

УДК 342.53(497.1)''1920''

CERIF: H300

DOI: 10.5937/AnaliPFB1903034S

Др Мирјана Стефановски\*

## ПРАВО ДИСОЛУЦИЈЕ У НАЦРТУ УСТАВА КОМИСИЈЕ ЈУГОСЛОВЕНСКИХ ПРОФЕСОРА ИЗ 1920. ГОДИНЕ

*У раду се разматрају теоријска становишта која су определила нормативно уређење права дисолуције у уставном нацрту владине комисије из 1920. године. Имајући на уму искуства парламентарне праксе у следу спорних употреба краљевских прерогатива, комисија је у првој уставној одредби формулисала прокламацију парламентаризма као општег интерпретативног начела, чији је смисао био да утврди везаност аката круне конвенцијама парламентарног режима и тако највећма сузи подручје дискреционог поступања. Улога краља у парламентарној монархији конципирана је у складу са поставкама теорије о парламентарној влади као систему уставне равнотеже власти. Круна је схваћена као модераторна власт, која је позвана да оцењује оправданост владиних дисолуција када треба остварити хармонију између парламента и министарства и обезбедити стабилну владу, али и као ванредни, неутрални ауторитет, који се као противтежа искључивој партијској владавини може противставити свемоћи парламента и апелом на народ са изборном владом из мањине интервенисати зарад успостављања сагласја политичког лика парламента и расположења бирачког тела.*

Кључне речи: *Распуштање парламента. – Краљевске прерогативе. – Парламентарна влада. – Видовдански устав. – Слободан Јовановић.*

У декларацији којом је кабинет Стојана Протића 5. марта 1920. године парламенту представио програм нове владе, израда нацрта устава и изборног закона за сазив уставотворне скупштине били су истакнути као најпречи задаци, који се свакако морају обавити пре распуштања привременог народног представништва, да би садејством представничког тела и парламентарном контролом владе били очува-

---

\* Ауторка је редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, stefanovski@ius.bg.ac.rs.

ни темељни принципи уставности.<sup>1</sup> На челу коалиционог кабинета насталог на основу споразума радикала са парламентарним групама окупљеним у Народном и Југословенском клубу, за које се држало да у уставном питању репрезентују становишта Хрвата и Словенаца (Matković 1963, 42–44; Gligorijević 1970, 128, 133–134), Протић је за себе задржао и портфељ министра за конституанту, сматрајући најважнијим делом владе припрему текста уставног пројекта који би, спрам све изразитијих националних подела поводом конституционалног дефинисања облика државног уређења и правног статуса покрајина, могао прво у влади, а онда и у уставотворној скупштини, бити примљен као компромисно решење (Popović 1988, 32, 91–92, 94–96).

За израду нацрта устава била је образована стручна комисија у коју су, као најбољи znalци уставног права, ушли професори са три југословенска универзитета: Слободан Јовановић, Коста Кумануди и Лазар Марковић са београдског Правног факултета, Ладислав Полић са катедре за јавно право Свеучилишта у Загребу и Богумил Вошњак, професор државног права у Љубљани. Обележавајући њен задатак као експертску припрему уставног текста који ће он потом оценити с политичког становишта и употребити као основу за израду владиног предлога устава, Протић је уставној комисији дао и опште упутство да се приликом нормативног уобличавања битних института угледа особито на решења белгијског Устава, познатог као узорни модел либералне уставности.<sup>2</sup> Комисија се определила да за основу узме српски Устав од 1903. године, налазећи да је он „у главноме израђен према белгијском уставу“, који је била упућена да следи као образац. У пратећем извештају наведено је и да се комисија нарочито старала да новим редакцијама измени оне чланове за које се у уставној пракси показало „да дају повода контроверсама“, али такође и она одређења која по оцени теоријске критике нису сагласна „захтевима савремене правне науке“ или која према доктринарним премисама више „не одговарају начелима савремене демократије“.<sup>3</sup> Чланови комисије истицали су потом у јавности да су у изради нацрта устава суделовали искључиво као стручњаци, који су радили један заправо правнотехнички посао према добијеним општим смерницама и да су се зато доследно уздржавали да приликом креирања уставних решења уграђују властите погледе и назоре (Polić 1921a, 6; Marcovitch 1924, 20), но та се резерва поглавито односила на уставну

<sup>1</sup> Стенографске белешке Привременог народног представништва Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца (у даљем тексту: ПНП), 1919/1920, IV, 275–276.

<sup>2</sup> Нацрт устава по предлогу Стојана М. Протића, дефинитивни текст, после дискусије са комисијом, са додатком: Нацрт устава израђен од уставне комисије, Београд 1920, VI.

<sup>3</sup> Извештај уставне комисије од 14. априла 1920. године – *ibid.*, 65–67.

концепцију покрајинског уређења.<sup>4</sup> Уносећи, међутим, као темељне критеријуме и вредносна мерила не само поставке уставне теорије него и постулате политичке доктрине, она схватања која су заступали као теоретичари уставног права, у погледу прерогатива круне и институционалног оквира парламентарне владе чланови комисије су уставном тексту уједно дали и самосвојни ауторски израз.

У прокламацији регента Александра о државном уједињењу 1. децембра 1918. била је свечано исказана владаочева посвећеност начелима парламентарне владавине, којима ће у вршењу краљевске власти „остати увек веран“.<sup>5</sup> Али се владалачка амбиција да остварује одлучан утицај на политику владе јасно испољила већ у првој години парламентарне праксе, у поступању које је недвосмислено значило закорачивање изван оквира оне деликатне улоге монарха у парламентарном систему, коју је знаменити писац о конвенцијама парламентаризма Валтер Беџхот дефинисао чувеном формулом о правима круне да буде консултована, да охрабрује и да опомиње (Bagehot 1896, 75). Тако је у децембру 1918. године регент Александар одбио да потпише указ о именовању министара који му је службено, као председник одговорне владе, на основу споразума свих политичких странака о концентрационом кабинету поднео Никола Пашић. Суревњив на велики Пашићев углед и из бојазни да ће тако искусан први министар умети да спута и отклони утицај двора, регент је изазвао Пашићеву оставку, ултимативно инсистирајући на ставу да не може бити на челу владе личност која не ужива поверење и другог уставног чиниоца, круне. И док је тај самовољни поступак начинио поразан утисак у кругу страначких првака и у узбуни и констернацији био назван „државним ударом“ (Pribićević 1990, 91–92), до разрешења министарске кризе дошло је Протићевим прихватањем мандата за састав владе (видети Krizman 1967, 272–281; Станковић 1985, 224–229). А управо је Протић, који је словио за политичара највећма приврженог узорном парламентарном реду, пишући раније о важности конвенција парламентарне владе, разлагао да је краљ дужан да прими састав кабинета који предложи вођа већине и да највише што може јесте да изрази противљење избору неке личности за министра и то превасходно из разлога приватне природе, а не због политичког неслагања (Протић 1911, 28–29). Сада је пак, правдајући своје пристајање вишим државним интересом, примањем мандата заклонио министарском одговорношћу и тако груби утицај владоца

<sup>4</sup> Изјава Ладислава Полића у уставној комисији – АН, RO Šurmin, кут. 4; Стенографске белешке. Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, I–IV, Београд 1921 (у даљем тексту: УО), 9. 2. 1921 (Л. Марковић), 59.

<sup>5</sup> *Građa o stvaranju jugoslovenske države (1. I – 20. XII 1918)*, priredili Dragoslav Janković i Bogdan Krizman, Beograd 1964, 674–676.

који се испољио у пренебрегавању коалиционог споразума о саставу владе, уклањању неспорног шефа већинске странке и задирању у унутрашње партијске односе.

