

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Устав из 1931. године, са посебним освртом на
представнички систем**

(мастер рад)

Ментор

Доц. др Сара Митић

Студент

Никола Томчић

Број индекса: М 038/23-О

Ниш, 2024. године

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Устав из 1931. године, са посебним освртом на
представнички систем**

(мастер рад)

Ментор

Доц. др Сара Митић

Студент

Никола Томчић

Број индекса: М 038/23-О

Ниш, 2024. године

Садржај

Садржај

УВОД.....	1
I ПРВИ СВЕТСКИ РАТ И СТВАРАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ДРЖАВЕ	4
1.1. Ток Првог светског рата	4
1.2. Прилике у југословенским земљама Аустро-Угарске у току Првог светског рата ..	6
1.3. Србија и југословенско уједињење	7
1.4. Оснивање југословенског одбора	8
1.5. Крфска декларација.....	9
1.6. Оснивање Народног вијећа Срба, Хрвата и Словенаца и државе Срба, Хрвата и Словенаца	10
1.7. Женевска конференција.....	11
1.8. Завршна фаза југословенског уједињења.....	12
-Прводецембарски акти-	12
II КРАЉЕВИНА СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА 1918 – 1929. ГОДИНЕ.....	14
2.1. Државни Провизоријум 1918 – 1921. године	14
2.1.1. Образовање Владе и Привременог народног представништва.....	14
2.1.2. Питање суверености Уставотворне скупштине и Закон о изборима народних посланика и избори за Народну скупштину	15
2.1.3. Почетак рада Уставотворне скупштине и уставни нацрти.....	17
2.2. Период парламентаризма од 1921. до 1929. године	20
2.2.1. Видовдански Устав.....	20
2.2.2. Правни и политички живот у Краљевини СХС после Видовданског Устава до атентата у скупштини.....	24
III АТЕНТАТ У СКУПШТИНИ И ШЕСТОЈАНУАРСКА ДИКТАТУРА	29
3.1. Увођење диктатуре.....	29
3.2. Покушаји стабилизације новог режима.....	31
3.3. Закони и карактер диктатуре.....	33
3.4. Активности опозиције и њихови међусобни односи за време шестојануарске диктатуре.....	36
IV УСТАВ ИЗ 1931. ГОДИНЕ, СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПРЕДСТАВНИЧКИ СИСТЕМ	39
4.1. Доношење Устава из 1931. године	39
4.2. Опште одлике Устава из 1931. године и његова садржина	41
4.3. Представнички систем по Уставу из 1931. године . Greška! Obeleživač nije definisan.	
4.3.1. Сенат	45
4.3.2. Народна скупштина	47
4.3.3. Народно представништво	48

4.3.4. Законодавна иницијатива и доношење закона	49
4.3.5. Право интерпелације, одговорност народних представника и друге функције Народног представништва	51
4.4. Упоредна анализа Устава из 1921. и Устава из 1931. године са посебним освртом на представнички систем.....	54
4.5. Упоредна анализа октроисаних устава из 1901. и 1931. године, са посебним освртом на представнички систем	59
4.6. Двodomни представнички системи по уставима из 1901. и 1931. године	64
4.7. Упоредна анализа Устава Краљевине Југославије од 1931. и Устава Републике Пољске из 1935. године, са посебним освртом на представнички систем	70
4.8. Стање у Краљевини Југославији након доношења Устава од 1931. године и његове ревизије.....	78
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	81
ЛИТЕРАТУРА	86
ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЂА	87
„УСТАВ ИЗ 1931. ГОДИНЕ, СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПРЕДСТАВНИЧКИ СИСТЕМ“	89
САЖЕТАК	89
„ CONSTITUTION FROM 1931. YEAR, WITH SPECIAL REFERENCE TO THE REPRESENTATIVE SYSTEM“	90
SUMMARY.....	90
БИОГРАФИЈА.....	92

УВОД

Период од формирања заједничке државе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1 децембра 1918. године до њеног краја капитулацијом у Другом светском рату 17. априла 1941. године један је од значајнијих периода у нашој историји. Стварање заједничке југословенске државе и решавање југословенског питања било је пропраћено друштвеним догађајима и променама који су се одиграли у том периоду попут светског рата, распада великих мултинационалних држава, промена државних уређења и многих других. Несумњиво да су сви ови фактори на свој начин директно или индиректно утицали на стварање нове заједничке државе. Управо испреплетаност ових чинилаца и комплексност у функционисању правног и државног живота прве заједничке југословенске државе били су један од примарних разлога да ова тема буде предмет мастер рада. Да би предмет мастер рада био приказан на најпотпунији начин, материја овог рада је приказана проучавањем, хронолошки гледано, свих процеса који су се одвијали непосредно пре и током самог доношења Устава из 1931. године, односно узрока и последица који су изазвали наведене догађаје.

На почетку мастер рада оријентација је на стварању заједничке државе. На свеобухватан начин указано је на бројне факторе који су довели до стварања заједничке државе, полазне основе и циљеве које су имале сваке од страна учесника у њеном формирању, као и начине на који су сматрали да то треба да имплементирају. Овде је приказан сав плурализам и контрадикторност циљева које су заинтересоване стране имале и колико је то утицало на правни и политички живот новостворене државе изазивајући бројне проблеме у функционисању исте од њеног самог настанка. Након тога, пажња је усмерена на Видовдански устав, први устав заједничке државе. Истакнуте су намере које су његови доносиоци настојали остварити његовим доношењем и извршена је анализа одредаба самог устава са посебним освртом на представнички систем. У наставку оријентација је на правни и политички живот у држави након доношења Видовданског устава, односу између Краља и значајних политичких представника и њихових политичких партија, као и само формирање и деловање политичких партија, њихову идеологију и циљеве који су хтели остварити у новоствореној држави. После тога осврт овог мастер рада је на атентат у скупштини и Шестојануарску диктатуру. Указано је на узроке и последице овог догађаја као и на њихов утицај на правни и политички живот заједничке државе.

Централни део рада посвећен је Уставу из 1931. године са посебним освртом на представнички систем. У овом делу оријентација је на саму садржину Устава, а нарочито његове одредбе које се односе на представнички систем. Истакнуте су његове карактеристике, а да би се добио што потпунији приказ ових одредби, у наставку рада је извршено поређење овог Устава са другим уставима наше државе са почетка двадесетог века, са нарочитом оријентацијом на представнички систем. Такође је извршено поређење и са Уставима из других правних система из тога периода, а као пример је узет пољски Устав из 1935. На крају рада приказана је примена овог Устава, као и његов значај, односно промене у државном и друштвеном уређењу наше државе које су пракси означавале ревизију овог Устава.

У одређеним деловима мастер рада, проучавајући задату тему, посебна пажња је усмерена и на питање српско-хрватских односа у новој држави, указано је на њихову комплексност и често присутну контрадикторност која се манифестује у погледу уређења државе као и њеног правног и политичког живота. Истакнуто је да је Шестојануарска диктатура била једна од прекретница у животу прве заједничке државе која је само указивала на све слабости ове државе и њену неодрживост на постојећем државном уређењу, што је на крају и изазвало фактичку ревизију Устава из 1931 и довело до промене у територијалној организацији државе.

Да би предмет овог мастер рада био сагледан из различитих углова и на најцеловитији начин било је неопходно користити различите методе истраживања, јер се на овај начин постиже јаснија слика о задатој теми. Тако је у овом раду коришћено више различитих метода попут нормативног, социолошког, правноисторијског, компаративног и метода анализе. Нормативним методом је извршена анализа одредби Устава из 1931. године, као предмета овог рада, али и других Устава који се приказани током овог рада. Социолошким методом је извршена анализа друштвених догађаја који су се одигравали пре доношења Устава из 1931. године, као и последице које је доношење овог устава имало на наше друштво и државу. Правноисторијским методом је извршена анализа Устава из 1931. године, нарочито његових одредби везаних за парламентарни систем са другим уставима наше државе из тога периода. Анализиран је еволутивни развој установе парламентаризма у нашој држави, нарочито појединих њених института, као и чињеница да су поред бројних промена устава поједини институти остали готово непромењени. Компаративним методом је извршена упоредна анализа одредби Устава из 1931. године, са другим уставима наше државе тога периода,

са нарочитом пажњом на парламентарни систем, а такође и поређење са другим правним системима тога периода, као што је пољски правни систем, путем поређења нашег Устава из 1931. године са пољским уставом из 1935. године, а нарочито одредби везаних за парламентарни систем. Метод анализе је такође заступљен у готово свим деловима рада, јер је њиме извршена анализа свих правних аспеката Устава из 1931. године, тако и других устава, као и друштвених околности у којима је овај устав донет, односно повратни утицај који су бројни друштвени фактори имали на његово доношење.

У погледу циљева овог мастер рада, они су такође бројни и међусобно се допуњују. Као један од приоритетних циљева овог мастер рада јесте указивање на значај Устава из 1931. године на историју прве југословенске државе. Проучавајући његове одредбе, нарочито оне везане за парламентарни систем, указано је, да је његово доношење уствари представљало последњи покушај очувања прве заједничке југословенске државе на дотадашњем монархистичком и унитарном принципу. Иако су поједине његове одредбе означавале прикривени продужетак режима диктатуре, Краљ Александар је сматрао да се једино на тај начин може остварити контрола над бројним субјектима који су често били против очувања заједничке државе, а нарочито њеног постојања на дотадашњој државној организацији. Као један од циљева истиче се и проучавање развоја парламентарног система у нашој држави, који се манифестовао у сталној борби између монарха односно шефа државе са парламентом у погледу његових овлашћења, као и за превласт као највишег органа власти. Последњи циљ који је овим радом желео да се постигне, јесте указивање на немогућност заједничког живота пре свега Срба и Хрвата у истој држави конципираној на унитарном принципу, пре свега због њиховог другачијег историјског и правног развоја, као и противуречности у погледу начин организације заједничке државе и сукобу између унитаристичког и федералистичког државног уређења.

І ПРВИ СВЕТСКИ РАТ И СТВАРАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ДРЖАВЕ

1.1. Ток Првог светског рата

На Видовдан 28. јуна 1914. године, на аустроугарског престолонаследника Франца Фердинанда, атентат су извршили чланови организације Млада Босна. Иако су ови атентатори били аустроугарски поданици, а међу њима је било Срба, Хрвата и Муслимана, Аустро-Угарска је оптужила званичну Србију да је учествовала у његовој припреми. Службени представник аустроугарског Министарства спољних послова је после обављене истраге закључио да не постоје докази о одговорности српске владе за атентат. Поред тога аустроугарска влада је била спремна да се силом обрачуна са Србијом, па је оптужила Србију да је хушкала пречанске Србе против Хабзбуршког царства. Такође је оптуживала српску владу, да се идеја о атентату родила у Београду, да су им оружје и муницију дали српски официри и чиновници, и да је њихов прелазак у Босну припремила српска војска. Бечка влада је 23. јула упутила Србији ултиматум у којем тражи да Српска влада службено изјави да осуђује сваку пропаганду против аустроугарског царства и да се та одлука објави на првој страни службених новина, као и да краљ то саопшти војсци путем дневне заповести. Тражено је да се српска влада обавезе на десет тачака утврђених ултиматумом. Српска влада је била спремна да покуша да избегне сукоб. Прихваћене су све тачке ултиматума, изузев тачке 6, која је гласила “Да ће српска влада отворити судску истрагу против учесника завере од 29 јуна, који се налазе на српској територији и да прихвати да у овој истрази учествују органи које буде делегирала царско-краљевска влада”¹. Ову тачку српска влада је одбила, јер би то била повреда Устава и Закона о кривичном поступку. Аустроугарски ултиматум је био састављен тако да га Србија и било која суверена држава није могла прихватити. Аустроугарски посланик је напустио Београд 28. јула 1914. године, обавештавајући српску владу о томе обичним телеграмом.

Иако је Аустро-Угарска замишљала напад на Србију као казнену експедицију, њена офанзива на Србију 1914. године се завршила потпуним неуспехом. Упркос очекивањима прва аустроугарска офанзива је дошла са запада. Одлучујућа битка се одиграла на планини Церу од 16 до 19 августа. После 12 дана аустроугарске офанзиве, њена војска је протерана из Србије. Друга офанзива је започела почетком септембра. На Дрини се развила вишенедељна битка са тешким борбама на Гучеву и Мачковом

¹ Љ. Кркљуш, *Правна историја Српског народа*, Нови Сад, 2002, стр. 445.

камену. Трећа офанзива је започела у новембру. У децембру је освојен Београд, али је српска војска заузела положај на десној обали Колубаре. У Колубарској бици од 17 новембра до 15 децембра 1914. године Прва српска армија под командом Живојина Мишића је извела противудар и успела да оствари победу. Београд је ослобођен 15 децембра, а Колубарска битка је била највећа победа српске војске у Првом светском рату. У току 1915. године није било већих војних операција. Централне силе су разматрале могућност сепаратног мира са Србијом, а када је то одбијено одлучиле су да униште српску и црногорску војску у јесен 1915. године. Офанзивом против Србије у јесен 1915. године командовао је немачки генерал Макензен. Офанзива је започела 6 октобра, када су Макензенове трупе прешле Дунав и кренуле долином Мораве. У ноћи између 13 и 14 октобра бугарска војска напала је Србију и до 16 октобра пресекла комуникације у долини Мораве и Вардара, које су биле од стратешког значаја за Србију. Српска влада је одбила немачки захтев за капитулацију и одлучила је да се српска војска повуче преко Албаније. Главнина српске војске исцрпљена и десеткована напорима избила је на територију између Скадра и Драча. Из Валоне војска је пребачена на острва Крф и Видо, где је погинуло много исцрпљених војника који су сахрањивани у водама Јонског мора. После опоравка на Крфу српска војска је пребачена на Солунски фронт, где је после пробијања бугарско – немачког фронта овладала Кајмакчаланом, а српске и француске трупе заузеле су Битољ. Солунски фронт је после слома српске војске изгледао сувишан, али је одржан на инсистирање српске владе. Да би се он одржао на њега су упућени последњи остаци српске војске².

Реорганизована српска војска је успела да стабилизује Солунски фронт и позициони рат је вођен до 1918. године. Солунски фронт и појава српске војске имали су не само војни већ и велики политички значај. У окупираној Србији прилике су биле веома тешке, а Србија је била подељена на бугарску и аустроугарску окупациону зону. Становништво је било изложено терору окупационих власти и економском исцрпљивању. Крајем фебруара 1917. године дошло је до оружаног отпора бугарском окупатору односно Топличког устанка. Устанак је сурово угушен и бугарске власти су спалиле читава села, а побијено је око 20.000 мушкараца, жена и деце. У току лета 1918. године припремана је савезничка офанзива на Солунском фронту. Савезничком војском командовао је француски генерал Франше Д Епере, а над српском војском поред регента Александра и војвода Живојин Мишић. Савезничка офанзива почела је 15.

² Љ. Кркљуш, Ibid, стр. 447-448.

септембра 1918. године, а већ 29. септембра Бугарска је капитулирала. Немачке трупе које су браниле одступницу, разбијене су од српске војске код Ниша који је ослобођен 12. октобра. Напредовање је настављено према северу и Београд је ослобођен 2. новембра 1918. године. У Првом светском рату Србија је изгубила 43% свог становништва³.

1.2. Прилике у југословенским земљама Аустро-Угарске у току Првог светског рата

После избијања рата Аустро-Угарске власти су почеле прогон свих који су били против напада на Србију. Настојали су да продубе сукобе између Хрвата и Срба. У свим хабзбуршким покрајинама власти су почеле оштар прогон Срба. Најтежи прогони организовани су у Босни и Херцеговини. Уведене су ванредне мере, укинута су српске социјалне, политичке и друштвене установе. Организовани су преки судови у Босни и Херцеговини, где је страдао велики број Срба. Било је директног физичког истребљења, присилних евакуација и концентрационих логора који су били организовани у Босни, али и у Аустрији и Угарској. У Хрватској је владајућа хрватско-српска коалиција настојала да не даје властима повода за репресивне мере, па је стварно подржавала монархију у рату. Све водеће политичке странке изражавале су лојалност монархији. У Хрватској су била забрањена сва српска удружења, а почетком рата антисрпско расположење је захватило и католичко свештенство⁴.

У Далмацији је уведен ратни и преки суд и похапшени су бројни српски и југословенски оријентисани интелектуалци. Строго је контролисан рад православних свештеника. У Словенији су поред омладинаца страдали углавном либерални интелектуалци. Вести о Сарајевском атентату и масовном прогону Срба у Босни и Херцеговини, веома су узнемириле и српско становништво у Војводини. Многи Срби су били мобилисани у Аустро-Угарску војску и послани на фронт. Почетком рата су у Војводини распуштене све опозиционе странке српске народности и обустављена њихова штампа, а многи политичари и интелектуалци су ухапшени и интернирани. Тако су се почетком рата у Војводини појавили разни облици отпора ратним циљевима Хабзбуршке монархије⁵.

³ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 449.

⁴ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 450- 451.

⁵ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 451- 452.

1.3. Србија и југословенско уједињење

Ратни циљеви српске владе у току Првог светског рата изражени су у три докумената: 1. Прокламација регента Александра од 4. августа 1914. године; 2. Циркуларна нота српске владе од 4. септембра 1914. године; 3. Нишка декларација, владина изјава од 7. децембра 1914. године. Први ратни циљ био је дефанзивна одбрана отаџбине и одбрана слободе и независности српског народа. Имајући у виду околности избијања светског рата Србија на почетку није могла истаћи југословенско уједињење као свој ратни циљ. Ратни циљ Србије се следећих месеци формулише у зависности од развоја рата и формирања табора зарађених земаља. Многи угледни политички представници и интелектуалци из хабзбуршких земаља су у интелектуалним и политичким круговима започели пропагандну активност у циљу објашњавања југословенског питања⁶.

На састанку Николе Пашића са њима одржаном у Нишу 27. октобра, израђена су упутства за стварање Југословенског одбора, где су изнесени ставови председника српске владе о организацији будуће заједничке државе, где је као циљ истакнут стварање јединствене југословенске евентуално српско – хрватске државе. Најпре би се извршили избори за Велику народну скупштину која ће увести нови уставни ред. До доношења нових уставних закона остало би тадашње законодавство и поредак, уколико нису у супротности са циљем јединствене државе. Иако је у овом концепту видљиво да се Србија сматрала за центар будуће југословенске државе заједничка држава ће бити нова, а не само проширена Србија, формирана простим присједињењем југословенских земаља. Српска влада образована крајем 1914. године је 7 децембра изнела пред Народну скупштину свој програм, у коме је као главни задатак истакнуто ослобођење и уједињење Краљевине Србије са неслободном браћом Хрватима, Србима и Словенцима, а овај документ је познат под називом Нишка декларација⁷.

⁶ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 452- 453.

⁷ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 454- 455.

1.4. Оснивање југословенског одбора

Југословенски одбор су основали југословенски мигранти из хабзбуршких земаља, који су после Сарајевског атентата избегли пред прогонима власти због југословенског уверења, а то су били Фрањо Супило, Анте Трумбић, Иво Мештровић и други. Они су пре свега били на линији политике хрватско – српске коалиције. Одбор је формално конституисан у Паризу 1. маја 1915. године, а почео је са радом 9. маја у Лондону. За председника југословенског одбора изабран је Анте Трумбић, адвокат из Сплита⁸.

Најважнији задатак одбора био је да шири пропаганду о југословенском питању и уједињењу у једну државу. Оснивањем Југословенског одбора требало је спречити да клерикални католички кругови преузму иницијативу и окрену светско јавно мњење у правцу сепаратизма Словенаца и Хрвата. Поред овог свог основног задатака, Југословенски одбор је требало и да расправи питање облика државног уређења будуће државе, унитарног или федеративног. Југословенски одбор је прихватио унитарно уређење. Рад југословенског одбора је финансирала српска влада, а добри односи и сарадња између српске владе и југословенског одбора су били нарушени сазнањем о закључивању Лондонског уговора⁹.

„Супило је нападао Србију оспоравајући српско – ортодоксни ексклузивизам за који је тврдио да представља опасност за католике југословене и на тај начин их истискивао из југословенског заједништва упркос тада општој и својој сопственој тези о једном српско – хрватско – словеначком народу. Супилова концепција је делила југословене, а југословенски програм настојала да замени учењем о српској и хрватској интересној сфери“¹⁰. Због свега овога Супило је 1916. године изашао из југословенског одбора. Међутим тадашња снага југословенског покрета учинила је да Супило остане усамљен, што је убрзо означило његов политички крај. Југословенски одбор је иступао као заступник националних и политичких интереса југословенских народа у саставу

⁸ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 456.

⁹ Лондонски уговор је био тајни споразум закључен априла 1915. године, између Уједињеног Краљевства, Француске и Русије са једне и Италије са друге стране, како би се Италија навела да ступи у Први светски рат на страни Антанте, обећањем о њеном територијалном проширењу на рачун Аустро-Угарске и Османског царства, односно на територије које су припадале југословенским земљама.

¹⁰ А. Митровић, П. Ивић, Д. Живковић, П. Палавестра, Д. Медаковић, Р. Самарцић, В. Тешић, *Историја Српског народа*, Шеста књига, Други том, Београд, 1994, стр. 95.

Аустро-Угарске, али је фактички био лишен могућности да непосредно утиче на политички живот у њој ¹¹.

1.5. Крфска декларација

Са обзиром на сложену војну и политичку ситуацију насталу 1917. године, требало је разјаснити нека нерешена питања југословенског програма и показати савезницима одлучну намеру Југословена да организују заједничку државу. У том циљу је организован састанак представника југословенског одбора и српске владе на Крфу 15. Јуна, а конференција је трајала до 17. јула 1917. године. На конференцији су учествовали сви чланови српске владе и представници најјачих опозиционих српских странака и председник Народне скупштине. Југословенски одбор је представљао Анте Трумбић и петорица чланова одбора. На конференцији се разговарало о унитаристичком или федералистичком државном уређењу. Пашић је одлучно заступао став да држава треба да буде унитарна и централистички уређена уз постојање локалне самоуправе и неких посебности које су Хрвати имали, док су се хрватски политичари залагали за упоредно постојање централног законодавства и управе и посебних аутономија, законодавних тела, извршних органа и парламената у појединим историјским покрајинама. Упркос потешкоћама усвојен је документ који су потписали председник српске владе Никола Пашић и председник Југословенског одбора Анте Трумбић. Документ је потписан 20. јула и познат је као Крфска декларација ¹².

У уводном делу изложени су историјски основи југословенског питања и темељна начела на којима ће се заснивати конкретна решења основа државног уређења и то принципи права народа на самоопредељење и принцип националног јединства. У 14 тачака формулисани су основни принципи државног уређења будуће државе. „Држава ће бити уставна, парламентарна и демократска краљевина са јединственом територијом и држављанством на челу са династијом Карађорђевића. Држава ће се звати Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца и имала би један грб, круну и заставу. Грб и застави били би састављени од постојећих посебних амблема. Посебне заставе и грбови српски, хрватски и словеначки би били равноправни и могли би се истицати у свим приликама. Равноправна су оба писма ћирилица и латиница и све државне и самоуправне власти би биле дужне да их примењују. Православна, римокатоличка и

¹¹ Б. Петрановић, *Историја Југославије 1918-1978*, Београд, 1981, стр. 21.

¹² Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 461.

муслиманска вероисповест биле би једнаке и равноправне у држави¹³. На питање о томе да ли ће држава бити уређена на федеративан или унитаран начин конференција није усвојила изричит став, тако да је садржала одредбе карактеристичне за унитарне државе (принцип националног јединства), али и одлике федералистичких држава (принцип права народа на самоопредељење, постојање посебних аутономија, законодавних и извршних органа у појединим историјским покрајинама). Иако је у декларацији као један од основних принципа споменуто национално јединство, потписници га нису доследно спровели, јер се у самом називу државе спомињу три народна имена. Декларација није имала карактер правног акта, јер је нису потписала два равноправна међународна субјекта и више је имала политички значај јер представља први заједнички акт владе Србије и Југословенског одбора којим је утврђена обострана жеља за народним уједињењем¹⁴.

1.6. Оснивање Народног вијећа Срба, Хрвата и Словенаца и државе Срба, Хрвата и Словенаца

У Загребу је почетком марта 1918. године одржан састанак народних заступника из Хрватске, Словеније, Босне и Херцеговине, Далмације и Истре који су тражили јединствену државу, полазећи од концепције о једном народу, иако је постојала и мања струја која је била за уједињење у оквиру Хабзбуршке монархије. Почетком јула одржан је збор Хрвата и Срба из целе Далмације у Сплиту на којем је основана Народна организација Срба, Хрвата и Словенаца за Далмацију, а убрзо је организована иста организација за Хрватско приморје и Истру у Сушаку. У Љубљани је 16 и 17. августа основан Народни свет (веће), а у Сарајеву је Народно вијеће формирано 20. октобра. У Загребу је 8. октобра основано Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба као политичко представништво Југословена у Аустро-угарској. Народно вијеће је издало проглас у коме се тражи даље „уједињење целокупнога нашег народа Словенаца, Хрвата и Срба на читавом његовом етнографском подручју без обзира у којима границе живе у једну јединствену потпуну суверену државу“¹⁵. На седници хрватског сабора 29. октобра 1918. године донета је одлука о раскиду свих државноправних веза

¹³ Б. Петрановић, М. Зечевић, Крфска декларација; у: Петрановић Б., Зечевић М., (ур.), *Југословенски федерализам-идеја и стварност*, Том први, Београд, 1987, стр. 36-38.

¹⁴ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 463.

¹⁵ Љ. Кркљуш, *Ibid.*, стр. 466.

