

Д-Р МИЛАН ВЛАДИСАВЉЕВИЋ  
доцент УНИВЕРЗИТЕТА

Примарнији уџбеник  
са јавнога и пра-  
јавничких освешта



ИМВ.Бр.  
789

# Парламентаризам по одредбама устава

Прештампано из „Архива“ за правне и друштвене науке  
свеска 4 за месец октобар 1936 год.

БЕОГРАД  
1936



II 789

# МЕСНОДАЧНОМ СП ВАСТУ - СМЕДДЕДО ОП

БЕОГРАД  
Штампарија и књиговезница „Привредник“ Жив. Д. Благојевића  
Кнез Михаилова ул. бр. 3

## ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ ПО ОДРЕДБАМА УСТАВА

У једном од последњих бројева *Архива* професор Г. Слободан Јовановић објавио је један свој приказ о расправи Миркин-Гецевића (под насловом *Parlementarisme sous la Convention nationale*, 1936) у којој Гецевић, проучавајући француску револуцију са државноправног гледишта, расправља и проблем парламентаризма и формулише овај као владу већине. Како нам се чини, расправа М. Гецевића изазвала је велико интересовање проф. Г. Јовановића него што би се то могло по њеном кратком приказу претпоставити. Овај закључак изводимо из чињенице што је Г. Јовановић у једном збијеном тексту, од свега две стране петита, направио врло важне закључке о проблему парламентаризма, што је другим речима, дао исцрпу формулу парламентарне владе. Кад се има у виду оно што је до данас речено о парламентаризму, идеје Г. Јовановића можемо примити као нове, што је већ само по себи довољно да привуче нашу пажњу. Али ми налазимо да су те идеје и врло сугестивне, и да их је могућно следити и развијати, и то са једног гледишта које је у дискусији о парламентаризму, чини нам се, било дosta занемарено.

Г. Јовановић претпоставља да постоје два основна типа парламентаризма: републикански и монархијски, али да овај други, монархијски, може имати две нијансе: или се признаје политичка одговорност министара пред парламентом, или се ова одговорност не признаје. Тиме се у ствари излази на три врсте парламентаризма. (Слободан Јовановић, III, стр. 291). Мислимо да су оба типа парламентарне владе, односно сва три по Г. Јовановићу, дата у уставима појединачних држава, и зато ћемо изложити уставне текстове и у њима потражити потребна објашњења.

I. По француском уставном закону од 25. фебруара 1875. године „Министри су солидарно одговорни пред домовима за општу политику владе и индивидуално за њихове личне акте“ (чл. 6). По Есменовим речима, политичка одговорност владе, која карактерише парламентарни режим, добила је своју јасну формулу у наведеном члану. (Esstein, р. 811). Мало даље Есмен вели: „Министри су одговорни пред домовима“, понављало се у уставној монархији да би се окарактерисао парламентарни режим (р. 818). Истог је

мишљења о значењу наведеног члана и Ориу (Hauriou, p. 138). Г. др. Јован Стефановић цитира наведени члан на једном месту, потврђујући његово предње значење (В. др. Стефановић, стр. 149). Неки новији, послератни републикански устави, садрже сличне одредбе. Тако, на пример, Устав републике Финске од 17-VII 1919 у чл. 43 вели: „Чланови министарског савета одговорни су пред народном скупштином за дела учињена у вршењу њихових функција“. Чехословачки Устав од 29-VI 1920 г., који садржи детаљне прописе о политичкој одговорности министара, вели у чл. 75: „Влада је одговорна пред скупштином (постоји и Сенат!), која јој може изгласати неповерење“. Шпански Устав од 9-XII 1930 г. утврђује: „Чланови Министарског савета одговорни су пред Народном скупштином (Кортез): солидарно за политику владе и индивидуално за њихове сопствене акте“ (чл. 91). Ови прописи, као што смо видели код Есмена, не значе ништа друго до покушај да се установа политичке одговорности министара пред парламентом заодене правном формом. То је, као што излази, уставна институција парламентарног режима. О томе нема спора и то не треба доказивати, као што нас не интересује овом приликом ни то, колико је наведеним прописима могућно у пракси остварити парламентарни режим. Оно што нас у овим одредбама интересује јесте питање, шта из њих можемо извести као битно за основну формулу парламентаризма.

