

*Др Ђорђевић Блажић, редовни професор
Факултета за државне и европске студије из Подгорице
Аника Ковачевић, асистент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 342.51:342.4(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.247B

ИЗВРШНА ВЛАСТ У ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Резиме

Аутор у раду анализира одредбе Видовданског устава којима је регулисан положај и надлежност извршне власти. Видовданским уставом, Краљевина Срба Хрвата и Словенаца је прокламована за уставну парламентарну и наследну монархију у којој краљ има централну уставну позицију и положај неприкосновеног носиоца извршне власти. Извршина власт се ставља на располагање краљу, коју за њега, са њим и њему потчињени, врше министри. Министри чине Министарски савет (Владу) и налазе се на челу појединих управних ресора. Иако је Уставом био прокламован парламентаризам, није било класичне парламентарне одговорности министара пред Скупштином. Краљ је био политички фактор који залази у поље надлежности других носилаца власти те тако „отпада“ и уставом предвиђена подела власти. Краљева власт се простира на цивилно и војно поље живота државе, на спољну и унутрашњу сферу. Иако је доношење Видовданског Устава имало за циљ да се створи јединствени систем организације и поделе власти, унутрашња државна и политичка ситуација у земљи се, након доношења Устава, све више компликовала и била испуњена честим министарским кризама и сукобима политичких партија. Доминација краља и његов чест „излазак“ изван уставних оквира резултирао је све већом централизацијом и на крају, државним ударом и завођењем личне диктатуре краља Александра Карађорђевића.

Кључне речи: *извршина власт, краљ, министри, подела власти, парламентаризам*

1. Увод

У свеколиком настојању и тежњи ка даљој изградњи демократског, просперитетног, у правима једнаког друштва, а као очевици уставне ревизије и трагања за новим, адекватним уставним решењима, осврнућемо се и посегнути

у правничку и друштвено - политичку прошлост Србије – 100 година уназад, до Видовданског устава. Знања која се непосредно тичу прошлости, искуство опстајања и трајања свих народа уопште и сваког понаособ, показују да се у томе налазе можда и најважније смернице за право разумевање сопствене садашњости, сналажења у новоствореним приликама, као и за све програме и планове у будућности.

Припадајући мноштву оних „малих народа”, и српски народ је задобио судбину непрекидне борбе за опстанак и у цивилизацијско-културном смислу, а и у оном правом дарвиновском смислу¹. Своју драматичну историју српски народ је осведочио и након почетка Првог светског рата, војничким сломом 1915. године. Србија је, на страни Антанте, и даље егзистирала као политички чинилац. За време рата - краљ, Влада и Скупштина су обављали своје функције. Иако Србија није имала фактичку власт на својој територији, то није спречило српску Владу да ствара планове и кроји идеје које су водиле „ослобођењу и уједињењу све неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца“.

Доношењу првог Устава новостворене југословенске државе претходио је период друштвено - правног провизоријума који је трајао од 1. децембра 1918. до 28. јуна 1921. године. У овом периоду правни основ и начин функционисања државе биле су наредбе Владе, уредбе, појединачне одлуке и проширење важења закона Краљевине Србије на Краљевину СХС. О сложености новостворене државе, сведочи и велики број нацрта Устава, који су били поднети уз Владин нацрт – из редова политичке, идеолошке, етничке и верске опозиције, као и од виђених појединаца. У држави, и пре доношења Устава, устоличила се дихотомија интересних позиција² – српска (србијанска или великосрпска) која је сматрала да је једина опција стварање парламентарне монархије са начелом поделе власти и друга страна на којој је била већина странака и политичких организација које су тражиле федерално или конфедерално уређење са парламентарном поделом власти, монархијског или републиканског облика. Овај расцеп је у потпуности пратио постојање Краљевине.

Лобирањем у Уставотворној скупштини, владајућа Радикална странка, уз Демократску странку, је успела да обезбеди квалификовану већину, те је донет Видовдански устав, као производ прилика и односа у којима је настао, а проткан карактером политичких односа које су учествовале у његовом доношењу. Прокламована је уставна, парламентарна и наследна монархија, са службеним називом Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Прожет начелом поделе власти, испоставиће се само у уставном тексту, систем власти чине законодавна власт, подељена између Народне скупштине и краља, извршна или

¹ С. Врачар, *Значај упознавања уставноправне прошлости Србије*, *Анали Правног факултета у Београду* бр. 5/1989, стр. 532.

² С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008, стр. 97.

управна власт коју врше Влада, Министарски савет, али који стоје „под краљем“ и судска власт коју врше судови који суде на основу закона. Новостворена држава била је заснована на националном унитаризму, државном централизму и приватно – власничком економском поретку.

Анализа извршне, односно према тексту Устава, управне власти, неопходна је за разумевање целокупног правно-политичког и административно - територијалног система земље.

2. Правне и друштвено - политичке прилике уочи доношења Видовданског устава

Видовдански Устав, као целовит уставноправни документ новостворене државе, представља слику времена у којем је настајао и које му је претходило.

