

UDK 342.53(497.1)''1920''

CERIF: H300

DOI: 10.5937/AnaliPFB1903034S

Dr Mirjana Stefanovski*

PRAVO DISOLUCIJE U NACRTU USTAVA KOMISIJE JUGOSLOVENSKIH PROFESORA IZ 1920. GODINE

U radu se razmatraju teorijska stanovišta koja su opredelila normativno uređenje prava disolucije u ustavnom nacrtu vladine komisije iz 1920. godine. Imajući na umu iskustva parlamentarne prakse u sledu spornih upotreba kraljevskih prerogativa, komisija je u prvoj ustavnoj odredbi formulisala proklamaciju parlamentarizma kao opšteg interpretativnog načela, čiji je smisao bio da utvrdi vezanost akata krune konvencijama parlamentarnog režima i tako najvećma suzi područje diskrecionog postupanja. Uloga kralja u parlamentarnoj monarhiji koncipirana je u skladu sa postavkama teorije o parlamentarnoj vladi kao sistemu ustavne ravnoteže vlasti. Kruna je shvaćena kao moderatorna vlast, koja je pozvana da ocenjuje opravdanost vladinih disolucija kada treba ostvariti harmoniju između parlamenta i ministarstva i obezbediti stabilnu vladu, ali i kao vanredni, neutralni autoritet, koji se kao protivteža isključivoj partijskoj vladavini može protivstaviti svemoći parlamenta i apelom na narod sa izbornom vladom iz manjine intervenisati zarad uspostavljanja saglasja političkog lika parlamenta i raspoloženja biračkog tela.

Ključne reči: *Raspuštanje parlamenta. – Kraljevske prerogative. – Parlamentarna vlada. – Vidovdanski ustav. – Slobodan Jovanović.*

U deklaraciji kojom je kabinet Stojana Protića 5. marta 1920. godine parlamentu predstavio program nove vlade, izrada nacrtu ustava i izbornog zakona za saziv ustavotvorne skupštine bili su istaknuti kao najpreči zadaci, koji se svakako moraju obaviti pre raspuštanja privremenog narodnog predstavništva, da bi sadejstvom predstavničkog tela i parlamentarnom kontrolom vlade bili očuvani temeljni principi ustavnosti.¹ Na

* Autorka je redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, stefanovski@ius.bg.ac.rs.

¹ Stenografske beleške Privremenog narodnog predstavništva Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca (u daljem tekstu: PNP), 1919/1920, IV, 275–276.

čelu koalicionog kabineta nastalog na osnovu sporazuma radikala sa parlamentarnim grupama okupljenim u Narodnom i Jugoslovenskom klubu, za koje se držalo da u ustavnom pitanju reprezentuju stanovništva Hrvata i Slovenaca (Matković 1963, 42–44; Gligorijević 1970, 128, 133–134), Protić je za sebe zadržao i portfelj ministra za konstituantu, smatrajući najvažnijim delom vlade pripremu teksta ustavnog projekta koji bi, spram sve izrazitijih nacionalnih podela povodom konstitucionalnog definisanja oblika državnog uređenja i pravnog statusa pokrajina, mogao prvo u vladi, a onda i u ustavotvornoj skupštini, biti primljen kao kompromisno rešenje (Popović 1988, 32, 91–92, 94–96).

Za izradu nacrtu ustava bila je obrazovana stručna komisija u koju su, kao najbolji znalci ustavnog prava, ušli profesori sa tri jugoslovenska univerziteta: Slobodan Jovanović, Kosta Kumanudi i Lazar Marković sa beogradskog Pravnog fakulteta, Ladislav Polić sa katedre za javno pravo Sveučilišta u Zagrebu i Bogumil Vošnjak, profesor državnog prava u Ljubljani. Obeležavajući njen zadatak kao ekspertsku pripremu ustavnog teksta koji će on potom oceniti s političkog stanovišta i upotrebiti kao osnovu za izradu vladinog predloga ustava, Protić je ustavnoj komisiji dao i opšte uputstvo da se prilikom normativnog uobličavanja bitnih instituta ugleda osobito na rešenja belgijskog Ustava, poznatog kao uzorni model liberalne ustavnosti.² Komisija se opredelila da za osnovu uzme srpski Ustav od 1903. godine, nalazeći da je on „u glavnome izrađen prema belgijskom ustavu“, koji je bila upućena da sledi kao obrazac. U pratećem izveštaju navedeno je i da se komisija naročito starala da novim redakcijama izmeni one članove za koje se u ustavnoj praksi pokazalo „da daju povoda kontroversama“, ali takođe i ona određenja koja po oceni teorijske kritike nisu saglasna „zahtevima savremene pravne nauke“ ili koja prema doktrinarnim premisama više „ne odgovaraju načelima savremene demokratije“. Članovi komisije isticali su potom u javnosti da su u izradi nacrtu ustava sudelovali isključivo kao stručnjaci, koji su radili jedan zapravo pravnotehnički posao prema dobijenim opštim smernicama i da su se zato dosledno uzdržavali da prilikom kreiranja ustavnih rešenja ugrađuju vlastite poglede i nazore (Polić 1921a, 6; Marcovitch 1924, 20), no ta se rezerva poglavito odnosila na ustavnu koncepciju pokrajinskog uređenja.⁴ Unoseći, međutim, kao temeljne kriterijume i vrednosna merila ne samo postavke ustavne teorije nego i postulate političke doktrine, ona shvatanja koja su zastupali kao teoretičari ustavnog prava, u pogledu

² Nacrt ustava po predlogu Stojana M. Protića, definitivni tekst, posle diskusije sa komisijom, sa dodatkom: Nacrt ustava izrađen od ustavne komisije, Beograd 1920, VI.

³ Izveštaj ustavne komisije od 14. aprila 1920. godine – *ibid.*, 65–67.

⁴ Izjava Ladislava Polića u ustavnoj komisiji – AH, RO Šurmin, kut. 4; Stenografske beleške. Rad Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, I–IV, Beograd 1921 (u daljem tekstu: UO), 9. 2. 1921 (L. Marković), 59.

prerogativa krune i institucionalnog okvira parlamentarne vlade članovi komisije su ustavnom tekstu ujedno dali i samosvojni autorski izraz.

U proklamaciji regenta Aleksandra o državnom ujedinjenju 1. decembra 1918. bila je svečano iskazana vladaočeva posvećenost načelima parlamentarne vladavine, kojima će u vršenju kraljevske vlasti „ostati uvek veran“.⁵ Ali se vladalačka ambicija da ostvaruje odlučan uticaj na politiku vlade jasno ispoljila već u prvoj godini parlamentarne prakse, u postupanju koje je nedvosmisleno značilo zakoračivanje izvan okvira one delikatne uloge monarha u parlamentarnom sistemu, koju je znameniti pisac o konvencijama parlamentarizma Valter Bedžhot definisao čuvenom formulom o pravima krune da bude konsultovana, da ohrabruje i da opominje (Bagehot 1896, 75). Tako je u decembru 1918. godine regent Aleksandar odbio da potpiše ukaz o imenovanju ministara koji mu je službeno, kao predsednik odgovorne vlade, na osnovu sporazuma svih političkih stranaka o koncentracionom kabinetu podneo Nikola Pašić. Surevnjiv na veliki Pašićev ugled i iz bojazni da će tako iskusan prvi ministar umeti da sputa i otkloni uticaj dvora, regent je izazvao Pašićevu ostavku, ultimativno insistirajući na stavu da ne može biti na čelu vlade ličnost koja ne uživa poverenje i drugog ustavnog činioca, krune. I dok je taj samovoljni postupak načinio porazan utisak u krugu stranačkih prvaka i u uzbuni i konsternaciji bio nazvan „državnim udarom“ (Pribičević 1990, 91–92), do razrešenja ministarske krize došlo je Protićevim prihvatanjem mandata za sastav vlade (videti Krizman 1967, 272–281; Stanković 1985, 224–229). A upravo je Protić, koji je slovio za političara najvećma privrženog uzornom parlamentarnom redu, pišući ranije o važnosti konvencija parlamentarne vlade, razlagao da je kralj dužan da primi sastav kabineta koji predloži vođa većine i da najviše što može jeste da izrazi protivljenje izboru neke ličnosti za ministra i to prevashodno iz razloga privatne prirode, a ne zbog političkog neslaganja (Protić 1911, 28–29). Sada je pak, pravdajući svoje pristajanje višim državnim interesom, primanjem mandata zaklonio ministarskom odgovornošću i tako grubo uticaj vladaoča koji se ispoljio u prenebregavanju koalicionog sporazuma o sastavu vlade, uklanjanju nespornog šefa većinske stranke i zadiranju u unutrašnje partijske odnose.