Краљевине Хрватске, Славоније и Далмације са Краљевином Угарском и царевином Аустријом. Далмација, Хрватска, Славонија проглашавају се за независну државу према начелу народности, а на темељу народног јединстава Словенаца, Хрвата и Срба приступа у заједничку суверену државу Словенаца, Хрвата и Срба на целом етнографском подручју тог народа, без обзира на територијалне и државне границе у којима народ Словенаца, Хрвата и Срба данас живи ¹⁶.

Народна уставотворна скупштина треба да унапред одређеном квалификованом већином одлучи о облику владавине као и о унутрашњем државном уређењу. Српска влада је известила 8. новембра Народно вијеће да га признаје за закониту владу аустроугарских југословена, а осим српске владе ни једна друга држава није признала Народно вијеће за легитимне представнике, односно закониту владу аустроугарских југословена. Одлука о оснивању државе Словенаца, Хрвата и Срба имала је више карактер политичке декларације него правног акта. Држава Словенаца, Хрвата и Срба постојала је од 29. октобра до 1. децембра 1918. године, а за то време она није успела да организује власт на територији коју је сматрала за своју.

1.7. Женевска конференција

Покушај да се изгледе несугласице и разлике које су постојале између југословенског одбора и српске владе начињен је почетком октобра 1918. године на конференцији у Женеви где су учествовали представници српске владе и скупштинских политичких група, Народног вијећа Срба, Хрвата и Словенаца и представника југословенског одбора. На овој конференцији сачињен је споразум познат као Женевска декларација. У њој је истакнута „сагласност о потреби уједињења Краљевине Србије и југословенског народа Аустро-Угарске у једну нову државу и утврђени основни принципи њене организације. Устав за нову државу треба да донесе Уставотворна скупштина, изабрана општим, једнаким, непосредним тајним гласањем. Док се држава дефинитивно не организује, влада Краљевине Србије и Народно вијеће у Загребу ће и даље обављати послове, сваки у свом унутрашњем делокругу. Образовала би се и једна

¹⁶ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 467.

нова привремена влада, која би имала ресор спољне политике, војске, поморства и припремила оснивање рада Уставотворне скупштине¹⁷.

Женевска декларација се у битним питањима разликовала од Крфске декларације. По Женевској декларацији за разлику од Крфске декларације сва питања уређења државе требало је да реши Уставотворна скупштина. По овој декларацији би извесно време постојала сложена заједница односно конфедерално уређена држава. Тиме што је Уставотворној скупштини било остављено да пропише дефинитивно уређење државе, посредно би био доведен у питање монархијски облик владавине и династија Карађорђевића. Женевска декларација је била негативно примљена код кључних министара у српској влади, а одбацио га је и сам регент Александар. У Народном вијећу такође је било чланова који се нису слагали са оваквим решењем. Пошто Народно вијеће није било признато од стране савезника, овај споразум није примењен¹⁸.

1.8. Завршна фаза југословенског уједињења -Прводецембарски акти-

Како је Народно вијеће сматрало да формално представља југословенске земље Аустро-Угарске од њега се очекивало да предузме последњи корак ка уједињењу. Међутим у Хрватској јавности и самом Народном вијећу су у току новембра постојале несугласице о уједињењу и условима његовог спровођења. Иако је Народно вијеће остало углавном на платформи Крфске декларације у њему су се почели јављати другачија мишљења и супротности које су свакодневно расле пре свега о облику владавине и облику државног уређења, односно да ли ће држава бити монархија или република, федералистички или унитарно организована. Народно вијеће је 4. новембра упутило представку владама Антанте са молбом за помоћ услед социјалних немира широким слојевима становништва. На основу ове молбе командант савезничких снага је 17. новембра 1918. године доставио Српској врховној команди упутство да запоседне територије које су биле наведене у представци. Непризнатој од стране савезника држави Словенаца, Хрвата и Срба претила је опасност да њене територије на мировној конференцији буду третиране као делови побеђене Аустро-Угарске. Уједињена са

¹⁷ Б. Петрановић, М. Зечевић, Записник са конференције у Женеви и Декларација, *op. cit.* стр. 59.

¹⁸ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 469.

Србијом и Црном Гором, држава Словенаца, Хрвата и Срба је имала много веће изгледе да сачува ове области од италијанских претензија¹⁹.

Народно вијеће је на седницама 23 и 24. новембра расправљало о уједињењу. После дуготрајне расправе одлучено је да се у Београд упути делегација од 28 чланова Народног вијећа ради спровођења државног уједињења. Делегација Народног вијећа је прispела у Београд 28. новембра 1918. године. Регент Александар је примио делегацију у аудијенцију 1. децембра. У аудијенцији су истакли да је њихов закључак „да владарску власт на читавој територији сада јединствене државе Срба, Хрвата и Словенаца врши Његово Величанство Краљ Петар, односно у његовој замени као регент Ваше Краљевско Височанство, а уједно би се у споразуму са владом Вашег Краљевског Височанства и представницима свих народних странака у Србији и Црној Гори имала да образује јединствена парламентарна влада на подручју југословенске државе уз јединствено народно представништво²⁰“. Прихвативши Адресу изасланства Народног вијећа, регент Александар је 1. децембра 1918. године прогласио „У име Његовог Краљевског Величанства Краља Петра првог проглашава се уједињење Србије са земљама независне државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствену Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца²¹“. Председник Народног вијећа је обавестио народ о прводецембарским актима и објавио да је престала функција Народног вијећа као врховне суверене власти на простору Аустро-Угарске.

Српској Народној скупштини су ови акти саопштени 29. децембра и она их је једногласно прихватила. На истој седници скупштина је прихватила одлуке Великих народних скупштина у Новом Саду и Подгорици о сједињењу Војводине и Црне Горе са Србијом. Прводецембарским актом су се ујединиле Краљевина Србија, којој су у том тренутку већ биле присаједињене Војводина (25. новембра), Црна Гора (26. новембра) са државом Словенаца, Хрвата и Срба. У прводецембарским актима су прејудицирана два важна питања уставног уређења будуће државе: облик владавине – монархија и јединствено (унитарно) уређење државе²².

¹⁹ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 482.

²⁰ F. Čulinović, Прокламација регента Александра Карађорђевића, у: Čulinović F., *Državno-pravna historija jugoslovenskih zemalja XIX i XX vijeka*, Загреб, 1954, стр. 215.

²¹ F. Čulinović, *ibid*, стр. 215.

²² Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 483.

II КРАЉЕВИНА СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА 1918 – 1929. ГОДИНЕ

2.1. Државни Провизоријум 1918 – 1921. године

2.1.1. Образовање Владе и Привременог народног представништва

Временом Провизоријума назива се време од прводецембарских аката 1918. године до стварања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и доношења првог устава нове државе 28. јуна 1921. године. То је време изградње нове државе, њених основних установа, као и припрема за доношење устава. У овом периоду државну власт су вршили Краљ, Влада и Привремено народно представништво. Прва заједничка влада нове државе Министарски савет Краљевине СХС формирана је 20. децембра 1918. године. Влада је имала коалициони карактер и у њу су ушли представници свих важних странака. Регент је мандат за састав владе поверио Стојану Протићу кршећи страначки споразум по којем је владу требало да састави Никола Пашић. Овакво понашање регента је већ тада показало његове склоности. О оснивању нове државе обавештене су стране државе од којих су неке признале Краљевину СХС посебним актом, а неке посебним мировним уговорима²³.

„Подршка централистичком уређењу стизала је и из иностранства. Француска влада сматрала је да је такво уређење брана партикуларизму у још увек нестабилној вишенационалној творевини каква је Краљевина СХС тада била. У Француском Министарству спољних послова било је мишљења да су Хрвати остали проаустријски расположени, што је у перспективи значило и пронемачки. Тако да би федералистичко уређење нове државе у будућности могло представљати и мост за немачки продор на Јадран“²⁴. Покрајинске владе су наставиле са радом у Хрватској, Босни и Херцеговини, Далмацији и Војводини, али са мањим бројем представника и смањеним делокругом. У пословима локалног значаја биле су самосталне док су у важним питањима поступале по упутствима централне владе. Постављао их је регент указом, а потврђивала влада. Привремено народно представништво Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца сазвано је регентовим указом од 24. фебруара од 1919. године, а састало се 1. марта 1919. године. Њега је у ствари образовала влада по критеријуму заступљености свих политичких група и странака сразмерно њиховој бројној снази. Оно је имало 296 чланова, али је у његовом раду учествовао мањи број представника јер су неки мандати поништени а

²³ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 485.

²⁴ Г. Кривокапић, Француско виђење унутрашње политике Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у време њеног конституисања 1918-1921, у Историјски институт (ур), *Југословенско-Француски односи*, Београд, 1990, стр. 252.

представници неких политичких странака попут Хрватске сељачке странке нису користили мандат. На овај начин ово тело које је имало карактер врховног представничког и законодавног тела није било изабрано на непосредним изборима а један његов део није биран него постављен. Чињеница је да је редослед формирања органа власти у новој држави, где је прво формирана влада, а касније Народно представништво, у супротности са праксом и начином образовања органа власти, што указује на превласт извршне власти над законодавном. Влада је за време мандата Привременог народног представништва донела велики број прописа из области финансија социјалне политике, унутрашње управе, ограничавајући на овај начин рад парламента. Влада је такође доносила прописе уставног карактера попут прописа о равноправности језика и писма као и прописа о државним симболима и грбу. У свим бројним другим актима владе парламент је само био обавештен, док је број аката које је он донео био знатно мањи, а ти акти су били Закон о држављанству, Закон о народним школама, Закон о пороти др. Одлуку о називу државе Народно представништво доноси 15. јула 1919. године када је држава проглашена као Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца²⁵.

2.1.2. Питање суверености Уставотворне скупштине и Закон о изборима народних посланика и избори за Народну скупштину

У вези са значајним политичким питањима и уставним решењима поставило се и питање суверености уставотворне скупштине. Са једног становишта она није била суверена, јер су њене одлуке ступале на снагу по потврђивању од стране краља. Са друге стране посматрано уставотворна скупштина је требало да решава о свим питањима уставне организације државе укључујући и облик владавине, па је требало да има пуну сувереност²⁶. Иако је државно уређење после прводецембарских аката означавано као привремено, што потврђује сувереност Уставотворне скупштине, ипак доношење Закона о изборима посланика за Уставотворну скупштину иде у прилог тези о несuverености народне скупштине, због постојања формалних ограничења предвиђеним овим актима.

²⁵ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 486.

²⁶ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 487.

Најважнији закон који је донело Привремено народно представништво био је Закон о изборима народних посланика за Уставотворну скупштину од 3. септембра 1920. године. По њему бирачко право је опште, једнако и непосредно са тајним гласањем. Бирачко право имали су мушкарци старији од 21 године. Пасивно бирачко право имали су држављани са навршених 25 година који су били писмени. На свакој кандидатској листи морао је бити одређени број кандидата са факултетским образовањем. По члану 9. бирачко право нису имали жене, а активно и пасивно право гласа нису имали ни војници, официри и полицијски чиновници. Уставотворна скупштина брана је тајним гласањем тако да је скупштина имала 419 посланика. Овим законом требало је ограничити право Уставотворне скупштине па је већ у првом члану предвиђено да краљ може да распусти уставотворну скупштину. Рад уставотворне скупштине је ограничен на две године. Краљ је био надређен уставотворној скупштини, а такође је својом уредбом могао да пропише и привремени пословник за Уставотворну скупштину. Избори за Уставотворну скупштину су одржани 28. новембра 1920. године. На изборима је било око 40 изборних листа уз излазност од 65% уписаних бирача. Највише гласова односно 92 мандата добила је Југословенска демократска странка, а на другом месту се налазила Народна радикална странка са 91 мандатом. Ова политичка странка позната је по томе што се чврсто држала српске традиције након уласка у заједничку државу. Иако је у званичним изјавама странка све време држала да се заједничка држава састојала од Срба, Хрвата и Словенаца и да будућност Краљевине зависи од заједничког рада сва три племена, њена национална идеологија је остала претежно српска.²⁷ Треће место је припало Комунистичкој партији²⁸ која је освојила 58 мандата, а четврта је била Хрватска сељачка странка са 50 мандата. Поред ових странака у рад Уставотворне скупштине улазе и Савез земљорадника и Самостална кметијска странка са 39 посланика, Југословенска муслиманска организација са 24 мандата, Словенска људска странка²⁹ са 14 мандата и Хрватско – пучка и Буњевачко – шокачка странка³⁰ са 13 посланика³¹.

²⁷ Иако је у званичним саопштењима странка брзо признала- да је ова држава састављена од Срба, Хрвата и Словенаца и да њен прогрес и будућност зависе од заједничког рада сва три национална дела, односно сва три огранка наше јединствене нације, њена национална идеологија је остала српски оријентисана. P. Troch, *Yugoslavism between the World Wars: Indecisive Nation- Building*, Abingdon, 2010, стр. 4.

²⁸ Комунистичка Партија Југославије је створена после уједињења као јединствена партија југословенског пролетеријата. Став Комунистичке партије према националном питању и облику државног уређења се мењао тако да је она 1923. године прихватила став о националном јединству, да би касније била на становишту права на самоопредељење и стварање посебних држава.

²⁹ Словенска Људска Странка је била највећа словеначка странка. У својим ставовима полазила је од тога да целокупна друштвена активност мора бити усклађена са начелима католичке цркве, па је по својој

2.1.3. Почетак рада Уставотворне скупштине и уставни нацрти

Уставотворна скупштина састала се 12. децембра 1920. године. Иако је било изабрано 419 посланика само су 342 предала пуномоћје. Хрватска сељачка странка и Хрватска странка права нису предале пуномоћја, па самим тим нису учествовали у раду Уставотворне скупштине. Тешке економске прилике и успех Комунистичке партије на локалним изборима приморали су владу да 30 децембра 1920. године изда Обзнану којом је забрањена свака комунистичка пропаганда и њихова организација. Посланици Комунистичке партије су протествовали и често истицали противзаконитост овог акта, па су у знак протеста напустили Уставотворну скупштину 11. јуна 1921. године. Уставни одбор формиран је 31. јануара 1921. године, а конституисао се 1. фебруара³².

Уставотворној скупштини је у року поднето шест нацрта устава од стране владе, политичких странака и истакнутих појединаца.

Прво је разматран уставни нацрт владе и то прво Протићеве и Веснићеве, а затим Пашићеве. Питање покрајинског уређења је било оно око којег су постојале највеће поделе и разлике између Срба, Хрвата и Словенаца. Срби и Хрвати су се налазили на два супротна табора, док су се Словенци поделили тако да су једни подржавали српско гледиште, док су други изнели ново гледиште које није било ни српско ни хрватско³³. Вековна раздвојеност и другачији правци историјског развоја, као и разлика у вероисповести између Срба и Хрвата, обично се наводе као разлози који су условили политичка неслагања у вези са уређењем новонастале државе³⁴.

Протићев нацрт је предвиђао постојање девет покрајина као самоуправних јединица, а њихова се територија поклапала са историјским покрајинама. Целокупну унутрашњу управу, као и извесну законодавну надлежност имали би самоуправни

структури била демохришћанска. Посвећивала је велику пажњу радништву и сељаштву да би се супротставила револуционарним идеологијама и покретима.

³⁰ Буњевачко - шокачка странка је основана у Суботици 15. Септембра 1920. године. У свом програму ова странка залагала се за државно и национално јединство, али истиче и захтев за аутономију Војводине.

³¹ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 487-489.

³² Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 490.

³³ С. Јовановић, *Из историје и књижевности 1*, Београд, 1991, стр. 387.

³⁴ Међутим, они никада раније нису били уједињени и вековима су пратили одвојене и често веома различите правце развоја. Словенци и Хрвати као Римокатолици имали су западњачку оријентацију, док су Срби као присталице Грчке Православне цркве преузели своју цивилизацију углавном са истока. Овај духовни јаз објашњава зашто централизована монархија, коју желе Срби није по вољи Словенаца и Хрвата, који би више волели да федерални систем даје несрпским елементима меру слободе домаће владавине, F. Schevill, *A History of the Balkans*, New York, 1991, стр. 506.

органи, док би државни орган имао само право надзора. Веснићев и Пашићев нацрт су биле варијанте Протићевог.

По нацрту Пашићеве владе држава била би подељена на 35 области са самоуправним органима ограничене надлежности. На захтев земљорадника, социјалиста, комуниста, републиканаца и југословенског клуба додељен је одељак о социјално – економским правима. Проширена су права верских заједница и предлагано је централистичко уређење. Ове области имале би самоуправу коју отприлике уживају српски окрузи. У области би постојале две администрације и то једна државна оличена у великом жупану који би одговарао окружном начелнику и једна самоуправна оличена у једном одбору изабраном од обласне скупштине. Полицијске послове би вршила државна администрација, а самоуправна би обављала културну и економску делатност. Ове области би ипак представљала виши ниво самоуправе, јер би области као много веће јединице имали и много већа финансијска средства³⁵.

Уставни нацрти опозиције разликовали су се од владиног углавном у погледу уређења државе. Постојали су различити концепти о томе како је Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца као нову државу насталу 1. децембра 1918. године требало организовати³⁶. Федерално уређење предвиђали су нацрт Народног клуба, Југословенског клуба и Хрватске Републиканске Сељачке Странке.

Уставни нацрт Народног клуба је био федералистички са покрајинама који имају правни положај посебних држава у државном савезу или савезној држави. По нацрту Народног клуба устав изгледа на први поглед као акт савезне власти, јер о њему одлучује Уставотворна скупштина, али њена надлежност је ограничена, јер би се за промене устава везане за надлежност покрајина, тражио пристанак покрајинских парламената. То постоји само у државним савезима где устав има карактер уговора између посебних држава. Исти пример у погледу опредељености овог нацрта ка конфедералној држави видимо у организацији Уставног суда. У нацрту Народног клуба он има 12 чланова од којих 6 именује краљ, а 6 Народна скупштина савеза, али свакога свог члана, краљ именује између два кандидата покрајинских парламената, а Народна скупштина између два кандидата Сената. На овај начин Уставни суд није био орган

³⁵ С. Јовановић, *op. cit.* стр. 387.

³⁶ Не само успостављање већ и начин успостављања заједничке државе 1918. Године поменути круговима Хрвата послужио је као непресушан извор излива незадовољства и разарања државе, која није направљена по моделу за којим су жудели. Faculty of Geography, University of Belgrade, *The Serbian question in the Balkans*, Belgrade, 1995, стр. 58.

савеза, односно јединствене државе већ би био орган покрајина. Овим нацртом Народни клуб је предлагао поделу државе на шест покрајина, где је Војводина предвиђена као посебна покрајина одвојена од Србије³⁷.

Уставни нацрт Југословенског клуба се залагао за федералну заједницу од 6 покрајина базираних на реалној основи. Део Словенаца који се у питању покрајинског уређења не слаже са Србима изразило је своје мишљење у нацрту устава који је југословенски клуб изнео као „одвојено мњење“³⁸. По овом гледишту треба задржати досадашње покрајине, али им не треба дати положај држава. То није значило да би тако великим територијама требало дати окружну самоуправу какву су Срби предлагали, већ би се њима требало обезбедити много шира аутономија. Под широм аутономијом југословенски клуб је подразумевао две ствари: 1. Локална управа у покрајинама се не би преуредила по угледу на српске округе, већ би постојала у садашњем облику; 2. Локалну управу водила би покрајинска влада. За обављање појединих државних надлежности остали би повереници, али они не би одговарали министарствима непосредно, већ преко покрајинске владе која би дала пристанак за њихово постављање и смењивање. Покрајинама би се дало извесно учешће у вршењу законодавне власти које до тада нису имали. Тако би се закони донесени од локалних покрајинских парламената подносили на потпис монарху и имали би исту правну снагу као и они донешени од стране централног парламента. На овој начин би се централни парламент растеретио и доносио би само оне законе који би били исти за све покрајине, а сви закони који би се односили на локалне потребе доносили би се у покрајински парламент³⁹.

Уставни нацрт Народног клуба предложила је Хрватска Републиканска Сељачка Странка⁴⁰ 14. маја 1921. године и њиме је предвиђено да се заједничка држава уреди као три праве народне државе. Хрватско гледиште на покрајинско уређење изражено у нацрту устава народног клуба правни положај покрајина види као *de facto* положај држава. Према томе држава би била уређена федералистички, Хрвати не би одбили заједницу са Србијом, али сматрају да би у почетку сву заједницу требало ограничити

³⁷ С. Јовановић, *op. cit.* стр. 394.

³⁸ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 388.

³⁹ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 389.

⁴⁰ Хрватска Републиканска Сељачка Странка била је једина међу хрватским политичким странкама која је осим државноправног имала и социјални програм. Приликом уједињења залагала се за самосталну државу, неутралну Републику Хрватску и конфедеративно државно уређење и одбацивала је монархијски облик владавине. Истакнути представници били су браћа Антун и Стјепан Радић.

тако што би на државном нивоу постојала заједничка војска, дипломатија, валута, поште и железнице, а свака покрајина била би самостална као једна права држава. На овај начин би међусобна веза у многоме личила на оне нагодбе које су постојале између Аустрије и Мађарске или Мађарске и Хрватске. По овом нацрту Србима је оваква заједница изгледала као заједница врло склона раскиду, док су Хрвати сматрали да би овим предлогом дали Србима сва потребна јемства за постојање јединствене заједничке државе примањем српске династије Карађорђевића и да иако би *de facto* било шест држава постојао би само један владалац, који не би дозволио да се ових шест држава разиђу свака на своју страну⁴¹.

Нацрт Социјал-демократске странке⁴² је предвиђао републикански облик владавине са парламентарним уређењем. Опредељује се за унитарно државно уређење са посебном пажњом на економске односе. По нацрту Земљорадничке странке држава би била уставна и парламентарна централистички одређена сељачка држава. Овај нацрт је предвиђао широке самоуправе. Иако Комунистичка партија није поднела свој нацрт устава она је своје захтеве изнела у више наврата, а они су се односили на оснивање совјетске републике, експропријације основних средстава за производњу и спровођење аграрне реформе и одвајање цркве од државе⁴³.

2.2. Период парламентаризма од 1921. до 1929. године

2.2.1. Видовдански Устав

У гласању Уставотворне скупштине за доношење устава учествовало је 258 посланика. За устав се изјаснило 223, а 35 гласова је било против. У гласању нису учествовали припадници Комунистичке странке и Југословенског клуба. За Устав су гласали посланици Радикалне странке⁴⁴, Демократске⁴⁵, Југословенска Муслиманска

⁴¹ С. Јовановић, *op. cit.* стр. 388.

⁴² Социјал-Демократска Странка Југославије настаје уједињењем десних социјалиста из свих крајева Краљевине Срба Хрвата и Словенаца. Стајала је на становишту крутог националног унитаризма и централистичког државног уређења.

⁴³ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 492.

⁴⁴ Народна Радикална странка је и после уједињења наставила своју активност и није мењала свој програм у којем је заступала начела уставности, демократске владавине парламентарне већине и обласне и средске самоуправе. Била је једна од најјачих политичких странака у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца.

⁴⁵ Југословенска Демократска странка је формирана од више српских либералних и демократских странака из разних области нове државе. Залагала се за строги национални и државни унитаризам. Истакнути представници били су Љуба Давидовић и Светозар Прибићевић.

Организација⁴⁶ и Муслимани из јужне Србије и Македоније Џемијет⁴⁷. Против устава су били посланици Социјал–демократске странке, Земљорадничке странке, Републиканске странке⁴⁸ и доктор Анте Трумбић. Пошто је ван Уставотворне скупштине био 161 посланик, може се сматрати да је против владиног предлога било 196 посланика. Како је Устав изгласан 28. јуна 1921. године на Видовдан, добио је назив Видовдански устав⁴⁹.

Из овог се може видети да је доношење самог устава било пропраћено великим проблемима у погледу стицања већине за њено изгласавање, па је он донет обичном апсолутном већином од укупног броја посланика што је одступање од уобичајене праксе да се Устав као највиши општи правни акт једне државе доноси квалификованом већином са обзиром на свој значај. Такође је приметна и идеолошка компонента у противљењу овом уставу, јер су против њега биле Социјал–Демократска, Републиканска и Комунистичка странка, али и национална примеса, јер су против њега били и Хрвати из Хрватске сељачке странке и других хрватских странака.

По Видовданском уставу држава носи назив Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, чиме је потврђено племенско тројство као начелна равноправност овог троименог народа, док је језик дефинисан као српско – хрватско – словеначки што представља политички компромисни национални унитаризам који не одражава језичку оправданост. Држава је означена као уставна, парламентарна и наследна монархија (члан 1). Краљ има уобичајено овлашћење монарха и шефа државе. Он је врховни командант војне силе, представља државу у односима са иностранством (члан 49) и има овлашћења везана за именовање и рад владе. Краљ објављује и закључује мир и није могао бити одговоран нити оптуживан (члан 51). Он је министарским премапотписом ослобођен политичке и сваке друге одговорности, осим грађанско-правне у погледу личног имања (члан 54-55). Краљ је наследан по принципу примогенитуре у корист

⁴⁶ Југословенска Муслиманска Организација била је политичка организација муслиманских земљопоседника и буржоазије. Од оснивања била је на становишту националног и државног јединства прихватајући монархију и династију Карађорђевић. Била је водећа политичка снага међу босанско-херцеговачким муслиманским становништвом.

⁴⁷ Џемијет била је регионална политичка партија основана у Скопљу са циљем да осигура интересе муслиманског становништва Југославије, углавном косовских Албанаца и муслимана са територије Северне Македоније. Била је политички и социјално конзервативна и под утицајем ислама.

⁴⁸ Југословенска Републиканска Странка била је политичка странка која се залагала за федеративно уређење Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Залагала се за републиканско уређење, опште и једнако право гласа, тајно и непосредно гласање, независност судова, укидање привилегија и монопола, равноправност мушкараца и жена, ограничено радно време и заштиту жена и деце на раду.

⁴⁹ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 493.