Покрет за уједињењем југословенских земља у једну заједничку државу започиње, на плану идеолошке и културне борбе, још у првој половини XIX века. Представља прогресиван процес и пут, настао, може се рећи, неминовношћу заједничког живота сродних народа, пун различитих идеолошких и политичких теорија, а и заблуда. Такође, овај процес, нарочито касније, има стварну економску базу у нужности спајања националног и покрајински организованих, изолованих локалних капитализама, који се развијају и траже шире тржиште пласмана робе и радне снаге.³

Идеја стварања заједничких држава, кулминира у току самог рата. У Нишу се 1915. године држи велики југословенски митинг, чије резолуције прихвата целокупна југословенска емиграција из Аустро-Угарске. Такође 1. маја 1915. долази до формирања Југословенског одбора у Лондону. Одбор представља приватну, не државну организацију, а по политичком саставу, грађанску организацију из земаља под Аустро-Угарском који су већ били оријентисани на уједињење, било у оквиру двојне монархије, било ван ње.⁴ У Одбору су учешће узели присталице простог присједињења Србији, заступници федерализма, монархисти, републиканци и др.

Упркос сукобу Југословенског одбора са прорадикалском политиком српске владе, 1917. године, у емигрантским круговима Србије, јача југословенска атмосфера, долази до преговора на Крфу и доношења Крфске декларације. Декларација утврђује да су на основу права народа на самоопредељење сви делови јединственог, троименог народа изјавили жељу за уједињењем у једну независну државу која ће бити јединствена, уставна, парламентарна монархија на челу са династијом Карађорђевић. Гарантује се равноправност сва три имена народа, изједначавање оба писма, слободно исповедање вероисповести и гарантовање свих грађанских права.

³ А. Фира, Видовдански устав, Београд, 2011, стр. 5.

⁴ А. Фира, *нав. дело*, стр. 6.

Крфска декларација, била је акт који је само начелно регулисао поједина питања, и стога није могао да буде и једини правни основ нове државе, а посебно не да пружи конкретну основу за нормативну структуру на основу које би могла да функционише будућа заједница, с обзиром на то да је Декларација предвиђала само најопштија начела будућег државног устројства.⁵ Такође, правнички посматрано, Крфска декларација није била обавезујући правни акт, с обзиром да једна страна, Југословенски одбор, није имала међународноправни субјективитет.

За разлику од Крфске декларације, тзв. Мајска декларација коју су два месеца раније усвојила 33 заступника Југословенског клуба, изјашњавала се за уједињење Словенаца, Хрвата и Срба у самостално „државно тијело“ под „жезлом хабзбуршко-лоренске династије“, дајући тој манифестацији југословенства аустријско-хабзбуршки карактер, опредељујући се за варијанту југословенског уједињења складно циљевима и ратним програмом званичних бечких кругова. Мајска декларација је, упркос свом прохабзбуршком карактеру, који је објективно произилазио из дотадашњег развитка словеначке националне мисли, помогла 1917. године да се југословенска идеја издигне из провинцијалних оквира на један виши, национални ниво, те је тако ту југословенску идеју, довела до њеног прихватања као националног смера и политике. Мајска декларација утицала је да се у Словенији образује широк национални покрет, који је истицао захтеве за самосталношћу Југословена у Аустроугарској.⁶

2.1. Проглашење Краљевине Срба Хрвата и Словенаца

Свечаном прокламовању државног јединства Срба, Хрвата и Словенаца непосредно су претходили закључци Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба и одлуке о уједињењу Војводине и Црне Горе са Србијом. Велика Народна скупштина српског народа у Црној Гори одлучила је 26. новембра 1918. у Подгорици да се Црна Гора уједини са Србијом. Средишњи одбор Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба донео је, после извесног премишљања, 24. новембра 1918. одлуку о уједињењу са Србијом и упутио делегацију у Београд. После усаглашавања ставова између делегације и представника српске владе о привременом уређењу уједињене државе до доношења Устава, престолонаследник Александар Карађорђевић је 1. децембра 1918 прокламовао Краљевину Срба Хрвата и Словенаца. У Адреси, саопштени су закључци да Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба "проглашава

⁵ С. Аксић, Легитимитет Видовданског устава и односи њиме успостављени, у: Зборник правног факултета у Нишу (ур. И. Пејић), бр. 73, Ниш, 2016, стр. 105.

⁶ Нишка, Мајска и Крфска декларација, Културни центар Новог Сада, <https://www.kcns.org.rs/agora/niska-majska-i-krfska-deklaracija/>, приступљено: 10. 07. 2021.

уједињење државе Словенаца, Хрвата и Срба са Србијом и Црном Гором у једну јединствену државу", да владарску власт на читавој територији новостворене државе врши краљ Петар I, односно регент Александар Карађорђевић, да се образују јединствена парламентарна влада и народно представништво. Народно вијеће изразило је жељу да се Привремено народно представништво формира споразумно између Народног вијећа и представника народа Краљевине Србије, установи одговорност владе према парламенту, остану дотадашње покрајинске управе, које ће бити одговорне аутономним представништвима и под контролом државе, да се Конституанта изабере на основу општег, једнаког, равноправног, тајног и пропорционалног права гласа, а дефинитивне државне границе буду у складу са етничким границама на основу принципа народног самоопредељења. У Одговору на Адресу престолонаследник Александар је прогласио "уједињење Србије са земљама независне државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца", и рекао да ће образовати владу која ће бити одговорна народном представништву и чији ће први и најважнији задатак бити утврђивање државних граница у складу са етнографским начелима.⁷

Прводецембарске изјаве као "конститутивни акт" представљале су основу државноправног провизоријума у новоствореној држави Краљевине СХС од уједињења до доношења Видовданског устава 1921. године.