Stojan Protić je potom i sam mogao iskusiti da se u poimanju regenta Aleksandra uloga krune u monarhijskom parlamentarizmu nikako ne svodi na uvek pasivno držanje vladaoča, čije su sve ustavne prerogative prenesene na odgovorne ministre. Protivan sistematskom sužavanju autonomnog delokruga pokrajinskih vlada, koje je kao ministar unutrašnjih poslova sprovodio Svetozar Pribičević, došavši s njim i u lični sukob i pošto je na sednici vlade Pribičević odbio da na zahtev predsednika

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

ministarskog saveta demisionira, Protić je 1. avgusta 1919. godine predao motivisanu ostavku čitavog kabineta, da bi onda po savetu predsednika parlamenta regent poverio mandat za sastav nove vlade vođi Demokratske stranke Ljubi Davidoviću (videti Gligorijević 1970, 84–86, 97–98, 107–109; Engelsfeld 1989, 128–129). Smatrajući da konvencije parlamentarnog režima nalažu monarhu da u pogledu solucija za razrešenje ministarske krize sledi savet predsednika vlade, Protić je pak, kako će docnije tumačiti Lazar Marković, držao da saglasno motivaciji ostavke, prema parlamentarnom redu ima pravo da očekuje da dobije mandat za rekonstrukciju kabineta, ako bi se o Pribićevićevom položaju sporazumeo sa prvacima demokrata, ili za obrazovanje nove koalicione vlade, čija bi sudbina zavisila od dobijanja poverenja parlamenta (Marković 1991, 96–97). Glasanje o vladinoj deklaraciji u privremenom narodnom predstavništvu pokazalo je da Davidovićev kabinet ima podršku tek neznatne većine i posle nepunih mesec dana vlada je podnela ostavku, prinuđena da demisionira zbog oskudice kvoruma za parlamentarni rad usled opstrukcije kojoj je kao krajnjem, ali i umnogome spornom sredstvu političke borbe pribegla opozicija. Pošto se u uzastopnim pokušajima s poveravanjem mandata za sastav vlade predstavnicima opozicionih političkih grupa, pa i samom predsedniku parlamenta, nije mogao obrazovati kabinet koji bi uživao potporu jasne parlamentarne većine, regent je Davidoviću ponovo poverio vladu uz ovlašćenje da, ako ne bude ostvarila parlamentarnu saradnju, može da raspusti privremeno narodno predstavništvo i raspiše izbore (videti Engelsfeld 1989, 154–158, 162–164, 166–167; Gligorijević 1979, 48–53). S drugom Davidovićevom vladom bio je već načinjen iskorak izvan parlamentarizma. Nova vlada nije se uopšte predstavila parlamentu niti je pokušala da na programskoj deklaraciji glasanjem o poverenju u skupštini razreši pitanje opstanka na vlasti. Izbegavanje vlade da se podvrgne votumu narodnog predstavništva prvo prostim nesazivanjem njegovih sednica više od dva meseca, a onda i ukaznim odlaganjem parlamenta, predstavljalo je najgrublje izigravanje parlamentarnosti i zapravo poništavanje temeljnih načela parlamentarne kontrole vlade i ministarske odgovornosti. Otuda se u pogledu saobraženosti konvencijama parlamentarne vlade ne može dati jednoznačna ocena postupka regenta Aleksandra, kada je potom Davidovićevoj vladi odbio da potpiše ukaz o raspuštanju privremenog narodnog predstavništva i izborima za veliku narodnu skupštinu (konstituantu),⁶ da bi posle Davidovićeve ostavke novu vladu obrazovao Stojan Protić.

Imajući svakako na umu iskustva parlamentarne prakse u sledu spornih upotreba kraljevskih prerogativa, ustavna komisija unela je u nacrt ustava i jednu krupnu novinu – svečanu proklamaciju parlamenta-

⁶ Zapisnik sednice Ministarskog saveta od 14. februara 1920 (objavljen u: Zapisnici sednica Davidovićeve dve vlade od avgusta 1919. do februara 1920, pr. Bogumil Hrabak, *Arhivski vjesnik*, XIII, 1970, 92).

rizma kao ustavnog načela. Izričito normiranje principa političke odgovornosti vlade kao ustavne dužnosti ministara da podnesu ostavku kada im je u parlamentu izglasano nepoverenje bilo je prvi put normativno formulisano u Vajmarskom ustavu iz 1919,⁷ a onda i u novim ustavima mladih evropskih republika, austrijskom i čehoslovačkom iz 1920. godine (Mirkin-Guetzévitch 1936, 14). Jugoslovenska ustavna komisija, pak, opredelila se za konzervativniji, većma klasičan pristup i prilikom normiranja instituta političke ministarske odgovornosti sledila je rešenje francuskog ustavotvorca iz 1875. godine o solidarnoj odgovornosti ministara pred domovima za opštu politiku vlade,⁸ upotpunjeno pravom predsednika vlade da predlaže kruni članove kabineta u skladu sa engleskom konvencijom o položaju prvog ministra (videti Bagehot 1896, 12, 70–71; Lowell 1920, 35–36). Princip kolektivne odgovornosti ministara ugrađen je u ustavni tekst izričitim propisom da vlada mora uživati poverenje narodnog predstavništva, a načelo solidarnosti vlade utvrđeno je odredbama da kralj imenuje predsednika ministarskog saveta, dok se ostali ministri postavljaju na njegov predlog.⁹

Komisija jugoslovenskih profesora takođe se nije pavela za manrom deklarativnog isticanja načela narodne suverenosti u prvim odredbama poratnih ustava (videti Mirkin-Guetzévitch 1936, 13), ali je taj postulat demokratske ustavnosti naglasila u određenju člana 36, da sve državne vlasti proističu iz naroda i vrše se po odredbama ustava. Na drugoj strani, proklamacijom parlamentarizma kao temeljnog ustavnog načela u prvoj odredbi nacrtu ustava načinila je značajan iskorak, zanimljiv i u pogledu teorijskog tumačenja pravne vrednosti same ustavne proklamacije parlamentarnog režima. Preuzeta u svim potonjim preradama vladinog predloga ustava, u uvodnim deklaracijama ustavnih nacrtu Stojana Protića i vlada Milenka Vesnića i Nikole Pašića, ta važna novina ostala je nezapažena u raspravama u ustavnom odboru i u plenumu Ustavotvorne skupštine, potisnuta u drugi plan i u načelnoj debati o monarhijskoj formi vladavine i u specijalnom pretresu o redakciji odredbe, usredsređenom poglavito na sporno pitanje izostavljanja jugoslovenskog imena iz naziva države. Jedino je Bogumil Vošnjak, koji je kao član prve vladine stručne komisije mogao dati i svoje autorsko tumačenje, istakao da se formulom parlamentarna monarhija u ustavnoj definiciji države izražava koncept potpunog poklapanja dinastijskog osećaja sa građanskim slobodama u idejnom spoju u kojem je ličnost monarha shvaćena kao reprezentativni

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

⁸ 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.