мушког потомства (члан 56). Краљ има право законодавне иницијативе и санкције. Закон који би Народна скупштина изгласала постојао је закон тек после краљеве потврде јер он проглашава и потврђује законе (члан 78-80). Краљ има право санкције акта о промени устава као и право иницијативе за промену устава (члан 126). Он сазива Народну скупштину у редовни и ванредни сазив, отвара и закључује седнице скупштине. Могао је распустити скупштину својим указом и једини је имао право да поставља судије (члан 111).⁵⁰

Народна скупштина је била једнодомна. Сваки члан је имао право законодавне иницијативе (члан 78) и да поставља питања и интерпелације министрима (члан 82) Народна скупштина је могла у случају рата или опште мобилизације и оружане побуне да привремено обустави у уставу наведена људска права за целу територију или део државе (члан 127). За скупштински кворум је предвиђена трећина посланика, док је за пуноважност скупштинске одлуке о законском предлогу потребна већина гласова присутних посланика (члан 85). Народна скупштина има буџетско право (члан 113) и одлучује о промени устава. Један сазив парламента усваја програм о промени устава, затим се она распушта, а одлуку о промени устава доноси новоизабрани парламент. Одлука народне скупштине о промени устава морала је бити потврђена од монарха (члан 126).⁵¹

Трећи орган власти био је Министарски савет. Министре поставља и смењује краљ, а министри постављају ниже чиновнике (члан 90). Министри су одговорни Краљу и Народној скупштини и по Уставу није постојала обавеза да министри буду узимани из реда скупштинских посланика што је било противно начелу парламентаризма (члан 91). Поред политичке одговорности министри су били одговорни и кривично и грађанскоправно. Грађанско-правној одговорности министри су подвргнути уколико проузрокују штету незаконитим вршењем службе. Министри су политички одговорни пред Краљем и Народном скупштином, а кривично пред посебним државним судом (члан 93), а у случају грађанске одговорности уместо министра одговара држава. Министарски савет у целини и поједини министри имају по краљевом овлашћењу право

⁵⁰ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 494.

⁵¹ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 495.

законодавне иницијативе. Влада има право да издаје уредбе потребне за примену закона (члан 94)⁵².

Краљевина СХС била је по Уставу јединствена држава. Устав је у административно – територијалном погледу поделио државу на области, округе, срезове, општине (члан 95). Области које су се затекле у тренутку ступања на снагу Устава званично су престале да постоје, а нове области је требало образовати према природи, социјалним и економским приликама. На челу сваке области налази се Велики жупан кога поставља краљ и који управља преко државних органа пословима државне управе у области. Окружни начелници су помоћни органи великим жупанима и главна дужност им је била надзор среских власти. За послове месног, среског, обласног значаја установљава се месна, општинска, среска и обласна самоуправа уређена на изборном начелу (члан 96). Судови су независни и суде по законима. Постоје првостепени, апелациони и касациони суд са седиштем у Загребу. Касациони суд је надлежан за решавање сукоба о надлежности између управне, грађанске или војне и судске власти (члан 109-110). Гарантује се сталност судијске функције и поставља их краљ својим указом на предлог изборног тела предвиђеног законом (члан 111-112). За решавање управних спорова установљавају се посебни управни судови, а Врховни управни суд је Државни савет (члан 101-102). Видовдански устав је садржао класична лична и политичка права и слободе, а поред њих и социјално економске одредбе. Призната је слобода уговарања у привредним односима у колико се не противи друштвеним интересима (члан 26). Предвиђено је да су деца и жене заштићене од послова штетних по њихово здравље, док се радницима гарантује право на организовање ради постизања бољих животних услова (члан 27)⁵³.

Многе уставне одредбе које су гарантовале грађанска права и слободе су укинуте и ограничене обичним законима од којих је најпознатији био Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 2. августа 1921. године, којим је забрањен рад Комунистичке партије, суспендоване одредбе о слободи спора и удруживања и о слободи штампе. Упркос прокламованом парламентаризму у свим правима Народна скупштина је по одредбама устава била ограничена краљевина. Министри су одговарали и Краљу и Народној скупштини, али је у механизму одговорности водећа улога била краљева. Краљ сазива и распушта Народну скупштину и редовна годишња

⁵² Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 496.

⁵³ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 497-498.

заседања сазивају се краљевим указом што јасно указује да је Краљ имао несумњиву предност над Народном скупштином. Краљ је делио законодавну власт са Народном скупштином, али је имао права која су му стварала надређени положај. Краљ је био на челу управне власти, а утицао је и на судску функцију. Стога се може рећи да је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца по Видовданском уставу због својих одлука имала карактер ограничене уставне и парламентарне наследне монархије.

2.2.2. Правни и политички живот у Краљевини СХС после Видовданског Устава до атентата у скупштини

Прва Влада после усвајања устава била је коалициона влада управо Радикала и Демократа уз учешће других странака. Председник владе био је Никола Пашић. Држава је имала велики проблем са обновом и реконструкцијом после ратних разарања, али влада и парламент нису успели да спрече појаве високе корупције и административне нестручности. За државу која има проблем са својом легитимношћу у једном свом националном корпусу, додатни проблем била је слаба функционалност државе са њеног уставног становишта. Практику регента, касније краља, одликовало је његово арбитражање у сваком важнијем државном питању. Услови који су омогућили овакав начин владавине били су расцепканост политичких партија, недостатак политичког јединства и неразвијеност друштва у целини. После Видовданског устава влада Радикала и Демократа није била дугог века већ се распала крајем децембра 1922. године. Повод за распад српске централистичке коалиције био је „конгрес јавних радника”⁵⁴, у Загребу 10 септембра и њихова резолуција у којој је тражена ревизија Видовданског устава. Начелни пристанак за ову реализацију дали су учесници из Демократске Странке Љуба Давидовић и Иван Рибар (председник Народне скупштине). Образложење ових функционера да су хтели на овај начин да умање јачину Хрватског блока, није било довољно Радикалима, који су започели припреме за ванредне изборе чиме је ова коалиција била дефинитивно окончана⁵⁵.

Од избора у марту 1923. године надаље наступа период тоталне политичке конфузије која траје све до краљевог завођења диктатуре. Хрватска републиканска сељачка странка излази на изборе да би измерила своју политичку снагу, због

⁵⁴ С. Самарцић, *Шестојануарска диктатура Узроци и последице*, Нови Сад, 2023, стр. 72.

⁵⁵ С. Самарцић, *Ibid*, стр. 73.

очигледног раста њеног утицаја у хрватском бирачком телу. Добија 70 мандата више и више гласова него на прошлим изборима и спремна је да уђе у скупштину. Радикали на изборима повећавају број мандата на 108, а Демократе знатно падају. Резултати избора су пружали радикалима одређени маневарски простор да пробају пацификацију хрватске странке. Реч је о после-изборном споразуму Радикала са представницима Хрватске Републиканске Сељачке Странке, Словенске Људске Странке и Југословенске Муслиманске Организације. На састанку на коме су учествовали представници наведених странака, циљ је био да странке које ће формирати владу испуне захтеве за побољшање државне управе у Хрватској, Словенији, Босни и Херцеговини и Војводини. Осим захтева који се тичу промена у државној управи, Хрватска Републиканска Сељачка Странка је добила означавање простора на којима ће се промене извршити, што било је значајно за политичку стратегију коју је Хрватска Републиканска Сељачка Странка настојала да остварује својим уласком у скупштину. Међутим Пашић је најпре прихватио споразум, па га потом игнорисао. Пашићева влада после избора од марта 1923. године, била је *de facto* мањинска влада уз подршку неколико посланика Џемијета и немачке мањине. На власти се задржала још неко време захваљујући подршци Светозара Прибићевића и његове Самосталне Демократске Странке⁵⁶. После посланика из Џемијета и немачке мањине да откажу подршку скупштинској већини, краљ је дао мандат Љуби Давидовићу да формира нову владу, а уз посредовање краља у владу улази и Радић са Хрватском Републиканском Сељачком Странком⁵⁷.

Тако је влада формирана 27. јула 1924. године са 4 министра из Хрватске Републиканске Сељачке Странке уз сарадњу Југословенске Муслиманске Организације и Словеначке Људске Странке. Давидовић је Радићу обећао концесију у виду успостављања покрајинске управе за Хрватску и Славонију. Такође је требао да убеди Радића да се одрекне републиканства, а пошто то није успео даје оставку у октобру исте године. На њено место дошла је претходна коалиција Пашића и Прибићевића, која ће само испунити кратко време до 8 фебруара 1925. године, за када су били расписани ванредни парламентарни избори. Стјепан Радић је јула 1924. године био у Москви на оснивању Сељачке интернационале која је била огранак Коминтерне. Том приликом је

⁵⁶ Самостална Демократска Странка настаје марта 1924. Године отцепљењем од Демократске Странке. Њен лидер био је Светозар Прибићевић. Она је остала на строго унитаристичком ставу у погледу унитаристичког државног уређења и против споразума са Хрватима. Међутим у јесен 1927. Године је одбацила свој централистички програм и прихватила федерализам.

⁵⁷ С. Самарџић, *op. cit.*, стр. 74- 75.

истакао, „да ће Хрватска Републиканска Сељачка Странка за решење унутрашњег питања у Југославији и за збацивање садашње милитаристичке буржоаске странке пре свега предузети мирна средства и само у крајњем случају када би ова средства била неуспешна ступиће у револуцију⁵⁸“. Пре боравка у Москви, Радић је посетио неколико западних престоница, Беч, Париз, Лондон - да би затражио подршку за своју сепаратистичку политику, али су ови покушаји били неуспешни. По резултатима избора из фебруара 1925. године, може се рећи да су победу однеле две странке Народна Радикална Странка и Хрватска Републиканска Сељачка Странка. Оне су освојиле више гласова него на претходним изборима, што је било преточено у 142 посланичка мандата за Радикале и 67 за Хрватску Републиканску Сељачку Странку. Прибићевићева Самостална Демократска Странка се није могла уклопити у коалицију ове две странке, јер његов тврди централизам није био пожељан у новој коалиционој формули. Дана 27 марта 1925. године у Народној скупштини долази до преокрета у политици Хрватске Републиканске Сељачке Странке. Тако она сада признаје Видовдански устав, прихвата династију Карађорђевића, одриче се републиканства и чланства у сељачкој интернационали. После преговора Стјепана Радића и Николе Пашића долази до владе Радикала и Хрватске Сељачке Странке, (која је променила име) и формирана је 17. јула 1925. године. Хрватима је било поверено пет ресора од којих је Стјепан Радић добио ресор просвете. Нова коалициона влада је упркос очекивањима да се може направити трајнији српско-хрватски договор, унутар странака изазвала расправе и поделе. Са друге стране, Краљ Александар није марио за унутрашње проблеме великих странака, јер је њихова криза омогућила његово директно уплитање у свакодневна политичка питања и јачање његовог утицаја. Смрћу Николе Пашића децембра 1926. године, Народна Радикална Странка је доживела додатни удар од кога се више никада није опоравила. Радићев заокрет био је привидан, што је изазвало поделе и конфузију унутар саме странке што ће се видети на превременим изборима у септембру 1927. године. Априла 1926. године Пашић подноси оставку, а краљ даје мандат Николи Узуновићу после чега министри Хрватске Сељачке Странке подnose оставке. Узуновић убрзо подноси оставку тако да се расписују превремени избори. На новим изборима Радикали освајају 117 посланичких места. Хрватска Сељачка Странка 61 посланичко место, а Демократе 59. Пошто није било

⁵⁸ С. Самарцић, *Ibid*, стр. 76.

коалиционе формуле, Радикали позивају Словенску Људску Странку и Југословенску Муслиманску Организацију у владу⁵⁹.

Највећа после-изборна новина је стварање Сељачко Демократске Коалиције (СДК) у новембру 1927. године. Творци савеза били су Стјепан Радић и Светозар Прибићевић, до тада често супротстављени у политичкој пракси. Док је Радић био склон великој територијално неодређеној аутономији, Прибићевић је био првак централистичке политике. Значај оснивања групације Сељачко Демократске Коалиције био је у томе што је она наступала са једном опасном тезом. Захтев за федерализацију земље што представља кључни захтев ове коалиције сада се лакше шири у јавни простор. На овај начин прикрива се порекло и суштина најдубљег проблема државе, где се симулира оправданост побуне свих против Србије, узете у релацијама Кумановске, а потом и преткумановске Србије. Пропагандна активност Сељачко Демократска Коалиција ширила се целим југословенским простором некадашње Аустро-Угарске монархије. Коалиција је оснивала тзв. скупштине у Загребу, Новом Саду, Љубљани, Сплиту и другим местима како би водили политичке кампање против владе. У иступима против владе, Прибићевић је био чак и радикалнији од Радића. Тако је он на скупштини Сељачко Демократске Коалиције у Загребу 22. јануара 1928. године промовисао „фронт цивилизованог света против Београда⁶⁰“. Омаловажавао је улогу српске војске у ослобађању земље изједначавајући га са доприносом југословенских добровољаца из Аустро-Угарске. Са овог скупа изнео је и чувене речи „Колико кошта та ваша српска крв па да је платимо⁶¹“. У пропаганди Прибићевић је говорио о србијанском хегемонизму, велико-српству и пљачкашкој природи државе под вођством српских странака и краља. Он је такође инсистирао на формирању федералних јединица које би биле Хрватска, Словенија, Босна и Херцеговина, Војводина, Македонија и Црна Гора. „Без обзира на негодовање бројних противника политике централизма влада је интензивно проводила унитаризацију државе. Непосредно након доношења Видовданског устава земаљске владе као институције бана у Хрватској су укинуте и замењују се покрајинским управама за чије шефове су постављени чиновници са звањем начелника⁶²“.

⁵⁹ С. Самарцић, *Ibid*, стр. 77-80.

⁶⁰ С. Самарцић, *ibid*, стр. 81.

⁶¹ С. Самарцић, *ibid*, стр. 82.

⁶² N. Šarac, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, Sarajevo, 1975, стр.82.

Крајем априла 1922. године у низу уставних одредби нормативно је регулисана подела државе на 33 области чији је опсежни распоред само изузетно био одређен у складу са историјским границама појединих југословенских земаља. У следећој години приведене су крају све припреме за дефинитивно ликвидирање покрајинских административних тела и увођени су у функцију нови органи државне управе по територијалним областима на челу са великим жупаном. Док је у условима владајућег система и све осетнијих поремећаја у југословенском друштву продорност антидемократије јачала, отпори тој ескалацији су сплашњавали и сводили се углавном на реплике, критике, протесте и маневрисање појединих политичких група које су се осипале услед резигнације или конформизма њених припадника ⁶³.

⁶³ N. Šarac, *Ibid*, стр. 82.

III АТЕНТАТ У СКУПШТИНИ И ШЕСТОЈАНУАРСКА ДИКТАТУРА

3.1. Увођење диктатуре

Парламентаризам се у Краљевини СХС са изузетком Србије јавља као нова пракса политичког живота. Грађанска демократија била је неразвијена. У Краљевини СХС нису постојале претпоставке за парламентарни живот, демократски поредак, стабилан двостраначки или вишестраначки систем и националну равноправност у више националних држава. У овим условима извршна власт се уздиже изнад парламентарних институција. Криза парламентарног система у Краљевини СХС настала је као резултат неколико компонената: класне, националне и кризе политичког представништва⁶⁴. У конфронтацији двају грађанских политичких блокова током прве половине 1928. године Сељачко Демократска Коалиција је испољила више постојаности и компактности него владајућа групација. Мада у мало изнијансираним формама Хрватска Сељачка Странка и Самостална Демократска Странка су наступале јединствено са приметном тенденцијом померања од заједничке платформе из 1927. године ка политици темељније ревизије Видовданског устава, јер је Прибићевић напуштао дугогодишња властита унитарна становишта и следио радикални курс свог савезника. Радић је на зборовима почетком 1928. године убедљиво најављивао да ће Хрватска Сељачка Странка односно Сељачко Демократска Коалиција до јесени дићи на власт. Међу владиним партијама и унутар њих елементи одвојености су били знатно изразитији. Одбрана владајућих позиција као основни фактор спреге Радикала, Демократске Странке, Словенске Људске Странке, Југословенске Муслиманске Организације није био довољан да елиминише практичне последице стварне нехомогености ове коалиције. Велимир Вукићевић⁶⁵ је до јуна 1928. године одржавао ауторитет у радикалној странци која се међутим и даље под разним утицајима разлагала на фракције, а поједине радикалске струје су се јасно поделиле на фракције⁶⁶.

Политичка атмосфера коју је по земљи ширила Сељачко Демократска Коалиција пренета је у скупштину, где су поводом готово сваке тачке дневног реда севале варнице. Краљ је учинио још неколико покушаја комбиноване владе како би умирио запаљиву ситуацију. Тако је у фебруару 1928. године, владајућа коалиција Народне

⁶⁴ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 515.

⁶⁵ Велимир Вукићевић био је српски политичар и председник коалиционе владе Радикала и Демократа Краљевине Југославије од 17. априла 1927. године до 28. јула 1928. године. Био је члан Народне Радикалне Странке.

⁶⁶ N. Šarac, *op. cit.* стр. 111.

Радикалне Странке, Словенске Људске Странке и Југословенске Муслиманске Организације проширена Демократама, које су пре оснивања Сељачко Демократске Коалиције и његовог деловања биле склоне споразумевању са Хрватском Сељачком Странком. Радикализација хрватских захтева опоменула је и демократе да је овде на дневном реду спас саме државе. Све оштрији политички сукоби између Срба и Хрвата испољени кроз сукобе владајућих странака радикала и Сељачко Демократске Коалиције постигли су критичну тачку атентатом у скупштини 20. јуна 1928. године када је радикалски посланик Пуниша Рачић убио двојицу посланика Хрватске Сељачке Странке, а ранио тројицу. Стјепан Радић је од последица рањавања преминуо 8. августа 1928. године⁶⁷.

Атентат је означио крај парламентаризма и отворио врата проглашењу апсолутизма. Краљ је тражио политичко решење настале политичке кризе нудећи мандате за састав владе појединим политичарима и војницима. Према одређеним чињеницама можемо рећи да је краљ вероватно планирао прелаз на отворену диктатуру, што је атентат у народној скупштини само убрзао, створивши краљу повод и оправдање за државни удар⁶⁸. Краљев очајнички покушај да после атентата установи привремену (концентрациону) владу пропада, јер нико није хтео да се прихвати мандата. Краљ је крајем јула поверио мандат Антону Корошецу који је тешком муком саставио владу четири странке Словенске Људске Странке, Демократа, Радикала и Југословенске Муслиманске Организације, али влада није била у стању да држи ситуацију под контролом. Сељачко Демократска Коалиција излаже свој федералистички програм 1. августа исте године, по коме србијанско – пречански спор није могуће решити у околностима важећег државног поретка. Почетком јесени краљ нуди Хрватима ампутацију на простору Банске Хрватске са додатком јадранске обале од Ријеке до Шибеника. Они одбијају понуду из два разлога: нису сигурни у одрживост понуђене територије због јаког италијанског и мађарског иредентизма, а незадовољни су били и обимом територије, јер су имали претензије на Јадран до Боке и целу Славонију, Бачку, део Срема и Босне. На самом крају године Корошец подноси оставку, а Краљ безуспешно покушава да нађе новог мандатара, јер странке више не желе да учествују у томе⁶⁹.

⁶⁷ С. Самарцић, *op. cit.* стр. 82.

⁶⁸ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 516.

⁶⁹ С. Самарцић, *op. cit.* стр. 23-24.

Дана 5 јануара краљ се на предлог председника консултовао са представницима партија и парламентарних група. Резултат консултовања показује да међу парламентарним групама постоје супротна гледишта на решавање кризе. Због тога није било могућности ни за какво парламентарно решење које би гарантовало одрживост пуног државног и народног јединства. Дан после ових разговора и саопштења краљ је 6. јануара 1929. године издао Прокламацију којом је завео диктатуру. У својој прокламацији краљ Александар истиче „Наступио је час када између народа и краља не може бити посредника. Парламентаризам који је као политичко средство по традицији од мога незаборавног оца остао мој идеал, почеле су заслепљене политичке страсти злоупотребљавати у тој мери да је постао сметња за сваки плодни рад у држави⁷⁰“.

3.2. Покушаји стабилизације новог режима

Заокрет на режим монархистичке диктатуре с обзиром на развој политичких прилика у Краљевини није изазвао велико изненађење ни у земљи ни у иностранству. Непрекидне трзавице међу вођствима политичких странака, као и унутар водећих кругова у појединим странкама, противречност говора и деловања у пракси страначких врхова, у очима народних маса компромитује и сам парламентарни поредак. Због тога прокламовање новог режима није наишло на негодовање и отпоре, него је примљено са извесним илузијама да ће сада власт више радити на решавању акутних привредних и социјалних проблема. Прве политичке јавне реакције на краљево завођење диктатуре биле су позитивне првих неколико месеци нарочито на хрватској страни⁷¹. Владе Француске и Чехословачке су такође поздравиле увођење диктатуре, али су сматрале да је то само привремено решење после којег се опет треба вратити на уставност и парламентаризам. Лидери Француске и Мале Антанте- савез Југославије, Румуније и Чехословачке - сматрали су да ће режим краља Александра допринети војном јачању њихове савезнице Краљевине Југославије, као европске државе одлучне у политици супротстављања Италији и одржавања Версајског система⁷². Шестојануарски владајући врхови, настојали су да нови режим прикажу као тријумф општих интереса над појединачним. Иако примљен без озбиљног отпора режим диктатуре са друге стране

⁷⁰ Т. Стојков, *Опозиција у време шестојануарске диктатуре 1929-1935*, Београд, 1969, стр.72.

⁷¹ Т. Стојков, *Ibid*, стр. 72.

⁷² Александрова диктатура уживала је пуну подршку Француске и Мале Антанте. Одлучни да одрже Версајски систем, а супротстављени Италији, француски лидери су веровали да Александров централистички режим доприноси војној снази савезничке државе. В. Jelavich, *History of the Balkans, vol II*, New York, 1983, стр. 202.

није почивао на широкој социјалној основици. Стварно упориште новог режима у земљи представљали су у првом реду војни врхови и апарат државне безбедности. Нови курс је имао обезбеђену активну подршку једног дела грађанских политичких врхова Србије, Словеније и дела најјачих привредних и финансијских кругова Хрватске⁷³.

За председника владе и министра унутрашњих послова краљ је поставио генерала Петра Живковића. Он као командант краљеве гарде био је водећа личност конспиративне организације „Бела Рука“⁷⁴, која је у своје редове окупљала најоданије приврженике монархије, династије Карађорђевића и краља Александра. Он је и за време атентата у скупштини одржавао везе са политичким првацима излазних странака⁷⁵.

Најважније привредне ресоре финансија, трговине, индустрије и привреде, уступљени су хрватским министрима Шврљуги, Мажуранићу и Фрагешу. Поред њих у прву шестојануарску владу од Хрвата улази и Дринковић као министар за социјално старање и Алауровић као министар вера. Од шефова политичких странака у шестојануарску владу ушао је само Корошец шеф Словенске Људске Странке – а и председник последње парламентарне владе. У састав шестојануарског кабинета ушло је и неколико до тада истакнутих првака двеју најјачих српских грађанских странака Радикалне и Демократске: Узуновић, Сршкић, Максимовић из Радикалне странке и Маринковић и Кумануди из Демократске странке. Узимајући део првака из поменутих политичких странака краљ је настојао да на тај начин против монархистичке диктатуре има јединствени фронт првака бивших странака које је искључио из политичког живота⁷⁶.

Са друге стране уводећи у шестојануарску владу део водећих личности из политичких странака, он се надао даће се тиме још више продубити расцеп у страначким врховима и ослабити оне снаге које су се залагале за парламентарни поредак. Шестојануарски владајући врхови су настојали да приликом спровођења политичких мера створе на хрватском подручју илузију како се води рачуна о њиховим традицијама. О томе се по својој прилици радило и када је одлучено да се нове територијалне јединице назову бановинама. Држање чланова владе Петра Живковића и

⁷³ Т. Стојков, *op. cit.* стр. 73.

⁷⁴ Т. Стојков, *Ibid*, стр.76.

⁷⁵ Т. Стојков, *Ibid*, стр. 73.

⁷⁶ Т. Стојков, *Ibid*, стр. 74-76.

стил рада у влади није се много разликовало од праксе влада у парламентарном периоду. Уласком у шестојануарску владу прваци појединих политичких странака, без обзира што је то требало да значи и њихово кидање са ранијом политичком припадношћу, груписали су се и у влади и ван ње према ранијој страначкој припадности. На овај начин се и после 6 јануара 1929. године понављала стара пракса само сада у условима краљевског апсолутизма, без слободе штампе, без парламента и парламентарне опозиције. Увођењем диктатуре криза није превазиђена него продубљена. Диктатуру је обележавала политика чврсте руке, милитаризација власти, укидање парламентаризма и забрана рада странака и терор против комуниста⁷⁷.

3.3. Закони и карактер диктатуре

Нови закони који су донети за време диктатуре били су: Закон о краљевској власти и врховној државној управи, Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави, Закон о изменама и допунама Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави, Закон о изменама Закона о општинама, Закон о називу и подели краљевине на управна подручја.

Најважнији међу новим законима био је Закон о краљевској власти и врховној државној управи донет 6 јануара. Овај закон дефинише Краљевину СХС као наследну монархију, где је краљ био носилац све власти у земљи. Он објављује рат, закључује мир, представља државу у свим њеним односима са другим државама. Личност краља је неповредива и он не подлеже никаквој одговорности. Он издаје и проглашава законе указом који садржи сам закон. Законе премапотписује председник Министарског савета, ресорни министар и министар правде. Краљ поставља државне чиновнике и заповеднике војне силе. Краљ именује и поставља чланове министарског савета који су му одговорни. Министрима суди Државни суд, а чланове суда именује краљ. Управну власт врше поједини министри за поједине гране управе по краљевом овлашћењу. О судској власти закон садржи смо један члан који гласи: „Судска власт у целој земљи се

⁷⁷ Т. Стојков, *Ibid*, стр. 80- 81.