Сам акт уједињења имао је веома спорну правну природу. Акти од 1. децембра 1918. немају својство типичног међународног уговора, са својим специфичним начином закључења и последицама. Аустроугарски Југословени нису били држава него отцепљени део Аустро-Угарске монархије. Са становишта уставног права Краљевине Србије, ово је био противуставни акт, односно њиме је погажена уставна норма која је за овакав чин тражила одлуку Велике народне скупштине.⁸ Са друге стране, акт је обавезивао обе стране, с обзиром да су га закључили представници највише власти оба ентитета, а српска скупштина га је накнадно потврдила.

2.2. Државноправни провизоријум

Период до доношења устава назива се државноправни провизоријум. Државну власт делили су краљ, Влада и Привремено народно представништво. Али као што је случај у прелазним периодима и нестабилним правно-политичким системима, искристалише се један центар власти. То је свакако

⁷ Прводецембарски акт – Прокламовање Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца (Адреса Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба и Одговор престолонаследника Александра, 1. децембар 1918), http://www.arhivyu.gov.rs/active/srcyrillic/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/prvodecembarski_akt.html, приступљено: 12. 07.2021.

⁸ Вид. А. Фира, *нав. дело*, 19., С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 1924, стр. 10.

био краљ, регент Александар. Он је био извориште свих пет мандата председника Владе и у потпуности учествовао у оперативној извршној власти.⁹

Привремено народно представништво, у заједници са краљем, врши законодавну власт са основним задатком припремања сазива Уставотворне скупштине. Рад и делокруг овог привременог тела требало је да буде ограничен на шест месеци, до остваривања основног задатка. Међутим, услед временског и предметног прекорачења, Народно представништво је постало редовни парламент, са 258 чланова који нису били изабрани, већ постављени од стране Владе. Чини се да назив „народно представништво“, није одговарао реалном стању ствари.

До формирања Владе дошло је пре формирања Представништва. Централна Влада је била колегијални орган на челу са председником, а сваки члан Владе налазио се на челу једног или више ресора који су представљали централистички организоване органе управе са подручним локалним органима. Што се избора централне Владе тиче, краљ, односно регент, поверава мандат за састав Владе једном лицу, који саставља листу министара, које затим краљ поставља указом.

Продужену руку централне власти чиниле су покрајинске владе које су биле под директном контролом Владе у Београду, у погледу надлежности, састава и одговорности. На тај начин Влада је покушавала да органе управе у различитим деловима земље стави под једну капу и подједнако уреди.¹⁰

Овај период обележила је борба између владајуће буржоаске класе, радничког и других покрета у којој је буржоазија на консолидацију државе гледала као на консолидацију класне владавине.

2.3. Избори за Уставотворну скупштину и доношење Видовданског устава

До расписивања избора за Уставотворну скупштину, дошло је две године након уједињења, 20. новембра 1920. Највише гласова добила је Демократска странка (основана 1919.) 92 мандата. Друга је била најстарија у страначкој историји Србије, Народна радикална странка –91 мандат. На трећем месту била је Комунистичка партија Југославије – 59 мандата. Четврто место заузела је Хрватска сељачка странка (ХРСС) Стјепана Радића 50 мандата. Мандате у Уставотворној скупштини освојиле су следеће странке: Савез земљорадника, Словенска људска странка др Антона Корошеца, Социјалдемократска странка, Југословенска муслиманска организација, Народни клуб, Хрватска заједница,

⁹ С. Орловић, *нав. дело*, стр. 96.

¹⁰ *Исто*.

Национална турска организација, Републиканска странка, Хрватска странка права.¹¹

Уставотворна скупштина, састала се на свој први претходни састанак, 12. децембра 1920. године, а као почетак рада Уставног одбора се може узети 1. фебруар 1921. Међутим, Уставотворна скупштина и Одбор наставили су да постоје и након доношења Устава, у измењеном облику.

Осим Владиног нацрта устава постојао је читав низ нацрта који су унапређивали правну мисао и указивали на историјске сложености државе, политичким тенденцијама, класним борбама и на крају непремостивим разликама. До нових подела дошло је око владиног нацрта пословника Уставотворне скупштине који је био супротан изборном закону: обавеза посланика да положи заклетву краљу, што је прејудиирало облик државе, и изгласавање устава простом, а не квалификованом већином.¹²

Владајућа демократско-радикална коалиција настојала је да ојача посланички блок који би дао подршку владином нацрту Устава. Учинио је то споразумом са једним делом Савеза земљорадника и, уз значајне надокнаде, посланицима Југословенске муслиманске организације. У изгласавању Устава учествовало је 258 посланика: 223 је гласало за, 35 против Владиног нацрта Устава, Одбор га је у начелу прихватио, али је у дебати у појединостима било доста измена.¹³ На Видовдан 28. јуна 1921., донет је Устав Краљевине Срба Хрвата и Словенаца.