Стојан Протић је потом и сам могао искусити да се у поимању регента Александра улога круне у монархијском парламентаризму никако не своди на увек пасивно држање владаоца, чије су све уставне прерогативе пренесене на одговорне министре. Противан систематском сужавању аутономног делокруга покрајинских влада, које је као министар унутрашњих послова спроводио Светозар Прибићевић, дошавши с њим и у лични сукоб и пошто је на седници владе Прибићевић одбио да на захтев председника министарског савета демисионира, Протић је 1. августа 1919. године предао мотивисану оставку читавог кабинета, да би онда по савету председника парламента регент поверио мандат за састав нове владе вођи Демократске странке Љуби Давидовићу (видети Gligorijević 1970, 84–86, 97–98, 107–109; Engelsfeld 1989, 128–129). Сматрајући да конвенције парламентарног режима налажу монарху да у погледу солуција за разрешење министарске кризе следи савет председника владе, Протић је пак, како ће доцније тумачити Лазар Марковић, држао да сагласно мотивацији оставке, према парламентарном реду има право да очекује да добије мандат за реконструкцију кабинета, ако би се о Прибићевићевом положају споразумео са првацима демократа, или за образовање нове коалиционе владе, чија би судбина зависила од добијања поверења парламента (Marković 1991, 96–97). Гласање о владиној декларацији у привременом народном представништву показало је да Давидовићев кабинет има подршку тек незнатне већине и после непуних месец дана влада је поднела оставку, принуђена да демисионира због оскудице кворума за парламентарни рад услед опструкције којој је као крајњем, али и умногоме спорном средству политичке борбе прибегла опозиција. Пошто се у узастопним покушајима с поверавањем мандата за састав владе представницима опозиционих политичких група, па и самом председнику парламента, није могао образовати кабинет који би уживао потпору јасне парламентарне већине, регент је Давидовићу поново поверио владу уз овлашћење да, ако не буде остварила парламентарну сарадњу, може да распусти привремено народно представништво и распише изборе (видети Engelsfeld 1989, 154–158, 162–164, 166–167; Gligorijević 1979, 48–53). С другом Давидовићевом владом био је већ начињен искорак изван парламентаризма. Нова влада није се уопште представила парламенту нити је покушала да на програмској декларацији гласањем о поверењу у скупштини разреши питање опстанка на власти. Избегавање владе да се подвргне вотуму народног представништва прво простим несазивањем његових седница више од два месеца, а онда и указним одлагањем парламента, представљало је

најгрубље изигравање парламентарности и заправо поништавање темељних начела парламентарне контроле владе и министарске одговорности. Отуда се у погледу саображености конвенцијама парламентарне владе не може дати једнозначна оцена поступка регента Александра, када је потом Давидовићевој влади одбио да потпише указ о распуштању привременог народног представништва и изборима за велику народну скупштину (конституанту),<sup>6</sup> да би после Давидовићеве оставке нову владу образовао Стојан Протић.

Имајући свакако на уму искуства парламентарне праксе у следу спорних употреба краљевских прерогатива, уставна комисија унела је у нацрт устава и једну крупну новину – свечану прокламацију парламентаризма као уставног начела. Изричито нормирање принципа политичке одговорности владе као уставне дужности министара да поднесу оставку када им је у парламенту изгласано неповерење било је први пут нормативно формулисано у Вајмарском уставу из 1919,<sup>7</sup> а онда и у новим уставима младих европских република, аустријском и чехословачком из 1920. године (Mirkinе-Guetzévitch 1936, 14). Југословенска уставна комисија, пак, определила се за конзервативнији, већма класичан приступ и приликом нормирања института политичке министарске одговорности следила је решење француског уставотворца из 1875. године о солидарној одговорности министара пред домовима за општу политику владе,<sup>8</sup> употпуњено правом председника владе да предлаже круни чланове кабинета у складу са енглеском конвенцијом о положају првог министра (видети Vagehot 1896, 12, 70–71; Lowell 1920, 35–36). Принцип колективне одговорности министара уграђен је у уставни текст изричитим прописом да влада мора уживати поверење народног представништва, а начело солидарности владе утврђено је одредбама да краљ именује председника министарског савета, док се остали министри постављају на његов предлог.<sup>9</sup>

Комисија југословенских професора такође се није повела за маниром декларативног истицања начела народне суверености у првим одредбама поратних устава (видети Mirkinе-Guetzévitch 1936, 13), али је тај постулат демократске уставности нагласила у одређењу члана 36, да све државне власти проистичу из народа и врше се по одред-

<sup>6</sup> Записник седнице Министарског савета од 14. фебруара 1920 (објављен у: *Zapisnici sednica Davidovićeve dve vlade od avgusta 1919. do februara 1920*, pr. Bogumil Hrabak, *Arhivski vjesnik*, XIII, 1970, 92).

<sup>7</sup> *La Constitution de Weimar du 11 août 1919*, art. 54 – *Les constitutions modernes* par F. R. Darestе et P. Darestе, *Europe I*, Paris 1928, 71.

<sup>8</sup> *Loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des Pouvoirs publics*, art. 6 – *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789* par L. Duguit et H. Monnier, Paris 1915, 320.

<sup>9</sup> Нацрт устава уставне комисије, члан 124.

бама устава. На другој страни, прокламацијом парламентаризма као темељног уставног начела у првој одредби нацрта устава начинила је значајан искорак, занимљив и у погледу теоријског тумачења правне вредности саме уставне прокламације парламентарног режима. Преузета у свим потоњим прерадама владиног предлога устава, у уводним декларацијама уставних нацрта Стојана Протића и влада Миленка Веснића и Николе Пашића, та важна новина остала је незапажена у расправама у уставном одбору и у пленуму Уставотворне скупштине, потиснута у други план и у начелној дебати о монархијској форми владавине и у специјалном претресу о редакцији одредбе, усредсређеном поглавито на спорно питање изостављања југословенског имена из назива државе. Једино је Богумил Вошњак, који је као члан прве владине стручне комисије могао дати и своје ауторско тумачење, истакао да се формулом парламентарна монархија у уставној дефиницији државе изражава концепт потпуног поклапања династијског осећаја са грађанским слободама у идејном споју у којем је личност монарха схваћена као репрезентативни симбол, а краљевска власт, попут овлашћења свих јавних функционера, конципирана као вршење једне јавне службе у правној држави.<sup>10</sup>

Међу члановима уставне комисије Ладислав Полић се издвојио начелним оспоравањем решења да се нарочитом уставном одредбом у форми свечане прокламације парламентарне монархије начела парламентарног режима реципирају као саставни део устава. Теоријски скрупули, казује нам о ставу уставне комисије, узмакли су пред страховањем од личног режима које је превладало стручне обзире и навело да се то питање превасходно просуђује са политичког становишта. Полић је, међутим, држао да ни политички није умесно на тај начин грубо изрећи да су сва уставна права круне заправо илузорна, а уједно је и излишно, јер су битна обележја парламентарне владе јасно формулисана уставним одређењима о именовању министара на предлог председника владе и солидарној политичкој одговорности кабинета пред парламентом. Но, тежиште његове критике било је у истицању теоријске аргументације првенствено о мањкавости решења које са аспекта правне логике, елементарног критеријума писаног устава, у сам уставни текст уноси очигледно противуречје, нормирајући извесне одредбе и у исти мах их проглашавајући неуставним ако се косе са некодификованим начелима парламентаризма. Тако је неки акт круне, извршен тачно према уставном пропису, ипак неуставан по том истом уставу уколико није и строго парламентаран. Нагласио је још да је то решење већма спорно и зато што се оцена уставности неког акта опредељује једним мерилом које је по себи многоме неодређено. Јер не само да су начела парламентарне владе по својој природи врло еластична и променљива, него су и

<sup>10</sup> УО, 18. 2. 1921 (Б. Вошњак), 7.