врши у краљево име ⁷⁸. Закон је правно изразио апсолутистички режим у држави. У његовим рукама су све функције власти ⁷⁹.

Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави донет је 6 јануара 1929. године. У њему се и укидају сва удружења и политичке странке које су вршиле пропаганду да треба променити постојећи поредак у држави. Укидају се све политичке странке које носе верско и племенско обележје, што је наговештено увођењем пуног националног унитаризма и прокламовањем интегралног југословенства.

Законом о изменама и допунама закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 6. јануара 1929. године од 1. марта 1929. године првобитни закон је проширен одредбама против сепаратизма, а онај ко пропагандом или на ма који други начин ствара расположење да се неки део Краљевине СХС издвоји из целине или промени државни поредак кажњава се затвором од пет година. Такође је основан и државни суд за заштиту државе⁸⁰.

Законом о изменама Закона о општинама издат је 11. јануара 1929. године. Њиме су разрешене све општинске управе у држави. Краљевим указом постављају се нове општинске управе у општинама Београда, Загреба и Љубљане, а у осталим то раде велики жупани. Тако су области и правно изгубиле карактер самоуправних јединица које су имале по Видовданском уставу⁸¹.

Последњи закон којим је уведен режим диктатуре је издат октобра 1929. године. То је Закон о називу и подели краљевине на управна подручја. По овом закону измењен је назив државе која се од сада службено назива Краљевина Југославија. Законом је извршена концентрација и централизација државне управе укидањем ранијих области и стварање већих јединица бановине. Општа управа се врши по бановима, срезovima и општинама. Бановина има девет и то: Дравска бановина са седиштем у Љубљани, Савска бановина са седиштем у Загребу, Врбаска бановина са седиштем у Бањалуци, Приморска бановина са седиштем у Сплиту, Дринска бановина са седиштем у Сарајеву, Зетска бановина са седиштем у Подгорици, Дунавска бановина са седиштем у Новом Саду, Моравска бановина са седиштем у Нишу, Вардарска бановина са седиштем у Скопљу. Посебну управну јединицу сачињавали су градови Београд, Земун и Панчево,

⁷⁸ Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 518.

⁷⁹ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 517.

⁸⁰ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 518.

⁸¹ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 518.

који су чинили јединствено управно подручје. Начин на који су бановине оформљене према географским и економским факторима, према којима су носиле и називе, требало је да разбије националне и историјске целине. Тако је Србија била подељена на пет, а Босна на четири бановине. Црна Гора је чинила језгро зетске бановине, док је Словенија остала као целина у Дравској бановини. Бановине су организоване на строго централистичком принципу. Органи власти у бановини су предвиђени делимично овим законом, а детаљније законом о банској управи од 7 новембра и неким уредбама. Органи власти у бановини су бан, банска управа и банско веће. Бан је представник краљевске владе која врши највишу политичку и управну власт у бановини и њему припада право коначног решавања по свим предметима његове надлежности. Бан решава и као другостепена општа управна власт по жалбама против управних аката административних органа у бановини. Банска управа је подељена на одељења, одсеке и одељке. Њихове старешине поставља краљ указом ⁸².

У правном погледу шестојануарска диктатура обележена је концентрисањем све власти у рукама краља, самосталношћу и независношћу те власти према народу. Краљ је добио могућност да се обрачуна са грађанском опозицијом, комунистима и сељачким снагама. Познати историчар Ерик Хобсбаум констатује да се број демократских држава у Европи, између два светска рата, константно смањивао. Тако да је свега пет европских држава у међуратном периоду задржало демократске политичке институције: Британија, Финска, Ирска, Шведска, Швајцарска⁸³. Диктатура се ослањала на војне кругове. Краљ је сматрао да је после десет година живота у заједничкој држави створена могућност за оживотворење пуног националног јединства – интегралног југословенства. Краљ је обезбедио подршку хрватских пословних кругова, а у владу Петра Живковића укључио је и хрватске представнике. Отварање другог важног друштвеног и политичког питања је омогућено Законом о заштити државе тако што је забрањена комунистичка делатност. У народу је забрана странака изазвала наду да ће социјалне и економске потешкоће почети да се решавају. Увођење диктатуре је у односу на неке суседне земље требало да покаже да је држава чврста и њена будућност сигурна. Шестојануарска диктатура и идеологија интегралног југословенства нису

⁸² Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 519.

⁸³ Од 1918-1920 законодавне скупштине су распуштене или постале неефикасне у две европске државе, 1920-их у шест, 1930-их у девет, док је Немачка окупација уништила уставну власт у још пет током Другог светског рата. Укратко, једине европске земље са адекватно демократским политичким институцијама које су функционисале без прекида током читавог међуратног периода биле су Велика Британија, Финска, Ирска, Шведска и Швајцарска. Е. Hobsbawm, *Age of extremes*, London, 1995, стр. 111.

ономогућили распад државе и јачање националних покрета. Напротив она је имала за последицу само јачање ових тенденција и сепаратистичких струја. Југословенство од 6 јануара не само да није утврдило заједничку државу него је створило сумњу у могућност заједничког живљења, уместо да симболизује чврстину југословенске државе, оно је наговестило априлски слом⁸⁴.

3.4. Активности опозиције и њихови међусобни односи за време Шестојануарске диктатуре

Највећи део првака политичких странака није се солидарисао са политиком прокламованом 6 јануара 1929. године. Са друге стране нови режим био је ослобођен страха да ће наићи на озбиљније супротстављање страначких вођстава. Не само што није постојала хармонија у гледиштима и између руководства главне четворне коалиције и Сељачко Демократске Коалиције, него је појачан расцеп унутар појединих политичких странака будући да су истакнуте личности ушле у апарат диктатуре. Ово се пре свега односи на Радикалну и Демократску странку. У основи оваквог држања страначких првака поменутих странака стајало је уверење да је диктатура привремено и пролазно решење после чега ће бити обновљен стандардни парламентарни живот. Због тога су сматрали да не треба брзати са отпором, замерати се двору и умањити шансе када дође време за повратак странака на политичку позорницу. Грађанске опозиционе снаге окупљају се око два центра београдског и загребачког. Београдски је био центар политичке делатности Радикала, Демократа и Земљорадничке Странке. Њима се придружује вођство Југословенске Муслиманске Организације и Словенске Људске Странке. Загреб је био центар одакле је деловала посебна опозициона група коју су углавном чиниле Хрватска Сељачка Странка и Самостална Демократска Странка. Најраније се опозициони однос према режиму диктатуре појавио код припадника Демократске Странке и левог крила Земљорадничке Странке⁸⁵.

У оквиру саме владе деловале су интерне групе које су утицале на постојање сумње и неповерења у сврсисходност режима диктатуре. На основу расположивих извора, може се са сигурношћу тврдити да су од србијанских политичара били надзирани: Љуба Давидовић, Јован Јовановић, Драгољуб Јовановић, Милан Грол,

⁸⁴ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 520.

⁸⁵ Т. Стојков, *op. cit.* стр. 89.

Милош Трифуновић, Милан Гавриловић⁸⁶. Са подручја Хрватске стизале су вести о порасту незадовољства и порасту сепаратистичког расположења. Априла 1929. године око Љубе Давидовића као вођу опозиционог покрета формира се круг противника диктатуре. Овај круг имао је подршку у одређеним круговима војске. Предлагали су повратак парламентаризму и државно уређење са територијалним јединицама које би уживале велику аутономију. Хрвати су сматрали да ће србијански политичари злоупотребити добре намере владаоца да обезбеде српску хегемонију. Веровали су да шестојануарски режим неће моћи дуго да се одржи зато што неће моћи да обезбеди довољна финансијска средства па су остали у пасивном отпору. После Мачековог хапшења 21 децембра 1929. године режим је сматрао да ће на тај начин успети да приволи неке представнике Хрватске Сељачке Странке на сарадњу, али само привидно. Долази и до појачане емиграције из политичких побуда⁸⁷. Хрватска Сељачка Странка организује сопствене експозитуре у иностранству. Владајући кругови су рачунали да ће спољнополитичка делатност вођства Хрватске Сељачке Странке деловати разорно на јединство Сељачко Демократске Коалиције и да ће ометати приближавање гледишта између београдског и загребачког опозиционог центра. Задатак представника Хрватске Сељачке Странке у иностранству је био да дејствују у друштву народа како би хрватско питање из оквира Југославије учинили међународним питањем. Истицали су „да им је диктатура свела на нулу не само политичка права него и сигурност живота⁸⁸“. Нису усели у тој намери, али су казали на постојање нерешеног националног питања у Краљевини Југославији које се увођењем диктатуре још више заострило⁸⁹.

Спољнополитичка делатност Хрватске Сељачке Странке изазвала је узнемирење у редовима Самосталне Демократске Странке и кварила њихов однос у борби против диктатуре. Тако у Самосталној Демократској Странци долази до поделе услед чега велики број чланова иступа из странке. Политичари Самосталне Демократске Странке су се супротно Хрватској Сељачкој Странци залагали за активни отпор диктатури, за иницијативу у повезивању и споразумевању са опозиционим круговима у Србији⁹⁰. Љуба Давидовић је хтео сарадњу са Хрватском Сељачком Странком и разумевање у подршци опозиционим блоковима из Београда и Загреба. Прибићевић је сматрао да би

⁸⁶ И. Добривојевић, *Државна репресија у доба диктатуре Краља Александра 1929-1935*, Београд, 2006, стр. 223.

⁸⁷ Т. Стојков, *op. cit.* стр. 96-98.

⁸⁸ Т. Стојков, *Ibid.*, стр. 92.

⁸⁹ Т. Стојков, *Ibid.*, стр. 100.

⁹⁰ Т. Стојков, *Ibid.*, стр. 102.

уједињењем опозиције режим диктатуре остао без главног разлога за проглашење диктатуре, сукоба између српских и хрватских политичких странака. Прваци београдског опозиционог центра нису били спремни да прихвате форму државног преуређења за како се залагао Мачек ⁹¹. После Прибићевићевог хапшења напори на приближавању између опозиционог Београда и Загреба су пропали. Током 1930. И у првој половини 1931. године ништа се значајније није догодило између вођства Сељачко Демократске Коалиције и опозиционих врхова у Београду ⁹².

⁹¹ Т. Стојков, *Ibid*, стр. 105.

⁹² Т. Стојков, *Ibid*, стр. 109.

IV Устав из 1931. године, са посебним освртом на представнички систем

4.1. Доношење Устава из 1931. године

Шестојануарском диктатуром, нису остварени циљеви због којих је она уведена, пре свега, у виду спречавања ширења и решавања постојећих политичких и економских проблема. Покушаји остваривања националног јединства у форми стварања интегралног југословенства постигло је, нажалост само супротни ефекат, јер је услед противуречности бројних супротстављених интереса дошло до јачања националних покрета који су у први план истицали постојање националних супротности. Учестали прогони комуниста, истакнутих политичара грађанске оријентације, који су били у отвореном сукобу и жестоко супротстављени владајућем режиму диктатуре, нису у свом деловању успели да превентивно прекину ширење ових појава, као и да сузбију накупљено незадовољство у широким народним масама, које је свакога дана расло и постојало све опасније како за владајући режим тако и за опстанак саме државе⁹³.

Такође и представници власти земаља које је Краљевина Југославија сматрала за пријатељске и савезничке као што су Француска и Чехословачка су у јавности и путем својих дипломатских представника изражавали своје негодовање политичким и друштвеним стањем које је у том тренутку постојало у Југославији. Све ово додатно је утицало да режим шестојануарске диктатуре буде изложен великим критикама које су допринеле његовој непопуларности у демократским круговима међународне заједнице, а пре свега развијених земаља западне Европе. На овај начин режим шестојануарске диктатуре је својим поступцима умногоме утицао и на економски и привредни живот земље, јер је код потенцијалних страних улагача изазвао одређену дозу страха и несигурности, што је за последицу имало опрез и уздржавање од улагања капитала у Краљевину Југославију у овим околностима⁹⁴.

У погледу процене ситуације и времена напуштања неуставног режима више од годину дана се водила борба између два супротна становишта. Једна групација на челу са председником владе Живковићем настојала је да што више продужи стање отвореног

⁹³ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 521.

⁹⁴ Љ. Кркљуш, *Ibid.* стр. 521.

краљевог апсолутизма. Друга групација на челу са министром спољних послова Маринковићем, залагала се за што је могуће ранију замену неуставног режима уставним. Разлика између поменутих супротних гледишта постојала је само у погледу времена трансформације шестојануарског режима, док у погледу карактера промена разлика није било. Групација која се залагала за моментални прекид диктатуре, није мислила на успостављање парламентарне демократије, већ на варијанту ограничене уставности, која би обезбеђивала политику националног и државног унитаризма и политички монопол владајуће гарнитуре на челу са краљем. Од краја 1929. године до усвајања верзије верзије која је обнародована и коначне краљеве одлуке о термину објављивања устава израђено је неколико верзија устава. Према подацима на изради устава радили су поред самог краља и истакнути представници владајућих кругова Живковић, Маринковић, Сршкић, Перић.⁹⁵

У погледу процедуре преласка на уставни поредак било је мишљења да се прво образује неко представничко тело чији би задатак био да прихвати устав. До њега би се дошло на тај начин што би једну трећину тог тела изабрали бановински већници, једну трећину привредна удружења, а трећину би именовао краљ. Такође је постојала и комбинација да се од стране виђенијих људи предузме иницијатива за прикупљање потписа по народу за писмено које би било упућено краљу. У њему би се краљу одало признање за Шестојануарски акт и све оно што је њиме учињено и истакло да је сазрела ситуација да са своје одговорности скине бреме увођења диктатуре. Ако би ова акција била неуспешна сазвало би се Привремено народно представништво које би прихватило нови устав. Иако су предузете и неке конкретне акције на сакупљању потписа, ипак се на крају прибегло солуцији са октроисањем новог устава.⁹⁶

Главне припреме за прелаз на уставни поредак биле су завршене априла 1931. године. Тек када је питање устава и у режимским круговима и у круговима опозиције постала тема дана реаговао је и сам краљ Александар. Он је у разговору за један француски часопис истакао да ће промене бити такве да што боље учврсте садашњи правац националне и државне политике. Као непосредан увод у прокламовању устава уследила је 2 септембра реконструкција владе. Број чланова министарског кабинета је повећан јер је у владу из које је испало два министра уведено осам нових, тако да је

⁹⁵ Т. Стојков, *op. cit.* стр. 111.

⁹⁶ Т. Стојков, *Ibid*, стр. 112.

број чланова владе порастао од шенаест на двадесет и два.⁹⁷ Након неколико неуспелих покушаја у којима је Краљ преговорима са представницима одређених политичких партија које су дуго учествовали у власти као део владе (попут Радикала и Словенске Људске Странке), краљ Александар је одлучио да излазак из једне веома дубоке кризе у којој су се налазили држава и друштво у периоду диктатуре пронађе у враћању стања ограничене уставности. Из тих разлога краљ је октроисао устав 3. септембра 1931. године, по чему је он касније и најчешће називан Октроисани устав, јер је донет од стране краља, а не Народног представништва или Септембарски устав, с обзиром на чињеницу да је донет у месецу септембру⁹⁸.

4.2. Опште одлике Устава из 1931. године и његова садржина

Уставом из 1931. године, може се оправдано сматрати да диктатура режима краља није прекинута, већ да је начин њеног испољавања настављен другим средствима. Устав није успео да направи значајнији напредак ка успостављању демократизације југословенског друштва у поређењу са претходним стањем проузрокованим шестојануарском диктатуром. Такође, није се учинио готово никакав помак нити предузела значајнија активност ка решавању горућих проблема који су оптерећивали државу, а наслеђени су из периода диктатуре као што су решавање националног и социјалног питања у држави.

Такође се може закључити да доношење Устава из 1931. године, није било померање ка поретку демократије, већ је на одређени начин представљало само прикривени наставак диктатуре. Доносећи устав са ознаком октроисани односно даровани, Краљ је овим својим поступком хтео да покаже да је режим шестојануарске диктатуре био привременог карактера. Режим је на идеју југословенства гледао као на еволутивни процес, током којег је сматрао да би у одређеном временском периоду неминовно дошло до духовног, културног, политичког и социјалног зближавања, уједињења и стапања у једну јединствену недељиву целину. Октроисани устав показао је да његов допринос укидању диктатуре не постоји, већ се може говорити о променама

⁹⁷ Т. Стојков, *Ibid*, стр. 113.

⁹⁸ Љ. Кркљуш., *op. cit.* стр. 521.

фасадне природе⁹⁹. Мотиви за доношење Устава са чврстом централизованом влашћу какав је био Устав из 1931. године, исти су они који су довели и до увођења диктатуре. Устав је за спољну и унутрашњу јавност био прихватљив начин да се достигнућа диктатуре очувају и да се тиме бар формално остваре нека начела парламентаризма. Материја из области без којих држава није могла да функционише, остала је недоречена. Укидање и забрана оснивања странака верског, племенског или регионалног карактера није довела до мењања услова које су створиле такве политичке организације, већ је само променила начин и прикрила њихово деловање у истом правцу- федерализације, а касније вероватно и поделе државе¹⁰⁰. Како ствари са интегралним југословенством нису ишле својим током, тако ни економска и социјална питања нису просперирала. Сепаратизам, пре свега хрватски, није могао бити сузбијен само правним актима, па ни уставом потврђеном поделом земље на бановине. Бановине са умерено децентрализованим органима управне власти и баном на челу нису задовољиле захтеве пре свега хрватских политичких кругова. Краљ је према Уставу заточник народног јединства и државне целине¹⁰¹. Устав је сходно тежњи ка интегралном југословенству, њега представио као општедржавно начело односно покрет. Племенске традиције, односно особине националности српства, хрватства и словенства су признате, али се и овде исказује тежња да се њиховим спајањем и уједињењем оствари југословенско јединство и да се без наглих и насилних покушаја изграђује и образује садржина и традиција југословенства како би се на тај начин успешно остварио процес и тежња самог краља ка стварању интегралног југословенства¹⁰².

Устав из 1931. године Краљевину Југославију дефинисао је као наследну уставну монархију. Приметан је изостанак одреднице парламентарна монархија коју је садржао претходни Видовдански устав. По форми државног уређења, Краљевина Југославија остала је унитарна и приметно је непостојање значајнијих измена у односу на законе који су доношени у периоду диктатуре. У погледу каталога основних права начелно су прокламована либерална права, али су она гарантована у границама закона, што значи да је законодавац детаљно уређивао садржај и границе права и слобода¹⁰³.

⁹⁹ С. Самарцић, *op. cit.*, стр. 38.

¹⁰⁰ Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *Два века српске уставности*, Београд, 2010, стр. 291.

¹⁰¹ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 521.

¹⁰² Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 522.

¹⁰³ И. Пејић, *Уставно право*, Ниш, 2022, стр. 142.

Краљ има функцију шефа државе, он је и Врховни заповедник војске, представља државу у односима са другим државама и међународним субјектима и има овлашћење да закључује рат односно мир. Такође има право амнестије и помиловања. Краљ има заједно са Народним представништвом законодавну власт и право законодавне иницијативе и санкције. Краљ сазива Народно представништво у редован или ванредни сазив, отвара и закључује седнице народног представништва и то престоном беседом или преко министарског савета посланицом односно указом. Краљ такође има право да распусти Народну скупштину и Сенат и да закаже нове изборе, а указ о томе премапотписују сви министри. Иако је Устав озаконио поделу власти на законодавну, извршну и судску, Краљ је свакако имао највише овлашћења у све три гране власти. Управну власт такође врши краљ преко одговорних министара. Председника министарског савета односно председника владе и министре именује краљ¹⁰⁴.

Министри се налазе на челу појединих грана државне управе и представљају Министарски савет, који је подређен краљу. Краљ и Народна скупштина могу министре оптужити за повреду Устава при вршењу службене дужности, а министар може бити оптужен за време трајања службе и пет година након њеног престанка. Устав на овај начин није предвидео политичку одговорност министара, односно није у државу увео парламентарни систем у правом смислу. Према томе министри су били политички одговорни једино краљу, јер је краљ једино могао министра разрешити дужности¹⁰⁵.

Управа у Краљевини врши се по бановинама, срезовима и општинама. Уставом је прецизно одређена територија појединих бановина. Оне су означене као управне и самоуправне јединице. Представник централних власти у бановини је бан кога именује краљ на предлог председника Министарског савета. У бановини као самоуправном телу постоји бановинско веће и бановински одбор. Бановинско веће је бирано на четири године, општим једнаким и непосредним правом гласа. Бановинска већа имају по уставу право доношења аутономних бановинских уредби којим се уређују одређене области управе и живота које морају бити у сагласности са уставом и законима. Њих проглашава бан по претходном одобрењу државног савета. Бановинско веће бира бановински одбор који је по уставу самоуправни извршни орган у бановини. Бан је могао обуставити све одлуке бановинског већа и одбора. Краљ је могао на предлог министра унутрашњих послова да распусти бановинско веће и одбор пре истека

¹⁰⁴ Љ. Кркљуш, *op. cit.* стр. 523.

¹⁰⁵ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 523.

мандата и расписати нове изборе. У општинама постоје као самоуправни органи, општински одбор, општинска управа и председник општине¹⁰⁶.

Судови су по уставу независни, а судије су сталне. Судија не може бити лишен звања, нити из било ког разлога уклоњен са дужности, против своје воље без пресуде редовних судова или дисциплинске пресуде Касационог суда. Судија не може бити оптужен за свој рад без одобрења надлежног суда. Судије су именоване од стране краља. У погледу грађанских права и слобода Уставом од 1931. приметно је смањење социјално-економских одредаба. Такође Устав предвиђа управни спор као заштиту појединачних и колективних права, који се води пред управним судовима као првостепеним органима, док је Државни савет предвиђен као највиши Управни суд¹⁰⁷.

Промена устава је предвиђена на исти начин као код Видовданског устава. Став да је Устав од 1931. године продужење краљеве диктатуре у другачијем облику манифестовано је у члану 116. Устава. Њиме је прописано да у случају рата, мобилизације, нереди и побуне, који би довели у питање уставни поредак и сигурност државе или када су до те мере уопште угрожени јавни интереси, краљ може у том изузетном случају указом наредити да се привремено предузму све изванредне неопходно потребне мере у целој краљевини или у једном њеном делу независно од уставних и законских прописа. Све изузетно предузете мере поднеле би се накнадно Народном представништву на сагласност. Овај члан Устава је заиста краљу давао веома широка овлашћења стављајући га не само изнад других органа власти, већ и изнад устава и закона, што само потврђује тезу да диктатура није заиста укинута, већ да је само променила форму, а Слободан Јовановић у својим тумачењима оправдано сматра „да овим чланом Устава грађани нису били потчињени власти Устава и закона, већ произвољним државним разлогом, и да по Уставу из 1931. године, Краљевина из правне државе све више поприма облик старе полицијске државе“¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 524.

¹⁰⁷ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 524.

¹⁰⁸ С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 504.

4.3. Представнички систем по Уставу из 1931. године

Устав прописује да су носиоци законодавне власти Краљ и Народно представништво и да је врше заједнички. Народно представништво је дводомно (бикамерално) и састављено је од Сената и Народне скупштине (члан 26), односно горњег и доњег дома. Одредбе о организацији и надлежностима Народног представништва налазе се у седмом одељку Устава (чланови 50-76). Одредбе почињу члановима који регулишу питање Сената, затим следе оне које се тичу Скупштине, да би се касније налазили чланови који се баве и једним и другим домом.

4.3.1. Сенат

Сенат се састоји од сенатора, чију половину именује Краљ, док се друга половина бира на изборима (члан 50). Устав не регулише питање броја сенатора у Сенату, већ оставља да се то питање реши законом. Међутим оставља право Краљу да именује исти број сенатора колики буде био и број бираних по закону. Сенатор не може истовремено бити и народни посланик, а такође не може бити млађи од четрдесет година. За сенатора и народног посланика може бити изабран свако ко има бирачко право, а додатно је прописано испуњење следећег услова да је лице држављанин по рођењу или прирођењу Краљевине Југославије. У погледу прирођених држављана прописано је да морају бити настањени најмање десет година на територији Краљевине Југославије. Мандат бираних сенатора је шест година, а половини се мандат обнавља на сваке три године (члан 51). Број бираних чланова Сената одређивао се сразмерно броју становника по бановинама. Пошто се Сенат никад не распушта, члановима горњег дома мандат не истиче истовремено, као што је случај са народним посланицима, већ се код Сената врши „делимично или парцијално обнављање“¹⁰⁹. Лаза М. Костић на овај начин објашњава трајање мандата изабраних сенатора: „Мандат ће свима сенаторима ипак трајати шест година, јер они који буду бирани 1935 отпаће тек 1941. године. Само првим изабраним сенаторима после увођења Сената неће безусловно мандати трајати шест година: половина њих отпаће после три године. Која ће то половина бити,

¹⁰⁹ Л. М. Костић, *Коментар Устава Краљевине Југославије од 3. Септембра 1931. године*, Београд, 1934, стр. 141.

одредиће се коцком... После тога, (3. Јануара 1938) отпада друга, преостала половина итд¹¹⁰.