3. Основне карактеристике Видовданског устава

Према чл. 1. Видовданског устава, као облик владавине изабрана је – уставна, парламентарна и наследна монархија, са службеним називом Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца.¹⁴ До овакве формулације је дошло после дуге дискусије у Уставном одбору и Уставотворној скупштини, у којима су све значајније политичке снаге земље обележиле своје ставове.

Прихваћена формулација је предложена Владином нацртом устава, а брањена је аргументима да је монархија ствар која важи ван сваке дискусије, а њено постојање је у оваквим југословенским оквирима, успостављено још 1917. године на Крфу. Владино одлучнији заступници су при томе истицали, позивајући се на историју, да се стварно питање облика владавине никада није решавало у парламенту, и да се у парламенту не може променити фактичко стање које постоји.

¹¹ Вид. А. Фира, *нав. дело*, стр. 77, 78.

¹² Л. Перовић, *Срби и Србија у нововековној историји – искуство са другим народима*, у: *Југословија у историјској перспективи* (ур. Л. Перовић, Д. Роксандић, М. Великоња, W. Ноеркен, F. Vieber), Београд, 2017, стр. 227.

¹³ Тако је убачено читаво ново поглавље о социјално-економском уређењу, са 23 члана

¹⁴ Видовдански устав (Устав), 28. јун 1921., чл. 1.

У складу са својим програмом, против монархије као облика владавине, иступили су републиканци, малобројна група социјал-патриота, и на крају најконсеквентнији противници монархије - комунисти. Републиканци су истицали да је монархија која је постојала у Србији увек била неспојива са демократијом. То је и довело до ситуације да се за 40 година њеног постојања само 30 месеци на челу државе налази влада, која ужива поверење парламента. Као бољи облик владавине предлагали су „Југословенску републику“, као уставну и демократску републику уређену на основи социјалне и економске равноправности и правичности. А сва државна власт би припадала народу. Истицали су да је монархија институција која припада прошлости, а подржавају је људи који су служили све монархије, без обзира на број и националност. Конфликти до којих је у прошлости долазило између балканских народа, нису били у највећем броју случајева ништа друго до сукоба појединих балканских династија. Такође, монархија представља озбиљан издатак у буџету државе и повећава финансијски терет народа.¹⁵

Уставна монархија је такав облик монархије у којем устав доноси суверени, представнички орган, а краљева власт и надлежности су ограничени и прописани уставом којег се он мора придржавати, па су и његови акти супротни уставу, неважећи. Док у парламентарној монархији, ограниченост монарха може бити још већа и у том систему законодавну власт врши или само парламент или монарх и парламент, при чему постоји успостављен посебан систем одговорности одређених органа за акте монарха.

Основни принципи организације власти су постављени на бази класичне теорије поделе власти. Да би се остварила правна држава, управна власт се мора одвојити са једне стране, од законодавне власти, а са друге стране од судске власти. Тек када се одвоји од законодавне власти, управна власт се може ограничити правним поретком, наравно уз прилагођавање политичком поретку земље.¹⁶ Међутим, и уз уставно прокламовање начела поделе власти, формално, а и фактички долази до све јачег јединства моћи у рукама краља који учествује у вршењу све три функције власти. Законодавна власт је подељена између краља и Народне скупштине¹⁷, управну власт врши краљ преко одговорних министара, док судску власт врше судови на основу закона, а у име краља.¹⁸

Дакле извршну, односно управну власт према Видовданском уставу врше краљ и Влада. Ради сагледавања положаја и значаја управне власти потребно је у најбитнијим карактеристикама поменути законодавну и судску власт.

¹⁵ Стено. белешке, УО, цит. Издање седница 14, говор С. Марковић, Ж. Милојковић, цитирано према А. Фира, *нав. дело*, стр. 162.

¹⁶ Вид. С. Јовановић, *Држава*, Београд, 1922, стр.250.

¹⁷ Устав, чл. 46.

¹⁸ Устав, чл. 48.

4. Положај краља према Видовданском уставу

Овлашћења краља се протежу кроз читаву номенклатуру власти и надлежности других носилаца власти. Значајан је круг краљевских овлашћења, права и дужности која поседује и однос краља према другим органима власти. Ова питања су регулисана одељцима V и VI Устава. Према њима, краљ има апсолутни законодавни вето, оствариван кроз потврђивање и проглашавање закона. Пошто и непосредно учествује у вршењу законодавне власти, краљ сазива и распушта Народну скупштину, ограничен при овом другом обавезом, да акт о распуштању садржи и одредбу о новим изборима.¹⁹ Управна власт је у крајњој линији потпуно поверена краљу, а он јој је обављао преко одговорних министара. Његове управне и друге акте обавезно премапотписују одговорни министри. Вредност овог ограничења се знатно смањује када се зна да те исте министре поставља краљ, а да је њихова одговорност пред Народном скупштином јако отежана. Краљу су гарантоване посебне привилегије по којима је његова личност неприкосновена, и не може бити тужен, нити одговоран. Чак је и граница пунолетства померена са 21 на 18 година за краља и престолонаследника.²⁰

