере уопште угрожени јавни интереси, Краљ може, у том изузетном случају, указом наредити да се привремено предузму све изванредне, неопходно потребне мере у целој Краљевини или у једном њеном делу независно од уставних и законских прописа. Све изузетно предузете мере поднеће се накнадно Народном представништву на сагласност”. Овај члан Устава давао је краљу (и сваком вршиоцу краљевске власти), у одређеним случајевима, изузетну власт која је имала за циљ отклањање опасности по јавни поредак и сигурност државе односно заштиту постојећег друштвеног и државног поретка. Да ли су јавни поредак и сигурност државе доведени у опасност или су „до те мере угрожени јавни интереси” оцењивао је краљ. На основу ове одредбе он је могао, по слободном нахођењу, обуставити важност свим оним уставним прописима чију суспензију је сматрао неопходном а исто тако и наређивати све оне мере које би по његовој оцени биле потребне ради очувања постојећег поретка. Те мере, иако у суштини противне уставним и законским прописима, не би то биле јер их је Устав изричито допуштао. Обуставом важења уставних прописа и предузимањем изванредних мера краљ стварно постаје једини законодавни фактор са правом доношења тзв. уредаба по нужди (80).

ЗАКЉУЧАК

Видовдански устав изгласала је Уставотворна скупштина а потврдио престолонаследник-регент. Приликом доношења Устава од 3. септембра 1931 није, међутим, учествовало и Народно представништво па он представља једностранни акт монарха. Према томе, с обзиром на начин доношења, Видовдански устав је припадао *категорији уставних пактова* док је Септембарски устав био *октроисан*. Како је Видовдански устав настао сарадњом монарха и Уставотворне скупштине а Устав од 3. IX 1931. припадао категорији октроисаних устава то ни уставно уређење старе Југославије није било засновано на начелу народне суверености.

Између Видовданског и октроисаног устава нису постојале никакве разлике у погледу њихове систематике. И први и други устав регулисали су, појединим својим одељцима, иста уставна питања.

С обзиром на то да се измене Видовданског и Септембарског устава нису могле вршити начином предвиђеним за доношење или измену закона већ по специјалном поступку и посебним кворумом чланова Народне скупштине односно Народног представништва то су оба устава, по својој формалноправној моћи, *припадала категорији кругих устава*.

Гарантујући неприкосновеност приватне својине и слободу рада и уговарања у привредним односима и Видовдански устав и Устав од 3. IX 1931. године правно су *санкционисали капиталистички друштвено-економски систем* у старој Југославији.

(80) Сл. Јовановић, *Члан 116 Устава*, „Споменица Мауровићу”, Књ. I Београд, 1934, 161—165; Л. Костић, *Коментар Устава*, 289—292; Исти, *Чл. 116. Устава и његова примена*, прештампано из „Правне мисли”, часописа за право и социологију, Београд, 1940; Т. Купеј, *Kraljevska oblast in njen obseg po Ustavu Kraljevine Jugoslavije z dne 3. IX 1931*, Љубљана, 1935, стр. 47; Д. Јевтић, *op. cit.*, 79—82.

И Видовдански и октроисани устав гарантују права грађана само у *границама закона* остављајући на тај начин законодавцу могућност да прокламована права и слободе не само ограничи већ их и укине. Поређењем одредаба о правима грађана у Видовданском и октроисаном уставу види се да су оне у овом другом *краће и мање одређене*. На крају треба констатовати да одредбе Устава од 3. IX 1931. садрже, са једне стране, *још мање гаранција* прокламованим уставним правима а са друге, *много више различитих ограничења* тих права.

Видовдански устав иако прокламује начело поделе власти, *стварно спроводи начело јединства власти*, при чему су све њене функције биле концентрисане у рукама монарха. И Септембарски устав је прокламовао начело поделе власти али је *стварно постојала једна државна власт* чије су функције биле концентрисане у краљевим рукама па је на тај начин био спроведен принцип јединства власти.

Како је краљ у области законодавства и управе имао по Видовданском и октроисаном уставу низ функција које није само формално већ и стварно обављао произлази да је стара Југославија и по првом и по другом уставу била *права монархија* иако је поред монарха постојало и Народно представништво као врховни орган власти. Спровођењем система монархије владе била је искључена примена начела народне суверености.

Једна од основних разлика између Видовданског и октроисаног устава састојала се у томе што је Устав од 3. IX 1931. увео дводомни систем Народног представништва које се састојало од Сената и Народне скупштине. Октроисани устав, с извесним изузецима, спроводи начело равноправности оба тела Народног представништва. Увођење установе Сената имало је несумњиво, за циљ јачање краљеве власти. Ако се усвоји гледиште да парламентаризам захтева не само постојање народног представништва већ и његову аутономију као и да он зависи од обима буџетског права тог представништва и постојање владе парламентарне већине, односно политичке одговорности владе народном представништву може се рећи да *Видовдански устав својим одредбама санкционише систем ограниченог парламентаризма*. Не само аутономија већ је и буџетско право Народне скупштине било по том Уставу у извесној мери ограничено јер је у случају распуштања Скупштине краљ могао указом продужити стари буџет за четири месеца. Видовдански устав је предвиђао постојање политичке одговорности владе Скупштини односно Скупштина је могла изразити неповерење влади и на тај начин је присилити да поднесе оставку. Међутим, у току уставног развоја Краљевине СХС владе су стварно зависиле од краља а не од Народне скупштине. Како аутономија тако је и буџетско право Народног представништва по Септембарском уставу било „у знатној мери ограничено”. По овом Уставу краљ је могао указом продужити стари буџет за читаву једну годину па је Скупштина могла присилити једну владу на повлачење тек онда када се стари буџет не би могао више продужавати указом. Септембарски устав није предвиђао политичку одговорност владе Народног представништва. Из свега до сада реченог *може се закључити да и октроисани устав спроводи систем ограниченог парламентаризма*.