Ако ове исте уставе, о којима је реч, посматрамо у целости и посебно, морамо констатовати да сви они, у смислу начела поделе власти, одвајају управну власт од законодавне, и да и једној и другој власти одређују самосталан делокруг послова, штавише, често сваку од тих власти чине искључиво надлежном за свршавање разних послова њеног делокруга. Власти о којима устави говоре и које нас интересују, јесу два уставна чиниоца, парламент и претседник републике. Као што зnamо, по свима овим уставима акти власти претседника републике морају бити премапотписани од надлежног министра да би били правоважни. С друге стране министри су политички одговорни пред парламентом, из чега узвари излази ово. Начелно, према уставу, акти претседника републике јесу акти његове власти. Формално, они ипак не важе док их не премапотпише надлежни министар, али који је политички одговоран само пред парламентом. С једне стране, dakле, условљени премапотписом министра, с друге стране стављени у зависност од парламента, акти власти претседника републике (одн. шефа управе) стварно нису његови акти, већ акти министара одговорних пред парламентом. Преко својих министара, који политички одговарају пред парламентом, претседник републике бива подређен парламенту.

У наведеном случају, важно је нагласити, министри одговарају једино пред парламентом, не и пред претседником републике. Због тога што одговарају само парламенту, а не и претседнику републике, министри претпостављају поверење парламента поверењу претседника републике. И пошто се министри, који треба да премапотпишу један акт власти претседника републике (тј. шефа управе) брину о томе, да њихови послови добију поверење домова, а не претседника републике, они ће, захваљујући своме праву премапотписивања принудити претседника републике да ради по интенцијама скупштине а не по његовом нахођењу. Тиме је, као што смо рекли, претседник републике стављен у субординацион положај према парламенту (одн. скупштини).

Наведеним одредбама републиканских устава о политичкој одговорности министара, одговарају сличне одредбе неких монархијских устава. Тако бугарски Триовски устав од 16-IV 1879 г. у чл. 153 вели: „Министри су одговорни пред Краљем и Народним собрањем и то солидарно за све опште мере које предузимају, а сваки од њих одговоран је лично за акте које извршује управљајући поверилиму министарством“. Српски Устав од 1888 године у чл. 135 садржи одредбу која гласи: „Министри су одговорни Краљу и Народној скупштини за своја службена дела“<sup>1)</sup>. Албански Устав од 1-XII 1928 године у чл. 109 вели: „Кабинет је солидарно одговоран према Краљу и парламенту у питањима која се тичу опште политике државе, а сваки министар одговоран је лично за акте његове надлежности“. Најзад и Видовдински устав имао је одредбу која гласи: „Министри су одговорни Краљу и Народној скупштини“ (чл. 91, ал. 1).

Наведене одредбе упућују нас на један важан теориски закључак. Као што се види, овде се не ради више о политичкој одговорности министара само пред парламентом (одн. само пред народном скупштином ако према горњем дому одговорност не постоји, као у Чехословачкој). Поред одговорности пред парламентом, ови устави предвиђају и политичку одговорност пред Краљем, и то хронолошки у првом реду. Истина, и по овим уставима важност аката краљевске власти условљена је премапотписом министра. Али по овим уставима министри не одговарају политички само пред пар-

<sup>1)</sup> Чл. 99 намесничког Устава од 1869 г. садржавао је додушне одредбе која гласи: Министри су одговорни Књазу и Народној скупштини за своја званична дела, дакле исту такву као и чл. 136 Устава од 1888 године. Али као што је познато, Устав од 1869 другим одредбама толико је ограничио власт скупштине да она није била у ставу, и поред наведене одредбе, да оставари политичку одговорност министара пред собом. Уосталом, питање парламентаризма по уставима пре 1888 године могло би се још специјално студирати. Овог момента ми расправљамо проблем парламентаризма са гледишта актуелног, а не са гледишта историског