битно различита зависно од усвојеног типа парламентаризма, односно разнородних облика парламентарне владе у појединим европским земљама. Будући примарно одређен конвенцијама, уставном етиком и парламентарном праксом, парламентарни режим је појам који се може различито схватити и у појединостима чак опречно интерпретирати. Утолико је и посве неупутно уносити у уставни текст тако флуидан појам према којем се има просуђивати о уставности конкретних аката у домену уставних овлашћења краља. Опомињући и на недавну појаву чиновничке владе или владе стручњака у Чехословачкој под уставом грађеним за парламентарну владавину, Полић је такође истакао да никако не треба пренебрегнути значајну околност да парламентаризам зависи и од многих фактичких претпоставки, међу којима је од особите важности постојање солидне већине или опозиције која би била подобна да преузме владу (Polić 1921a, 10–12).

Док је Ладислав Полић свој критички осврт објавио у стручном часопису док је још трајала расправа у Уставотворној скупштини, Лазар Марковић је о правној вредности прокламације парламентаризма у члану I Видовданског устава писао када су уставна решења увелико била ствар прошлости. За разлику од Полића, Марковић је одређење о парламентарној монархији сматрао изузетно значајним и вредним, никако само декларативним састојком устава, а како је био истакнути првак Радикалне странке, страначки експерт за уставна питања и главни заступник владиног предлога устава у расправама у уставном одбору и у скупштинској дебати, његово нам гледиште аутентично казује о побудама уставотворца. Уставну прокламацију парламентарне владавине он објашњава идејом да се поуздано и недвосмислено утврди везаност аката круне конвенцијама парламентарног режима. Према промишљеној замисли писача зато је у уставни текст и био унет изричито пропис, чији је смисао био да нормативно апострофира дужност краља да сва уставна овлашћења врши у складу са парламентарним конвенцијама и да као противустанован квалификује сваки његов акт противан тим обичајима, којима је као неписаним нормама парламентарног права тако утврђена пуна правна обавезност. На тај начин је подручје дискреционог поступања круне као уставног чиниоца највећма сужено, сведено само на изузетне, спорне случајеве, у којима не би било ни изричитог писаног уставног прописа нити утврђеног правила обичајног права. С обзиром на неизграђеност парламентарних конвенција у нас и на неустаљену парламентарну праксу, то уставно омеђавање сфере слободне оцене у вршењу краљевских овлашћења, према Марковићевом схватању, такође подразумева да се конвенције енглеског парламентаризма као образац изворних правила парламентарног режима имају сматрати реципираним нормама југословенског парламентар-

ног права. Енглеске парламентарне конвенције тако би представљале основна интерпретативна начела која би и изворно и умногоме примарно одређивала уставна права круне приликом избора личности мандатара за састав владе, именовања министара, доношења указа о распуштању скупштине или давања законодавне санкције (Marković 1991, 14, 19–21, 34–35, 70–71, 78–79, 137, 170–171).

Свечану прокламацију парламентаризма у првој одредби Устава и Слободан Јовановић је објашњавао идејом да се принцип парламентарне владавине угради као једно од основних уставних начела. Али је већ у свом уџбенику уставног права из 1924. године особито истакао ограниченост правне вредности члана 1 Видовданског устава у погледу његовог домашаја као општег интерпретативног начела, разлажући да се посебни уставни прописи могу тумачити сагласно правилима парламентарног режима само онда када уставотворац у конкретној уставној одредби није предвидео одступање од тих правила или њихово ублажавање или ограничавање. При томе се Јовановићево тумачење исказује врло рестриктивним нарочито у оцени питања допуштености поновног распуштања скупштине.

У нормативном уређењу права дисолуције у Видовданском уставу било је усвојено решење које се, према белгијском обрасцу,<sup>11</sup> сматрало класичним за парламентарне монархије, са нешто дужим роковима за одржавање избора и сазив парламента најдаље за четири месеца од дана распуштања, али такође и са изричитом формулацијом уставне обавезе да указ о распуштању скупштине мора бити снабдевен премапотписом свих министара.<sup>12</sup> Приликом усвајања белгијског Устава из 1831. године, у уставној расправи био је разматран и предлог да се право дисолуције ограничи забраном поновног распуштања у току првог сазива парламента изабраног на ванредним изборима. Тај предлог био је, међутим, одбачен са образложењем да је дисолуција неопходно уставно средство за васпостављање равнотеже власти ако би она била нарушена, јер је равнотежа власти услов очувања не само уставне расподеле моћи него и политичких слобода народа (Matter 1898, 219). Недопуштеност распуштања парламента независно од мотивације током читавог једног сазива, одстрањујући противтежу политичкој одговорности владе, свакако би представљала битан поремећај механизма уставне равнотеже, суштинске за парламентарни режим. С друге стране, као признато начело конституционализма био је утврђен став да се узастопно распуштање парламента из истог разлога има сматрати апсолутно недопуштеним и у томе су класици уставне теорије били сагласни. Дајси је тако писао да право

<sup>11</sup> Constitution de la royame de Belgique du 1831, art. 71 – *Les constitutions modernes* par F. R. Dareste et P. Dareste, tome I, Paris 1910, 85.

<sup>12</sup> Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Нови Сад 1921, чл. 52.



дисолуције у својој суштини представља право апела на народ, те да у том смислу треба схватити и све уставне конвенције које, на овај или онај начин, увек имају циљ да се успостави склад између политичког лика парламента и расположења бирача, обезбеђујући свагда крајњу супрематију изборног тела као истинског политичког суверена. Повиновање израженој вољи нације зато је најпреча дужност, која је уједно и заповест кодекса политичке моралности и строга уставна обавеза и без изузетка везује све власти (Dicey 1982, 290–291, 304). Према Есмену, попут других битних састојака парламентарне владе, и право распуштања парламента измиче прецизном законском нормирању, али је у самој логици вршења апела на народ да не може уследити нова дисолуција након што је суд бирачког тела поводом неког уставног сукоба који је раније начињен изборним питањем једном већ изречен (Esmein 1914, 157–158). У оцени недопуштености узастопне дисолуције врло одлучан је био и Леон Диги. Изнети сукоб између власти пред бирачко тело путем распуштања скупштине значи подвргнути се једном суду без призива. Смисао права дисолуције јесте у разрешењу уставног сукоба и оно се никако не сме извргнути у поништавање изборне воље. Отуда би поновно распуштање новоизабране скупштине на питању о којем је већ био исказан суд народа било директно управљено против самог бирачког тела и по томе несумњиво и очигледно противуставно (Duguit 1924, 573,577).

И Слободан Јовановић је начелно, схватајући такође право дисолуције као право апела на народ, истицао да оно уједно „садржи у себи дужност покорити се народној вољи када она буде изражена“. Поновно распуштање скупштине значило би употребу апела на народ као средства да се народу „наметне“ воља. Али је, неочекивано, у приказу права дисолуције према Видовданском уставу стао на становиште да је за тумачење конкретне одредбе одлучно утврдити каква је била воља уставотворца. Нашао је да већ сама околност да у уставном одбору није био прихваћен предлог да се изричито пропише да се распуштање скупштине може вршити само једном на истом питању указује на то да је Уставотворна скупштина управо хтела да право дисолуције буде неограничено и да се зато узастопна распуштања имају сматрати допуштеним под условом да се тиме не ствара ванбуџетско стање (Јовановић 1924, 57, 157–158). Разлог, пак, који Јовановић наводи да је определио уставни одбор да не прихвати тај предлог – да акти распуштања нису мотивисани и да се не може знати због којег се питања скупштина распушта – заправо не казује ништа извесно о вољи уставотворца и не може се тумачити као израз намере да се учини највећма груба повреда битног начела парламентаризма тако што би се поновно распуштање парламента определило као сагласно уставу. Да укази о распуштању парламента