⁹ Nacrt ustava ustavne komisije, član 124.

simbol, a kraljevska vlast, poput ovlašćenja svih javnih funkcionera, koncipirana kao vršenje jedne javne službe u pravnoj državi.¹⁰

Među članovima ustavne komisije Ladislav Polić se izdvojio načelnim osporavanjem rešenja da se naročitom ustavnom odredbom u formi svečane proklamacije parlamentarne monarhije načela parlamentarnog režima recipiraju kao sastavni deo ustava. Teorijski skrupuli, kazuje nam o stavu ustavne komisije, uzmakli su pred strahovanjem od ličnog režima koje je prevladalo stručne obzire i navelo da se to pitanje prevashodno prosuđuje sa političkog stanovišta. Polić je, međutim, držao da ni politički nije umesno na taj način grubo izreći da su sva ustavna prava krune zapravo iluzorna, a ujedno je i izlišno, jer su bitna obeležja parlamentarne vlade jasno formulisana ustavnim određenjima o imenovanju ministara na predlog predsednika vlade i solidarnoj političkoj odgovornosti kabineta pred parlamentom. No, težište njegove kritike bilo je u isticanju teorijske argumentacije prvenstveno o manjkavosti rešenja koje sa aspekta pravne logike, elementarnog kriterijuma pisanog ustava, u sam ustavni tekst unosi očigledno protivurečje, normirajući izvesne odredbe i u isti mah ih proglašavajući neustavnim ako se kose sa nekodifikovanim načelima parlamentarizma. Tako je neki akt krune, izvršen tačno prema ustavnom propisu, ipak neustavan po tom istom ustavu ukoliko nije i strogo parlamentaran. Naglasio je još da je to rešenje većma sporno i zato što se ocena ustavnosti nekog akta opredeljuje jednim merilom koje je po sebi umnogome neodređeno. Jer ne samo da su načela parlamentarne vlade po svojoj prirodi vrlo elastična i promenljiva, nego su i bitno različita zavisno od usvojenog tipa parlamentarizma, odnosno raznorodnih oblika parlamentarne vlade u pojedinim evropskim zemljama. Budući primarno određen konvencijama, ustavnom etikom i parlamentarnom praksom, parlamentarni režim je pojam koji se može različito shvatiti i u pojedinostima čak oprečno interpretirati. Utoliko je i posve neuputno unositi u ustavni tekst tako fluidan pojam prema kojem se ima prosuđivati o ustavnosti konkretnih akata u domenu ustavnih ovlašćenja kralja. Opominjući i na nedavnu pojavu činovničke vlade ili vlade stručnjaka u Čehoslovačkoj pod ustavom građenim za parlamentarnu vladavinu, Polić je takođe istakao da nikako ne treba prenebregnuti značajnu okolnost da parlamentarizam zavisi i od mnogih faktičkih pretpostavki, među kojima je od osobite važnosti postojanje solidne većine ili opozicije koja bi bila podobna da preuzme vladu (Polić 1921a, 10–12).

Dok je Ladislav Polić svoj kritički osvrt objavio u stručnom časopisu dok je još trajala rasprava u Ustavotvornoj skupštini, Lazar Marković je o pravnoj vrednosti proklamacije parlamentarizma u članu 1 Vidovanskog ustava pisao kada su ustavna rešenja uveliko bila stvar prošlosti. Za razliku od Polića, Marković je određenje o parlamentarnoj monarhiji

¹⁰ UO, 18. 2. 1921 (B. Vošnjak), 7.

smatrao izuzetno značajnim i vrednim, nikako samo deklarativnim sastojkom ustava, a kako je bio istaknuti prvak Radikalne stranke, stranački ekspert za ustavna pitanja i glavni zastupnik vladinog predloga ustava u raspravama u ustavnom odboru i u skupštinskoj debati, njegovo nam gledište autentično kazuje o pobudama ustavotvorca. Ustavnu proklamaciju parlamentarne vladavine on objašnjava idejom da se pouzdano i nedvosmisleno utvrdi vezanost akata krune konvencijama parlamentarnog režima. Prema promišljenoj zamisli pisaca zato je u ustavni tekst i bio unet izričiti propis, čiji je smisao bio da normativno apostrofira dužnost kralja da sva ustavna ovlašćenja vrši u skladu sa parlamentarnim konvencijama i da kao protivustavan kvalifikuje svaki njegov akt protivan tim običajima, kojima je kao nepisanim normama parlamentarnog prava tako utvrđena puna pravna obaveznost. Na taj način je područje diskrecionog postupanja krune kao ustavnog činioca najvećma suženo, svedeno samo na izuzetne, sporne slučajeve, u kojima ne bi bilo ni izričitog pisanog ustavnog propisa niti utvrđenog pravila običajnog prava. S obzirom na neizgrađenost parlamentarnih konvencija u nas i na neustaljenu parlamentarnu praksu, to ustavno omeđavanje sfere slobodne ocene u vršenju kraljevskih ovlašćenja, prema Markovićevom shvatanju, takođe podrazumeva da se konvencije engleskog parlamentarizma kao obrazac izvornih pravila parlamentarnog režima imaju smatrati recipiranim normama jugoslovenskog parlamentarnog prava. Engleske parlamentarne konvencije tako bi predstavljale osnovna interpretativna načela koja bi i izvorno i umnogome primarno opredeljivala ustavna prava krune prilikom izbora ličnosti mandataru za sastav vlade, imenovanja ministara, donošenja ukaza o raspuštanju skupštine ili davanja zakonodavne sankcije (Marković 1991, 14, 19–21, 34–35, 70–71, 78–79, 137, 170–171).

Svečanu proklamaciju parlamentarizma u prvoj odredbi Ustava i Slobodan Jovanović je objašnjavao idejom da se princip parlamentarne vladavine ugradi kao jedno od osnovnih ustavnih načela. Ali je već u svom udžbeniku ustavnog prava iz 1924. godine osobito istakao ograničenost pravne vrednosti člana 1 Vidovdanskog ustava u pogledu njegovog domašaja kao opšteg interpretativnog načela, razlažući da se posebni ustavni propisi mogu tumačiti saglasno pravilima parlamentarnog režima samo onda kada ustavotvorac u konkretnoj ustavnoj odredbi nije predvideo odstupanje od tih pravila ili njihovo ublažavanje ili ograničavanje. Pri tome se Jovanovićevo tumačenje iskazuje vrlo restriktivnim naročito u oceni pitanja dopuštenosti ponovnog raspuštanja skupštine.

U normativnom uređenju prava disolucije u Vidovdanskom ustavu bilo je usvojeno rešenje koje se, prema belgijskom obrascu,¹¹ smatralo klasičnim za parlamentarne monarhije, sa nešto dužim rokovima za odr-

¹¹ 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.

žavanje izbora i saziv parlamenta najdalje za četiri meseca od dana raspuštanja, ali takođe i sa izričitom formulacijom ustavne obaveze da ukaz o raspuštanju skupštine mora biti snabdeven premapotpisom svih ministara.¹² Prilikom usvajanja belgijskog Ustava iz 1831. godine, u ustavnoj raspravi bio je razmatran i predlog da se pravo disolucije ograniči zabranom ponovnog raspuštanja u toku prvog saziva parlamenta izabranog na vanrednim izborima. Taj predlog bio je, međutim, odbačen sa obrazloženjem da je disolucija neophodno ustavno sredstvo za vaspostavljanje ravnoteže vlasti ako bi ona bila narušena, jer je ravnoteža vlasti uslov očuvanja ne samo ustavne raspodele moći nego i političkih sloboda naroda (Matter 1898, 219). Nedopuštenost raspuštanja parlamenta nezavisno od motivacije tokom čitavog jednog saziva, odstranjujući protivtežu političkoj odgovornosti vlade, svakako bi predstavljala bitan poremećaj mehanizma ustavne ravnoteže, suštinske za parlamentarni režim. S druge strane, kao priznato načelo konstitucionalizma bio je utvrđen stav da se uzastopno raspuštanje parlamenta iz istog razloga ima smatrati apsolutno nedopuštenim i u tome su klasici ustavne teorije bili saglasni. Dajsi je tako pisao da pravo disolucije u svojoj suštini predstavlja pravo apela na narod, te da u tom smislu treba shvatiti i sve ustavne konvencije koje, na ovaj ili onaj način, uvek imaju cilj da se uspostavi sklad između političkog lika parlamenta i raspoloženja birača, obezbeđujući svagda krajnju suprematiju izbornog tela kao istinskog političkog suverena. Povinovanje izraženoj volji nacije zato je najpreča dužnost, koja je ujedno i zapovest kodeksa političke moralnosti i stroga ustavna obaveza i bez izuzetka vezuje sve vlasti (Dicey 1982, 290–291, 304). Prema Esmenu, poput drugih bitnih sastojaka parlamentarne vlade, i pravo raspuštanja parlamenta izmiče preciznom zakonskom normiranju, ali je u samoj logici vršenja apela na narod da ne može uslediti nova disolucija nakon što je sud biračkog tela povodom nekog ustavnog sukoba koji je ranije načinjen izbornim pitanjem jednom već izrečen (Esmein 1914, 157–158). U oceni nedopuštenosti uzastopne disolucije vrlo odlučan je bio i Leon Digi. Izneti sukob između vlasti pred biračko telo putem raspuštanja skupštine znači podvrgnuti se jednom sudu bez priziva. Smisao prava disolucije jeste u razrešenju ustavnog sukoba i ono se nikako ne sme izvrnuti u poništavanje izborne volje. Otuda bi ponovno raspuštanje novoizabrane skupštine na pitanju o kojem je već bio iskazan sud naroda bilo direktno upravljeno protiv samog biračkog tela i po tome nesumnjivo i očigledno protivustavno (Duguit 1924, 573,577).