ламентом, већ и пред Краљем, и због тога положај шефа управне власти у монархији разликује се од положаја шефа управне власти у републици. Пошто министри одговарају политички не само пред парламентом, него и пред Краљем, премапотписивање аката краљевске власти нема онај исти значај који и премапотписивање аката власти претседника републике. У републици формално садејство министра у издавању акта власти претседника републике има значај преузимања власти, у монархији премапотписивање нема овај значај. У монархији министри одговарају парламенту и монарху, из чега излази да су министри сарадници монархови у правом смислу речи (В. Сл. Јовановић, III). С друге стране, пошто политички одговарају парламенту и монарху, а не само парламенту, акти краљевске власти не престају то бити и стварно. Министри нису дужни да мисле само о поверењу монарха. Они морају имати поверење једног и другог уставног чиниоца да би могли остати на својим положајима. Последица овога је равноправан положај парламента и монарха.

Као што излази из ове анализе уставних прописа постоје два типа парламентарног режима: 1) републикански, по коме министри политички одговарају само пред парламентом и где шеф управне власти долази у подређен положај према законодавној власти; и 2), монархиски, по коме министри политички одговарају пред парламентом и пред монархом, где шеф управне власти остаје равноправан са парламентом.

Републикански парламентаризам не треба идентификовати са републиканском формом владавине, као ни монархиски са монархском формом. Један и други само су начелно својствени одговарајућим формама. Изузети су могућни у једном и у другом правцу, тј. могућно је да републикански парламентаризам буде усвојен у монархији, а да у републици буде усвојено нешто слично монархиском парламентаризму. Али док се онај први изузетак може претворити у правило, други изгледа, остаје бар засада изузетак у пуном смислу речи. Тако поменути Устав републике Шпаније у чл. 75 вели: „Претседник републике слободно ће именовати и разрешавати претседника владе, а на предлог овога министре. Он је дужан да их разреши у случају кад им Кортез буде изречно одбио поверење“. Као што излази из првог става ове одредбе, претседник републике може разрешити министра претседника по свом нахођењу, што значи да овај треба да ужива и поверење претседника републике. Због овога могло би се рећи да шпански Устав садржи неке карактеристике монархиског парламентаризма. Ипак, ово нам не изгледа тачно, због садржине другог става истог члана. Ако је наиме претседник републике обавезан да отпусти министре којима Кортез изгласа неповерење, он ће тиме бити принуђен да држи оне министре који уживају поверење Кортеза, без обзира на своје расположење према министрима. Рачу-

ница је овде јасна: ако претседник републике отпусти министре који уживају поверење Кортеза и доведе друге, који то поверење не уживају, Кортез ће на крају крајева, отказујући поверење свима министрима редом, како буду долазили, принудити претседника републике да узме за министра онога кога он не жели, али који ужива поверење Кортеза.

Са овога гледишта нама није јасно како је логично могућан албански монархиски парламентаризам. Тамо влада треба да ужива поверење Круне и парламента, али ако јој у парламенту буде изгласано неповерење, она је по Уставу дужна да отступи (чл. 112, 113). По истом шпанском примеру парламент би могао, одричући поверење влади која ужива поверење Круне, натерати на крају крајева Круну да узме за министре људе који уживају поверење парламента, али не и њено поверење. Јер ако је шеф управне власти дужан да увек отпусти министре који не добију поверење парламента, онда његово поверење не долази у обзир; а то није ништа друго него чист републикански парламентаризам.