„Начин бирања сенатора је регулисан Законом о избору сенатора од 30 септембра 1931. године, којим је бирачко право изразито сужено. Активно бирачко право за избор сенатора имали су само: народни посланици, бански већници и председници општина сваке изборне јединице¹¹¹. Устав од 1931. одредио је да и мандат краљевих сенатора буде шест година (члан 52), исто као и код бираних, с тим што код краљевих сенатора „нема половичног обнављања, сваки испуњава пун рок мандата¹¹². Након истека мандата постављеног сенатора, краљ је именовао новог-односно попуњавао упражњено место, али на тај начин да је могао поново да именује исту особу за сенатора. Сенатори именовани од стране Краља се могу на предлог председника Министарског савета разрешити ове дужности услед физичких неспособности или ако су осуђени за кривична дела. Именовани сенатори, ако су били активни државни чиновници, нису могли да задрже чиновнички положај (члан 58)¹¹³.

Сенат се састојао истовремено када и Народна скупштина и престајао са радом када и она (члан 53). С обзиром на то да се Сенат не може распустити, он постоји и онда када је Скупштина распуштена. Костић је сматрао да се одређени проблеми у функционисању Сената могу јавити у периоду када половини од изабраних сенатора, односно четвртини од укупног броја, истекне мандат и тада се јавља питање може ли Сенат у том периоду одлучивати. Ако би се посматрао члан 71. Устава, који одређује да „Сенат и Народна скупштина могу пуноважно решавати (одлучивати), ако је на седници присутна једна трећина свих сенатора, односно посланика“- што је и Костић приметио- онда се може претпоставити да Сенат може решавати и када је истекао мандат половини изабраних чланова Сената, односно четвртини од укупног броја. Међутим: Један период крњега Сената не може се избећи. Извршна власт мора настојати да тај период буде што краћи, али га не може сасвим отклонити¹¹⁴.

¹¹⁰ Л. М. Костић, *ibid*, стр. 141.

¹¹¹ Л. М. Костић, *ibid*, стр. 142.

¹¹² Л. М. Костић, *ibid*, стр. 143.

¹¹³ Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 144.

¹¹⁴ Л. М. Костић, *ibid*, стр. 145.

4.3.2. Народна Скупштина

Доњи дом Народног представништва, Народну скупштину, сачињавали су посланици који се бирају „општим, једнаким и непосредним гласањем“ (члан 54). Скупштина се бира на четири године, а мандат посланика може престати и раније „у случајевима које предвиђа изборни закон“¹¹⁵. Број посланика такође прописује закон. Бирачко право имао је сваки држављанин Краљевине Југославије, који је то постао рођењем или је држављанство касније стекао при рођењем, са навршеном двадесет и једном годином живота (члан 55)¹¹⁶. Бирачко право за жене, остављено је на решавање закону, што значи да уставом није било предвиђено. Пасивно бирачко право за избор у звање сенатора и народног посланика имали су они који су поседовали држављанство по рођењу, или су морали, ако га стекну накнадно, бити настањени у Краљевини Југославији најмање десет година (члан 57)¹¹⁷. Активни официри, подофицири и војници нису имали ни активно ни пасивно бирачко право. Бирачко право се губило привремено у следећим случајевима: када је неко био осуђен на робију или затвор дужи од годину дана, до повратка права, затим када је неко био осуђен на губитак часних права док траје казна, када је неко био под стециштем, лица која су под старатељством и лица која су пресудом изгубила бирачко право због изборних кривица. Активни државни чиновници нису могли да се кандидују за сенаторе и народне посланике, док су се активни министри могли кандидовати за представничке улоге.

Гласање је било непосредно и јавно (усмено). Подела мандата вршила се тако што листа која добије највише гласова (релативна, не само апсолутна већина), добија две трећине мандата и учествује у расподели преостале трећине мандата. Листа која добије мање од 50.000 гласова, није могла да учествује у подели мандата. Њени гласови су додавани победничкој листи. Подела мандата према изменама изборног закона није више била двотрећинска већ тропетинска¹¹⁸.

Сваки сенатор и народни посланик су представљали цео народ (члан 59). Сви сенатори и посланици полагали су заклетву да ће бити верни краљу „да ће чувати изнад свега јединство народа, независност државе и целину државне области, да ће Устав чувати и добро народа пред очима имати“ (члан 59). Заклетва чланова Народног

¹¹⁵ Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 146.

¹¹⁶ Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 147.

¹¹⁷ Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 149.

¹¹⁸ Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш, 2010, стр. 209.

представништва, била је слична уставној дефиницији монарха. Као што је краљ заточник народног јединства и државне целине, тако и сенатори и посланици морају чувати „јединство народа“ и државну целину¹¹⁹.

4.3.3. Народно Представништво

Краљ је имао право да Народно представништво сазива у редовне и ванредне сазиве, да отвара и закључује његове седнице. Редован сазив био је предвиђен сваке године, док је ванредно краљ могао сазвати Народно представништво када нађе за неопходно или када земљи буде објављен рат или буде нападнута. Позивање Народног представништва у свако доба од стране краља, односило се на случајеве када краљ позива домове „да наставе свој рад ако су седнице одложене или одгођене“¹²⁰. Краљ је указом могао распустити Народну Скупштину и наредити нове изборе, а указ су потписивали сви министри. Краљ је могао да распусти само Народну скупштину и наредити нове изборе, а указ су потписивали сви министри. Сенат није могао бити распуштен. Постојали су случајеви када краљ мора и када може распустити Народну скупштину. Тако се Скупштина мора распустити по истеку легислативне периоде, онда када је њеним члановима истекао мандат (члан 54). Краљ је може распустити и пре истека мандата, кадгод за сходно нађе. Он може распустити скупштину и у редовном сазиву, иако сазив не може да закључи. Изгледа само да Краљ не може распустити Скупштину за време рата¹²¹.

Устав је прописао и тачан датум сазивања редовног заседања Народног представништва: оно се сазива сваке године 20. Октобра у Београду, краљевим указом, (члан 60). У случају рата Народно представништво се сазива у другом месту у коме је престоница измештена. Редован сазив се не може закључити док не буде усвојен државни буџет. Буџет се подноси Скупштини сваке године, најдаље до 20 новембра (члан 102). Пошто буџетска година почиње првог априла, нови буџет би морао бити изгласан најкасније до краја марта¹²².

¹¹⁹ Л. М. Костић, *op. cit.* стр. 153.

¹²⁰ Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 101.

¹²¹ Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 101.

¹²² Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 166.

4.3.4. Законодавна иницијатива и доношење закона

Право подношења законских предлога, односно законодавне иницијативе, имају влада и сви чланови Народног представништва, народни посланици и сенатори. У погледу законодавне иницијативе извршне власти она припада министрима, али се покреће по краљевом овлашћењу. У другом ставу истог члана право подношења предлога закона припада сваком члану Народног представништва „чији предлог писмено помогне најмање једна петина чланова Сената односно Народне скупштине”¹²³ (члан 63). Правни историчари су констатовали да је ова одредба практично укинула право појединца, посланика или сенатора на законодавну иницијативу. „Овај конзервативни принцип квалификовања посланичке воље представља тежњу монарха да смањи опасност од неконтролисане посланичке иницијативе”¹²⁴.

Законски предлог је постао закон онда када га у целини усвоје оба дома. И Скупштина и Сенат имају право да предлажу законе. У случају да један од њих учини некакве измене, законски предлог се онда шаље дому који га је први предложио на поновно решавање. Када се ове измене и допуне приме од Народне скупштине односно Сената, сматра се да је Народно представништво предлог примило (члан 64). У случају да се домови не сагласе око законског предлога у целини или појединостима, предлог је одбијен и у истом сазиву се о њему више не може одлучивати. Законски предлог око којег нема сагласности домовна може се поновити и у наредном сазиву, али ако и тада дође до исте ситуације, о том законском предлогу одлучиће краљ (члан 64). Краљ би овакав законски предлог могао одбити или усвојити један од законских предлога Сената или Народне Скупштине¹²⁵. Краљ се појављује као арбитар између скупштинског и сенатског предлога закона само онда, ако се у следећем сазиву домови опет не сложе¹²⁶.

Сматра се да Сенат и Скупштина могу пуноважно решавати о законским предлозима, ако је на седници присутна једна трећина свих сенатора, односно посланика (члан 71), ако је за пуноважно решавање потребна трећина присутних представника. Сматра се да је предлог закона о којем се гласало изгласан иако је дошло до „равне поделе гласова” (члан 71). Сенат и Народна скупштина у заједничком

¹²³ Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *op. cit.*, стр. 297.

¹²⁴ Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *ibid*, стр. 298.

¹²⁵ Л. М. Костић, *op. cit.* стр. 173.

¹²⁶ Л. М. Костић, *ibid*, стр. 174.

заседању састају се само у случајевима када је то изричито речено. У случају заједничког заседања оба дома Народног представништва, председавају председници оба дома парламента наизменично (члан 73). О сваком законском предлогу мора се гласати два пута пре него што буде усвојен (члан 72). Устав, прописао је квалификовану већину од три петине посланика или сенатора у случају да предлог за измену устава долази од стране Сената или Народне скупштине (115). О изменама устава решава Краљ са Народним представништвом (114)¹²⁷.

Народно представништво потврђује и одобрава међународне уговоре које краљ закључује са страним државама (члан 65). Потврда Народног представништва је неопходна зато што ти уговори могу бити у супротности са државним законодавством. Такође је неопходно одобрење Народног представништва за дозволу преласка туђе војске преко територије Краљевине Југославије¹²⁸.

Ако би краљ имао право да овим уговорима пуноважно ангажује своју земљу, он би могао заобилазним путем мењати постојеће законе, које је донео у сагласности са Народним представништвом¹²⁹. Устав због тога захтева одобрење међународних уговора од стране Народног представништва као услов да их краљ након тога ратификује. За потврду чисто политичких споразума није било потребно одобрење Народног представништва. Међутим Народно представништво може овластити Министарски савет „ Да изда мере за неодложну примену предложеног уговора (члан 65)“. То ће бити најчешћи случај са трговинским уговорима којима се повећавају ставови увозних царина. Исти је случај са унутрашњим законодавством из ове области¹³⁰. Такође државна територија се не може отуђити или разменити без Народног представништва¹³¹.

Закон који се изгласао у Скупштини и Сенату краљ проглашава указом који премапотписују сви министри. Указ је садржао краљеву објаву да су Народна скупштина и Сенат Краљевине Југославије решили, односно изгласали одређени закон и да га краљ потврђује односно проглашава. Након тога је следио текст закона. На крају текста краљ додаје законску заповест или клаузулу извршења и ставља датум

¹²⁷ The Royal Family of Serbia, *Устав Краљевине Југославије (1931)*, страна 16, преузето 01.08. 2024. године са <https://www.royalfamily.org//etext/pdf>

¹²⁸ Л. М. Костић, *op. cit.* стр. 175.

¹²⁹ Л. М. Костић, *ibid*, стр. 175.

¹³⁰ Л. М. Костић, *ibid*, стр. 176.

¹³¹ Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 177.

потврде и проглашења. Указ проглашења премапотписује министар који га је предложио Народном представништву и испод њега чувар државног печата (министар правде), а испод краљевог потписа следе потписи свих министра, чак и оних који су указ премапотписали (целог министарског савета)¹³². Клаузула извршења садржала је краљево препоруку, а заправо заповест министру правде да закон обнародује, затим свим министрима да се о његовом извршењу старају и властима да по њима поступају, као и свима и свакоме да се проглашеном закону покоравају.

4.3.5. Право интерпелације, одговорност народних представника и друге функције Народног представништва

Народно представништво имало је право анкете и истраге у изборним и чисто административним питањима. Вршење анкете и истраге спроводило се преко нарочитих одбора и било је регулисано скупштинским и сенатским пословницима. Народни посланици и сенатори имали су право да министрима постављају питања и интерпелације, а министри су били дужни да на њих одговоре у истом сазиву. Наведена права имала су за циљ да обезбеде контролну и политичку функцију законодавног тела над извршном влашћу, али као што смо пре образложили Устав од 1931. године је у члану 13 забранио слободно страначко организовање грађана и тиме прилично обесмислио контролу извршне власти коју је у члановима 67 и 68 био предвидео¹³³.

За изјаве и поступке које сенатори односно народни посланици учине током вршења мандата, независно од тога да ли су они били на седницама Сената или Народне Скупштине, у одборима односно посебним изасланствима или посебној дужности по одредбама Сената или Народне скупштине, Сенатори односно народни посланици одговарају својим домовима по одредбама пословника. У случају изјава и поступака које представљају кривично дело, сенатор или народни посланик одговара пред редовним судовима, ако домови Народног представништва за то дају сагласност. Међутим у случају увреде, клевете или злочина сенатор или народни посланик одговара пред редовним судовима и без претходног одобрења Сената односно Народне скупштине (члан 74)¹³⁴. Без овлашћења Сената односно Народне скупштине, њихови представници не могу се за кривице учињене ван вршења свога мандата позивати на

¹³² Л. М. Костић, *ibid*, стр. 177.

¹³³ Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 189.

¹³⁴ Socijaldemokratski radnički portal, *Устав Краљевине Југославије (1931)*, стр. 10, преузето 01.08.2024. са <http://w.w.radnici.ba//etext/pdf>

одговорност односно лишити слободе док трају њихови мандати, изузев случаја када се затекну на самом месту злочина. Међутим и у овом случају домови Народног представништва се одмах обавештавају и на њима је да дају или одбаце овлашћење да се надлежни поступак продужи за време постојећег сазива. Право имунитета чланова представништва почиње даном избора или именовања. Члан Сената или Народне скупштине може одговарати само за оно дело за које су домови Народног представништва дали одобрење за вођење поступка. Сенат и Народна скупштина имају искључиво право да међу својим домовима одржавају ред преко својих председника. Без одобрења председника домова представништва ниједна оружана сила се не може поставити у њиховој згради или дворишту. Такође „нико наоружан не сме ући у зграду Сената и Народне скупштине осим лица која по прописима носе оружје, а налазе се на служби у Сенату или Народној скупштини“¹³⁵.

Важно је истаћи и додатне функције које су Уставом поверене Народног представништву. Тако се истиче улога коју Народно представништво има у случају избора намесника и његовог заменика када се њихово место упразни, јер тада њих бира Народно представништво тајним гласањем. Народно представништво привремено бира намеснике који би вршили Краљевску власт само до тренутка порођаја Краљице, у случајевима када Краљ након смрти није оставио мушког потомства, нити је Краљ актом или тестаментом одредио намеснике. Народна скупштина као део Народног представништва може оптужити министра за повреду устава и закона учињену при вршењу службене дужности и у том случају одлука о стављању министра пред судски поступак доноси се већином од две трећине народних посланика. Значајну улогу Народно представништво по одредбама Устава поседује и у погледу одобравања предлога државног буџета. Тако се предлог буџета мора поднети Народној скупштини најдаље месец дана од тренутка њеног састанка у редовном сазиву. Истовремено са предлогом буџета за наредну годину, народној скупштини се подноси на увид и одобрење завршни рачун за прошлу рачунску годину. Народна скупштина не може предложене партије повећавати, а може их смањивати и изоставити. Без одобрења Народног представништва не може се употребити вишак наменских средства за намирење других потреба. Док се не одобри предлог буџета Народно представништво може одобравати одређена средства за један или више месеци. Народној скупштини Влада подноси оверени извештај о извршењу закључених уговора о државним

¹³⁵ Socijaldemokratski radnički portal, *Ibid*, стр. 10

зајмовима и њиховом утрошку у смислу закона. Народна скупштина бира председника и чланове главне контроле са кандидационе листе коју саставља државни савет. Завршни државни рачун подноси се Народном представништву на одлучивање најдаље једну годину рачунајући од завршетка сваке рачунске године ¹³⁶.

У погледу улоге у промени Устава Народно представништво је уз краља одлучујући орган власти који учествује у овом поступку. Тако предлог за промену Устава могу поднети Краљ и Народно представништво. Ако предлог поднесе краљ он ће то саопштити Сенату и Народној скупштини, а након тога се Народна скупштина одмах распушта и сазива нова за најдаље четири месеца. Ако је предлог за промену Устава потекао од Сената и Народне скупштине о њему се одлучује на начин предвиђен за решавање законских предлога већином од три петине укупног броја народних посланика. Предлог се затим шаље пред Сенат и Народну скупштину у зависности од тога који је дом поднео предлог за промену Устава, који такође о њему одлучује већином од три петине својих представника. Када предлог на овај начин буде усвојен, Народна скупштина се распушта, а нова се као и у случају краљевог предлога промене Устава сазива најкасније до четири месеца од дана када је предлог усвојен. У оба случаја Сенат односно Народна скупштина може одлучивати само о изменама и допунама устава које су садржане и прецизиране у предлогу због којег је Народна скупштина распуштена. Након поновног сазивања Народног представништва Сенат односно Народна скупштина доносе одлуку апсолутном већином од укупног броја својих чланова. У случају несагласности у целини или појединостима у вези пријема предложених измена устава између Народне скупштине и Сената, поступак је исти као и у случају несагласности домова у вези законских предлога ¹³⁷.

Оваква концепција Народног представништва које је састављено из два дома односно Народне скупштине и Сената, као и поступак доношења закона односно промене или ревизије устава, давали су краљу предност над Народним представништвом и омогућили су му нарочито превласт у законодавној власти. Ово се нарочито манифестовало у чињеници да у случају да домови Народног представништва не могу да усвоје одређени предлог закона, одлука у вези тога предлога закона се више није могла поднети у истом сазиву. У случају да се предлог тог закона не може усвојити и у следећем сазиву, коначну одлуку о томе имао је краљ. Ово се може у одређеном

¹³⁶ The Royal Family of Serbia, *op. cit.* стр. 26.

¹³⁷ The Royal Family of Serbia, *Ibid*, стр. 28.

смислу сматрати и као особеност дводомног Народног представништва које осим одређених својих предности показује и своје мане које се управо огледају у сложенијој процедури доношења закона. Ово је нарочито било видљиво у случајевима када је већина која је била присутна у Народној скупштини била супротног политичког опредељења у односу на Сенат.

4.4. Упоредна анализа Устава из 1921. и Устава из 1931. године, са посебним освртом на представнички систем

Устав из 1921. године (Видовдански) и Устав из 1931. године (Септембарски или октроисани) су једини уставни тзв. прве заједничке државе југословенских народа и као такви носе одређени значај. Поред великог броја сличних одредби, ови уставни створили су другачије политичко окружење. Видовдански устав садржао је више одредби карактеристичних за парламентарни режим, али парламентаризам предвиђен овим уставом, у пракси није створио ефикасне механизме за његову пуну примену. Са друге стране Устав из 1931. године представљао је удаљавање од парламентарне власти где долази до комбинације демократије и чврсте руке, па се у ствари може говорити о успостављању режима диктатуре. Тако је државно уређење према Уставу из 1931. године представљало на одређени начин спој личне власти краља и елемената парламентаризма, којима је држава ослобођена из неуставног стања диктатуре. Са друге стране Видовданским уставом је у новоствореној држави уведен јединствен систем поделе власти са намером њене ефикасности као и опстанка државе¹³⁸.

Устав из 1931. године организацију власти усмерава у правцу још веће децентрализације. Оно што је прописано Уставом често је било праћено одступањима у пракси односно његовој примени. Злоупотреба уставне поделе власти на уштрб Владе, а касније Народне скупштине доводи до јачања личног режима краља и неизграђености политичких институција. Народна скупштина је била представник стварне власти у много мањој мери од правога Народног представништва. Готово све владе је и створила и укинула са власти воља краља, а не Народног представништва односно Народне скупштине. Парламентарна краљевина (како је краљевина била одређена уставом из 1921. године) у пракси је остала на нивоу жеље и тежње, јер је краљ својом активношћу

¹³⁸ Српска Академија Наука и Уметности, Правни Факултет Универзитета у Београду, *op. cit.* стр. 304.

обесмислио парламентаризам и направио само привидну поделу власти. Стално зависна од краља, који ју је често сазивао и распуштао по сопственој вољи, Народна скупштина није уживала слободу и самосталност коју је требало да има према начелу поделе власти. Народна скупштина је за време оба Устава била национално подељена и на овај начин није могла у пракси да очува и унапреди своја уставна овлашћења. Народна скупштина је по оба устава представљала декаденцију политичке моћи изгубивши контролу над министрима у време видовданског устава, где су министри у првом реду одговарали краљу, а онда и Скупштини док је по одредбама устава из 1931. године Министарски савет у првом реду био одговоран само краљу насупрот основним постулатима парламентаризма¹³⁹.

Уставом из 1931. године враћено је уставно стање, али не и ниво парламентаризма Видовданског устава. Овај устав задржао је и елементе диктатуре промовишући краља у заштитника народа. Организацијом власти по октроисаном уставу нису превазиђени недостаци испољени за време Видовданског устава. Краљева превласт у законодавној власт, потпуна контрола над министрима и именовање судија *de facto* је краља учинила влашћу над властима, јер је он утицао и ограничавао рад других државних органа власти. По Уставу из 1931. године, стварне поделе власти није било, јер иако су државни органи своју изборну надлежност проналазили у уставу, у пракси су они своју власт добијали или не од краља као шефа државе¹⁴⁰. Законодавна власт у системима који су образовани видовданским и уставом из 1931. године нема једног носиоца. Њиховим одредбама прописано је да законодавну власт заједнички врше краљ и Народна скупштина односно краљ и Народно представништво које је сачињено из Сената и Народне скупштине. Краљево овлашћење у поступку доношења закона су велика. Тако он након сазивања Народне скупштине у заседање иницира и предлаже законске предлоге, преко министара и министарског савета, па се у пракси може закључити да министри на одређени начин преносе краљеву идеју или делују уз његову сагласност. Иако парламент усваја свој закон коначна санкција је ипак у краљевим рукама, јер он доноси указ о његовом проглашењу уз премапотпис министара. Краљ може одбити да потврди закон који никад не може ступити на правну снагу, без његове сагласности¹⁴¹.

¹³⁹ Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *op. cit.*, стр. 306.

¹⁴⁰ Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *Ibid*, стр. 292.

¹⁴¹ Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *Ibid*, стр. 297.

У погледу законодавне иницијативе постоје разлике између Видовданског устава и Устава из 1931. године. По Видовданском уставу право законодавне иницијативе припада сваком народном посланику као појединцу што указује да је и воља скупштине у мањој зависности од краља као шефа државе. Такође у погледу структуре Народног представништва оно је једнодомно и сачињава га само Народна скупштина. Са друге стране Устав из 1931. године онемогућава право посланика или сенатора да појединачно предлажу законе условљавајући их писмено подршком петине чланства одговарајућег дома. Ово начело квалификовања посланичке воље одраз је настојања краља да смањи потенцијалну опасност која му је претила од потпуне неконтролисане посланичке иницијативе. У вези тога могу се посматрати и одредбе Устава из 1931. године, који по други пут у нашој правној пракси уводе установу дводомног или бикамералног Народног представништва. На овај начин Устав дели Народно представништво на два дома, а увођење другог дома односно Сената додатно омогућује краљу остваривање пресудног утицаја у законодавству, али и политици¹⁴². По одредбама Видовданског устава и Устава из 1931. године, краљ је у позицији да иницира и санкционише промене устава. Краљ и Народно представништво заједнички учествују у процедури уставних промена и то краљ само у улози предлагача, а Народно представништво и као предлагач и као одлучујући орган. Краљев предлог доводи код Видовданског устава као и Устава из 1931. године до распуштања Народне скупштине, а нови сазив Народне скупштине бира се најкасније у периоду од четири месеца, када заједно са Сенатом доноси одлуку о предлогу закона простом већином од укупног броја посланика. Када је Скупштина или Сенат предлагач поступак се састоји из две фазе: најпре предлог треба да подржи три петине чланова домова, после чега долази до распуштања скупштине, а нови сазив парламента доноси одлуку апсолутном већином од укупног броја чланова. Након тога краљ потврђује промену устава што имплицира да се иницијативо потеклом од краља лакше мења устав због само једног гласања¹⁴³.

Видовданским уставом и Уставом из 1931. године, Народна скупштина поседује легитимитет, јер је бирана непосредно на изборима на којима нису могли да учествују припадници војске и друга лица која су изгубила бирачко право. Међутим ово није било довољно Народној скупштини да поред неспорног легитимитета буде прва у законодавној власти. Уз легитимитет позиција Народне скупштине ојачана је

¹⁴² Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *ibid*, стр. 298.

¹⁴³ Српска Академија Наука и Уметности, Правни Факултет Универзитета у Београду, *Ibid*, стр. 298.

чињеницом да су законски предлози прво претресани од стране надлежног одбора, па тек када га он одобри предлог иде на скупштинску расправу, где сви посланици морају два пута гласати у истом сазиву да одређени законски предлог постаје закон. Једна од главних карактеристика ових Устава је чињеница да скупштина стално ради уз заједничко дејство са владом. Тако Влада има могућност да утиче на послове скупштине и обрнуто, па се на овај начин омогућава сагласност између извршне и законодавне власти што представља суштину парламентарног система. Прописано је да због оснаживања односа између владе и скупштине министри могу бити посланици, а и без тога могу присуствовати раду Скупштине. По Уставу из 1931. године Народно представништво сачињавала су два равноправна дома: Сенат чију половину чланова именује краљ на период од шест година, а половину народ на исти период и Народне скупштине чије чланове народ бира непосредним гласањем. Активно бирачко право по Уставу из 1931. године је са истим границама и ограничењима као и по Видовданском уставу, са изузетком да активно бирачко право за половину чланова сената код Устава из 1931. године има краљ¹⁴⁴.