по правилу не садрже мотивацију, било је, наиме, у упоредном праву устаљено решење, утврђено такође и у српској парламентарној традицији, па је и у нацрту устава стручне комисије у чијој је изради Јовановић суделовао одредба о праву дисолуције била формулисана без условљавања или ограничавања мотивацијом. У односу на нормативну редакцију члана 52 Видовданског устава она се разликује у томе што је прописан краћи рок за сазив парламента најдаље за три месеца и формулисана обавеза да акт распуштања мора бити прочитан на заседању народног представништва.<sup>13</sup> Изричито уставно нормирање забране поновног распуштања парламента из истог разлога било је новина унета у текст Вајмарског устава<sup>14</sup> као предохрана злоупотребама председничке дисолуције у младом републиканском парламентаризму без изграђених конвенција и устаљених навика парламентарне владавине. Јер још је живо и упечатљиво било сећање на драму чувеног пруског уставног конфликта, када је узастопним распуштањима доњег дома и грубим изборним притисцима, али још више популарношћу националне политике и победом пруске војске код Садове 1866. године, кнез Бизмарк сламао отпор парламентарне већине (видети Matter 1898, 157–162). У нас ни у доба личних режима последњих Обреновића нису биле забележене такве злоупотребе краљевске дисолуције. Отуда ни предлог посланика социјалиста Недељка Дивца да се изреком нормира забрана поновног распуштања скупштине на истом питању није имао одјека у средини уставног одбора, а како није био формулисан као амандман, о њему нити је била вођена расправа нити се уопште одлучивало.<sup>15</sup> Једнако је било и са његовим предлогом, изнетим током начелног претреса у пленуму Уставотворне скупштине, да се пропише обавеза да акти распуштања парламента морају да садрже мотивацију, када се из упоредног уставног права могао позвати једино на скорашње уставне измене у Данској. Упадицом из скупштинских клупа било је тада речено да владин нацрт устава, избегавајући ту врсту нормативних ограничења, управо следи енглески образац конципирања права дисолуције као апела на народ.<sup>16</sup>

Поводом питања парламентарности краљевских дисолуција – да ли краљ има право да распусти парламент из иницијативе круне и са владом из парламентарне мањине као изборном – разилазили су се најпозванији енглески аутори. Став Алберта Дајсија био је врло доследан у равни теоријске аргументације и посве усклађен

<sup>13</sup> Нацрт устава уставне комисије, чл. 54.

<sup>14</sup> La Constitution de Weimar du 1919, art. 25 (Dareste et Dareste, 1928, I, 64).

<sup>15</sup> УО, 26. 2. 1921 (Н. Дивац), 127.

<sup>16</sup> Стенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, I–II, Београд 1921 (у даљем тексту: УС), 18. 4. 1921 (Н. Дивац), 27.

на плану интерпретације преседана из уставне праксе. Остављајући питање законитости ван дискусије као неупитно, у средиште разматрања допуштености краљевских дисолуција Дајси ставља проблем уставности, њихове сагласности не са оним што је редовно и уобичајено него са битним начелима која уставне конвенције детерминишу саобразно темељном принципу устава. Попут других уставних конвенција, и конвенције које одређују начин вршења краљевске прерогативе распуштања парламента и омеђавају сферу дискреционе власти круне почивају на фундаменталном уставном принципу народне суверености. Зато прави, суштински смисао права дисолуције и јесте у томе да се утврди супрематија бирачког тела успостављањем хармоније између парламента као правног и народа као политичког суверена, оне базичне сагласности у којој воља парламентарне већине доиста и репрезентује вољу бирача. Дискрециона власт круне – вели Дајси – повремено може бити, а према уставним преседанима понекад и треба да буде употребљена да доњи дом лиши власти. Тако је и према мерилима схватања уставности с краја 19. века строго уставан био поступак Џорџа Трећег, када је 1784. године на власт довео кабинет Пита из парламентарне мањине, да би на изборима после распуштања дома народ свој суд изрекао у прилог тој влади. Сагласан уставним конвенцијама о дисолуцији био је и поступак Виљема Четвртог, када је 1834. године отпустио Мелбурнов кабинет и власт поверио Пиловом министарству као изборној влади из мањине. Иако је Пил на изборима претрпео пораз и испоставило се да је краљ погрешно у процени расположења бирачког тела, краљевска дисолуција и тада је са становишта уставности била оправдана самим тим што се заснивала на ваљаном основу, на једној претпоставци за коју је било довољних разлога у разумној сумњи да парламентарна већина није више верно репрезентовала вољу нације. Битно је да су ти прецеденти афирмисали уставну максиму да распуштање парламента представља апеловање на народ и да је циљ дисолуција био остваривање темељног политичког сагласја које је у самом појму репрезентовања. Зарад утврђивања супрематије бирачког тела над вољом једне парламентарне већине за коју може бити и крајње неизвесно да власт и даље врши са упориштем у народној вољи, краљевске дисолуције – Дајси је био одлучан – имају се сматрати не само допуштеним него управо неопходним састојком система парламентарне владавине, пре свега као једно важно обезбеђење, иако не и апсолутно, које се може противставити свемоћи парламента (Dicey 1982, 287–291).

Разматрајући проблем парламентарности краљевских дисолуција, Валтер Беџхот се посве у енглеском маниру определио за прагматичан приступ и политичку оцену уставне праксе у тумачењу конвенција парламентарне владе. У начелу и Беџхот краљевске

дисолуције сматра допуштеним и сагласним парламентаризму и не пориче њихову парламентарност са становишта уставне максиме о одговорној влади. Он такође признаје да би у случајевима када се догоди да парламентарна већина постане хировита или парламентом овлада себичан страначки интерес, као и када наступи несагласност политике коју подржава доњи дом и воље бирачког тела, а премијер избегава проверу мандата на новим изборима, свакако била потребна ванредна интервенција спољног, неутралног ауторитета, који стоји изван и изнад партијских рачуница и страсти. Улога монарха са државничким способностима какве су имали Леополд Први или принц Алберт може бити доиста драгоцена као противтежа злоупотреблама партијске владавине и зилотској искључивости већинске владе. Но да би знао да је парламент застрањивао и да грешни и да би проценио да ли и народ увиђа те мане, те да би могао да предвиди исход апеловања на бирачко тело, краљ би морао да поседује државничка својства, врлину мудрости или бар одлику знатне политичке разборитости. Невоља је – истиче Беџхот – што је од краљевске власти у монархијама илузорно очекивати наследно државништво. Власт да отпусти владу која ужива поверење парламента и изврши апел на народ зато није власт коју би обичан наследни монарх био способан да у дугом временском следу корисно врши. Конвенција да се парламентарне распуштања на предлог владе парламентарне већине и схватање да су парламентарне само владине дисолуције почивају на претпоставци која је много вероватнија од наследног државништва, а то је очекивање да ће премијер и парламентарне поседовати више мудрости него краљ. Пракса је показала да се највећа мудрост уставног владоца огледа управо у пасивности и то је разлог што су се краљевске дисолуције избочијале. Захваљујући спремности краљице Викторије да следи савете министара, али и због увиђавности водећих политичких личности, временом се и у јавности уврежила представа да би изненадно отпуштање кабинета који ужива поверење и потпору парламента и распуштање доњег дома из иницијативе круне било примљено са запрепашћењем и доживљено као државни удар (Bagehot 1896, 71, 82–83, 230–234, 237–241).