I Slobodan Jovanović je načelno, shvatajući takođe pravo disolucije kao pravo apela na narod, isticao da ono ujedno „sadrži u sebi dužnost pokoriti se narodnoj volji kada ona bude izražena“. Ponovno raspuštanje skupštine značilo bi upotrebu apela na narod kao sredstva da se narodu

¹² Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Novi Sad 1921, čl. 52.

„nametne“ volja. Ali je, neočekivano, u prikazu prava disolucije prema Vidovdanskom ustavu stao na stanovište da je za tumačenje konkretne odredbe odlučno utvrditi kakva je bila volja ustavotvorca. Našao je da već sama okolnost da u ustavnom odboru nije bio prihvaćen predlog da se izričito propiše da se raspuštanje skupštine može vršiti samo jednom na istom pitanju ukazuje na to da je Ustavotvorna skupština upravo htela da pravo disolucije bude neograničeno i da se zato uzastopna raspuštanja imaju smatrati dopuštenim pod uslovom da se time ne stvara vanbudžetsko stanje (Jovanović 1924, 57, 157–158). Razlog, pak, koji Jovanović navodi da je opredelio ustavni odbor da ne prihvati taj predlog – da akti raspuštanja nisu motivisani i da se ne može znati zbog kojeg se pitanja skupština raspušta – zapravo ne kazuje ništa izvesno o volji ustavotvorca i ne može se tumačiti kao izraz namere da se učini najvećma gruba povreda bitnog načela parlamentarizma tako što bi se ponovno raspuštanje parlamenta opredelilo kao saglasno ustavu. Da ukazi o raspuštanju parlamenta po pravilu ne sadrže motivaciju, bilo je, naime, u uporednom pravu ustaljeno rešenje, utvrđeno takođe i u srpskoj parlamentarnoj tradiciji, pa je i u nacrtu ustava stručne komisije u čijoj je izradi Jovanović sudelovao odredba o pravu disolucije bila formulisana bez uslovljavanja ili ograničavanja motivacijom. U odnosu na normativnu redakciju člana 52 Vidovdanskog ustava ona se razlikuje u tome što je propisan kraći rok za saziv parlamenta najdalje za tri meseca i formulisana obaveza da akt raspuštanja mora biti pročitani na zasedanju narodnog predstavništva.¹³ Izričito ustavno normiranje zabrane ponovnog raspuštanja parlamenta iz istog razloga bilo je novina uneta u tekst Vajmarskog ustava¹⁴ kao predohrana zloupotrebama predsedničke disolucije u mladom republikanskom parlamentarizmu bez izgrađenih konvencija i ustaljenih navika parlamentarne vladavine. Jer još je živo i upečatljivo bilo sećanje na dramu čuvenog pruskog ustavnog konflikta, kada je uzastopnim raspuštanjima donjeg doma i grubim izbornim pritiscima, ali još više popularnošću nacionalne politike i pobedom pruske vojske kod Sadove 1866. godine, knez Bismark slamao otpor parlamentarne većine (videti Matter 1898, 157–162). U nas ni u doba ličnih režima poslednjih Obrenovića nisu bile zabeležene takve zloupotrebe kraljevske disolucije. Otuda ni predlog poslanika socijalista Nedeljka Divca da se izrekom normira zabrana ponovnog raspuštanja skupštine na istom pitanju nije imao odjeka u sredini ustavnog odbora, a kako nije bio formulisan kao amandman, o njemu niti je bila vođena rasprava niti se uopšte odlučivalo.¹⁵ Jednako je bilo i sa njegovim predlogom, iznetim tokom načelnog pretresa u plenumu Ustavotvorne skupštine, da se propiše obaveza da akti raspuštanja parlamenta moraju

¹³ Nacrt ustava ustavne komisije, čl. 54.

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

¹⁵ UO, 26. 2. 1921 (N. Divac), 127.

da sadrže motivaciju, kada se iz uporednog ustavnog prava mogao pozvati jedino na skorašnje ustavne izmene u Danskoj. Upadicom iz skupštinskih klupa bilo je tada rečeno da vladin nacrt ustava, izbegavajući tu vrstu normativnih ograničenja, upravo sledi engleski obrazac koncipiranja prava disolucije kao apela na narod.¹⁶

Povodom pitanja parlamentarnosti kraljevskih disolucija – da li kralj ima pravo da raspusti parlament iz inicijative krune i sa vladom iz parlamentarne manjine kao izbornom – razilazili su se najpozvaniji engleski autori. Stav Alberta Dajsija bio je vrlo dosledan u ravni teorijske argumentacije i posve usklađen na planu interpretacije presedana iz ustavne prakse. Ostavljajući pitanje zakonitosti van diskusije kao neupitno, u središte razmatranja dopuštenosti kraljevskih disolucija Dajsi stavlja problem ustavnosti, njihove saglasnosti ne sa onim što je redovno i uobičajeno nego sa bitnim načelima koja ustavne konvencije determinišu saobrazno temeljnom principu ustava. Poput drugih ustavnih konvencija, i konvencije koje određuju način vršenja kraljevske prerogative raspuštanja parlamenta i omeđavaju sferu diskrecione vlasti krune počivaju na fundamentalnom ustavnom principu narodne suverenosti. Zato pravi, suštinski smisao prava disolucije i jeste u tome da se utvrdi suprematija biračkog tela uspostavljanjem harmonije između parlamenta kao pravnog i naroda kao političkog suverena, one bazične saglasnosti u kojoj volja parlamentarne većine doista i reprezentuje volju birača. Diskreciona vlast krune – veli Dajsi – povremeno može biti, a prema ustavnim presedanima ponekad i treba da bude upotrebljena da donji dom liši vlasti. Tako je i prema merilima shvatanja ustavnosti s kraja 19. veka strogo ustavan bio postupak Džordža Trećeg, kada je 1784. godine na vlast doveo kabinet Pita iz parlamentarne manjine, da bi na izborima posle raspuštanja doma narod svoj sud izrekao u prilog toj vladi. Saglasan ustavnim konvencijama o disoluciji bio je i postupak Viljema Četvrtog, kada je 1834. godine otpustio Melburnov kabinet i vlast poverio Pilovom ministarstvu kao izbornoj vladi iz manjine. Iako je Pil na izborima pretrpeo poraz i ispostavilo se da je kralj pogrešio u proceni raspoloženja biračkog tela, kraljevska disolucija i tada je sa stanovišta ustavnosti bila opravdana samim tim što se zasnivala na valjanom osnovu, na jednoj pretpostavci za koju je bilo dovoljnih razloga u razumnoj sumnji da parlamentarna većina nije više verno reprezentovala volju nacije. Bitno je da su ti precedenti afirmisali ustavnu maksimu da raspuštanje parlamenta predstavlja apelovanje na narod i da je cilj disolucija bio ostvarivanje temeljnog političkog saglasja koje je u samom pojmu reprezentovanja. Zarad utvrđivanja suprematije biračkog tela nad voljom jedne parlamentarne većine za koju može biti i krajnje neizvesno da vlast i dalje vrši sa uporištem u narodnoj volji,

¹⁶ Stenografske beleške Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, I–II, Beograd 1921 (u daljem tekstu: US), 18. 4. 1921 (N. Divac), 27.

kraljevske disolucije – Dajsi je bio odlučan – imaju se smatrati ne samo dopuštenim nego upravo neophodnim sastojkom sistema parlamentarne vladavine, pre svega kao jedno važno obezbeđenje, iako ne i apsolutno, koje se može protivstaviti svemoći parlamenta (Dicey 1982, 287–291).