Народно представништво по Уставу из 1931. године има мање самосталности у односу на краља него Народна скупштина по Видовданском уставу, а више самосталности постојањем могућности распуштања Сената. Право краља да именује исти број сенатора колико има бираних, краља чини најзначајнијим субјектом у законодавном поступку, ако имамо у виду додатну чињеницу да је за кворум за одлучивање у сваком дому довољно присуство трећине чланова тога дома. Представнички домови су равноправни у законодавној процедури. Законски предлог који буде усвојен у једном дому мора бити усвојен у истом тексту као у другом дому. Ако други дом независно да ли је Сенат или Народна скупштина, стави предлоге или примедбе на предложени акт, у овом случају први дом мора прихватити све предлоге да би правни акт постао закон. У случају да се домови не усагласе предлог закона се сматра одбијеним и о њему се у истом сазиву више не може гласати. Уколико се и у следећем сазиву домови не сагласе краљ ће донети коначну одлуку везано за овај законски предлог. Иако је Народно представништво законодавни орган по својој структури, показује се да је по одредбама устава, извршна власт на челу са краљем потпуни контролор законодавства државе. Извршна власт у случају блокаде законодавног рада може да одлучује да ли ће и када распустити законодавни орган и

¹⁴⁴ Српска Академија Наука и Уметности, Правни Факултет Универзитета у Београду, *Ibid*, стр. 299.

обратити се бирачима. Народно представништво свој ауторитет у држави на одређени начин потврђује доношењем одлука од националног значаја у погледу територије, рата и мира и уговора са страним државама¹⁴⁵.

По Видовданском уставу Народна скупштина имала је бољи положај у односу на извршну власт, него Народно представништво по Уставу из 1931. године. Тако је скупштински састав одраз воље грађана и Краљ нема овлашћења да поставља посланике, као што је то случај са сенаторима по Уставу из 1931. Краљ због тога у почетку настанка заједничке државе нема сигурност око усвајања предлога закона, јер је парламентарна већина често променљива, тако да краљу остаје сам могућност да прикривено разним сплеткама, политичким обећањима и притисцима направи потребну већину или заједно са владом распусти Скупштину¹⁴⁶. Скупштина контролише рад извршне власти посланичким питањима и интерпелацијама министрима. Министри су морали да одговоре за време трајања тога сазива, а након незадовољавајућег одговора, могли су бити процесуирани кривично, грађанскоправно или политички. У случају незадовољства скупштине министром, министар није могао бити разрешен, већ је скупштина морала позвати Краља да распусти Владу, а он је имао дискреционо право да отпусти министра или распусти Скупштину. Парламент је контролисао владу и правом усвајања буџета чијим неодобравањем је обарао владу. Ово право је стуб парламентаризма и брана Народног представништва у буџетском систему. По Видовданском Уставу, право доношења буџета врши Скупштина, док га краљ само потврђује или не потврђује, а по Уставу из 1931. године, оба дома су надлежна, а стварна позиција Скупштине била је виша од оне коју је имао Сенат. Према краљу Скупштина или Народно представништво нема активних надлежности, већ ови органи само могу да дају односно ускрате сагласност на већ урађене или припремљене државне послове, међудржавне уговоре, објаве рата, територијалне и друге одлуке од највишег државног интереса¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Српска Академија Наука и Уметности, Правни Факултет Универзитета у Београду, *Ibid*, стр. 299.

¹⁴⁶ Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *Ibid*, стр. 300.

¹⁴⁷ Српска Академија Наука и Уметности, Правни Факултет Универзитета у Београду, *Ibid*, стр. 300.

4.5. Упоредна анализа октроисаних устава из 1901. и 1931. године, са посебним освртом на представнички систем

Устав из 1901. године је заједно са Уставом из 1931. године предвиђао постојање дводомног Народног представништва које се састојало из Сената и Народне скупштине. Једна од разлика је чињеница да је Устав од 1901. године донет (октроисан) од стране Краља Александра Обреновића у време док је Краљевина Србија била самостална држава, без присаједињења осталих области са југословенских простора која су са собом носила народну хетерогеност и друге проблеме са којима се суочавала Краљевина Југославија по Уставу из 1931. године. У Уставу из 1901. као и Уставу из 1931. године, може се видети велика улога Краља у образовању Министарског савета односно Владе. Тако и по Уставу из 1901. и 1931. године, Краљ именује председника Владе и министре. Уставима из 1901. и 1931. године, ниједан члан Сената и Народне скупштине не може истовремено бити представник у оба дома Народног представништва. У погледу старосне границе за народног посланика односно сенатора, она је иста у оба Устава и износи 30 односно 40 година. За разлику од Устава из 1931, Устав из 1901. године, не ограничава права законодавне иницијативе представника Народног представништва, одређеном подршком осталих чланова представништва, већ је она гарантована сваком појединцу. Једна од битних разлика између ових октроисаних Устава јесте у ограничавању активног бирачког права. Док је за избор народних посланика и сенатора по Уставу из 1901. године, прописано да бирач мора да плаћа одређени износ пореза, који је нешто мањи код гласања за избор народних посланика, а већи код избора за сенаторе, са друге стране по Уставу из 1931. године овакве условљености активног бирачког права плаћањем одређеног износа пореза нема. По уставима из 1901. и 1931. године мандат народних посланика износи четири, а сенатора шест година. Уставом из 1901. године прецизиран је број народних посланика на 130, док Уставом из 1931. године, ова материја није регулисана, већ је прописано да ће се ова област регулисати законом. По Уставу из 1901. године прецизиран је број сенатора које бирају Краљ и грађани на изборима, на тај начин што Краљ именује више сенатора него што грађани бирају, где се јасно види супремација Краља у односу на Народно представништво, док се по Уставу из 1931. године, пола сенатора бирају на изборима, док другу половину именује краљ. По Уставу из 1901. године мандат сенатора који су

бирани од стране грађана износи шест година као и мандат сенатора по Уставу из 1931. године, док су сенатори именовани од стране Краља бирани доживотно¹⁴⁸.

По Уставу из 1931. године активни државни чиновници не могу се кандидовати за сенаторе и народне посланике, док по Уставу из 1901. године иако се активни државни чиновници не могу кандидовати за посланике, постоји изузетак у виду изванредних посланика и дипломатских представника, као и других лица, као што су чланови Касационог суда, Главне контроле, Председника Апелационог суда, Професора Великих и средњих школа и других¹⁴⁹. Ова одредба се примењује и у погледу посланика за Народну скупштину, док је по Уставу из 1901. године, ово право забрањено и председницима општина и свештеницима. Док је Уставом из 1901. године прописан број народних посланика које бирају одређени делови земље, Уставом из 1931. године, одредбе о броју и избору народних посланика по територијалном принципу регулисани су законом. Уставом из 1931. године, таксативно су наведени услови који доводе до привременог губитка бирачког права, а по Уставу из 1901. године, ова материја је остављена да се регулише посебним изборним законом. У погледу услова које неко лице мора да испуни да би могло да се кандидује на изборима и постане сенатор односно народни посланик, устав из 1901. и 1931. имају скоро исте услове који се односе на постојање држављанства, сталног боравка или одређеног броја година живота у земљи за странце и у погледу броја година, док је једина разлика предвиђена у погледу услова плаћања држави одређеног износа пореза који је предвиђен Уставом из 1901. По одредбама Устава из 1901. и 1931. године прописано је да сви посланици без обзира на начин на који су изабрани представљају цео народ, као и да се Народно представништво сазива у октобру месецу. Док је по одредбама Устава из 1901. пуномоћства народних представника оверавала општа седница Касационог суда, по Уставу из 1931. године, Народна скупштина је сама оверавала пуномоћства својих представника. У погледу процедуре законских предлога и усвајања закона по оба Устава предлог који један дом усвоји шаље се на даљи рад другом дому и ако га други дом усвоји, сматра се да је Народно представништво усвојило закон. Код устава из 1901. и 1931. године, ако је један дом предложио одређене измене предлог закона се враћа првом дому на поновно одлучивање и ако он усвоји предложене измене онда је закон усвојен, а ако се међутим домови не усагласе око измена законодавног предлога у

¹⁴⁸ В. Петров, Д. Симовић, М. Радојевић, *Српски Устави књига прва- Устави Кнежевине и Краљевине Србије са уставним актима од Првог српског устанка*, Београд, 2010, стр. 251.

¹⁴⁹ В. Петров, Д. Симовић, М. Радојевић, *Ibid*, стр. 249.

целини или појединостима, онда се тај законски предлог у постојећим сазивима више не може подносити. Уставом из 1931. за разлику од Устава из 1901. године, прописано је и да уколико се у другом сазиву не усвоји поднети законски предлог онда ће коначну одлуку о закону имати Краљ¹⁵⁰.

Уставима из 1901. и 1931. године за све уговоре које Краљ закључује са другим државама неопходно је претходно или накнадно одобрење Народног представништва. У погледу кворума за одлучивање по Уставу из 1901. године прописано је да „оба дома одлучују, само ако је присутно више од половине укупног броја чланова, а одлуке се доносе већином гласова“¹⁵¹. Насупрот томе, Уставом из 1931. године, Народна скупштина и Сенат могу да одлучују ако је на седницама као кворум присутна трећина представника, а као кворум за гласање и доношење одлука предвиђена је већина гласова присутних. У оба Устава народни представници не одговарају за дат глас или исказано мишљење. За време трајања мандата ниједан члан не може одговорати пред судовима без претходне сагласности дома коме припада изузев у случају када је затечен на месту извршења кривичног дела, али и тада је неопходна сагласност Народног представништва за вођење истраге током трајања мандата. По Уставу из 1931. године, ова сагласност није потребна у случајевима увреда, злочина и клевета. По одредбама оба Устава Краљ сазива Народно представништво у редован или ванредан сазив, а такође га може распустити и расписати нове изборе који ће се одржати у року од три месеца. Оба устава прописују да Народно представништво заједно са Краљем врши контролу Министарског савета. Уставом из 1901. предлог за одговорност министра мора поднети најмање 20 народних посланика, док по Уставу из 1931. године, број посланика за подношење предлога није прецизиран, већ је прописано да се ова материја детаљније регулише посебним законом. Одлука о оптужби министра се по одредбама оба Устава доноси двотрећинском већином, а према одредбама Устава из 1901. министрима суди Сенат, односно по Уставу из 1931. године надлежни судови. По одредбама оба Устава значајна је улога коју Устав предвиђа у области финансија за Народно представништво. Тако се буџет и завршни рачун подносе Народном представништву односно Народној скупштини. Разлика у Уставима манифестује се у одредбама које се односе на поступак промене Устава, јер за разлику од Устава из 1931. који јасно прецизира поступак промене Устава као и улогу Народног представништва у

¹⁵⁰ The Royal Family of Serbia, *op. cit.* стр. 15.

¹⁵¹ В. Петров, Д. Симовић, М. Радојевић, *op. cit.* стр. 247.

томе, које заједно са Краљем подноси предлоге промене, а касније одлучује о промени Устава, Устав из 1901. године, ниједном својом одредбом не регулише ову област. Устав из 1931. је у односу на онај из 1901. године знатно богатији социјалним и економским одредбама¹⁵².

Уставом из 1901. године Краљ Александар је увођењем дводомног парламента хтео да умањи значај парламента који је често био у супротности са краљем, док је образовањем Сената Краљ Александар Обреновић изашао у сусрет радикалима у погледу Народне скупштине. Краљ није дозвољавао да се изборни део сенатора повећа и инсистирао је на обрнутој сразмери и такође је смањио број сенатора по положају. По мишљењу Стојана Протића Уставом из 1901. године, немамо дводомни систем већ превагу постављених у односу на изабране сенаторе¹⁵³. Одредба о министрима непарламентарцима означава да се без владе потекле из средине парламента, отвара простор за сукоб скупштине и круне и да је такво стање неодрживо и није у духу парламентаризма. Уставне одредбе о праву истраге и праву интерпелације претпостављају политичку одговорност министара пред парламентом. По мишљењу Глигорија Гершића Сенат треба да врши уставну контролу над радом Владе, али као тело које по свом саставу са замашном превагом постављених чланова није непосредан израз народног расположења, тако да не би могао да решава о судбини Владе, бар не у нормалним приликама и при правилном кретању уставног механизма¹⁵⁴. Сенат је позван да искаже своје мишљење о главним правцима политике, али када је реч о одлучивању о опстанку Владе или о обарању појединог министра, то је главна улога Скупштине. Интерпелације у Сенату у пракси су постале средство остварења надзора над радом министара, а њихов смисао био је у изражавању негодовања, опомене или прекора, када би уместо неповољно мотивисаног предлога бивао усвојен прост прелаз на дневни ред. По уставној конструкцији изјава неповерења и обарања Владе у Сенату насупрот владаоцу и против скупштине била би у нескладу са његовим местом у уставном склопу, а нарочито са немогућношћу распуштања сената. Такође било је предвиђено да се на свакој окружној листи мора налазити најмање један факултетски образован кандидат. Уз институцију квалификованих посланика посланици су бирани по пропорционалном изборном систему. Народно представништво није имало пуно буџетско право. Усвојен је модел да буџет има фиксни део који се није могао одбацити,

¹⁵² The Royal Family of Serbia, *op. cit.* стр. 6.

¹⁵³ Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *op. cit.*, стр. 242.

¹⁵⁴ Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *ibid*, стр. 246.

па се и предлог буџета није могао неприхватити у целини. Уставом од 1901. године није била предвиђена политичка одговорност за министре¹⁵⁵.

Устав из 1931. године, донео је краљ указом. Њиме је потврђен југословенски унитаризам и централизам. По политичким одлукама може се рећи да су овим уставом тековине диктатуре постале уставна категорија. Избачена је ознака парламентарна из назива, јер је владар био одлучујући чинилац иако је устав формално прокламовао поделу власти. У суштини краљ је био главни носилац свих функција власти. У случају неслагања Сената и Народне скупштине при доношењу закона, краљ доноси коначну одлуку и има право апсолутног вета. У случају мобилизације, рата, нереда и побуне краљ има право да предузима ванредне мере независно од Устава и закона и тиме делом или у целини суспендује Устав. Краљ је био обавезан да накнадно без прецизирања рока предузете мере поднесе Народном представништву¹⁵⁶.

У погледу сенатора који су постављени од стране краља, он их није у пракси именовао одједном него постепено у зависности од политичке ситуације. Могућност да учествују у избору сенатора имали су по бановинама посланици у народној скупштини, посланици у већу бановине, начелници и градоначелници са подручја бановине. Начин избора народног посланика регулисан је посебним Законом о избору народних посланика за Народну скупштину од 1931. године. Законом је уведен систем земаљске листе, а свака кандидатска листа морала је да има кандидата и заменика у свакој од 306 изборних јединица у држави. На челу сваке изборне листе налазио се носилац листе. Кандидатуре је морало да потпише и по 60 предлагача из сваке јединице, а кандидатуру кандидата 200 предлагача у његовој јединици. На овај начин националним, регионалним и мањим странкама требало је онемогућити излазак. Подела мандата вршила се тако што листа која добије највише гласова добија две трећине мандата и учествује у прерасподели преостале трећине мандата. Листа која добије мање од 50.000 гласова није могла да учествује у подели мандата, а њени гласови су додавани победничкој листи¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Српска Академија Наука и Уметности, Правни Факултет Универзитета у Београду, *Ibid*, стр. 247.

¹⁵⁶ Ж. Баргуловић, Н. Ранђеловић, *op. cit.* стр. 94.

¹⁵⁷ Ж. Баргуловић, Н. Ранђеловић, *Ibid*, стр. 209.

4.6. Двodomни представнички системи по уставима из 1901. и 1931. године

Читав један век трајала је у Србији борба између владалаца и народа. Владаоци су желели за себе пуну власт и сматрали су народ за поданике, а себе за његове господаре. Представници народа тежили су ограничењу овлашћења владара и прокламовали су да је народ извор сваке власти. Земља није имала потпуну еволуцију у уставном развиту него само нагла подизања и рушења. Устави су били као куле на песку и обарао их је први јачи политички ветар¹⁵⁸. Снага многих генерација се трошила и расипала у борби за основна уставна права и слободу без којих се није могао ни остварити национални идеал српског народа ни постићи поуздан културни ни привредни развитак¹⁵⁹.

Проблем личне слободе у сувереној држави није се постављао само за време апсолутне монархије већ и у доба уставне монархије и демократије. Свемоћ демократских скупштина није ништа мање била несагласна са личном слободом, него свемоћ владарца. У првој фази демократије несагласност између народне суверености и личне слободе се није осећала. Сувереност у смислу све надлежности, искључује личну слободу, али у пракси све зависи од тога да ли ће држава употребити све надлежности које јој припадају¹⁶⁰. Израда Устава према европским узорима карактеристична је за све балканске државе тог времена (али су постојали и неки локални предуслови за развој представничког система у виду традиционалних народних скупштина, на којима се саветовало и одлучивало¹⁶¹. Још у предратној Србији крајем 19 и почетком 20 века постојале су различите идеје о развоју парламентаризма. Радикали су као стуб уставно-парламентарне државе узимали Скупштину, док су конзервативци као њен стуб узимали Сенат интелигенције. Они су држали да Сенат може постојати сам за себе, а касније када се Скупштина показала неопходним, конзервативци су сматрали да Сенат

¹⁵⁸ Ј. Продановић, *Уставне борбе у Србији*, Београд, 1936, стр. 431.

¹⁵⁹ Ј. Продановић, *Ibid*, стр. 432.

¹⁶⁰ С. Јовановић, *Из историје и књижевности II*, Београд, 1991, стр. 153.

¹⁶¹ У сваком случају, владе су се заснивале на уставима писаним по западним моделима. Међутим, обим овог спољног утицаја може се преценити. Свакако је коришћен облик и језици европског либерализма, али балканска друштва су имала преседане за представничке институције. Интереси племства и угледних људи били су браћени у саветима средњовековних краљевстава; исту функцију имали су дивани у Османском царству. Учешће сељака у администрацији током османског периода било је још значајније. Расправљало се о улози заједница, где су старешине сељачких породица имале главну улогу у одлучивању о локалним пословима. Институција Скупштине у Србији, где су се људи из региона састајали да разговарају о великим проблемима, одиграла је важну улогу у еволуцији српског политичког система. Слични обичаји постојали су у примитивним крајевима, као што је Црна Гора, В. Jelavich, *History of the Balkans, vol I.*, New York, 1983, стр. 379.

иде уз њу. Када би се Сенат удружио са Скупштином, добио би се дводомни систем, у коме би Сенат имао задатак да ограничава не само владоца већ и Скупштину¹⁶².

Дводомни систем по Уставу из 1901. године није претходно разматран ни у једном одбору и мишљење је у теорији да је донет на иницијативу краља Александра и напредњака. По Уставу из 1901. године, Народно представништво се делило на Сенат и Народну скупштину. Њихова равноправност била је повређена само у погледу буџета. Предлог буџета прво се подносио Скупштини, док је у случају сукоба између Скупштине и Сената, важио онај предлог буџета који би скупштина усвојила по претходном саслушању примедба Сената. Сенат је имао три врсте чланова и то чланове по функцији које су чинили престолонаследник, архиепископ београдски и епископ нишки, 30 чланова постављених од краља на неодређени временски период и 18 чланова које су бирали бирачи са одређеним имовинским цензусом у виду висине износа плаћања пореза. Сенатори су бирани по окрузима, док је само Београд бирао сенатора издвојено од свог округа. Код Сената од 1901. године треба нарочито истаћи неодређеност трајања мандата његових постављених чланова. Такође он је био лишен сваке буџетске власти уместо да се евентуални сукоб решава заједничким гласањем Сената и Скупштине. Примедбе се могу изнети и на начин сенатских избора. Због тога што су се сенатори бирали по окрузима и то у сваком само по једном, скоро сва сенаторска места бирана од стране народа су припала радикалима¹⁶³. Од 30 краљевих сенатора само је један био човек из народа док су остали припадали бирократији. Пошто је Државни савет ушао у састав Сената државни саветници су сами чинили половину краљевих сенатора. Од народних сенатора половину су чинили трговци, а половину представници чиновничке интелигенције из унутрашњости. „Тако је Сенат од 1901. године био састављен од партијских људи радикала и напредњака“¹⁶⁴.

Присталице дводомног система сматрале су да је представничка влада и слобода немогућа без поделе Народног представништва. Међутим успех представничке владе је, у свакој земљи, зависио од њених специфичних прилика, а не од чињенице да ли је парламент подељен на два дела или не. Тврдње да је у тадашњој Краљевини Србији Сенат био непотребан због надмоћи владалаца над парламентом иста је као тврдња да и права представничка влада не постоји. Сенат је имао улогу да усмерава Скупштину у

¹⁶² С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, Београд, 1990, стр. 233.

¹⁶³ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 263.

¹⁶⁴ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 264.

политичком развоју и његово право одбацавања закона било је практичније од краљевог. Доживотни горњи дом био је једини лек против јаке извршне власти у нашем праву. Такође је истицано да је Сенат смањивао опасност од скупштинске свемоћи, па се партијска влада Народне скупштине није могла оставити без надзора у виду Сената. Јован Авакумовић сматрао је да Устав из 1901. године није био део компромиса између краља и народа, јер политичари који су га примили нису народ. Требало је по његовом мишљењу да Скупштина прими устав и да се он обнародује ¹⁶⁵. Стојан Рибарац је такође био против Сената сматрајући да је њим створена извештачена надмоћност у круговима једноставног демократског српског друштва и једна скупа надзорна власт над Народном скупштином ¹⁶⁶. Љубомир Стојановић истицао је да пошто Сенат има иста права као Народна скупштина, а значајан број његових чланова именује краљ он самим тим може утицати на његов рад ¹⁶⁷. Павићевић је такође сматрао да је Сенат сталан по већини чланова, а Скупштина може зависити од народног расположења које је подложно променама и на тај начин може наступити сукоб између ових законодавних чиниоца ¹⁶⁸. Сенат може тежити да утврди краљеву власт и на тај начин може спречити Народну скупштину да обезбеди права народа и појединаца која су уставом загарантована. Сенат овакво састављен не ограничава краљевску власт нити даје гаранције за суђење министрима које скупштина оптужи. У Сенат улази већина сенатора које краљ поставља и овакав Сенат ће увек кочити рад, баш онда када буде родољубива скупштина. Такође Сенат је на одређени начин деградирао Народну скупштину као споредну установу, јер њено одлучивање зависи од Сената чију већину чланова поставља краљ. На овај начин се рађа клица сукоба ако у Сенату буде формирана таква већина која неће излазити у сусрет Народној скупштини. Сам краљ је у свом одговору представницима штампе образложио да је дводомни систем уведен „да би се са једне стране законодавно тело сачувало од потпуне потчињености краљевој власти, а са друге стране да се избегне да не настане некаква неограничена парламентарна владавина и да се краљевска власт не збаци“¹⁶⁹.

Питање дводомног система у заједничкој југословенској држави, било је постављено још пред уставотворном скупштином крајем 1920. године. У уставном нацрту Пашићеве владе дводомни систем је предвиђен, али је одбор уставотворне

¹⁶⁵ Ј. Продановић, *op. cit.* стр. 398.

¹⁶⁶ Ј. Продановић, *Ibid*, стр. 399.

¹⁶⁷ Ј. Продановић, *Ibid*, стр. 400.

¹⁶⁸ Ј. Продановић, *Ibid*.

¹⁶⁹ Ј. Продановић, *Ibid*, стр. 408.

скупштине био под утицајем предратних идеја о горњем дому као непотребној аристократској установи. Такође и централистичке тежње које је одбор уставотворне скупштине показивао у питању уређења управне власти приморали су га да и законодавну власт усредсреди само у једном дому ¹⁷⁰.

Устав из 1931. године предвидео је да законодавну власт врше краљ и Народно представништво који је од раније једнодомног претворено у дводомно састављено од Народне скупштине и Сената. У случају несаглашавања парламентарних домова приликом претресања законских предлога, сматрало се да је предлог одбачен и о њему се више није могло одлучивати у истом сазиву. Ако би се неслагање поновило у следећем сазиву о предлогу је одлучивао краљ. Драгослав Јанковић сматра да „промене које Устав из 1931. године донео нису значиле враћање на Видовдански устав, а у односу на претходно неуставно стање диктатуре биле су скоро негативне. Краљевина Југославија је сада имала епитет уставне монархије, али су институције и државно уређење уопште остали суштински врло слични, а по некад и исти као у периоду 1929 – 1931. године. Иако уставна Краљевина Југославија није суштински постала парламентарна држава, овим уставом она је добила Народно представништво укинута 1929. године, али не и парламентарни систем. Политичке странке су и даље биле забрањене, а без политичких странака или само са једном од њих парламентаризам ко систем није могао функционисати“¹⁷¹. Октроисани устав је по систематици сличан Уставу из 1921. године, а по садржини и карактеру који је дао краљевини Југославији као држави знатно је одступао од Видовданског устава. Чињеница је да су биле забрањене политичке странке и да није могло бити њиховог удруживања на верској, племенској и регионалној основи у друштвено-политичке сврхе. Уставом из 1931. године Народно представништво подељено је на два дела Сенат и Народну скупштину, који су организовани на другачији начин ¹⁷².

Може се закључити да је Устав из 1931. године, одступао много до управног централизма, али зато није одступао од партијског централизма, допуштајући учешће на изборима странкама које имају организацију у целој земљи. Док се посланици бирају по земаљским листама, дотле се сенатори бирају по бановинским листама односно

¹⁷⁰ С. Јовановић, *Из историје и књижевности I, op. cit.* стр. 499.

¹⁷¹ Д. Мрђеновић, *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941)*, Београд, 1988, стр. 248.

¹⁷² Српска Академија Наука и Уметности, *Два века савремене српске уставности*, Београд, 1990, стр. 584.

предлагачи кандидатске листе једне бановине не морају чинити исту политичку групу са предлагачима кандидатске листе друге бановине. Сенаторе бира изборно тело састављено од посланика, банских већника и председника општине дотичне бановине што представља посредан начин бирања са квалификованим бирачима. Посланик губи мандат, чим престане бити члан странке којој припада носилац земаљске листе док овај узрок губитка мандата, не постоји код сенатора, јер се они не бирају по земаљским листама¹⁷³.