У време када је комисија југословенских професора формулисала нормативни оквир вршења краљевских прерогатива, интерпретације енглеских конвенција о распуштању парламента остале су несагласне у погледу допуштености краљевских дисолуција. И аутори који су наглашавали укорењеност уставног обичаја распуштања доњег дома само на предлог првог министра независно од мотивације и, нарочито, ако би влада изгубила поверење дома, по правилу су упућивали на другачију парламентарну праксу у британским доминионима, где су дисолуције биле схватане и често вршене као овласт гувернера, која подразумева и пространу сферу дискреционог одлучивања и

право иницијативе (видети Dupriez 1892, 76–78, 128–129, 135, 137–138; Matter 1898, 189–121; Esmein 1914, 216; Lowell 1920, 31–33). При томе су чак и доследни заступници становишта парламентарности само владиних дисолуција као чврсте острвске конвенције, попут Сиднија Лоа, допуштали да је краљевска прерогатива остала очувана у дискреционом праву круне да по властитој увиђавности монарха одбије предлог владе за распуштање парламента ако налази да се заснива на „недовољним и површним разлозима“. Нагласак је тада на знатним ограничењима која опредељују да круна то само врло ретко може учинити јер уставне конвенције утврђују битне услове, да постоји парламентарна већина која би подржавала нови кабинет и да су вође опозиције вољне да приме владу без распуштања дома (Ло 1929, 114–117).<sup>17</sup>

У конституционалним оквирима парламентарне владе у европским монархијама, чији је образац био орлеански парламентаризам, а белгијски устав био сматран узорним моделом, вршење права дисолуције као прерогативе круне било је принципијелно постављено као сагласно начелима уставности и конвенцијама парламентарног режима. Случајеви краљевских дисолуција из белгијске парламентарне повести (видети Matter 1898, 221–222) одражавају схватање да је круна као модераторна власт била позвана да дела у очувању уставне равнотеже, када је то потребно да би се одржала хармонија између парламента и владе, те да по својој политичкој увиђавности и такту прими или одбије предлог кабинета за распуштање парламента, вођена критеријумом избора оне солуције која је најприкладнија за добијање стабилне владе. Схваћена, такође, и као ванредни, неутрални ауторитет, који се може противставити искључивој партијској владавини, употребом права дисолуције из властите иницијативе и апеловањем на народ са изборном владом из мањине круна је била позвана да интервенише и онда када се то покаже потребним и оправданим зарад успостављања сагласности политичког лика парламента са расположењем бирачког тела.

Полозно становиште француске теорије у тумачењу права дисолуције у уставној концепцији спајања парламентарне владе са републиканском формом владавине према уставним законима Треће републике утврдио је Есмен, наглашавајући, првенствено, есенцијални значај права распуштања парламента као противтеже политичкој одговорности министара у очувању уставне равнотеже власти (Esmein 1914, 745–753). Потом Диги посвећује особиту пажњу разматрању права иницијативе за доношење акта о распуштању дома, како је то овлашћење утврђено уставним претпоставкама дисолуција. Он нала-

<sup>17</sup> О очуваности тог права круне у енглеском парламентаризму писали су и поратни писци (видети Stefanović 1940, 3–4: 110; 5–6: 194; Петров 2004, 1–2: 16–17).

зи да се председничка овлашћења не могу интерпретирати у смислу енглеске праксе владиних дисолуција и свести само на сукоб владе и парламента јер је једнако важна уставна претпоставка уређивања права дисолуције у нормативној редакцији француског Устава била такође и сукоб председника и владе парламентарне већине. Председничко овлашћење је зато постављено као прерогатива шефа државе, ограничена једино сагласношћу сената, у чему се видело поуздано јемство против злоупотреба, и утолико и право иницијативе припада само председнику. Он је овлашћен да уклони са власти министарство које ужива поверење парламентарне већине и да уз одобрење сената распусти доњи дом са ванпарламентарним кабинетом или са владом из мањине као изборном. Владине дисолуције, пак, које су у логици парламентаризма, такође се подразумевају, али под претпоставком сагласности председника и условом одобрења сената. То што је после чувеног распуштања доњег дома из 1877. године, када је председник Мак Махон у сукобу са парламентарном већином прибегло апелу на народ, да би исход избора означио пораз његове политике, употреба права дисолуције ишчезла у уставној пракси, Диги је недвосмислено оценио као извргавање француског парламентаризма у један у бити псеудопарламентарни режим (Duguit 1924, 575–582). На трагу француског уставног решења и у Уставу Вајмарске републике право дисолуције је било постављено као овлашћење председника Рајха.<sup>18</sup> При томе је изостављањем услова сагласности сената у рецепцији француског обрасца одлучивања о распуштању парламента, што ће потом следити и чехословачко уставно решење из 1920. године,<sup>19</sup> даље ојачан институт председничке дисолуције. Тако су у обликовању установа републиканског парламентаризма и писци првих поратних устава остали доследни основним поставкама теорије равнотеже, начинивши отклон и спрам конвенције о парламентарности само владиних дисолуција, како су енглески парламентарни обичај већ устаљено представљали континентални аутори, и спрам ишчезавања прерогативе распуштања парламента у француској парламентарној пракси. Улога шефа државе у парламентарном режиму замишљена је као неутрална и модераторна власт, када је председник позван да, решавајући дискреционо о предлогу за распуштање дома, према својој увиђавности посредује у сукобу владе и парламента и, уједно, као особени уставни чинилац, она делатна власт која је позвана да интервенише у моментима кризе и да употребом права дисолуције из властите иницијативе изазове арбитражу бирачког тела (упоредити Burdeau 1932, 93–95, 97, 113, 327–328; Mirkine-Guetzévitch 1936, 15).

<sup>18</sup> Dareste et Dareste, 1928, I, 64.

<sup>19</sup> *Les constitutions modernes* par F. R. Dareste et P. Dareste, *Europe II*, Paris 1929, 828.

Суштину проблема парламентарности краљевских дисолуција Слободан Јовановић је видео у питању допуштености изборних влада из мањине. Мишљење о том надасве важном питању, које засеца у сам појам парламентарне владе, изнео је у језгровитој критици становишта Стојана Протића у тексту објављеном 1924. године. Јовановић ту замера Протићу да се превише удаљио од белгијског обрасца парламентарне монархије и да се његово окретање само енглеском узору претворило у праву „англomанију“. Протић је, како вели, парламентаризам „свео на његов најпростији израз, – на владу већине“ својим одсечним становиштем да краљ мандат за вршење избора може дати кабинету из мањине само онда када га министри из парламентарне већине сами на то упуте давањем оставке. Јовановић се саглашава с Протићем да то одиста јесте устаљени обичај у енглеској парламентарној пракси, али уједно упућује и на кључни аргумент због којег та енглеска конвенција не може бити меродавна за оцену допуштености изборних влада из мањине у нашем парламентаризму. Одлучан нормативни основ за тумачење уставне конструкције парламентарне монархије у нас он налази у одређењима о указном продужењу буџета у случају распуштања скупштине, најдуже за четири месеца, која су постојала како у ранијем српском уставу, тако и у Видовданском уставу. Управо могућност указног продужења буџета коју устав уграђује у систем парламентарне владе – био је посве одређен у својој интерпретацији – подразумева да краљу није потребан пристанак парламентарне већине за распуштање скупштине јер без отварања ванбуџетског стања он може, образујући изборну владу из мањине и противно вољи скупштинске већине, употребити право дисолуције из властите иницијативе (Јовановић 1991а, 436–438).

У погледу парламентарности изборних влада из мањине Јовановић је, међутим, био највећма скептичан у својој критици решења Видовданског устава у уџбенику уставног права. Ту недвосмислено оцењује да би обарање једне владе која ужива поверење парламентарне већине из властитих побуда краља било несагласно „начелима парламентарног режима“. Оцењује још и да је пропис о ванпарламентарном продужавању важења буџета, који је омогућавао изборне владе из мањине као солуцију сагласну уставу, у примени под Уставом од 1903. године њихову уставност бар условљавао захтевом одобрења државног савета, док је Видовдански устав, изостављајући и тај услов из нормативне редакције одредбе о указном продужењу буџета, отишао корак даље у ограничавању парламентарног режима (Јовановић 1924, 58–59). Карактеристично је да Јовановић није ни речју назначио да је то спорно изостављање услова пристанка државног савета у редакцији одредбе о указном продужењу буџета из Видовданског устава изворно било формулисано управо у нацрту устава

стручне комисије у чијој је изради сам суделовао.<sup>20</sup> Једина разлика у односу на редакцију уставне комисије било је изостављање изричитог нормирања права предлога министарског савета, али то није битно мењало домаћај института указног продужења буџета, јер су и према Видовданском уставу, попут свих других краљевских аката, ти укази морали бити снабдевени премапотписима одговорних министара. И према одређењу нацрта устава комисије југословенских професора краљевске дисолуције нису биле ограничене претходним скупштинским вотирањем продужења буџета за време док је парламент распуштен, док је ванпарламентарно продужење указом, сагласно уставу, могао формално предложити и кабинет из мањине као изборна влада. Као члан комисије, Слободан Јовановић није поводом тог решења издвојио мишљење нити је предложио алтернативну редакцију одредбе. Он је био председник уставне комисије и, такође, својим високим научним угледом и стручним ауторитетом, уважаваним и у највишим политичким круговима и консултованим на двору поводом уставних питања, имао је и највећи утицај на креирање решења нацрта устава. Умесно је претпоставити да је одредба о указном продужењу буџета била формулисана с његовом сагласношћу, а судећи по томе што су се Лазар Марковић и Ладислав Полић недуго потом определили за другачије солуције, вероватно и по његовом предлогу. У прилог претпоставци о Јовановићевом ауторском печату у формулисању нормативног оквира краљевских дисолуција у нацрту устава стручне комисије из 1920. године уверљиво казује и један доцнији текст, у којем ће прегнантније исказати властито становиште.