Razmatrajući problem parlamentarnosti kraljevskih disolucija, Valter Bedžhot se posve u engleskom maniru opredelio za pragmatičan pristup i političku ocenu ustavne prakse u tumačenju konvencija parlamentarne vlade. U načelu i Bedžhot kraljevske disolucije smatra dopuštenim i saglasnim parlamentarizmu i ne poriče njihovu parlamentarnost sa stanovišta ustavne maksime o odgovornoj vladi. On takođe priznaje da bi u slučajevima kada se dogodi da parlamentarna većina postane hirovita ili parlamentom ovlada sebičan stranački interes, kao i kada nastupi nesaglasnost politike koju podržava donji dom i volje biračkog tela, a premijer izbegava proveru mandata na novim izborima, svakako bila potrebna vanredna intervencija spoljnog, neutralnog autoriteta, koji stoji izvan i iznad partijskih računica i strasti. Uloga monarha sa državičkim sposobnostima kakve su imali Leopold Prvi ili princ Albert može biti doista dragocena kao protivteža zloupotrebama partijske vladavine i zilotskoj isključivosti većinske vlade. No da bi znao da je parlament zastranio i da greši i da bi procenio da li i narod uviđa te mane, te da bi mogao da predvidi ishod apelovanja na biračko telo, kralj bi morao da poseduje državička svojstva, vrlinu mudrosti ili bar odliku znatne političke razboritosti. Nevolja je – ističe Bedžhot – što je od kraljevske vlasti u monarhijama iluzorno očekivati nasledno državištvo. Vlast da otpusti vladu koja uživa poverenje parlamenta i izvrši apel na narod zato nije vlast koju bi običan nasledni monarh bio sposoban da u dugom vremenskom sledu korisno vrši. Konvencija da se parlament raspušta na predlog vlade parlamentarne većine i shvatanje da su parlamentarne samo vladine disolucije počivaju na pretpostavci koja je mnogo verovatnija od naslednog državištva, a to je očekivanje da će premijer i parlament posedovati više mudrosti nego kralj. Praksa je pokazala da se najveća mudrost ustavnog vladaoaca ogleda upravo u pasivnosti i to je razlog što su se kraljevske disolucije izobičajile. Zahvaljujući spremnosti kraljice Viktorije da sledi savete ministara, ali i zbog uviđavnosti vodećih političkih ličnosti, vremenom se i u javnosti uvrežila predstava da bi iznenadno otpuštanje kabineta koji uživa poverenje i potporu parlamenta i raspuštanje donjeg doma iz inicijative krune bilo primljeno sa zaprepašćenjem i doživljeno kao državni udar (Bagehot 1896, 71, 82–83, 230–234, 237–241).

U vreme kada je komisija jugoslovenskih profesora formulisala normativni okvir vršenja kraljevskih prerogativa, interpretacije engleskih konvencija o raspuštanju parlamenta ostale su nesaglasne u pogledu dopuštenosti kraljevskih disolucija. I autori koji su naglašavali ukorenjenost ustavnog običaja raspuštanja donjeg doma samo na predlog prvog mini-

stra nezavisno od motivacije i, naročito, ako bi vlada izgubila poverenje doma, po pravilu su upućivali na drugačiju parlamentarnu praksu u britanskim dominionima, gde su disolucije bile shvatane i često vršene kao ovlast guvernera, koja podrazumeva i prostranu sferu diskrecionog odlučivanja i pravo inicijative (videti Dupriez 1892, 76–78, 128–129, 135, 137–138; Matter 1898, 189–121; Esmein 1914, 216; Lowell 1920, 31–33). Pri tome su čak i dosledni zastupnici stanovišta parlamentarnosti samo vladinih disolucija kao čvrste ostrvske konvencije, poput Sidnija Loa, dopuštali da je kraljevska prerogativa ostala očuvana u diskrecionom pravu krune da po vlastitoj uvidavnosti monarha odbije predlog vlade za raspuštanje parlamenta ako nalazi da se zasniva na „nedovoljnim i površnim razlozima“. Naglasak je tada na znatnim ograničenjima koja opredeljuju da kruna to samo vrlo retko može učiniti jer ustavne konvencije utvrđuju bitne uslove, da postoji parlamentarna većina koja bi podržavala novi kabinet i da su vođe opozicije voljne da prime vladu bez raspuštanja doma (Lo 1929, 114–117).¹⁷

U konstitucionalnim okvirima parlamentarne vlade u evropskim monarhijama, čiji je obrazac bio orleanski parlamentarizam, a belgijski ustav bio smatran uzornim modelom, vršenje prava disolucije kao prerogative krune bilo je principijelno postavljeno kao saglasno načelima ustavnosti i konvencijama parlamentarnog režima. Slučajevi kraljevskih disolucija iz belgijske parlamentarne povesti (videti Matter 1898, 221–222) odražavaju shvatanje da je kruna kao moderatorna vlast bila pozvana da dela u očuvanju ustavne ravnoteže, kada je to potrebno da bi se održala harmonija između parlamenta i vlade, te da po svojoj političkoj uvidavnosti i taktu primi ili odbije predlog kabineta za raspuštanje parlamenta, vođena kriterijumom izbora one solucije koja je najprikladnija za dobijanje stabilne vlade. Shvaćena, takođe, i kao vanredni, neutralni autoritet, koji se može protivstaviti isključivoj partijskoj vladavini, upotrebom prava disolucije iz vlastite inicijative i apelovanjem na narod sa izbornom vladom iz manjine kruna je bila pozvana da interveniše i onda kada se to pokaže potrebnim i opravdanim zarad uspostavljanja saglasnosti političkog lika parlamenta sa raspoloženjem biračkog tela.

Polazno stanovište francuske teorije u tumačenju prava disolucije u ustavnoj koncepciji spajanja parlamentarne vlade sa republikanskom formom vladavine prema ustavnim zakonima Treće republike utvrdio je Esmein, naglašavajući, prvenstveno, esencijalni značaj prava raspuštanja parlamenta kao protivteže političkoj odgovornosti ministara u očuvanju ustavne ravnoteže vlasti (Esmein 1914, 745–753). Potom Digi posvećuje osobitu pažnju razmatranju prava inicijative za donošenje akta o raspuštanju doma, kako je to ovlašćenje utvrđeno ustavnim pretpostavkama

¹⁷ O očuvanosti tog prava krune u engleskom parlamentarizmu pisali su i poratni pisci (videti Stefanović 1940, 3–4: 110; 5–6: 194; Petrov 2004, 1–2: 16–17).