Видовдански устав прихватио је — као Прводецембарски акти — тезу о тројеном односно троплеменом народу. Прихватање става по

коме је Краљевина СХС национално хомогена држава дошло је до изражаја и у санкционисању унитарног уређења државе. Утврђујући такво уређење државе Устав је предвидео постојање обласне, среске и општинске самоуправе. Та самоуправа успостављена Уставом представљала је типичну буржоаску локалну самоуправу. Септембарски устав утврђује *централистичко уређење државе*. Организацију апарата власти по том уставу карактерише потчињеност свих државних органа монарху па је, према томе, Устав стварно санкционисао, иако не отворено, апсолутистички режим у Краљевини Југославији. Његове одредбе о бановинској самоуправи нису спроведене у живот тј. нису до краја постојања Краљевине Југославије произвеле ма каква материјално-правна дејства.

Из низа прописа Септембарског устава посредно је произлазило да он *прихвата тезу о националном унитаризму одн. интегралном југословенству*. Прихватање тезе о националном унитаризму, односно интегралном југословенству требало је, несумњиво, да оправда спровођење централистичког уређења државе. Негирање постојања посебних нација у Југославији имало је за последицу заоштравање националног питања у земљи а начин спровођења идеје „државног и националног јединства” односно „интегралног југословенства” изазвало је јачање отпора режиму на националној основи и јачање захтева за ревизијом државног уређења.

И Видовдански и Септембарски устав дозвољавали су могућност привремене фактичке обуставе тј. суспендовања уставних и законских прописа. Међутим, за разлику од Видовданског устава, Устав од 3. IX 1931. је право обуставе уставних одредаба у одређеним случајевима дао не законодавној већ извршној власти односно краљу као њеном шефу не одређујући истовремено и одредбе које се могу суспендовати.

Dr. Dragoš Jevtić,
Associate Professor of the Faculty of Law in Belgrade

ST. VITUS' DAY CONSTITUTION AND THE OCTROYED CONSTITUTION OF SEPTEMBER THE 3rd, 1931

— Similarities and Differences —

Summary

The St. Vitus' Day Constitution belongs to the category of constitutional pacts, while the September 3rd, 1931 one has been octroyed. Between these two constitutions there are no differences at all in terms of their system, while in terms of formal-legal power, they belong to the category of the hard constitutions. Both these instruments have provided legal framework of the capitalist socio-economic system in the pre-war Yugoslavia; they have guaranteed the rights of citizens only withing the limits of the law and they have provided for, in practice, the principle of unity of power, while all functions of power have been concentrated in the hands of the monarch. Both according the first and the second constitution, the old Yugoslavia has been a genuine monarchy, although together with the monarch there was also the Representative House, as the supreme body of power.

One of the basic differences between the St. Vitus' Day Constitution and the Constitution of September the 3rd, 1931 reflects the fact that the latter Constitution has introduced the bicameral system of the House of Represen-

tatives. Both these constitutions, however, maintain the system of limited parliamentarism and sanction the unitary state order. The St. Vitus' Day Constitution accepts the thesis of the there-name, namely three-tribe people, while the whole series of provisions of the Octroyed Constitution in an indirect way adopts the thesis of national unitarianism, namely integral Yugoslav nationality.

Dr Dragoš Jevtić,
professeur à la Faculté de droit à Belgrade

LA CONSTITUTION DE VIDOVDAN ET LA CONSTITUTION OCTROYEE DU 3 SEPTEMBRE 1931

— Les ressemblances et les différences —

Résumé

La Constitution de Vidovdan appartenait à la catégorie de pactes constitutionnels tandis que la Constitution du 3 septembre 1931 a été octroyée. Il n'y avait aucune différence quant à la systématique entre la Constitution de Vidovdan et la constitution octroyée et du point de vue de leur puissance juridique formelle, elles appartenaient à la catégorie de constitutions rigides. Les deux constitutions sanctionnaient juridiquement le système socio-économique capitaliste dans la Yougoslavie d'avant-guerre, garantissaient les droits des citoyens, mais uniquement dans les limites de la loi et elles effectuaient, en réalité, le principe de l'unité du pouvoir alors que toutes les fonctions étaient concentrées en mains du monarque. En vertu deux constitutions, l'a Yougoslavie d'avant-guerre était une vraie monarchie quoiqu'il existait aussi, outre le monarque, la Représentation populaire en tant qu'organe suprême du pouvoir. Une des différences fondamentales entre la Constitution de Vidovdan et la constitution octroyée consistait en ce que la Constitution du 3 septembre 1931 a introduit le système bicaméral de la Représentation populaire. La Constitution de Vidovdan, de même que la constitution octroyée, effectuait le système de parlementarisme limité et sanctionnait l'organisation unitaire de l'Etat. La Constitution de Vidovdan a adopté la thèse du peuple de trois noms, à savoir de trois tribus, tandis qu'il résultait de toute une série de règles de la constitution octroyée que celle-ci adoptait la thèse de l'unitarisme national, c'est-à-dire du yougoslavisme intégral.