Основна надлежност Народне скупштине је доношење закона, док законодавну иницијативу имају Министарски савет и поједини министри, по краљевом овлашћењу, и сви народни посланици. О сваком законском предлогу гласа се два пута пре него што се коначно усвоји. Међутим, пре ступања закона на снагу потребна је санкција краља, која се даје у облику промулгације потписане од стране свих министара. Слична процедура важи и за доношење свих осталих одлука.²¹

Значајна надлежност Скупштине која се остварује у форми закона, јесте доношење буџета. Буџет се доноси годишње и мора се подносити Народној скупштини од стране владе најкасније месец дана од дана првог скупштинског састанка. Заједно са буџетом Скупштине се обавезно подноси и завршни рачун за прошлу годину. Међутим, овлашћења Скупштине су и овде нешто ограниченија него код доношења обичних закона. Тако, Народна скупштина не може повећати предложене износе прихода и расхода, већ их само може изоставити или смањити. Сходно одредбама Устава, буџет је и средство у рукама Скупштине да обори Владу, али уз указано овлашћење краља на продужавање буџета за четири месеца.²²

Значајна су краљева овлашћења у судству, где поставља судије и даје амнестије и помиловања. У спољној политици, практично, у потпуности

¹⁹ Устав чл. 46., 47., 52.

²⁰ Устав, чл. 55.

²¹ Устав, чл. 80., 85., 86.

²² Устав, чл. 114.

одлучује о питању рата и мира. Представљање у међународним односима, оглашавање рата и закључивање мира, краљ је обављао потпуно самостално, а за вођење нападачког рата био је потребан пристанак Народне скупштине.²³ Краљ је био врховни командант војне силе. Њему је забрањено да без одобрења Скупштине прими престо друге државе, а кршење ове забране узима се као један вид абдикације. Као владајућа династија потврђени су Карађорђевићи, док је у реду престолонаслеђивања прихваћена само линија мушких, по правилу, прворођених потомака владара. Уколико мушког потомства нема престолонаслеђивање прелази на побочну линију, али тек по одобрењу Народне скупштине. Краљ је још обавезан да начелно стално борави у земљи, а у случају краћег одсуства заступа га престолонаследник или Министарски савет.

Видовданским уставом је предвиђено да краљ, поред Народне скупштине учествује у промени Устава.²⁴ Краљ је овлашћени предлагач промене Устава. Уколико искористи своје право, Народна скупштина се одмах распушта, а нова скупштина која ће решавати о предложеној измени мора се састати најдуже за четири месеца.

Уставом је детаљно регулисана установа намесништва, коју ваља разликовати од заступништва на краће време. Намесништво наступа једино у случајевима када је краљ малолетан или када је због душевног или телесног обољења неспособан да врши своју функцију. Намесник је у првом реду престолонаследник, ако је пунолетан и способан, ако то није случај, онда се бира намесништво од три члана. Избор се врши на четири године, а бира их Народна скупштина. Намесници морају да буду држављани СХС, домаће националности и старији од 45 година. О упражњеном престолу одлучује Народна скупштина, а за то време краљеву власт обавља Министарски савет.²⁵ Краљеви расходи се подмирују из цивилне листе, чија се висина не може повећати без Народне скупштине нити се смањивати без пристанка краља.

5. Положај владе према Видовданском уставу

На челу управне власти се налази краљ, односно Министарски савет који краљ представља и који у хијерархији власти стоји непосредно под њим. Министри су истовремено они шефови појединих ресора управе уколико нису министри без портфеља. Поред министарстава, као организационе јединице могли су бити формирано државни подсекретаријати. Они имају нешто нижи ранг него министри, али уколико су посланици, они задржавају свој мандат. Влада је, начелно, одговорна краљу и Народној скупштини, али сем

²³ Устав, чл. 51.

²⁴ Устав, чл. 123.

²⁵ Устав, чл. 67.

кривичноправне одговорности појединих министара, средства остваривања политичке одговорности пред Скупштином нису прописана. Постојећа кривична одговорност припада типу специјалне министарске одговорности, за чије су остварење опет потребни нарочити услови. Тако, краљ и Народна скупштина могу оптужити министра за повреду Устава и закона, и то како за време трајања службе, тако и пет година после њеног престанка, али када се у улози тужиоца појављује Скупштина, онда се одлука о стављању министара под суд мора донети најмање двотрећинском већином присутних. За министре је предвиђена и посебна судска инстанца у виду специјалног Државног суда састављеног од 6 државних саветника и 6 касационих судија.²⁶

Основна надлежност Министарског савета остварује се преко појединих министарстава. То је старање о извршењу закона, руковођење појединим гранама управе и остварење надзора над радом самоуправних органа и установа. Поред тога, Министарски савет преко министра финансија, управља државном имовином и обавља остале послове који су му стављени у надлежност. Ова надлежност није одређена нити методом енумерације послова, нити којим другим начином, већ се само посредно може извести из посматрања општег положаја Министарског савета и његовог односа према другим органима. Овако одређена надлежност чинила је Министарски савет најмоћнијим органом читаве државне организације.