disolucija. On nalazi da se predsednička ovlašćenja ne mogu interpretirati u smislu engleske prakse vladinih disolucija i svesti samo na sukob vlade i parlamenta jer je jednako važna ustavna pretpostavka uređivanja prava disolucije u normativnoj redakciji francuskog Ustava bila takođe i sukob predsednika i vlade parlamentarne većine. Predsedničko ovlašćenje je zato postavljeno kao prerogativa šefa države, ograničena jedino saglasnošću senata, u čemu se videlo pouzdano jemstvo protiv zloupotreba, i utoliko i pravo inicijative pripada samo predsedniku. On je ovlašćen da ukloni sa vlasti ministarstvo koje uživa poverenje parlamentarne većine i da uz odobrenje senata raspusti donji dom sa vanparlamentarnim kabinetom ili sa vladom iz manjine kao izbornom. Vladine disolucije, pak, koje su u logici parlamentarizma, takođe se podrazumevaju, ali pod pretpostavkom saglasnosti predsednika i uslovom odobrenja senata. To što je posle čuvenog raspuštanja donjeg doma iz 1877. godine, kada je predsednik Mak Mahon u sukobu sa parlamentarnom većinom pribegao apelu na narod, da bi ishod izbora označio poraz njegove politike, upotreba prava disolucije iščezla u ustavnoj praksi, Digi je nedvosmisleno ocenio kao izvrgavanje francuskog parlamentarizma u jedan u biti pseudoparlamentarni režim (Duguit 1924, 575–582). Na tragu francuskog ustavnog rešenja i u Ustavu Vajmarske republike pravo disolucije je bilo postavljeno kao ovlašćenje predsednika Rajha.¹⁸ Pri tome je izostavljanjem uslova saglasnosti senata u recepciji francuskog obrasca odlučivanja o raspuštanju parlamenta, što će potom slediti i čehoslovačko ustavno rešenje iz 1920. godine,¹⁹ dalje ojačan institut predsedničke disolucije. Tako su u oblikovanju ustanova republikanskog parlamentarizma i pisci prvih poratnih ustava ostali dosledni osnovnim postavkama teorije ravnoteže, načinivši otklon i spram konvencije o parlamentarnosti samo vladinih disolucija, kako su engleski parlamentarni običaj već ustaljeno predstavljali kontinentalni autori, i spram iščezavanja prerogative raspuštanja parlamenta u francuskoj parlamentarnoj praksi. Uloga šefa države u parlamentarnom režimu zamišljena je kao neutralna i moderatorna vlast, kada je predsednik pozvan da, rešavajući diskreciono o predlogu za raspuštanje doma, prema svojoj uviđavnosti posreduje u sukobu vlade i parlamenta i, ujedno, kao osobeni ustavni činilac, ona delatna vlast koja je pozvana da interveniše u momentima krize i da upotrebom prava disolucije iz vlastite inicijative izazove arbitražu biračkog tela (uporediti Burdeau 1932, 93–95, 97, 113, 327–328; Mirkine-Guetzévitch 1936, 15).

Suštinu problema parlamentarnosti kraljevskih disolucija Slobodan Jovanović je video u pitanju dopuštenosti izbornih vlada iz manjine. Mišljenje o tom nadasve važnom pitanju, koje zaseca u sam pojam parla-

¹⁸ Dareste et Dareste, 1928, I, 64.

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

mentarne vlade, izneo je u jezgrovitoj kritici stanovišta Stojana Protića u tekstu objavljenom 1924. godine. Jovanović tu zamera Protiću da se previše udaljio od belgijskog obrasca parlamentarne monarhije i da se njegovo okretanje samo engleskom uzoru pretvorilo u pravu „anglomaniju“. Protić je, kako veli, parlamentarizam „sveo na njegov najprostiji izraz, – na vladu većine“ svojim odsečnim stanovištem da kralj mandat za vršenje izbora može dati kabinetu iz manjine samo onda kada ga ministri iz parlamentarne većine sami na to upute davanjem ostavke. Jovanović se saglašava s Protićem da to odista jeste ustaljeni običaj u engleskoj parlamentarnoj praksi, ali ujedno upućuje i na ključni argument zbog kojeg ta engleska konvencija ne može biti merodavna za ocenu dopuštenosti izbornih vlada iz manjine u našem parlamentarizmu. Odlučan normativni osnov za tumačenje ustavne konstrukcije parlamentarne monarhije u nas on nalazi u određenjima o ukaznom produženju budžeta u slučaju raspuštanja skupštine, najduže za četiri meseca, koja su postojala kako u ranijem srpskom ustavu, tako i u Vidovdanskom ustavu. Upravo mogućnost ukaznog produženja budžeta koju ustav ugrađuje u sistem parlamentarne vlade – bio je posve određen u svojoj interpretaciji – podrazumeva da kralju nije potreban pristanak parlamentarne većine za raspuštanje skupštine jer bez otvaranja vanbudžetskog stanja on može, obrazujući izbornu vladu iz manjine i protivno volji skupštinske većine, upotrebiti pravo dissolucije iz vlastite inicijative (Jovanović 1991a, 436–438).

U pogledu parlamentarnosti izbornih vlada iz manjine Jovanović je, međutim, bio najvećma skeptičan u svojoj kritici rešenja Vidovdanskog ustava u udžbeniku ustavnog prava. Tu nedvosmisleno ocenjuje da bi obaranje jedne vlade koja uživa poverenje parlamentarne većine iz vlastitih pobuda kralja bilo nesaglasno „načelima parlamentarnog režima“. Ocenjuje još i da je propis o vanparlamentarnom produžavanju važenja budžeta, koji je omogućavao izborne vlade iz manjine kao soluciju saglasnu ustavu, u primeni pod Ustavom od 1903. godine njihovu ustavnost bar uslovljavao zahtevom odobrenja državnog saveta, dok je Vidovdanski ustav, izostavljajući i taj uslov iz normativne redakcije odredbe o ukaznom produženju budžeta, otišao korak dalje u ograničavanju parlamentarnog režima (Jovanović 1924, 58–59). Karakteristično je da Jovanović nije ni rečju naznačio da je to sporno izostavljanje uslova pristanka državnog saveta u redakciji odredbe o ukaznom produženju budžeta iz Vidovdanskog ustava izvorno bilo formulisano upravo u nacrtu ustava stručne komisije u čijoj je izradi sam sudelovao.²⁰ Jedina razlika u odnosu na redakciju ustavne komisije bilo je izostavljanje izričitog normiranja prava predloga ministarskog saveta, ali to nije bitno menjalo domašaj instituta ukaznog produženja budžeta, jer su i prema Vidovdanskom ustavu, poput svih drugih kraljevskih akata, ti ukazi morali biti snabdeveni premapot-

²⁰ Uporediti član 114 Vidovdanskog ustava i član 160 Nacrta ustava stručne komisije.

pisima odgovornih ministara. I prema određenju nacrtu ustava komisije jugoslovenskih profesora kraljevske disolucije nisu bile ograničene prethodnim skupštinskim votiranjem produženja budžeta za vreme dok je parlament raspušten, dok je vanparlamentarno produženje ukazom, saglasno ustavu, mogao formalno predložiti i kabinet iz manjine kao izborna vlada. Kao član komisije, Slobodan Jovanović nije povodom tog rešenja izdvojio mišljenje niti je predložio alternativnu redakciju odredbe. On je bio predsednik ustavne komisije i, takođe, svojim visokim naučnim ugledom i stručnim autoritetom, uvažavanim i u najvišim političkim krugovima i konsultovanim na dvoru povodom ustavnih pitanja, imao je i najveći uticaj na kreiranje rešenja nacrtu ustava. Umesno je pretpostaviti da je odredba o ukaznom produženju budžeta bila formulisana s njegovom saglasnošću, a sudeći po tome što su se Lazar Marković i Ladislav Polić nedugo potom opredelili za drugačije solucije, verovatno i po njegovom predlogu. U prilog pretpostavci o Jovanovićevom autorskom pečatu u formulisanju normativnog okvira kraljevskih disolucija u nacrtu ustava stručne komisije iz 1920. godine uverljivo kazuje i jedan docniji tekst, u kojem će pregnantnije iskazati vlastito stanovište.

Pitanju uloge krune u parlamentarnoj monarhiji i problemu kraljevskih disolucija Slobodan Jovanović se vratio u raspravi objavljenoj 1928. godine (Jovanović 1991b, 632–637). U njoj se efektno poslužio retorskom formom antilogija da bi usredsređeno istakao žarišni problem koji je u srži spora o dopuštenosti kraljevskih disolucija – poimanje parlamentarne vlade kao sistema ustavne ravnoteže vlasti ili, pak, kao izražaja suverenosti parlamenta u vladi većine. Živojin Perić tu je prikazan kao uzoran zastupnik teorije o aktivnom vladaocu, po kojoj kraljevske funkcije nisu tek formalno akti krune; to su ovlašćenja u sferi ustavnih nadležnosti, koja su utvrđena zarad očuvanja ravnoteže, pa se i njihovo vršenje iskazuje ne samo kao pravo, nego prevashodno upravo kao dužnost ustavnog vladaoca. Nazori Stojana Protića, pak, interpretirani su, kako je već opazio Dragoljub Popović, pojednostavljeno i ponešto preterano, ne bi li se njegovo stanovište izrazitije protivstavilo kao antipod Periću (Popović 1995, 604–605). U Jovanovićevom prikazu Protić je dosledni zastupnik teorije o pasivnom vladaocu, čije su sve prerogative prenesene na odgovornu vladu. Sučeljavanje dveju teorija usredsređuje se u žarišnom pitanju, koji je organ u parlamentarnoj monarhiji ona vlast koja je pozvana da odlučuje o disoluciji. Teorija o aktivnom vladaocu podrazumevala bi da bi, povodom nekog značajnog pitanja u kojem se kruna razišla sa vladom iz parlamentarne većine, kralj kao krajnje sredstvo mogao da upotrebi apel na narod i raspusti skupštinu sa vladom iz manjine kao izbornom. Prema teoriji o pasivnom vladaocu, pravo disolucije je zapravo isključivo u dispoziciji vlade i ona ga može upotrebiti uvek kada nađe da je to potrebno, dok kruna ne bi imala pravo da iz vlastite inicijative

spor sa vladom, odnosno s parlamentom, iznese pred sud biračkog tela, pod odgovornošću kabineta koji bi obrazovala bez obzira na dotadašnju parlamentarnu većinu (Jovanović 1991b, 633–635).