Питање је, зашто монархиски парламентаризам не усваја начело политичке одговорности министара само пред домовима? На то питање донекле је дат одговор: одговорност министара само пред парламентом резултира у потчињавање шефа управе парламенту. Ово потчињавање шефа управе парламенту није ништа друго него његово фактичко елиминисање из управе. Али док се то елиминисање из управе у републици задржава само на томе, пошто у републици шеф управе има само управне атрибуте, у монархији оно би имало још једну важнију последицу ако би се усвојио републикански парламентаризам. Применом овога система у монархији монарх не губи само управну власт, већ неизбежно стварно губи законодавне атрибуције. Ако је усвојен принцип да министри морају уживати поверење парламента, без обзира на Круну, парламент ће бити у стању да натера Круну да санкционише један закон који јој се не свиђа и који би евентуално одбацила. Парламент ће то учинити на тај начин, што ће одрећи поверење свима министрима који не буду у стању прибавити санкцију једном закону примљеном у парламенту, чиме ће најзад, одбацујући једног по једног министра, и онемогућавајући тиме управу, на крају крајева принудити Круну да закон потврди. А тиме би монархово право потврђивања закона било сведено на формалност, као што је то данас у Енглеској. Из тога разлога, и свакако пре због законодавних атрибуција Круне, него због управних, монархиски парламентаризам задржава принцип једновремене политичке одговорности министара и пред Круном и пред парламентом, пошто је на овај начин једино могућно одржати начелу паритета у законодавству између Круне и парламента.

Са правног гледишта не би се могло говорити који је од два наведена система прави, републикански или монархиски. Са правног гледишта прави је и један и други, пошто и једни и други претстављају посебне установе са својим специјалним својствима. Уосталом, нама не изгледа довољно прецизан тај израз „са правног гледишта“. Ако узмемо прецизније, рецимо са гледишта начела поделе власти, монархиски парламентаризам пре одговора овом начелу него републикански, уколико долазе у обзир управне атрибуције. У републиканском систему претседник републике има власт формално, али нема стварно; у монархиском, монарх има власт и формално и стварно. По начелу поделе власти управу треба да врши независна управна власт. У монархиском парламентаризму управа додуше зависи од парламента, али зависи и од Круне, и може се рећи, колико је под утицајем парламента, толико је још и више под утицајем Круне.

Али ако је са наведеног гледишта могућно говорити о томе, да је монархиски парламентаризам прави као и републикански, са једног гледишта он ипак није прави парламентаризам. То је са гледишта логичног. Логична анализа монархиског парламентаризма своди се на ово. Министри су политички одговорни пред Круном и парламентом, што значи да треба да уживају једновремено поверење оба уставна чиниоца. У случају да изгубе поверење парламента, они треба да изгубе поверење Круне, да би се њихова политичка одговорност учинила ефикасном. Међутим, ако услед губљења поверења парламента изгубе поверење Круне, монархиски парламентаризам извргава се у републикански, пошто се поверење Круне поводи за поверењем парламента. С друге стране, ако услед поверења Круне добију поверење парламента, овај исти парламентаризам преображава се у обичну уставну монархију, т. зв. дуалистичку владу. То бива онда кад Круна наметне парламенту једну владу из мањине, односно кад отпусти владу већине у парламенту. Монархиски парламентаризам полази од тога да је у парламентарном режиму могућна равноправност између Круне и парламента, мада ова равноправност логично није могућна ако се жели парламентарни режим. Због тога, логична последица монархиског парламентаризма јесте извргавање владе час у републикански парламентаризам, час у конституционални тип. Кад Круна отпушта министре који не уживају поверење парламента, њена равноправност према парламенту престаје постојати, а кад намешта парламенту министре који не уживају његово поверење, Круна заводи антипарламентарну владу. Зато, кад се једни систем управе у примени преображава у други систем, његова основна замисао мора се охарактерисати као логично немогућа.

И. Из предњих излагања види се, да смо појитичку одговорност министара претпоставили као полазну тачку у

резоновању о парламентаризму, и да смо типове парламентарне владе формулисали како са гледишта министарске одговорности тако и са гледишта о положају шефа управне власти према парламенту. То што смо напред изводили није ништа друго до анализа уставних одредаба, и ако се њих држимо, ми не видимо могућност да се парламентарни режим друкче схвати него као режим у коме министри политички одговарају. Још давно Г. Сл. Јовановић рекао је на једном mestu: „Ако ујоредимо парламентарну владу с не-парламентарном, онда видимо да је основна разлика између њих у томе, што у парламентарној влади министри одговарају, а у непарламентарној влади не одговарају пред парламентом“ (Сл. Јовановић, I стр. 408). Другим речима, суштина парламентаризма била би у политичкој одговорности министара.