Двodomни систем не значи равноправност домова, јер се доњем дому даје мања или већа претежност. Међутим по Уставу из 1931. године, оба дома су потпуно равноправна, не само приликом решавања о законима, него и приликом одлучивања о буџету. Овим уставом, парламентарни режим није усвојен, па се може рећи да политичка одговорност министара не постоји ни пред сенатом ни пред скупштином. Другачији је случај са одговорношћу министара. Овде сам Устав одступа од равноправности домова, дајући право оптуживања министара за повреду Устава Краљу и Скупштини, а не Сенату. Равноправност домова у решавању о Законима и о буџету значи да се за пуноважну одлуку о једном закону и о једном буџету тражи потпуна сагласност оба дома. Уставом из 1931 није био предвиђен никакав нарочити начин за решавање буџетских сукоба између домова, већ је предвиђено решавање по оном поступку предвиђеном за сукобе закона у области обичних закона. Међутим овакав поступак био је непримењив у случају питања усвајања буџета, које се морало решити у истом сазиву када је предлог буџета поднет, јер је буџет једногодишњи закон који сваке године мора бити поново изгласан. Стога се може закључити да је једина опција продужавање старог буџета краљевим указом, али пошто се ово примењује у случају распуштања скупштине, краљ би услед сукоба домова морао прво распустити скупштину. У случају сукоба домова у области законодавства карактеристично је то да коначно решење сукоба није остављено самим домовима или народу одржавањем нових избора. Уместо тога Устав предвиђа да сукоб решава краљ. Поред супротстављених становишта у погледу границе одлучивања о сукобу домова односно да ли краљ има право одлучивати само о оним тачкама где су се домови разишли или о целом том предлогу закона преовлађује прво становиште. У прилог другог мишљења могло би се навести да је Устав од 1931. године, октроисани устав и према томе краљ не би био обичан уставни чинилац, већ врховни орган власти и носилац државне идеје. На

¹⁷³ С. Јовановић, *Из историје и књижевности I*, *op. cit.* стр. 500.

овај начин државна власт иначе подељена на краља и два дома, поново се сједињује у краљу и повраћа јединство када се год због њене поцепаности на два дома дође у једном законодавном питању на мртву тачку¹⁷⁴. Прихватљиво је прво становиште, јер у случају сукоба законодавне власти у одлучивању, Краљ својим одлучивањем претвара уставну монархију у апсолутну. Међутим ни у тим случајевима краљ без Народног представништва није у могућности стварати дефинитивно законе¹⁷⁵.

Устав из 1931. године, предвиђа да у случају понављања сукоба домова око предлога неког закона, Краљ одлучује о том законском предлогу, чиме подржава предлог закона једног од домова. Тако краљ одлучује о законима само са једном половином Народног представништва што привремено обуставља дводомни систем, али је и ово свакако мање одступање од начела уставности, него без икаквог учешћа Народног представништва. Када краљ одлучује о законима само са једним домом, дужан је да поступи са предлозима тог једног дома као са заједничким предлогом оба дома. То је једно од основних начела уставне монархије да законодавне предлоге Народног представништва краљ прима без икаквих измена или их одбаци. Према томе у начелу, краљ у случају сукоба домова може бирати између сенатског или скупштинског предлога, али ни једном не може ништа мењати¹⁷⁶.

У уставној монархији разни законодавни чиниоци повезани су тако да сви чине једну власт. Они нису могли пуноважно одлучивати једни без других, а снагу закона имале су само оне одлуке на које су сви били сагласни, њихова слога и јединство је први услов за вршење суверене власти чиме се доказује да суверена власт између њих није подељена него је остала једна¹⁷⁷. По начелу поделе власти три се власти одвајају, да би се могле узајамно ограничавати, међутим законодавна власт је могла остати неограничена. Пошто се она није могла ограничити на други начин него самом собом требало је поделити на два дома која би се узајамно ограничавала, па је тако дводомни систем представљао у ствари продужетак поделе власти. Тамо где је горњи дом био установљен, монарх је могао остати изван партијске борбе као непристрасан елемент који би могао у датом тренутку посредовати ради датог помирења¹⁷⁸. Контрола горњег дома парламента над доњим домом, може се сматрати оправданом у земљама са

¹⁷⁴ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 503.

¹⁷⁵ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 504.

¹⁷⁶ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 505.

¹⁷⁷ С. Јовановић, *О држави-Основи једне правне теорије*, Београд, 1990, стр. 131.

¹⁷⁸ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 328.

општим правом гласа. Код дводомног система постоји опасност да се због несагласности два дома слабо шта може у пракси одлучити. Када два дома одлучују о законима потпуно су равноправна па тако сваки дом може предложити законе и одбацити предлоге који учини влада или други дом, ако се два дома не сагласе тај предлог закона неће бити усвојен¹⁷⁹.

У пракси начелна равноправност домова постоји само у чисто законодавној области. Ван ових области доњи дом се јавља као надмоћнији чинилац. У погледу организације горњег дома ово тело може бити састављено од наследних односно постављених или изабраних чланова, а у монархијама као што је случај код нас по Уставу из 1931. године јавља се и мешовити систем где су његови чланови пола бирани, а пола постављени. Чланове постављеног горњег дома краљ поставља или посредно или непосредно. Посредно постављање се јавља када је законом прописано да ће извесни чиновници по праву положаја бити чланови горњег дома. Пошто монарх именује те чланове он их посредно поставља. Изабрани горњи дом бира се по другом изборном систему него доњи дом¹⁸⁰.

4.7. Упоредна анализа Устава Краљевине Југославије од 1931. и Устава Републике Пољске из 1935. године, са посебним освртом на представнички систем

Да би се Устав Краљевине Југославије из 1931. године, што потпуније анализирао са својим карактеристикама које представљају одлике нашег тадашњег уставног поретка, нарочито из области представничког система, може се путем компаративног метода извршити поређење са уставима других земаља из тога периода. Један од таквих Устава је Устав Републике Пољске из 1935. године, који као и Устав Краљевине Југославије показује тадашњу уставну праксу у европским државама. Као и други уставни тога периода, Устав Републике Пољске поседује систематику карактеристичну за тадашњу уставну праксу, са посебним обележјима сваког националног правног система сходно националној и правној традицији пољског народа.

Према државном уређењу ове државе су биле различито организоване, тако да је са једне стране Југославија била краљевина, док је са друге стране Пољска била

¹⁷⁹ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 330.

¹⁸⁰ С. Јовановић, *Ibid*, стр. 332.

република. У погледу овлашћења која су имали краљ Југославије, односно председник Републике Пољске, приметне су многе сличности. Једна од одлика ових правних система која је била присутна и у другим правним системима овог периода, јесте неједнакост различитих органа власти, односно примат извршне над законодавном влашћу. По Уставу из 1935. на челу државе се налази Председник републике, док се Уставом из 1931. године, на челу државе налази Краљ. Председник републике усклађује рад других државних органа власти као надређени чинилац власти у држави (члан 11)¹⁸¹. У погледу других његових основних надлежности приметно је да су оне у највећој мери исте као овлашћења краља по Уставу из 1931. године. Тако је председник републике по свом нахођењу постављао ministre и одређивао председника владе, имао је овлашћења да сазива и распушта Народно представништво, био је Врховни командант војске, као и представљао државу у иностранству односно закључивао међународне уговоре са другим државама. Овлашћења председника републике односила су се и на одређивање једног од кандидата за будућег председника републике, као и именовање наследника на месту председника републике за време ратног стања (члан 13)¹⁸², што се на одређени начин може поредити са овлашћењем краља да по Уставу из 1931. године одређује себи наследника на месту будућег краља односно шефа државе¹⁸³.

Председник републике је као и краљ по Уставу из 1931. имао овлашћење да поставља судије и да бира одређени број сенатора. И по Уставу Пољске и по Уставу Краљевине Југославије за пуноважност аката шефова државе захтевао се премапотпис надлежних министара, односно председника министарског савета. Пољским уставом је као и Уставом из 1931. године била предвиђена потпуна неодговорност шефа државе како за своја службена дела, тако и за друга дела која нису била у вези са вршењем функције. За разлику од мандата краља који је по уставу из 1931. године практично неограничен, по уставу Пољске мандат председника републике је био ограничен на седам година. „У случају да председник републике није био у могућности да обавља функцију цео мандат онда је председник Сената сазивао заједничка већа Народног представништва, која су касније образовала скупштину електора која је бирала новог

¹⁸¹ Председник Републике Пољске, као надређени чинилац у држави, усклађује рад врховних државних органа. Uniwersytet Jagiellonski, *Ustawa konstytucyjna 23 kwietnia 1935*, стр. 3. преузето 03.08.2024. са <https://www.lura.uj.edu.pl//etext//pdf>

¹⁸² Председник Републике Пољске врши лична овлашћења која су у оквиру његове надлежности. Ова овлашћења укључују: а) одређивање једног од кандидата за председника Републике Пољске, б) именовање наследника председника Републике Пољске за време ратног стања, *Ibid*, стр. 4.

¹⁸³ The Royal Family of Serbia, *op. cit.* стр. 9.

председника (члан 22)¹⁸⁴. По Уставу Краљевине Југославије из 1931. године има одређених разлика у избору шефа државе, јер је у Краљевини Југославији Народно представништво бирало намесништво које је управљало земљом до избора будућег краља, осим ако краљ својим тестаментом није унапред одредио будућег престолонаследника¹⁸⁵.

По уставу Пољске Влада и министри су постављени од стране председника републике, а Влада има свог председника који је представља. И у Уставу из 1931. краљ је имао овлашћења да именује министре као и председника министарског савета. По Уставима из 1931. и 1935. шеф државе могао је министре и председника владе разрешити у сваком тренутку. У погледу вршења права парламентарне контроле над радом Владе по пољском уставу доњи дом Народног представништва може тражити оставку Владе и министра, и о њему се не може гласати на седници на којој је предлог поднет. Ако доњи дом парламента изгласа предлог простом већином гласова, предлог је усвојен, а ако председник републике разрешава владу и министре о овом предлогу је потребно претходно мишљење Сената. Без обзира на политичку одговорност пред шефом државе и парламентарну пред Народним представништвом, по пољском уставу премијер и министри су уставно одговорни пред врховним државним судом за значајније повреде устава. Право да позове премијера или министре на уставну одговорност има председник републике и домови народног представништва у заједничким већима. Одлука већа којом се министар или премијер упућују на одговорност пред Државни суд усваја се већином од три петине гласова, у присуству најмање половине статутарног броја чланова заједничких већа (члан 30)¹⁸⁶. За разлику од ових решења у пољском уставу, Устав Краљевине Југославије из 1931. године право оптужења министра за повреду устава додељује краљу и Народној скупштини односно доњем дому Народног представништва, а не Народном представништву као целини. У погледу већине са којом се усваја предлог за оптужбу министра, она је за разлику од

¹⁸⁴ Ако председник Републике није у могућности да трајно обавља функцију, председник Сената ће сазвати заједничка законодавна већа да одлуче да ли се функција председника сматра упражњеном. Резолуција којом се функција проглашава упражњеном усваја се већином од 3/5 статутарног броја чланова заједничких већа. Ако се горња резолуција усвоји, председник Сената ће одмах сазвати Скупштину електора, Uniwersytet Jagiellonski, *op. cit.* стр. 6.

¹⁸⁵ The Royal Family of Serbia, *op. cit.* стр. 11.

¹⁸⁶ Право да позове премијера или уставно одговорног министра има председник Републике Пољске, као и Сејм и Сенат у заједничким већима. Резолуција заједничких већа којом се премијер или министар упућују на Државни суд усваја се 3/5 већином гласова у присуству најмање половине статутарног броја чланова заједничких већа, Uniwersytet Jagiellonski, *op. cit.* стр. 8.

пољског устава који је предвиђао три петине укупног броја народног представника предвиђао већину од две трећине укупног броја народних посланика ¹⁸⁷.

Уставима из 1931. и 1935. Народно представништво је било дводомно. По пољском уставу доњи дом се називао Сејм, док је по уставу Краљевине Југославије Народна скупштина, а заједнички назив за горњи дом је Сенат. Као и у Уставу из 1931. године, по Уставу из 1935. године доњи дом има улогу у утврђивању предлога буџета као и увођења пореза грађанима. Уставима је предвиђено да доњи дом захтева оставку Владе или министра и о томе одлучује заједно са Сенатом, поставља посланичка питања и интерпелације Влади и министрима и учествује у усвајању буџета и завршног рачуна. Посланици се Уставом Краљевине Југославије из 1931. године и уставом Републике Пољске из 1935. године, бирају на општим, тајним и непосредним изборима а мандат посланика по пољском уставу за разлику од Устава из 1931. године, траје пет година (члан 32) ¹⁸⁸. Уставима из 1931. и 1935. забрањено је учествовање војних лица у гласању односно није им признато активно и пасивно бирачко право. Док се по Уставу из 1931. године бирачко право стиче са навршеном 21 годином, по пољском уставу оно се стиче са навршене 24 године (члан 33) ¹⁸⁹, док је уставима прописано да се пасивно бирачко право стиче са 30 година. Уставима Краљевине Југославије из 1931. године и Републике Пољске из 1935. године прописано је да ће се изборним законом ближе одредити изборни поступак и изборне јединице. По пољском уставу доњи дом се за разлику од нашег Устава редовно сазивао у новембру, док је разлика присутна у погледу овлашћења краља на сазивање Народног представништва ¹⁹⁰.

Док је по Уставу из 1931. године краљ могао сазивати Народно представништво и у редован и у ванредан сазив по пољском уставу председник републике је могао сазвати доњи дом само у ванредном заседању. У погледу одговорности чланова Сејма прописана је њихова одговорност за извршење кривичних дела, али је и у тим случајевима била неопходна сагласност парламента да би се водио поступак пред судом

¹⁸⁷ The Royal Family of Serbia, *op. cit.* стр. 18.

¹⁸⁸ Сејм се састоји од посланика који се бирају општим, тајним, једнаким и непосредним бирачким правом. Мандат Сејма траје пет година, рачунајући од дана сазивања. *Uniwersytet Jagiellonski, op. cit.* стр. 9.

¹⁸⁹ Право гласа има сваки грађанин без обзира на пол, који има 24 године пре расписивања избора и ужива пуна грађанска и људска права. *Ibid*, стр. 9.

¹⁹⁰ *Uniwersytet Jagiellonski, Ibid*, стр. 9.

(члан 41) ¹⁹¹. За разлику од оваквог решења пољског устава, по Уставу Краљевине Југославије из 1931. године, иако народни посланици и сенатори нису могли кривично одговорати пред судовима без сагласности парламента односно сената, постојао је изузетак у случајевима кривичних дела увреде, клевете и најтежих кривичних дела, када ова сагласност парламентарних домова није била потребна. Као и у Уставу из 1931. представници пољске владе су могли учествовати у раду Сејма, а посланици су могли постављали њима интерпелације на којима су министри били дужни да одговоре у року од 45 дана. По Уставу из 1931. године рок у коме су министри били дужни да одговоре на интерпелације посланика није био прецизиран, већ је био предвиђен уопштеном формулацијом у току истог сазива ¹⁹².

Сенат разматра буџет и нацрте закона које усваја Сејм и заједно са њим учествује у покретању предлога за одговорност министра, о измени Устава и увођења ванредног стања (члан 46) ¹⁹³. За разлику од Устава из 1931. године, Сенат се по пољском уставу формира тако што трећину сенатора бира председник републике, а две трећине се бирају од стране народа на изборима. Овакав поступак даје већу улогу грађанима у избору сенатора него шефу државе, што на одређени начин Сенат чини независнијим од врховног носиоца власти. По пољском уставу мандат чланова сената изједначен је са мандатом чланова Сејма и износи пет година, за разлику од Устава из 1931. године, који је прописао различито време трајања мандата домовима парламента, па је тако мандат народних посланика износио 4, а сенатора 6 година. Право законодавне иницијативе припада Сејму и Влади док је по Уставу из 1931. године Народно представништво у целини као и краљ преко установе министарског премапотписа носилац законодавне иницијативе. Сваки предлог закона који Сејм поднесе шаље се Сенату на разматрање, а одлука Сената којом мења или одбацује предлоге Сејма сматра се усвојеном, осим ако је Сејм не одбаци већином од три петине

¹⁹¹ Међутим за говоре који су супротни обавези оданости пољској држави или који садрже елементе кривичног дела које се гони по службеној дужности посланик може бити одлуком Сејма или министра правде, упућен на државни суд и одлуком овог суда лишен посланичког мандата. *Ibid*, стр. 12.

¹⁹² *The Royal Family of Serbia*, *op. cit.* стр. 16.

¹⁹³ Сенат, као други Законодавни дом, разматра буџет и нацрте закона које је усвојио Сејм и учествује у вршењу контроле над државним дуговима. Штавише, Сенат, заједно са Сејмом, учествује у одлучивању о следећим питањима, иако без права покретања: а) предлог за оставку Владе или министра; б) о законима које је председник вратио у законодавна већа на поновно разматрање; ц) измени Устава; д) о опозивању наредбе о увођењу ванредног стања, *Uniwersytet Jagiellonski*, *op. cit.* стр. 13.

гласова (члан 53) ¹⁹⁴. Према томе иако Сенат по пољском уставу није имао право законодавне иницијативе он је могао да утиче на законодавни предлог Сејма, јер је имао овлашћење да га измени или одбаци, осим ако Сејм квалификованом већином поново потврди свој предлог и одбаци одлуку Сената. Са друге стране по Уставу Краљевине Југославије из 1931. године, у случају сукоба домова у погледу доношења закона, предност није имао законодавни предлог једног од домова, већ је коначну одлуку о предлогу закона имао је Краљ.

У погледу поступка доношења буџета по Уставима од 1931. и 1935. године предлог буџета се подносио Доњем дому парламента. Након подношења предлога буџета пољски устав је прописивао прецизне рокове у којима представнички домови требају да се изјасне о њему, тако је Сејм морао да се изјасни у року од 90 дана, од дана пријема предлога, а након његове одлуке, Сенат је имао рок од 20 дана да се изјасни поводом одлуке Сејма. На крају је ипак Сејм имао одлучујућу улогу погледу буџета, јер је имао право да након разматрања Сената, донесе коначну одлуку у року од десет дана од пријема мишљења Сената (члан 58) ¹⁹⁵. По нашем Уставу из 1931. године, нису прецизирани рокови домова у погледу одлучивања о предлогу буџета, већ је ова материја регулисана посебним законом. Међутим по уставу Краљевине Југославије из 1931. године, као и Републике Пољске из 1935. године, јасна је интенција да превагу у погледу одлучивања о предлогу буџета има доњи дом парламента у односу на горњи ¹⁹⁶.

У погледу поступка промене Устава постоје одређене разлике. Док је по нашем Уставу из 1931. године, право иницијативе за промену Устава предвиђено за Краља као шефа државе и Народно представништво, по пољском Уставу поред ових субјеката право ове иницијативе имала је и Влада. О предлогу председника републике за промену Устава, Народно представништво је одлучивало простом већином гласова заједничког тела које је образовало Народно представништво, док је у случају предлога Народног представништва за промену Устава, оно одлучивало квалификованом већином (члан

¹⁹⁴ Сваки предлог закона који донесе Сејм биће поднет Сенату на разматрање. Резолуција Сената којом се предлог закона одбацује или уноси измене сматра се усвојеном, ако га Сејм не одбаци већином од 3/5 гласова. *Ibid*, стр. 15.

¹⁹⁵ Законом се утврђује државни буџет сваке године. Влада подноси нацрт буџета Сејму током његовог заседања најкасније четири месеца пре почетка буџетске године. Сејм има деведесет дана од дана подношења предлога закона од стране Владе за разматрање буџета, а Сенат- двадесет дана од истека рока одређеног за Сејм. Сејм ће имати десет дана од истека рока који је прописан Сенату за разматрање измена које предложи Сејм. *Ibid*, стр. 16.

¹⁹⁶ *The Royal Family of Serbia, op. cit.* стр. 25.

80)¹⁹⁷. По Уставу из 1931. године, право подношења предлога измене и допуне устава имају краљ и Народно представништво. Одлука о промени устава се независно од предлагача доноси простом већином гласова народних посланика и сенатора. Једина разлика постоји у случају иницијативе Народног представништва, када је неопходно да предлог промене устава прво усвоји дом који га је предложио већином од три петине представника, а касније и други дом истом већином. Такође по Уставу из 1931. године, било је предвиђено да се Народно представништво распусти и да о промени Устава одлучује ново које се сазива у року од четири месеца од када је предлог измене усвојен, док по пољском уставу о промени устава одлучује Народно представништво у чије време је и поднет захтев за промену устава. Док је Уставом из 1931. године прописано да у случају сукоба домова у погледу промене Устава у крајњој инстанци одлучује краљ сходно аналогији са законодавним поступком, пољским уставом ова материја није регулисана. Ипак може се закључити да је коначну одлуку у овом поступку имао доњи дом односно Сејм. Иако су Сејм и Сенат у поступку промене Устава образовали јединствено тело, промена Устава била је усвојена пре или касније када је за њу гласала одговарајућа већина чланова доњег дома Народног представништва односно Сејма.

Упоредном анализом Устава Краљевине Југославије из 1931. године и Устава Републике Пољске из 1935. године, прописан је велики број истоветних овлашћења. Тако владари држава имају овлашћење да постављају ministre и одређују председника владе. Такође они су Врховни команданти војске, сазивају и распуштају Народно представништво, представљају државу у иностранству и закључују међународне уговоре. Имају право да постављају судије и бирају одређени број сенатора. За пуноважност аката Краља, односно Председника Републике, неопходан је премапотпис надлежних министара односно председника влада. Уставима из 1931. и 1935. године предвиђено је дводомно Народно представништво, а истоветан је и назив горњег дома-Сенат. Доњи дом има одлучујућу улогу у утврђивању предлога буџета, као и увођења пореза грађанима. Посланици у доњим домовима се бирају на општим, тајним и непосредним изборима, док је учешће на њима забрањено војним лицима, која на овај начин остају без активног и пасивног бирачког права. Уставима је предвиђено да се

¹⁹⁷ Устав се може мењати на иницијативу председника Републике Пољске, Владе или $\frac{1}{4}$ законског броја посланика. О предлогу који је поднео председник Републике Пољске може се гласати само у целини без измена или са изменама на које Влада у име председника Републике Пољске даје сагласност. За акт којим се мења Устав на иницијативу председника Републике Пољске потребне су једногласне резолуције Сејма и Сената, усвојене простом већином гласова; на иницијативу Владе или Сејма- једногласне одлуке усвојене већином од статутарног броја посланика и сенатора. Uniwersytet Jagiellonski, *op. cit.* стр. 23.

пасивно бирачко право стиче са навршених 30 година. Представници доњем дома имају право да постављају интерпелације министрима, док су министри као представници владе могли да учествују у раду парламента.

Поред истоветних решења Устава из 1931. године и Устава из 1935. године, постоје одредбе које су веома сличне. Тако по одредбама пољског устава Председник Републике именује наследника на месту председника републике за време ратног стања, а такође предлаже и једног кандидата на изборима за будућег председника републике. Ова се одредба може поредити са одредбом Устава из 1931. године, према којој Краљ тестаментом може одредити свога наследника на месту будућег краља. У погледу права на позивање председника владе и министара на одговорност за повреду устава, по пољском уставу ово овлашћење су имали Председник Републике и Народно представништво, док су Уставом Краљевине Југославије ово овлашћење имали Краљ и Народна скупштина. Већина којом се усвајао предлог за оптужбу министра била је код ових устава квалификована, само што је она била различита, па је тако по пољском уставу износила три петине народних представника, а по уставу Краљевине Југославије две трећине народних посланика. У формирању Сената по Уставима из 1931. и 1935. године учествују владари држава и грађани на непосредним изборима. Међутим разлика постоји у начину избора сенатора. Уставом из 1931. године, половину сенатора поставља краљ, док другу половину бира народ на непосредним изборима. Уставом из 1935. године, трећину сенатора је постављао Председник Републике, док је две трећине сенатора бирао народ на непосредним изборима.

Поред наведених сличности у одредбама устава, Устави Републике Пољске и Краљевине Југославије одликују се знатним разликама у појединим уставним решењима. Тако је Пољска држава по уставу одређена као република, док је Југославија Краљевина. За разлику од мандата краља који је по Уставу из 1931. године неограничен, мандат председника републике је по Уставу из 1935. године, ограничен на седам година. У случају да председник републике није у могућности да обавља цео мандат, онда је председник сената сазивао заједничка већа Народног представништва која су образовала скупштину електора која бира новог председника. Са друге стране по Уставу из 1931. године у случају да краљ није у могућности да обавља функцију, Народно представништво бира намесништво које је управљало земљом до избора новог краља. По пољском уставу доњи дом парламента се назива Сејм, док се по уставу Краљевине Југославије назива Народна скупштина. Мандат посланика и сенатора по

пољском уставу је изједначен и износи пет година, док је по Уставу из 1931. Различит по домовима и износи четири године за народне посланике и шест година за сенаторе. Активно бирачко право се по југословенском уставу стиче са 21 годином, док се по пољском уставу стиче са 24 године. Доњи дом парламента се по пољском уставу у редовно заседање сазивао у новембру, док се Народна скупштина у редовно заседање сазивала у октобру. По пољском уставу народни представници су одговорни за извршење кривичних дела, али у тим случајевима је неопходна сагласност парламента за поступак пред судом. Са друге стране по југословенском уставу поред одговорности за извршење кривичних дела, поступак се није могао водити пред судовима без сагласности парламента, осим у случају кривичних дела увреде, клевете и најтежих кривичних дела, када та сагласност парламента није била потребна. У поступку промене устава по пољском уставу иницијативу имају Председник републике, Влада и Народно представништво, док по Уставу Краљевине Југославије, иницијативу покрећу Краљ и Народно представништво. У Уставу из 1935. године, када предлог за промену устава поднесе председник, о њему Народно представништво одлучује простом већином, док у случају сопственог предлога оно одлучује квалификованом већином. По уставу из 1931. године, независно од тога на чију је иницијативу покренут поступак промене устава, о предлогу за промену устава одлучује Народно представништво простом већином.