За извршење своје надлежности, Влада и поједини министри овлашћени су да издају уредбе за примену закона. У изузетним случајевима, односно када је то предвиђено законом, могу се издавати уредбе са законском снагом.

Код нижих органа управе постоји строг хијерархијски однос и то тако да су сви они у крајњој линији подчињени одговарајућем ресорном министру, односно Министарском савету у целини. Управне јединице су област, округ, срез и општина.²⁷ На челу управе у области налази се велики жупан постављен директно од краља, који је врховни старешина опште администрације у области. Структура осталих управних инстанци није одређена, али се свакако заснива на том принципу. Жупану је и формално дато пуно овлашћење и у односу на самоуправне органе. Изузетак од овог представља округ који је чисто управна инстанца.²⁸

Посебни орган државне управе и истовремено врховни административни и дисциплински суд јесте Државни савет. Државни савет се поставља по процедури у којој учествују краљ и Народна скупштина. Саветници морају да испуњавају високе услове у погледу стручних квалитета и да уживају сталност и непокретност у служби као сви остали чланови судских органа. Надлежност Државног савета се састоји у: 1) решавању спорова управне природе и спорове

²⁶ Устав, чл. 93.

²⁷ Устав, чл. 95.

²⁸ Устав, чл. 96.

засноване жалбама против указа и министарских решења у последњем степену; 2) решавању о актима управне природе за које је потребно његово одобрење по нарочитим законима; 3) вршењу надзорне власти над самоуправним јединицама по одредбама закона; 4) решавању сукоба надлежности између државних управних власти као и сукоба о надлежности између државних и самоуправних власти; 5) решавању других питањима која законом буду остављена у надлежност.²⁹

Низом прелазних одредби регулисана су још нека питања управе. Тако је одлучено да се до доношења нових прописа, на целу земљу прошире српски закони о уређењу министарстава, о Државном савету, главној контроли и министарској одговорности.³⁰ Такође, до доношења нових закона остају постојеће покрајинске управе којима се одређује покрајински намесник именован од краља на предлог министра унутрашњих послова. Ово је била само привремена мера па је убудуће забрањено да се покрајинским управама додељују нови послови.

Што се тиче односа између Скупштине и Владе успостављеног Видовданским уставом, он је такав да Скупштина у случају незадовољства радом појединих министара или Владе може њима изјавити неповерење, али та изјава неповерења, као смисао политичке одговорности владе према скупштини, не значи аутоматски и престанак мандата појединим министрима или целој Влади, већ позив краљу да смени Владу или поједине ministre, пошто се они постављају и отпуштају краљевом одлуком, а не вољом Скупштине. У том случају краљ мора или да разреши министра, односно Владу, или да распусти Народну скупштину, али тешко да може да задржи и Владу и Скупштину јер очигледно да Влада, односно поједини министри, не уживају поверење Скупштине. То неповерење према Влади, по Уставу, реализује краљ, а не Скупштина.³¹

Уставом је предвиђен контролни механизам Владе, као путоказ ка парламентарном режиму. Посланици имају право да учествују у целокупном скупштинском раду и да постављају питања и интерпелације читавом Министарском савету и појединим министрима. Министри су дужни дати на њих одговор у року истог сазива у року који одреди Пословник³². Као што видимо, Видовданским уставом је институт посланичких питања и интерпелације начелно предвиђен. Детаљније одредбе о овим институтима садржи скупштински пословник из 1922. године³³. С тим што се може поставити питање колико је допуштено детаљно регулисати ово питање, с

²⁹ Устав, чл.103.

³⁰ Устав, чл.131.

³¹ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1924, стр. 291.

³² Устав, чл. 82, 84.

³³ Пословник Народне скупштине, 02/III, 1922.

обзиром на јако узак обухват уставном регулативом. Основна разлика, преносила се деценијама кроз уставну и парламентарну нормативу, а у сличном разликовању, постоји и данас. Посланичка питања су кратка питања, „о мање важним стварима“³⁴ о којима се не води претрес, и не гласа се, док је интерпелација тзв. квалификовано питање, о којем се води расправа и на крају гласа. Интерпелација се може поставити само у писменом облику председнику Скупштине, док се према одредба Устава из 1903. могла поставити у писменом и усменом облику. По правилу, министар одговара писмено, осим ако посланик није изразио жељу за усменим одговором. Министар је дужан да да одговор на интерпелацију, у току истог сазива, а „најдаље за два месеца“³⁵, с тим што пословником нису предвиђене последице недавања одговора. Може се пак закључити да недавање одговора може повући за собом скупштинску изјаву неповерења, јер је Скупштина организациона, надзорна, контролна власт за министре, а ово је средство којим Скупштина инсистира на обелодањивању поступака Владе³⁶

Посланик никоме не одговара за свој глас, а за своје изјаве само Народној скупштини, а према одредбама Пословника. Народна скупштина непосредно општи само са министрима, а за одржавање реда стара се само преко својих органа.