Питању улоге круне у парламентарној монархији и проблему краљевских дисолуција Слободан Јовановић се вратио у расправи објављеној 1928. године (Јовановић 1991b, 632–637). У њој се ефектно послужио реторском формом антилогија да би усредсређено истакао жаришни проблем који је у сржи спора о допуштености краљевских дисолуција – поимање парламентарне владе као система уставне равнотеже власти или, пак, као изражаја суверености парламента у влади већине. Живојин Перић ту је приказан као узоран заступник теорије о активном владаоцу, по којој краљевске функције нису тек формално акти круне; то су овлашћења у сфери уставних надлежности, која су утврђена зарад очувања равнотеже, па се и њихово вршење исказује не само као право, него превасходно управо као дужност уставног владоца. Назори Стојана Протића, пак, интерпретирани су, како је већ опазио Драгољуб Поповић, поједностављено и понешто претерано, не би ли се његово становиште изразитије противставило као антипод Перићу (Поповић 1995, 604–605). У Јовановићевом

<sup>20</sup> Упоредити члан 114 Видовданског устава и члан 160 Нацрта устава стручне комисије.



приказу Протић је доследни заступник теорије о пасивном владоцу, чије су све прерогативе пренесене на одговорну владу. Сучељавање двеју теорија усредсређује се у жаришном питању, који је орган у парламентарној монархији она власт која је позвана да одлучује о дисолуцији. Теорија о активном владоцу подразумевала би да би, поводом неког значајног питања у којем се круна разишла са владом из парламентарне већине, краљ као крајње средство могао да употреби апел на народ и распусти скупштину са владом из мањине као изборном. Према теорији о пасивном владоцу, право дисолуције је заправо искључиво у диспозицији владе и она га може употребити увек када нађе да је то потребно, док круна не би имала право да из властите иницијативе спор са владом, односно с парламентом, изнесе пред суд бирачког тела, под одговорношћу кабинета који би обрзовала без обзира на дотадашњу парламентарну већину (Јовановић 1991b, 633–635).

Између противстављених схватања о улози краљевске власти у парламентарној монархији Јовановић се опредељује за Перићево становиште да употреба владалачких прерогатива из иницијативе круне и у пространом кругу слободне оцене представља вршење уставних функција које су креиране као делатна власт. Постављена као ограничење и противтежа влади скупштинске већине, уставна овлашћења круне јемства су очувања равнотеже власти и предохрана да се парламентарна владавина не извргне у скупштински деспотизам. Зато је, осим функција надзора и саветовања, уставном владоцу поверена и власт заустављања као резервно и, заправо, крајње средство. Утолико је вршење уставних функција круне не само право, него и дужност, те се и становиште о активном владоцу у области правне теорије исказује доследно изведено и неспорно. Прелазећи потом са равни теоријског на план практичног, Јовановић напомиње да уставне прописе о правима и дужностима владоца, као и парламента, не треба тумачити одвећ строго јер је однос између та два уставна чиниоца умногоне и политичко питање. У употреби овлашћења круне владоца треба да води политичка увиђавност, која га неретко може упућивати да би уздржавање од употребе уставних права у даним околностима било умесније и да би донело боље политичке резултате. Владалачка неактивност је тада политички акт јер потиче из политичких побуда и руковођена је мерилима политичке оцене, увиђавности и вештине. Увиђање пресудне важности политичких критеријума и разумевање да су у примени уставних норми о правима круне акти монарха политички акти, додаје Јовановић, упутили су Енглезе да и не покушавају да однос круне и парламента исцрпно нормирају законским прописима, већ је остављено да се та правна сфера уређује спонтано кроз праксу и обичаје. Издвојивши проблем изборних влада из мањине као критично питање парламен-

тарне праксе у нас, он посебно истиче да ту није умесно руководити се енглеским обичајима, будући да је у Енглеској, где је притисак власти на бираче непозната ствар и јавно је мњење врло развијено и самостално, питање изборних влада сасвим равнодушно. Пошто парламентаризам претпоставља слободне изборе и јако јавно мњење, у околностима када те претпоставке нису обезбеђене тешко је дати једнозначан одговор на питање парламентарности изборних влада из мањине јер свака солуција има својих лоших страна. Ако би биле допуштене само владине дисолуције, то би собом носило опасност изметања парламентарног режима у страначку олигархију. Ако би се, пак, уобичајиле само краљевске дисолуције са изборним владама образованим по вољи владоца, постојала би опасност да се парламентаризам извргне у лични режим. Указивањем на те опасности, Јовановић упућује на то да и владине и краљевске дисолуције једнако треба сматрати сагласним уставу, док њихову парламентарност ваља ценити у конкретном случају, према критеријуму оправданости поступања круне као политичког акта и мери политичке снаге на коју се ослања влада парламентарне већине (Јовановић 1991b, 633–637).

Иако професор грађанског права, Лазар Марковић, један од првака Радикалне странке, био је укључен у рад уставне комисије као поуздани страначки експерт за уставна питања. У једном предратном осврту на Протићев став о изборним владама из мањине одлучно је подржао Протићево мишљење да је поступање круне, када је краљ 1905. године изборну владу поверио самосталском кабинету, образованом из политичке групе која је припадала скупштинској опозицији, било противно конвенцијама парламентарне владе. Подвлачећи дистинкцију између појмова уставности и парламентарности, он налази да се краљевске дисолуције са изборним владама из мањине, премда неспорно сагласне уставним прописима, само изузетно могу сматрати парламентарним решењем министарских криза. Као такве изузетке навео је два случаја: када се једна влада повуче, дајући оставку и не тражећи мандат за распуштање скупштине; и када би владалац сматрао да треба извршити апел на народ а влада парламентарне већине се томе противи. По томе би краљевске дисолуције биле сагласне парламентаризму онда када имају циљ да се обезбеди стабилна влада, да се на неком важном изборном питању консултује народна воља или да се на изборима провери да ли политика једног министарства, коју подржава парламентарна већина, ужива поверење бирачког тела (Марковић 1912, 135–139). Сматрајући краљевске дисолуције уставним и не спорећи у начелу њихову парламентарност, Марковић је у уставној комисији подржао Јовановићево становиште да нормативном редакцијом прописа о распуштању парламентарна ваља утврдити уставну подлогу како за дисолуције које се врше на

предлог владе парламентарне већине, независно од мотивације, тако и за распуштања скупштине из иницијативе круне.