4.8. Стање у Краљевини Југославији након доношења Устава од 1931. године и његове ревизије

Доношење Устава од 1931. године није допринело решавању политичких проблема, али ни социјалних и националних питања која су оптерећивала државу у време његовог доношења. Дошло је до све већег јачања федерализма. После убиства краља Александра унутрашње политичко стање у земљи остало је исто. Поред националног питања у виду захтева за децентрализацију односно федерализацију земље, политичке нестабилности погодују све теже економске прилике, непостојање у пракси демократских права и слобода, а такође и неповољне спољнополитичке прилике¹⁹⁸. У овим приликама 23 августа 1939. године, долази до споразума између Драгише Цветковића и Влатка Мачека. Овим споразумом требало је да се постигне

¹⁹⁸ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 531.

решење националног хрватског питања и дође до реорганизације државе. Поводом споразума долази до распуштања Народног представништва Указом од 26 августа и доношењем Уредбе о Бановини Хрватској. Иако је члан 116. Устава из 1931. године допуштао краљу предузимање ванредних мера и одступање од уставних норми, тешко да је дозвољавао промену Устава и уставног поретка такве врсте. Такође члан 116. налагао је да се код одступања од Устава мора добити накнадна сагласност Народног представништва што се није десило¹⁹⁹.

На овај начин доношење уредбе о Бановини Хрватској представља ревизију устава од 1931. године, која није била извршена према поступку за промену Устава. Ова уредба нарушила је нека од основних начела уставних уређења државе, јер су нарушени принципи националног унитаризма и државног централизма. Такође је повређен члан 13. Устава који је забрањивао удруживање на племенској или регионалној основи. Бановина Хрватска је добила своју аутономну надлежност за одређени делокруг послова, док је са друге стране умањена надлежност органа централне власти на њеној територији. Правни положај бановине разликовао се од других бановина. Она је поред постојећих добила и низ нових послова. Имала је у свом саставу сабор, бана и банску управу. Сабор је имао законодавну власт у стварима из надлежности бановине заједно са краљем. Бан је изједначен са члановима министарског савета и одговоран је краљу и сабору и премапотписује све краљеве акте који се односе на Бановину Хрватску. Према томе Бановина Хрватска је имала веома широку аутономију која се приближавала статусу државе²⁰⁰.

Државни удар од 27. Марта 1941. године се такође може сматрати ревизијом Устава од 1931. године, јер је противно уставу смењено трочлано намесништво на челу са кнезом Павлом Карађорђевићем, а малолетни наследник престола краљ Петар Карађорђевић прогласио се пунолетним пет месеци пре пунолетства. Влада Цветковић – Мачек је 25. Марта 1941. године потписала Протокол о приступању Југославије Тројном пакту, а против овога су после два дана односно 27. марта избиле масовне демонстрације народа широм земље. Влада је срушена, а 27. Марта краљ Петар II Карађорђевић се прогласио за пунолетног и преузео краљевску власт. По одредбама Устава из 1931. године, краљ Петар је проглашен пунолетним пре него што је напунио 18 година, чиме је повређена одредба члана 35. овог Устава. Проглашење краља

¹⁹⁹ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 532.

²⁰⁰ Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 533.

пунолетним пре пунолетства је тако представљало очигледно кршење устава из 1931. године. Краљ је без сагласности Народног представништва, које није постојало именовано нову владу. Иако државним ударом Устав није стављен ван снаге, он је и даље примењиван па је нова влада продужила да влада по том Уставу и по Уредби о Бановини Хрватској. Према томе државним ударом од 27. Марта 1941. године је фактичким путем извршена делимична ревизија устава од 1931. године.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Током истраживања теме овог мастер рада, у сврху њеног целовитијег приказа пружен је свеобухватни преглед ове теме посматране са различитих аспеката и из различитих извора. Сложеност ове теме, бројни чиниоци који су имали велики утицај на доношење Устава из 1931. године, као и посебности представничког система по овом Уставу, захтевали су систематски приступ теми као целини. Такође, било је неопходно да се изврше поређења Устава из 1931. године, са другима уставима из српске уставне историје тога периода са почетка 20 века, да би се на тај начин пратила еволуција нашег правног система, односно развитак одређених правних установа и института. Нарочито је посебан осврт био усмерен на парламентарни односно представнички систем у Уставу из 1931. године, његове карактеристике и посебности у односу на претходне уставе, као и решења која су својим постојањем у непромењеном облику показивала тенденције у уставној пракси југословенских земаља у првој половини двадесетог века.

Устав из 1931. године познат и као Октроисани односно Септембарски устав је устав који је својим доношењем прекинуо неуставно стање Шестојануарске диктатуре. Пошто је октроисан од стране краља, а не донет по редовном поступку за доношење устава, може се на одређени начин оспорити његова легалност. Међутим с обзиром на тадашње стање у држави представљено у постојању диктатуре која је ограничавала многе грађанске и личне слободе, намера краља да поново успостави уставни поредак може се сматрати позитивним помаком. Уставом из 1931. године држава је дефинисана као наследна уставна монархија. Изостављање термина парламентарна за разлику од претходног Видовданског устава, указује да поред поновног увођења установе парламента он неће имати улогу и значај који је имао претходним уставом. Устав из 1931. године показивао је тежњу ка стварању народног јединства и интегралног југословенства, што је био и један од главних циљева краља, који је на овај начин желео да спречи и искорени бројне проблеме везане за решавање националних питања која су оптерећивала државу. Ова интенција приметна је уставном одредбом којом су грађани имали право удруживања, збора и договора у границама закона, али је ово право ограничено забраном удруживања на верској племенској или регионалној основи. Ограничењем овог права краљ је сматрао да ће успети да из политичког живота одстрани национално-сепаратистичке странке, што се потврђује и касније донетим законима по којима је политичка странка морала имати политичке представнике на

целој територији државе. Краљ је по Уставу из 1931. године имао сва обележја шефа државе. Био је врховни командант војске, представљао је државу у иностранству, закључивао међународне уговоре и имао право амнестије и помиловања. У погледу законодавне власти, краљ је њу делио са Народним представништвом. Међутим с обзиром на чињеницу да је краљ имао право законодавне иницијативе и санкције, право сазивања Народног представништва у редован и ванредан сазив, као и правом да распусти Народну скупштину и именује половину чланова Сената, може се закључити да је краљ имао привилегован положај у овој грани власти. У управној власти Краљ је такође имао велика овлашћења јер је именовао ministre као и председника министарског савета. Министри су правно одговорни за повреду устава и закона, а иницијативу покретања поступка за њихову одговорност имали су Краљ и Народно представништво. Политичка одговорност парламента постојала је само према краљу, што представља одступање од одлика парламентарног система. У погледу организације државне управе, била је другачија у односу на претходни Видовдански устав. Тако је Краљевина Југославија била подељена на бановине, срезове и општине, за разлику од Видовданског устава где је држава била подељена области, округе, срезове и општине. У свакој бановини као органи власти постојали су бан, бановинско веће и бановински одбор. Подела државе на бановине које су носиле имена по рекама, а не по другим географским и националним обележјима, још једном потврђује интенцију Краља да доношењем овог устава покуша да сузбије сепаратистичке тежње појединих групација и одлучан отпор захтевима за федерализацију државе. По Уставу из 1931. године судови су били независни, а гарантовала се и сталност судијске функције. Такође судије нису могле против своје воље бити уклоњени са дужности нити тужени за свој судски рад без одобрења надлежног суда. Грађанска права и слободе углавном садрже исте одредбе као и претходни устав, али је приметан смањен број социјално-економских одредби као и увођење управног спора као начина заштите појединачних и колективних права. У погледу поступка промене устава главну улогу имају Краљ и Народно представништво. Предлог за промену устава могу покренути и Краљ и Народно представништво. У оба случаја Народна скупштина се након усвајања предлога распушта, да би у другом сазиву заједно са Сенатом апсолутном већином донела одлуку о измени устава. Народно представништво је по Уставу из 1931. године за разлику од претходних устава дводомно и састоји се из Народне скупштине и Сената. На овај начин је додатно отежан положај Народне скупштине, јер је она поред постојећих ограничења својих овлашћења од стране краља, сада ограничена и сенатом,

с обзиром да је сенат био равноправан са Народном скупштином у поступку доношења закона и другим поступцима и да је имао могућност да својом несагласношћу блокира одлуку скупштине. Састав сената чијих је пола чланова бирано на изборима, а пола постављао краљ, указује на значајну улогу краља у законодавној власти, јер је он постављањем половине сенатора утицао на доношење одлуке, ако се има у виду чињеница да је кворум за одлучивање како Сената тако и Народне скупштине износио једна трећина народних представника. Уставом је било искључено да народни представник буде истовремено члан и једног и другог дома, односно истовремено и народни посланик и сенатор. Мандат сенатора како бираних тако и постављених износио је шест година, са избором нових бираних сенатора сваке треће године, док је мандат народних посланика износио четири године. На овај начин сенатори су имали дужи мандат од народних посланика и били су независни од већине у Народној скупштини која је често била подложна променама. Народну скупштину народ је бирао на општим и непосредним изборима. Активно бирачко право стицало се са навршеном 21 годином, док се пасивно бирачко право стицало са навршених 30 година. Активни државни чиновници нису могли учествовати на изборима, док се активни државни чиновници не могу кандидовати за сенаторе и народне посланике. Право подношења законских предлога имао је сваки члан Народног представништва, чији је предлог подржало најмање петина чланова Народне скупштине односно Сената. На овај начин право законодавне иницијативе је умногоме ограничено за разлику од претходног Видовданског устава по којем је сваки посланик имао право законодавне иницијативе без условљавања овог предлога подршком одређеног броја народних посланика. Законски предлог који Народна скупштина усвоји шаље се Сенату у поступак и обрнуто. Уколико се предлог закона независно од подносиоца усвоји и у Народној скупштини и у Сенату апсолутном већином, сматра се да је закон усвојен. Ако су у предлогу закона учињене одређене измене и допуне од стране једног дома, онда се такав предлог шаље на усвајање дому који га је првобитно усвојио. У случају да се Сенат и Народна скупштина око неког законског предлога у целини или појединостима не сагласе, сматра се да је предлог одбијен и он више у истом сазиву не може бити покренут. У случају несагласности домова око истог предлога закона у следећем сазиву, коначну одлуку о овом законском предлогу имао је краљ.

На основу наведене анализе одредби Устава из 1931. године, могу се извести различити закључци и тумачења овог устава. Као Устав који је донет након једног

бурног политичког периода којим је окончано неуставно стање Шестојануарске диктатуре, приметне су бројне одлике које нису биле карактеристичне за тадашње парламентарне системе. Тако је овим уставом знатно ограничен парламентарни систем који је поново уведен. Овлашћења које је поседовало Народно представништво нарочито Народна скупштина су у већини сужена у односу на претходне уставе. Превасходно уставна одредба о поновном увођењу дводомног представничког система, који није био честа пракса у уставној историји наше државе може се сматрати сувишном. Иако је можда интенција краља да оваквим решењем изврши додатно ограничење Народне скупштине због непредвидивих политичких кретања, тиме је у потпуности обесмишљена улога Народне скупштине као органа непосредно изабраног од стране народа. Како је она била у законодавној процедури изједначена са сенатом, а имајући у виду кворум за одлучивање Сената као и чињеницу да је половини сенатора постављао краљ, може се закључити да је Краљ у крајњој инстанци имао одлучујућу улогу у законодавној власти и био њен стварни носилац. Такође ограничење права грађана на удруживање забраном удруживања у партијске сврхе на верској, племенској и регионалној основи, ограничавала су се и политичка права грађана односно гушио политички плурализам. Једно од решења Устава из 1931. године које такође није на задовољавајући начин постављено јесте и питање министарске одговорности. Док је овим уставом предвиђена правна одговорност министара коју су могли покренути и Краљ и Народно представништво, политичка одговорност министара је постојала само према краљу који је могао постављати и разрешавати ministre, док Народно представништво такву функцију није имало. Уставно решење по којем у случају сукоба домова у законодавном поступку одлучујућу улогу има краљ такође је било у супротности са начелом парламентаризма, јер би према њему сукоб ових органа требао бити решен у парламенту односно већином у дому који црпи свој легитимитет непосредно од стране народа у Народној скупштини. Свакако једно од најлоше постављених решења је оно предвиђено чланом 116. Устава по којем је краљ у случају рата, мобилизације, побуне и другим случајевима када су угрожени јавни интереси указом наредити да се предузму све неопходне мере у држави или једном њеном делу независно од уставних и законских прописа. На овај начин краљ је у овим ситуацијама *de facto* суспендовао уставни и правни поредак и Краљевину Југославију поново враћао у стање диктатуре.

Поред ових уставних решења која нису на одговарајући начин постављена, у Уставу из 1931. године, постоје уставна решења која се могу похвалити. Једно од таквих решења јесте предвиђеност одредби о социјалним и економским правима, која иако су можда мањег обима него у претходном Видовданском уставу, представљају важан континуитет формалне гаранције ових права која је била нарочито важна тадашњим друштвено-политичким околностима. Гаранција самосталности судства и сталности судијске функције је такође један од позитивних примера тадашње уставне праксе с обзиром на значај судства као треће гране власти. Промена у државној организацији односно подела државе на бановине, срезове и општине се такође може подржати јер је овим уставним решењем сачуван уставни континуитет унитарне јединствене државе, али су са друге стране проширена овлашћења управних целина што се може сматрати и интенцијом краља за повећањем права и надлежности локалне самоуправе и других управних јединица. Упркос бројним решењима који су Уставом из 1931. године, ограничавали надлежности Народне скупштине, позитивно је решење којим Народна скупштина задржава примат у поступку контроле и усвајања предлога буџета.

На крају се може закључити да је Устав из 1931. године, упркос својим позитивним и негативним решењима један од важнијих устава у нашој уставној историји, јер је њиме макар и привидно прекинуто неуставно стање Шестојануарске диктатуре, као и учињен последњи нажалост неуспели покушај за решавање националних питања и опстанка државе.

ЛИТЕРАТУРА

Бартуловић Жељко, Ранђеловић Небојша, *Основи уставне историје јужнословенских народа*, Ниш, 2012, Правни факултет Универзитета у Нишу;

Мрђеновић Душан, *Устави и Владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Београд, 1991, Нова књига;

Добривојевић Ивана, *Државна репресија у доба диктатуре Краља Александра 1929-1935*, Београд, 2006, Институт за Савремену Историју;

Jelavich Barbara, *History of the Balkans, vol I*, New York, 1983, Cambridge University Press;

Jelavich Barbara, *History of the Balkans, vol II*, New York, 1983, Cambridge University Press;

Јовановић Слободан, *Из Историје и књижевности I*, Београд, 1991, Београдски издавачко-графички завод, Српска књижевна задруга;

Јовановић Слободан, *Из Историје и књижевности II*, Београд, 1991, Београдски издавачко-графички завод, Српска књижевна задруга;

Јовановић Слободан, *О Држави- Основи једне правне теорије*, 1990, Београдски издавачко-графички завод, Српска књижевна задруга;

Јовановић Слободан, *Политичке и правне расправе*, 1990, Београдски издавачко-графички завод, Српска књижевна задруга;

Костић М. Лаза, *Коментар Устава Краљевине Југославије од 3. Септембра 1931. године*, Београд, 1934, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон;

Кркљуш Љубомирка, *Правна историја Српског народа*, Нови Сад, 2002, Прометеј;

Митровић Андреј, Ивић Павле, Живковић Драгиша, Палавестра Предраг, Медаковић Дејан, Самарцић Радован, Тешкић Владета, *Историја Српског Народа*, Шеста књига, други том, Београд, 1994, Српска књижевна задруга;

Пејић Ирена, *Уставно право*, Ниш, 2022, Правни факултет Универзитета у Нишу;

Петрановић Бранко, *Историја Југославије 1918 – 1978*, Београд, 1981, Нолит;

Петров Владан, Симовић Дарко, Радојевић Мијодраг, *Српски уставни књига прва-Устави Кнежевине и Краљевине Србије са уставним актима од Првог српског устанка*, Београд, 2021, Службени гласник;

Продановић Јаша, *Уставне борбе у Србији*, Београд, 1936, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон;

Самарцић Слободан, *Шестојануарска диктатура Узроци и последице*, Нови Сад, 2023, Академска књига;

Schevill Ferdinand, *A History of the Balkans*, New York, 1991, Dorset Press;

Српска Академија Наука и Уметности, *Два века савремене српске уставности*, Београд, 1990, Српска Академија Наука и Уметности;

Српска Академија Наука и Уметности, Правни факултет Универзитета у Београду, *Два века српске уставности*, Београд, 2010, Српска Академија Наука и Уметности;

Стојков Тодор, *Опозиција у време шестојануарске диктатуре 1929-1935*, Београд, 1969, Просвета;

Faculty of Geography, *The Serbian question in the Balkans*, Belgrade, 1995, University of Belgrade;

Hobsbawm Eric, *Age of extremes*, London, 1995, Abacus;

Šarac Nedim, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima*, Sarajevo, 1975, Svjetlost;

ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЂА

Кривокапић Горан, Француско виђење унутрашње политике Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у време њеног конституисања 1918-1921; у: Историјски Институт(ур.), *Југословенско-француски односи*, Београд, 1990, Историјски Институт, стр. 252;

Петрановић Бранко, Зечевић Момчило, Записник конференције у Женеви и Декларација; у: Петрановић Бранко, Зечевић Момчило(ур.), *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, Том први, Београд, 1987, Просвета, стр.59-63;

Петрановић Бранко, Зечевић Момчило, Крфска декларација; у: Петрановић Бранко, Зечевић Момчило(ур.), *Југословенски федерализам-идеје и стварност*, Том први, Београд, 1987, Просвета, стр. 36-38;

Socijaldemokratski radnički portal, *Устав Краљевине Југославије (1931)*; преузето 01.08.2024. године, са <http://www.radnici.ba//etext//pdf>

The Royal Family of Serbia, *Устав Краљевине Југославије (1931)*; преузето 01.08.2024. године, са [https:// www.royalfamily.org/etext//pdf](https://www.royalfamily.org/etext//pdf)

Troch Peter, Yugoslavism between the World Wars; in: The journal of Nationalism and Ethnicity(ed.), *Indecisive Nation Building*, London, 2010, Abingdon, p. 4;

Uniwersytet Jagiellonski, *Ustawa Konstytucyjna 23 kwietnia 1935*; преузето 03.08.2024. са <https://www.lura.uj.edu.pl//etext//pdf>

Čulinović Ferdo, Прокламација регента Александра Карађорђевића; у: Čulinović Ferdo(ур.), *Državno-pravna historija jugoslovenskih zemalja XIX i XX vijeka*, Zagreb, 1954, Školska knjiga, стр. 215;

„УСТАВ ИЗ 1931. ГОДИНЕ, СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПРЕДСТАВНИЧКИ СИСТЕМ“

САЖЕТАК

Као један од главних мотива за истраживање ове теме, јесте чињеница да је Устав из 1931. године, последњи Устав прве заједничке југословенске државе уређене на монархистичком моделу, са дводомним парламентарним системом као обликом представничког система, што није била честа пракса у нашој уставној историји. Завршни мастер рад са темом „ Устав из 1931. године, са посебним освртом на представнички систем“, састоји се из четири тематска дела поред уводног дела и закључка. У првој делу је приказан период непосредно пре стварања прве заједничке државе. У овом делу су обрађени учешће Краљевине Србије у Првом светском рату, циљеви које су српска влада и краљ имали уласком у рат, а то је ослобођење југословенских простора од окупатора и стварање заједничке југословенске државе. У овом делу су обрађени и циљеви јужнословенских народа под аустро-угарском влашћу, који су такође желели стварање заједничке државе, али на другачијим полазним основама уз већу аутономију у оквиру новостворене државе. У другом делу је приказан период од стварања Краљевине СХС до почетка шестојануарске диктатуре. Овде је приказан однос Краља према другим органима власти, политички живот новостворене државе, као и сталне борбе које је краљ водио са представницима политичких партија нарочито из Хрватске у погледу уређења државе и њене организације. У оквиру ове целине посебно је обрађен Видовдански Устав, са свим својим обележјима и посебним освртом на представнички систем. У трећем делу је обрађен период Атентата у скупштини и Шестојануарске диктатуре, догађаји који су их узроковали, као и посебан осврт на стање у друштву и држави изазваним доношењем Закона из доба диктатуре, као и распуштањем Народне скупштине. У четвртном делу је обрађен сам предмет рада Устав из 1931. године, са посебним освртом на представнички систем. Истакнуте су главне одлике Устава, нарочито у домену представничког система, од којих је најважнија поновно увођење дводомног система Народног представништва, а касније је извршена упоредна анализа са другим Уставима из наше земље са почетка 20 века, као и Уставом Пољске из 1935. године. Сам рад је заснован на примени метода анализе и

компаративног метода. Метод анализе је примењен у првим деловима рада, када је вршена посебна анализа бројних чинилаца и субјеката који су узроковали стварање заједничке југословенске државе, као и другачији полазни основи односно интереси које су ови субјекти имали у виду приликом стварања заједничке државе, нарочито у погледу начина њене организације, односно државног и друштвеног уређења. Упоредни метод и метод анализе, комбиновани су последњем делу рада, па је тако у њему извршена упоредна анализа Устава из 1931. године са другим Уставима наше земље из периода почетка двадесетог века, као и Устава из других правних система тога периода, са посебним освртом на сличности и разлике у области представничког система.

Кључне речи: Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, Видовдански Устав, Атентат у Скупштини, Шестојануарска диктатура, Устав из 1931. године, Представнички систем, Двodomни систем.

„ CONSTITUTION FROM 1931. YEAR, WITH SPECIAL REFERENCE TO THE REPRESENTATIVE SYSTEM“

SUMMARY

As one of the main motives for researching this topic, is the fact that the Constitution of 1931, is the last Constitution of the first joint Yugoslav state organized according to the monarchist model, with a bicameral parliamentary system, as a form of representative system, which was not a frequent practice in our constitutional history. Final master thesis on the topic „ Constitution from 1931. year, with special reference to the representative system“, consists of four thematic parts, in addition to the introductory part and conclusion. The first part shows the period immediately before the creation of the first common state. In this part deals with the participation of the Kingdom of Serbia in the First world war, the goals that the Serbian government and the king had when entering the war, namely the liberation of the Yugoslav territories from the occupiers and the creation of a common Yugoslav state. In this part are also discussed on the goals of the South Slavic peoples under the Austro- Hungarian rule, who also wanted to create a common state, but on different starting grounds, with greater autonomy within the newly created state. The second part shows the period from the creation of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes to the beginning of the Sixth- January

dictatorship. Here is shown the relationship of the King towards other authorities, the political life of the newly created state, as well as constant struggles that the King had with representatives of political parties, especially from Croatia, regarding the organization of the states and its organization. In this part, Constitution of Vidovdan is dealt with separately, with all its features and a special reference to the representative system. The third part shows the period of assassination in the assembly and the Six-January dictatorship, the events that caused them, as well as a special review of the situation in society and the state caused by the passing of the Laws from the era of dictatorship and the dissolution of The National Assembly. In the fourth part, the subject of work is Constitution from 1931, with special reference to the representative system. The main features of the Constitution are highlighted, especially in the domain of the representative system, the most important of which is the reintroduction of the bicameral system of the Peoples Representation, and later a comparative analysis was made with other Constitutions from our country from the beginning of the 20th century, as well as the Constitution of Poland from 1935. The work itself is based on the application of analysis and comparative method. The method of analysis was applied in the first parts of the work, when a special analysis of numerous factors and entities that caused the creation of the common Yugoslav state was carried out as well as different starting points and interests that these subjects had in mind during the creation of the common state, especially with regard to the manner of its organization, that is, state and social organization. The comparative method and method of analysis are combined in the last part of work, so a comparative analysis of the Constitution from 1931 with other Constitutions of our country from the beginning of the twentieth century, as well as Constitutions from other legal systems of that period, was carried out in it, with special attention on similarities and differences in the field of the representative system.

Keywords: Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Constitution of Vidovdan, Assassination in the Assembly, Sixth-January dictatorship, The Constitution from 1931, The Representative system, The bicameral system.

БИОГРАФИЈА

Никола Томчић је рођен у Нишу 15.12.1987. године. Правни факултет Универзитета у Нишу завршио је августа 2015. године, са средњом просечном оценом 7.58 у току студија. Мастер студије је уписао на Правном факултету у Нишу, на општем смеру- правноисторијској научној области, школске 2023/2024. године.

Након завршетка факултета, волонтирао је у Основном суду у Куршумлији у периоду од 2015-2017, где се оспособљавао за самосталан рад у струци. У периоду од 2017-2018 године, радио је као наставник Устава и права грађана у Гимназији и Техничкој школи из Подујева. 13.01.2022. године положио је државни стручни испит, а 27.03.2023. године, испит за инспектора. 07.08.2023. године, положио је испит за стицање сертификата за службеника за јавне набавке. Од децембра 2023. године, ради као секретар у Основној школи „Коста Војиновић“ из Подујева.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА
МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: _____ Никола Томчић _____.

Наслов мастер рада: _Устав из 1931. године, са посебним освртом на представнички систем_____.

Ментор: _Доц. др Сара Митић_____.

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла на Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _30.09.2024. године_____.

Потпис аутора:

_Н. Томчић_____

**ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВА ОБЈАВЉИВАЊА
МАСТЕР РАДА**

Изјављујем да је мастер рад, под насловом Устав из 1931. године, са посебним освртом на представнички систем _____.

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио ауторска права, нити злоупотребио интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Никола Томчић_____.

У Нишу, 30.09.2024. године _____.

Потпис аутора
Н.Томчић_____