Видовданским уставом прокламован је парламентарни облик власти, односно начела поделе власти. Начелно посматрано, и гледиште које је данас у теорији претежно заступљено, јесте да се парламентарни систем власти заснива на тзв. гипкој подели власти, у којој је пресудан однос између законодавне и извршне власти.³⁷ Парламент бира Владу и она мора уживати подршку парламентарне већине да би могла несметано да ради и обавља своју функцију. Влада одговара за свој рад и њена судбина зависи од поверења Скупштине. Политичка контрола коју парламент спроводи над владом је његова традиционална функција и представља *conditio sine qua non* парламентарног система.

Међу уставноправним теоретским круговима и мислиоцима, парламентаризам успостављен Видовданским уставом изазвао је бројне анализе и полемике.

У теорији, постоји подела на монархијски и републикански парламентаризам, а други има две подврсте: парламентаризам у којем се признаје политичка одговорност министара пред парламентом и систем у којем се не признаје.³⁸

³⁴ Ж. Миладиновић, *Парламентарно право интерпелације*, Архив за правне и друштвене науке, 1929, 60.

³⁵ Пословник Народне скупштине, 02/III, 1922., чл. 62.

³⁶ Ж. Миладиновић, *нав. дело*, стр. 65.

³⁷ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2014, стр. 191.

³⁸ С. Јовановић, *нав. дело*, стр. 403.

Видовданским уставом је предвиђено да министри одговарају пред краљем и Народном скупштином.³⁹ Краљеви акти морају бити премапотписани од стране министара, те министри представљају краљеве саветнике. Двострука одговорност министара, претпоставља равноправност законодавне и носиоца управне власти. Овде се може поставити питање: зашто министри не одговарају само пред скупштином, као у републиканском систему? Тада би монарх изгубио не само управну власт, већ и атрибуције у законодавној власти.⁴⁰ Дакле, уколико би министри одговарали само пред скупштином, она ће бити у стању да натера монарха да санкционише закон који скупштини „не одговара“ и то на начин што ће одрећи поверење свим министрима који не буду у стању прибавити санкцију једном закону који је изгласан у парламенту, тиме парализати управну власт и на крају натерати круну да закон потврди. Тако би право краља на потврду била пука формалност, и дошло би до поремећаја равнотеже у законодавној, а тако и у целокупном систему власти.⁴¹ За републикански парламентаризам је влада коју бира парламентарна већина, за коју је карактеристичан надзор владе од стране скупштине и чињеница да је то влада партијских вођа које имају већину у парламенту. У монархијском парламентаризму је тешко говорити о влади већине с обзиром да министри живају поверење парламента и круне.

Ако се усвоји гледиште да парламентаризам захтева, не само постојање народног представништва, већ и његову аутономију, као и да он зависи од обима буџетског права тог представништва и постојање владе парламентарне већине, односно политичке одговорности владе народном представништву, може се рећи да Видовдански устав одредбама санкционише систем ограниченог парламентаризма.⁴² Не само аутономија већ је и буџетско право Народне скупштине било по том Уставу у извесној мери ограничено јер је у случају распуштања Скупштине, краљ могао указом продужити стари буџет за четири месеца.

Дакле, услед овлашћења краља да продужи буџет за 4 месеца, он је могао осујетити политику одговорности министара распуштањем Скупштине и избором Владе политичке мањине. Те тако, парламентаризам према Видовданском уставу представља монархијски парламентаризам, али уз значајна ограничења.

³⁹ Устав, чл. 91. ст. 1.

⁴⁰ М. Владисављевић, *Парламентаризам према одредбама Устава*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4/1936, стр. 7.

⁴¹ М. Владисављевић, *нав. дело*, стр. 9.

⁴² Д. Јевтић, *Видовдански и Октроисани устав од 3. IX 1931 године*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2/1988, стр. 109.

Према Слободану Јовановићу, Влада као целина, по Уставу представља само саветодавно тело⁴³. Министри се могу дефинисати као они управни органи који стоје непосредно под краљем и који се не постављају за поједина звања него за поједине гране државне управе. Министри учествују у краљевим актима и то с једне стране, преко премапотписивања краљевских аката, а са друге стране у својству саветодавца круне. У погледу осталих инстанци управе истиче се округ као чиста управна јединица самоуправног карактера. Што се тиче носилаца чисто управне власти, то су велики жупан и окружни начелник и срески поглавар и старешина среске испоставе, и они су чисто државни органи. У њиховом постављењу самоуправна представништва немају никаквог удела – и за свој службени рад ти органи одговарају само пред надлежним министрима, а не и пред самоуправним представништвима. Постојећа самоуправа подчињена је надзору државне власти кроз надзор над актима или органима. Овај надзор се односи како на целисходност, тако и на законитост. Други вид потчињавања самоуправе представља и обављање послова пренетог делокруга. У том делокругу они имају према државној власти положај потчињених органа. Уместо да се налазе само под њеним надзором као у самоуправном делокругу, они се налазе под њеним наредбама и упутствима.