Када је у августу 1920. године, после Протићеве оставке, у реконструисаној влади Миленка Веснића добио ресор министра за уставотворну скупштину, Лазару Марковићу је било поверено да за владу изради нови нацрт устава. Изгледа да је под утицајем круга око Николе Пашића и после консултација на двору у вођству Ради-калне странке превладало мишљење да треба пространије нормирати уставну подлогу деловања краљевске власти, за које се држало да се, због националне разједињености и сукоба који су већ тада изгледали извесни, може показати нужним за превладавање уставних криза и стишавање страсти. Уставом је требало, како ће Марковић потом тумачити, у оквирима парламентарне владе „на дискретан начин“ оставити краљу као „модераторној“ власти довољну слободу делања и предвидети уставна средства да интервенише зарад обезбеђивања правилног функционисања државног механизма (Marcovitch 1924, 21, 27). Осим указног распуштања парламента, Марковић је још предвидео и могућност указног одлагања седница народног представништва, најдуже за два месеца.<sup>21</sup> Само нормирање указног одлагања парламента није по себи представљало повреду правила парламентарног режима. У енглеском парламентаризму уобичајена је била пракса да одлагање парламента увек претходи дисолуцији у форми прокламације круне (видети Мау 1906, 48; Anson 1909, 72), док је белгијски уставотворац само поновно одлагање у истом сазиву условио сагласношћу домова.<sup>22</sup> У односу на српску уставну традицију, тиме је ипак начињен корак уназад изостављањем услова пристанка народне скупштине за ново одлагање у истом сазиву, који је по угледу на белгијски Устав био прописан у Уставу од 1903. године. Још крупнији искорак представљало је решење којим је замењен институт указног продужења буџета најдуже за четири месеца. Предвиђено је, наиме, да се за време док је народно представништво одложено или распуштено аутоматски и важење старог буџета продужава по дванаестинама, непосредном применом уставног прописа.<sup>23</sup> Тим начином отклоњено је и ограничење које би узастопном одлагању и распуштању парламента пре решеног буџета постављала недопуштеност закорачивања у ванбуџетско стање. Марковићеве редакције уставних прописа о одлагању и распуштању парламента и аутоматском продужавању важења буџета биле су задржане и у незнатно измењеном предлогу устава који је влада Николе Пашића поднела Уставотворној скупштини,<sup>24</sup> да би потом у истоветним редакцијама

<sup>21</sup> Нацрт устава владе Миленка Веснића, Београд 1920, чл. 22 и 42.

<sup>22</sup> Daresté et Daresté, 1910, I, 85.

<sup>23</sup> Нацрт устава владе Миленка Веснића, члан 66.

<sup>24</sup> Видети чланове 27, 46 и 75 Нацрта устава владе Николе Пашића.

биле пренете и у уставни текст, који је након темељите расправе и уграђивања значајних измена, био усвојен у уставном одбору.<sup>25</sup>

У начелној дебати у пленуму Уставотворне скупштине то додатно утврђивање уставног основа краљевских дисолуција било је подвргнуто оштрој критици. Прво је Анте Трумбић указао на то да је нормирањем аутоматског продужења важења буџета за време док је скупштина распуштена или одложена указом драматично повређено буџетско право парламента, које представља темељни услов и главну карактеристику парламентарне владавине. Додао је још да је тим одређењем, после више од три деценије колико је протекло од доношења српског Устава од 1888. године, свесно начињен крупан корак уназад у односу на раније уставне прописе о указном продужењу буџета најдуже за четири месеца, којима, иако су били усвојени као компромисна решења, буџетско право скупштине није било есенцијално нарушено.<sup>26</sup> Особито неугодно упозорење за Пашићеву владу била је критика Момчила Иванића, блиског сарадника Стојана Протића. У жустром наступу он је оценио да се аутоматским продужавањем буџета и узастопним указним одлагањем и распуштањем скупштине хоће да омогући да се на власти може месецима одржавати једно непарламентарно министарство, а да то онда значи и отварање простора разним злоупотребима, којима је у пракси редовно праћено непостојање парламентарног надзора. На крају је најавио да ће гласати против устава, ако у њему буду остале такве одредбе које допуштају непарламентарну владавину и омогућавају лични режим.<sup>27</sup> Пре специјалног претреса у Уставотворној скупштини, на основу посланичких предлога и, свакако, после консултација у кругу министара и радикалских првака, биле су у тој уставној материји учињене значајне измене у предлогу уставног одбора. Одстрањивањем могућности указног одлагања скупштине,<sup>28</sup> у Видовдански устав уграђено је изворно решење комисије југословенских професора да само парламент може да одлучује о одлагању седница народне скупштине. Такође, уместо одређења о аутоматском продужавању важења буџета за време док је скупштина распуштена, усвојен је институт указног продужења буџета најдуже за четири месеца, ако би скупштина била распуштена пре него што је решен буџет.<sup>29</sup>

У враћању указног продужења буџета Момчило Иванић је видео тек „тобожну поправку“. Схватајући право дисолуције као апел

<sup>25</sup> Текст Устава, примљен у Уставном одбору, чл. 52, 75, 114.

<sup>26</sup> УС, 23. 4. 1921 (А. Трумбић), 15.

<sup>27</sup> УС, 23. 4. 1921 (М. Иванић), 33–36.

<sup>28</sup> УС, 11. 6. 1921, 7.

<sup>29</sup> УС, 14. 6. 1921, 9.

на народ, он није оспоравао да круна има право да иницира изборну проверу рада владе јер је позивање бирачког тела да изрекне свој суверени суд највећма у складу са демократским начелима. Нагласио је, међутим, да право апела на народ треба да има границе обележене пуним буџетским правом парламента, ни најмање неокрњеним. Упутио је на узорно решење енглеског парламентаризма, да кабинет из мањине прима изборну владу само када му давањем оставке то препусти влада дотадашње парламентарне већине, од које се онда очекује и да, ако је потребно, у парламенту обезбеди изгласавање буџета за време док доњи дом буде распуштен.<sup>30</sup> Умногome речит био је одговор известиоца уставног одбора да је управо било потребно да се указно продужење буџета предвиди као резервно решење, зато што у нашим скупштинама схватања самих парламентарца још нису на енглеском нивоу поимања парламентарности, као што се ни у страначким односима не може очекивати енглески ниво међусобне партијске лојалности.<sup>31</sup> Ваља на крају додати и то да је од југословенских професора, чланова уставне комисије из 1920. године, само Ладислав Полић, док је још трајала дебата у Уставотворној скупштини, јавно оспорио уграђивање у устав института указног продужења буџета. При томе је тек лапидарним изразом истакао оцену да се то уставно решење коси с најелементарнијим правом парламента, његовим буџетским правом, те да право апела на народ, иако несумњиво демократског карактера, уједно „отвара широм врата свакојаким експериментима“. Тиме је јасно назначио и свој став о допуштености краљевских дисолуција у парламентаризму: да су распуштања парламента из иницијативе круне несагласна претпоставкама парламентарне владе и да могу представљати парламентарну форму личног режима (Polić 1921b, 72).

#### ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Anson, William. 1909. *The Law and Custom of the Constitution*. Oxford: Clarendon Press.
- Arhiv Hrvatske, Rukopisna ostavština Djure Šurmina.
- Bagehot, Walter. 1896. *The English Constitution*. London: Kegan Paul, Trench, Trübner & Co.
- Burdeau, Georges. 1932. *Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre*. Paris: Les éditions internationales.
- Les constitutions modernes* par F. R. Dareste et P. Dareste, tome I. 1910. Paris.

<sup>30</sup> УС, 14. 6. 1921 (М. Иванић), 13–14.

<sup>31</sup> УС, 14. 6. 1921 (Ј. Деметровић), 22.

- Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789* par L. Duguit et H. Monnier. 1915. Paris.
- Les constitutions modernes* par F.R. Daresté et P. Daresté, *Europe I*. 1928. Paris.
- Les constitutions modernes* par F.R. Daresté et P. Daresté, *Europe II*. 1929. Paris.
- Dacey, Albert Venn. 1982. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Classics.
- Duguit, Léon. 1924, *Traité de droit constitutionnel*, tome IV, Paris: Ancienne librairie Fontemoing.
- Dupriez, Léon. 1892. *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, tome I, Les ministres constitutionnelles*, editeur J. Rotchild. Paris.
- Engelsfeld, Neda. 1989. *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca – Privremeno narodno predstavništvo*. Zagreb: Globus – Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Esmein, Adhémar. 1914. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris: Librairie de la société du Recueil Sirey.
- Gligorijević, Branislav. 1970. *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Institut za savremenu istoriju.
- Gligorijević, Branislav. 1979. *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji (1919–1929)*. Beograd: Institut za savremenu istoriju – Narodna knjiga.
- Građa o stvaranju jugoslovenske države (I. I – 20. XII 1918)*. 1964, prir. Dragoslav Janković, Bogdan Krizman. Beograd.
- Јовановић, Слободан. 1924. *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*. Београд: Издавачка књижарница Геце Кона (Jovanović, Slobodan. 1924. *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona.)
- Јовановић, Слободан. 1991а. *Парламентаризам Стојана Протића, Из историје и књижевности*, I. 436–439, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 11. Београд: Београдски издавачко-графички завод – Српска књижевна задруга (Jovanović, Slobodan. 1991a. *Parlamentarizam Stojana Protića, Iz istorije i književnosti*, I. 436–439, Sabrana dela Slobodana Jovanovića, том 11. Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod – Srpska književna zadruга.)
- Јовановић, Слободан. 1991б. *Перић о владалачкој власти, Из историје и књижевности*, I. 632–637, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 11. Београд: Београдски издавачко-графички завод – Српска књижевна задруга (Jovanović, Slobodan. 1991b. *Perić o vladalačkoj vlasti, Iz istorije i književnosti*, I. 632–637,

- Sabrana dela Slobodana Jovanovića, tom 11. Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod – Srpska književna zadruga..)
- Krizman, Bogdan. 1967. Formiranje Prve Jugoslavenske vlade i likvidacija Jugoslavenskog odbora. *Zbornik Historijskog instituta Slavonije* 5: 267–301.
- Ло, Сидни. 1929. *Енглески парламентаризам*, Београд: Издавачка књижевна Геце Кона (Lo, Sidni. 1929. *Engleski parlamentarizam*, Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona.)
- Lowell, Lawrence. 1920. *The Government of England*, vol. I. New York: The Macmillan Company.
- Marcovitch, Lazare. 1924. *Le problème constitutionnel Serbo-Croate-Slovène*. Genève: Librairie Georg & C. S. A.
- Марковић, Лазар. 1912. Стојан М. Протић, Одломци из уставне и народне борбе у Србији. *Дело* LXII: 135–139 (Marković, Lazar. 1912. Stojan M. Protić, Odlomci iz ustavne i narodne borbe u Srbiji. *Delo* LXII: 135–139.)
- Marković, Lazar. 1991. *Parlamentarno pravo*. Zrenjanin: Ekopres.
- Matković, Hrvoje. 1963. *Hrvatska zajednica. Istorija XX veka, zbornik radova*, V, 5–136. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Matter, Paul. 1898. *La dissolution des assemblées parlementaires*. Paris: Félix Alcan.
- May, Thomas Erskine. 1906. *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. London: William Clowes and Sons.
- Mirkine-Guetzévitch, Boris. 1936. *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*. Paris: Librairie générale de droit et jurisprudence.
- Нацрт устава по предлогу Стојана М. Протића, дефинитивни текст, после дискусије са комисијом, са додатком: Нацрт устава израђен од уставне комисије. 1920. Београд (Nacrt ustava po predlogu Stojana M. Protića, definitivni tekst, posle diskusije sa komisijom, sa dodatkom: Nacrt ustava izrađen od ustavne komisije. 1920. Beograd.)
- Нацрт устава владе Миленка Веснића. 1920. Београд (Nacrt ustava vlade Milenka Vesnića. 1920. Beograd.)
- Нацрт устава владе Николе Пашића. 1921. Београд (Nacrt ustava vlade Nikole Pašića. 1921. Beograd.)
- Петров, Владан. 2004. Распуштање парламента. *Права човака* 1–2: 9–37 (Petrov, Vladan. 2004. Raspuštanje parlamenta. *Prava čovaka* 1–2: 9–37.)
- Polić, Ladislav. 1921 a. O nacrtima ustava, I, Nacrt Ustavne Komisije. *Mjesečnik* 1: 4–16.

- Polić, Ladislav. 1921 b. O nacrtima ustava, II, Nacrt g. Protića. *Mjesečnik* 2: 57–79.
- Поповић, Драгољуб. 1995. Новаковићево писмо Перићу од децембра 1907. године. *Стојан Новаковић личност и дело*, зборник радова САНУ, Одељење историјских наука, књ. 25: 603–612. Београд: Српска академија наука и уметности (Popović, Dragoljub. 1995. Novakovićevo pismo Periću od decembra 1907. godine. *Stojan Novaković ličnost i delo*, zbornik radova SANU, Odeljenje istorijskih nauka, knj. 25: 603–612. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.)
- Popović, Olga. 1988. *Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS*. Beograd: Savremena administracija (Popović, Dragoljub. 1995. Novakovićevo pismo Periću od decembra 1907. godine. *Stojan Novaković ličnost i delo*, zbornik radova SANU, Odeljenje istorijskih nauka, knj. 25: 603–612. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.)
- Pribićević, Svetozar. 1990. *Diktatura kralja Aleksandra*. Zagreb: Globus.
- Протић, Стојан. 1911. *Одломци из уставне и народне борбе у Србији*. Београд: Штампарија „Доситије Обрадовић“ (Protić, Stojan. 1911. *Odlomci iz ustavne i narodne borbe u Srbiji*. Beograd: Štamparija „Dositije Obradović“.)
- Станковић, Ђорђе. 1985. *Никола Пашић и југословенско питање*, II. Београд: Београдски издавачко-графички завод (Stanković, Đorđe. 1985. *Nikola Pašić i jugoslovensko pitanje*, II. Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod.)
- Stefanović, Jovan. 1940. O pravu raspuštanja parlamenta. *Mjesečnik* 1–2: 1–15; 3–4: 97–112; 5–6: 193–206; 7: 289–304 (Stefanović, Jovan. 1940. O pravu raspuštanja parlamenta. *Mjesečnik* 1–2: 1–15; 3–4: 97–112; 5–6: 193–206; 7: 289–304.)
- Стенографске белешке Привременог народног представништва Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца, IV. 1920. Београд (Stenografske beleške Privremenog narodnog predstavništva Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, IV. 1920. Beograd.)
- Стенографске белешке. Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, I–IV. 1921. Београд (Stenografske beleške. Rad Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, I–IV. 1921. Beograd.)
- Стенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, I–II. 1921. Београд (Stenografske beleške Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, I–II. 1921. Beograd.)



Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. 1921. Нови Сад (Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. 1921. Novi Sad.)

Zapisnici sednica Davidovićeve dve vlade od avgusta 1919. do februara 1920. 1970, prir. Bogumil Hrabak. *Arhivski vjesnik* XIII: 7–92.

Mirjana Stefanovski, PhD

Full Professor

University of Belgrade Faculty of Law

## THE RIGHT OF DISSOLUTION IN THE CONSTITUTIONAL DRAFT PRODUCED BY THE COMMISSION OF YUGOSLAV PROFESSORS IN 1920

### *Summary*

The subject of this article are the theoretical views that determined the regulation of the right of dissolution in the Constitutional Draft produced in 1920 by the Commission of the most prominent Yugoslav legal experts. Having in mind the experience of parliamentary practice of controversial use of royal prerogatives, the Commission formulated a solemn proclamation of parliamentarism as a general interpretative principle, whose purpose was to establish limits of royals' acts. The role of king in the parliamentary monarchy was conceived in accordance with the theory of parliamentary government, as a system of a constitutional balance of powers. The Crown was conceived as an moderating power, authorised to dissolve Parliament, when it is necessary to maintain harmony between Parliament and the ministries, but also as an extraordinary neutral authority, which may check Parliament's omnipotence and intervene to secure harmony between the political character of Parliament and the inclination of electorate.

Key words: *Dissolution of Parliament. – Royal prerogatives. – Parliamentary government. – The 1921 Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. – Slobodan Jovanović.*

Article history:

Received: 3. 6. 2019.

Accepted: 5. 8. 2019.