Između protivstavljenih shvatanja o ulozi kraljevske vlasti u parlamentarnoj monarhiji Jovanović se opredeljuje za Perićevo stanovište da upotreba vladalačkih prerogativa iz inicijative krune i u prostranom krugu slobodne ocene predstavlja vršenje ustavnih funkcija koje su kreirane kao delatna vlast. Postavljena kao ograničenje i protivteža vladi skupštinske većine, ustavna ovlašćenja krune jemstva su očuvanja ravnoteže vlasti i predohrana da se parlamentarna vladavina ne izvrgne u skupštinski despotizam. Zato je, osim funkcija nadzora i savetovanja, ustavnom vladaocu poverena i vlast zaustavljanja kao rezervno i, zapravo, krajnje sredstvo. Utoliko je vršenje ustavnih funkcija krune ne samo pravo, nego i dužnost, te se i stanovište o aktivnom vladaocu u oblasti pravne teorije iskazuje dosledno izvedeno i nesporno. Prelazeći potom sa ravni teorijskog na plan praktičnog, Jovanović napominje da ustavne propise o pravima i dužnostima vladaoca, kao i parlamenta, ne treba tumačiti odveć strogo jer je odnos između ta dva ustavna činioca umnogome i političko pitanje. U upotrebi ovlašćenja krune vladaoca treba da vodi politička uviđavnost, koja ga neretko može upućivati da bi uzdržavanje od upotrebe ustavnih prava u danim okolnostima bilo umesnije i da bi donelo bolje političke rezultate. Vladalačka neaktivnost je tada politički akt jer potiče iz političkih pobuda i rukovođena je merilima političke ocene, uviđavnosti i veštine. Uviđanje presudne važnosti političkih kriterijuma i razumevanje da su u primeni ustavnih normi o pravima krune akti monarha politički akti, dodaje Jovanović, uputili su Engleze da i ne pokušavaju da odnos krune i parlamenta iscrpno normiraju zakonskim propisima, već je ostavljeno da se ta pravna sfera uređuje spontano kroz praksu i običaje. Izdvojivši problem izbornih vlada iz manjine kao kritično pitanje parlamentarne prakse u nas, on posebno ističe da tu nije umesno rukovoditi se engleskim običajima, budući da je u Engleskoj, gde je pritisak vlasti na birače nepoznata stvar i javno je mnjenje vrlo razvijeno i samostalno, pitanje izbornih vlada sasvim ravnodušno. Pošto parlamentarizam pretpostavlja slobodne izbore i jako javno mnjenje, u okolnostima kada te pretpostavke nisu obezbeđene teško je dati jednoznačan odgovor na pitanje parlamentarnosti izbornih vlada iz manjine jer svaka solucija ima svojih loših strana. Ako bi bile dopuštene samo vladine disolucije, to bi sobom nosilo opasnost izmetanja parlamentarnog režima u stranačku oligarhiju. Ako bi se, pak, uobičajile samo kraljevske disolucije sa izbornim vladama obrazovanim po volji vladaoca, postojala bi opasnost da se parlamentarizam izvrgne u lični režim. Ukazivanjem na te opasnosti, Jovanović upućuje na to da i vladine i kraljevske disolucije jednako treba smatrati saglasnim ustavu, dok njihovu parlamentarnost valja ceniti u konkretnom

slučaju, prema kriterijumu opravdanosti postupanja krune kao političkog akta i meri političke snage na koju se oslanja vlada parlamentarne većine (Jovanović 1991b, 633–637).

Iako profesor građanskog prava, Lazar Marković, jedan od prvaka Radikalne stranke, bio je uključen u rad ustavne komisije kao pouzdani stranački ekspert za ustavna pitanja. U jednom predratnom osvrtu na Protićev stav o izbornim vladama iz manjine odlučno je podržao Protićevo mišljenje da je postupanje krune, kada je kralj 1905. godine izbornu vladu poverio samostalskom kabinetu, obrazovanom iz političke grupe koja je pripadala skupštinskoj opoziciji, bilo protivno konvencijama parlamentarne vlade. Podvlačeći distinkciju između pojmova ustavnosti i parlamentarnosti, on nalazi da se kraljevske disolucije sa izbornim vladama iz manjine, premda nesporno saglasne ustavnim propisima, samo izuzetno mogu smatrati parlamentarnim rešenjem ministarskih kriza. Kao takve izuzetke naveo je dva slučaja: kada se jedna vlada povuče, dajući ostavku i ne tražeći mandat za raspuštanje skupštine; i kada bi vladalac smatrao da treba izvršiti apel na narod a vlada parlamentarne većine se tome protivi. Po tome bi kraljevske disolucije bile saglasne parlamentarizmu onda kada imaju cilj da se obezbedi stabilna vlada, da se na nekom važnom izbornom pitanju konsultuje narodna volja ili da se na izborima proveri da li politika jednog ministarstva, koju podržava parlamentarna većina, uživa poverenje biračkog tela (Marković 1912, 135–139). Smatrajući kraljevske disolucije ustavnim i ne sporeći u načelu njihovu parlamentarnost, Marković je u ustavnoj komisiji podržao Jovanovićevo stanovište da normativnom redakcijom propisa o raspuštanju parlamenta valja utvrditi ustavnu podlogu kako za disolucije koje se vrše na predlog vlade parlamentarne većine, nezavisno od motivacije, tako i za raspuštanja skupštine iz inicijative krune.

Kada je u avgustu 1920. godine, posle Protićeve ostavke, u rekonstruisanoj vladi Milenka Vesnića dobio resor ministra za ustavotvornu skupštinu, Lazaru Markoviću je bilo povereno da za vladu izradi novi nacrt ustava. Izgleda da je pod uticajem kruga oko Nikole Pašića i posle konsultacija na dvoru u vođstvu Radikalne stranke prevladalo mišljenje da treba prostranije normirati ustavnu podlogu delovanja kraljevske vlasti, za koje se držalo da se, zbog nacionalne razjedinjenosti i sukoba koji su već tada izgledali izvesni, može pokazati nužnim za prevladavanje ustavnih kriza i stišavanje strasti. Ustavom je trebalo, kako će Marković potom tumačiti, u okvirima parlamentarne vlade „na diskretan način“ ostaviti kralju kao „moderatornoj“ vlasti dovoljnu slobodu delanja i predvideti ustavna sredstva da interveniše zarad obezbeđivanja pravilnog funkcionisanja državnog mehanizma (Marcovitch 1924, 21, 27). Osim ukaznog raspuštanja parlamenta, Marković je još predvideo i mogućnost ukaznog odlaganja sednica narodnog predstavništva, najduže za dva