За принцип рада управе постављено је начело да њена акта морају да почивају на одредбама важећег Устава и закона. Управно судство, а нарочито Државни савет, били су дужни да то обезбеде. Међутим, у бирократској централистичкој структури, ово начело законитости је нужно уступило место принципу целисходности. Ово је довело до стварне свемоћи управе у државном животу старе Југославије.

У оквиру дванаестог одељка „Уставне измене и наређења“, установљен је прелазни режим, за наредних пет година, који се законом могао продужити. Између осталог, предвиђени прелазни режим тицао се преоријентације управе. На челу покрајина се налази намесник постављен од стране краља, на предлог министра унутрашњих послова, и делује као њихов потчињени орган. Међутим, новим законским одредбама се никакве нове надлежности не могу поверавати покрајинским органима. Другостепени органи ових управа су покрајинска министарства, а тамо где се покрајина појављује као последња инстанца, постоји још и право жалбе Државном савету, али само у административним споровима. Влада се обавезује да најдаље за четири месеца поднесе предлог о подели земље на области, а Скупштина да то реши за три месеца, јер ће у противном бити примењен краћи поступак за уједначавање законодавстава. Уколико се поступак не оконча у предвиђеном року, административно - територијална подела извршиће се уредбом.

⁴³ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1995, стр. 535-536.

6. Закључак

Након ратног пустошења, свеопште глади и болести, народи су се нашли у новом државном оквиру, препознавајући своје интересе и постављајући циљеве. Делили су их, али истовремено и сједињавали, историја, вера и традиција, те су новостворену државу, кризе око националних идентитета и државног уређења, потресале од почетка до краја.

Након формирања и доношења Видовданског устава, Краљевина Срба Хрвата и Словенаца требало је учврсти међународни статус и дефинише границе. Прилике које су претходиле формирању државе, као и сам акт формирања, указивали су на конгломерат правно дискутабилних односа који су изазивали међународну пажњу и противљење великих сила, као и на потребу учвршћивања веза и оснаживања заједнице словом Устава и, испоставиће се, јаком централном власти. Свакако, можемо рећи да су политичка дешавања пре и након доношења Устава, представљала огледало речених различитости народа и један од најбурнијих периода наше историје. Нови државни оквир са различитим правним, политички и привредним системима, деловао је хаотично. Установљено начело поделе власти, представљао је параван краљевој власти са апсолутно доминантном позицијом у организационој шеми државних функција.

Сам назив управна власт, одговарао је реалним приликама – краљ са себи потчињеним министрима, уз значајна овлашћења у законодавној и судској сфери, на свим нивоима територијалне организације, управљао је Краљевином, са благо речено, ограниченим парламентаризмом и задацима и овлашћењима који су ову функцију власти чиниле извршном. Краљева власт се простирала на цивилно и бојно поље живота државе, као и спољну и унутрашњу сферу у време редовних и ванредних прилика. Доминација краља и његов чест „излазак“ изван оквира Устава резултирао је све већом централизацијом и на крају, државним ударом и завођењем личне диктатуре краља Александра Карађорђевића.

Свакако, Видовдански устав представља правни и историјски храм нашег народ. Настао као резултат борбе за независност, осведочену несагледивим погибијама и свеопштим страдањима како нашег, тако и других народа, великих правничких, дипломатских, политичких и уопште интелектуалних напора, овај Устав је уткан у изградњу нашег националног и уставног идентитета, те му се треба чешће враћати и анализирати га. Његове одредбе садрже поруке: ванвременска знања, правно-техничка умећа и решења, али и прилике које треба да остану у историји као подсетник за изградњу мирне, институционално-политички стабилне, у праву једнаке будућности државе.

*Dordžije Blažić, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of State and European Studies in Podgorica
Anika Kovačević, Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

EXECUTIVE AUTHORITY IN THE VIDOVĐAN CONSTITUTION

Summary

The author analyzes the provisions of the Vidovdan Constitution which regulate the position and competence of the executive branch. With the Vidovdan Constitution, the Kingdom of Serbs Croats and Slovenes was proclaimed a constitutional parliamentary and hereditary monarchy in which the King has a central constitutional position and the position of an undisputed holder of executive power. The executive power is made available to the king, which is exercised by the ministers for him, with him and his subordinates. Ministers form the Council of Ministers (Government) and are at the head of certain administrative departments. Although the Constitution proclaimed parliamentarism, there was no classic parliamentary responsibility of ministers before the Assembly. The king was a political factor that enters the field of competence of other holders of power, and thus the division of power provided by the constitution "falls away". The king's power extends to the civil and military field of life of the state, to the external and internal spheres. Although the adoption of the Vidovdan Constitution aimed to create a unified system of organization and division of power, the internal state and political situation in the country, after the adoption of the Constitution, became more complicated and filled with frequent ministerial crises and conflicts of political parties. The King's domination and his frequent "going out" outside the constitutional framework resulted in increasing centralization and, in the end, a coup d'etat and the establishment of King Alexander Karadjordjevic's personal dictatorship.

Keywords: *executive power, king, ministers, division of power, parliamentarism.*