meseca.²¹ Samo normiranje ukaznog odlaganja parlamenta nije po sebi predstavljalo povredu pravila parlamentarnog režima. U engleskom parlamentarizmu uobičajena je bila praksa da odlaganje parlamenta uvek prethodi disoluciji u formi proklamacije krune (videti May 1906, 48; Anson 1909, 72), dok je belgijski ustavotvorac samo ponovno odlaganje u istom sazivu uslovio saglasnošću domova.²² U odnosu na srpsku ustavnu tradiciju, time je ipak načinjen korak unazad izostavljanjem uslova pristanka narodne skupštine za novo odlaganje u istom sazivu, koji je po ugledu na belgijski Ustav bio propisan u Ustavu od 1903. godine. Još krupniji iskorak predstavljalo je rešenje kojim je zamenjen institut ukaznog produženja budžeta najduže za četiri meseca. Predviđeno je, naime, da se za vreme dok je narodno predstavništvo odloženo ili raspušteno automatski i važenje starog budžeta produžava po dvanaestina, neposrednom primenom ustavnog propisa.²³ Tim načinom otklonjeno je i ograničenje koje bi uzastopnom odlaganju i raspuštanju parlamenta pre rešenog budžeta postavljala nedopuštenost zakoračivanja u vanbudžetsko stanje. Markovićeve redakcije ustavnih propisa o odlaganju i raspuštanju parlamenta i automatskom produžavanju važenja budžeta bile su zadržane i u neznatno izmenjenom predlogu ustava koji je vlada Nikole Pašića podnela Ustavotvornoj skupštini,²⁴ da bi potom u istovetnim redakcijama bile prenete i u ustavni tekst, koji je nakon temeljite rasprave i ugrađivanja značajnih izmena, bio usvojen u ustavnom odboru.²⁵

U načelnoj debati u plenumu Ustavotvorne skupštine to dodatno utvrđivanje ustavnog osnova kraljevskih disolucija bilo je podvrgnuto oštroj kritici. Prvo je Ante Trumbić ukazao na to da je normiranjem automatskog produženja važenja budžeta za vreme dok je skupština raspuštena ili odložena ukazom dramatično povređeno budžetsko pravo parlamenta, koje predstavlja temeljni uslov i glavnu karakteristiku parlamentarne vladavine. Dodao je još da je tim određenjem, posle više od tri decenije koliko je proteklo od donošenja srpskog Ustava od 1888. godine, svesno načinjen krupan korak unazad u odnosu na ranije ustavne propise o ukaznom produženju budžeta najduže za četiri meseca, kojima, iako su bili usvojeni kao kompromisna rešenja, budžetsko pravo skupštine nije bilo esencijalno narušeno.²⁶ Osobito neugodno upozorenje za Pašićevu vladu bila je kritika Momčila Ivanića, bliskog saradnika Stojana Protića. U žutom nastupu on je ocenio da se automatskim produžavanjem budžeta i

²¹ Nacrt ustava vlade Milenka Vesnića, Beograd 1920, čl. 22 i 42.

²² *Darestes et Darestes*, 1910, I, 85.

²³ Nacrt ustava vlade Milenka Vesnića, član 66.

²⁴ Videti članove 27, 46 i 75 Nacrta ustava vlade Nikole Pašića.

²⁵ Tekst Ustava, primljen u Ustavnom odboru, čl. 52, 75, 114.

²⁶ US, 23. 4. 1921 (A. Trumbić), 15.

uzastopnim ukaznim odlaganjem i raspuštanjem skupštine hoće da omogućiti da se na vlasti može mesecima održavati jedno neparlamentarno ministarstvo, a da to onda znači i otvaranje prostora raznim zloupotrebama, kojima je u praksi redovno praćeno nepostojanje parlamentarnog nadzora. Na kraju je najavio da će glasati protiv ustava, ako u njemu budu ostale takve odredbe koje dopuštaju neparlamentarnu vladavinu i omogućavaju lični režim.²⁷ Pre specijalnog pretresa u Ustavotvornoj skupštini, na osnovu poslaničkih predloga i, svakako, posle konsultacija u krugu ministara i radikalskih prvaka, bile su u toj ustavnoj materiji učinjene značajne izmene u predlogu ustavnog odbora. Odstranjivanjem mogućnosti ukaznog odlaganja skupštine,²⁸ u Vidovdanski ustav ugrađeno je izvorno rešenje komisije jugoslovenskih profesora da samo parlament može da odlučuje o odlaganju sednica narodne skupštine. Takođe, umesto određenja o automatskom produžavanju važenja budžeta za vreme dok je skupština raspuštena, usvojen je institut ukaznog produženja budžeta najduže za četiri meseca, ako bi skupština bila raspuštena pre nego što je rešen budžet.²⁹

U vraćanju ukaznog produženja budžeta Momčilo Ivanić je video tek „tobožnu popravku“. Shvatajući pravo disolucije kao apel na narod, on nije osporavao da kruna ima pravo da inicira izbornu proveru rada vlade jer je pozivanje biračkog tela da izrekne svoj suvereni sud najvećma u skladu sa demokratskim načelima. Naglasio je, međutim, da pravo apela na narod treba da ima granice obeležene punim budžetskim pravom parlamenta, ni najmanje neokrnjenim. Uputio je na uzorno rešenje engleskog parlamentarizma, da kabinet iz manjine prima izbornu vladu samo kada mu davanjem ostavke to prepusti vlada dotadašnje parlamentarne većine, od koje se onda očekuje i da, ako je potrebno, u parlamentu obezbedi izglasavanje budžeta za vreme dok donji dom bude raspušten.³⁰ Umnogome rečit bio je odgovor izvestioca ustavnog odbora da je upravo bilo potrebno da se ukazno produženje budžeta predvidi kao rezervno rešenje, zato što u našim skupštinama shvatanja samih parlamentaraca još nisu na engleskom nivou poimanja parlamentarnosti, kao što se ni u stranačkim odnosima ne može očekivati engleski nivo međusobne partijske lojalnosti.³¹ Valja na kraju dodati i to da je od jugoslovenskih profesora, članova ustavne komisije iz 1920. godine, samo Ladislav Polić, dok je još trajala debata u Ustavotvornoj skupštini, javno osporio ugrađivanje u ustav instituta ukaznog produženja budžeta. Pri tome je tek lapidarnim izrazom istakao ocenu da se to ustavno rešenje kosi s najelementarnijim pravom parlamenta, njegovim budžetskim pravom, te da pravo apela na

²⁷ US, 23. 4. 1921 (M. Ivanić), 33–36.

²⁸ US, 11. 6. 1921, 7.

²⁹ US, 14. 6. 1921, 9.

³⁰ US, 14. 6. 1921 (M. Ivanić), 13–14.

³¹ US, 14. 6. 1921 (J. Demetrović), 22.

narod, iako nesumnjivo demokratskog karaktera, ujedno „otvara širom vrata svakojakim eksperimentima“. Time je jasno naznačio i svoj stav o dopuštenosti kraljevskih disolucija u parlamentarizmu: da su raspuštanja parlamenta iz inicijative krune nesaglasna pretpostavkama parlamentarne vlade i da mogu predstavljati parlamentarnu formu ličnog režima (Polić 1921b, 72).

LITERATURA (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. Daresté et P. Daresté, tome I. 1910. Paris.
- 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.
- Dicey, 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.
- Jovanović, Slobodan. 1924. *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona.
- Jovanović, Slobodan. 1991a. *Parlamentarizam Stojana Protića, Iz istorije i književnosti*, I. 436–439, Sabrana dela Slobodana Jovanovića, tom 11. Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod – Srpska književna zadruga.
- 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.
- 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–Croat–Slovène*. Genève: Librairie Georg & C. S. A.
- 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.
- Nacrt ustava po predlogu Stojana M. Protića, definitivni tekst, posle diskusije sa komisijom, sa dodatkom: Nacrt ustava izrađen od ustavne komisije. 1920. Beograd.
- Nacrt ustava vlade Milenka Vesnića. 1920. Beograd.
- Nacrt ustava vlade Nikole Pašića. 1921. Beograd.

- 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.
- 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.
- Pribičević, Svetozar. 1990. *Diktatura kralja Aleksandra*. Zagreb: Globus.
- Protić, Stojan. 1911. *Odlomci iz ustavne i narodne borbe u Srbiji*. Beograd: Štamparija „Dositije Obradović“.
- 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.
- Stenografske beleške Privremenog narodnog predstavnništva Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, IV. 1920. Beograd.
- Stenografske beleške. Rad Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, I–IV. 1921. Beograd.
- Stenografske beleške Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, I–II. 1921. Beograd.
- 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.