Међутим, постоји мишљење да је парламентарни режим могућно дефинисати као владу парламентарне већине. То мишљење чули смо већ на почетку. Неки ранији писци схватили су парламентарни режим као установу формирану из више неопходних елемената. Тако је, на пример, Есмен узимао да је суштина парламентарне владе условљена овим моментима: 1) министри морају бити узети из већине у парламенту; 2) кабинет треба да буде хомоген, т.ј. код министара треба да постоји јединство погледа на послове владе; и 3) министри су политички солидарно одговорни пред домовима за политику владе и индивидуално за личне акте (Esmein, p. 125—155; ово такође наводи и Г. Тасић). Поставља се питање шта је у овим тврђењима битно? Из устава које смо цитирали види се, да установа политичке одговорности министара пружа један специјалан тип владе, који се назива парламентарном владом. Шта би онда било простије него парламентаризам дефинисати као политичку одговорност министара? Тако излази из устава. Да ли ће министри бити из парламентарне већине, то је за правну формулу установе парламентарног режима индиферентно.

Међутим, има писаца који ће, можда, потврдити, да су наши закључци тачни са гледишта наведених устава, али да не морају бити исправни са гледишта свих устава, рецимо енглеског. Тамо је министарска одговорност пред парламентом готово ишчезла и биће енглеског парламентаризма разликује се од бића француског парламентаризма, а енглески парламентаризам можемо узети као прави, док француски то није (у том смислу нпр. Redslob, в. ниже). У Енглеској парламентаризам је сведен на владу већине, односно владу вођа парламентарне већине, која се и не усуђује да изгласа неповерење својим министрима, него напротив гласа покорно чим је „бић“ потера.

Пре свега логично, влада већине долази после министарске одговорности пред парламентом. Да би се остварила

влада већине нужно је да та већина издејствује политичку одговорност министара пред собом. Влада већине није могла постати пре него што је већина учинила политички немогућим и пре него што је уклонила са власти оне министре који јој не припадају. Већина то постизава установом политичке одговорности министара пред њом, и онда уклања редом све министре који јој не припадају, а замеће за министре људе из њене средине. Тако је влада већине последица министарске одговорности, а ова је полазна тачка. Осим тога парламентарни режим постоји и онда кад министри нису узети из парламентарне већине, али политички одговарају пред парламентом, као што је случај са министрима стручњацима. То је логично.

С друге стране влада већине може значити две ствари: 1) Под владом већине разуме се контрола скupштинске већине над радом министара, контрола која се састоји у сталном надзору над њиховим радом, у праву парламента да утиче на правац владине политике и у његовом праву да уклони министра са којим је незадовољан. 2) Под владом већине разуме се влада партиских вођа оне странке која има већину у парламенту. Ако ови вођи, захваљујући страчкој дисциплини држе парламент у покорности према себи, онда се заиста може десити то, да политичка одговорност министара пред парламентом ишчезне, али онда нема ни владе већине, него постоји влада једне групе људи који са већином имају само то заједничко, што су из ње произишли.

У првом случају, дакле, ако се влада већине састоји у праву ове да контролише министре и да уклања оне који би изгубили њено поверење, онет излазимо на министарску одговорност као претпоставку за владу већине. А како по другом случају владе већине нема ако нема политичке одговорности министара, значи да је министарска одговорност нужан елеменат за владу већине, а тим самим и за парламентарни режим. Тиме се поново утврђује да је суштина парламентаризма политичка одговорност министара, а влада већине њена последица.

Али влада већине није неизбежна последица сваког парламентаризма. Она је то свакако у републици и у оним монархијама у којима је пролор републикански парламентаризам, као што је Енглеска. То је због тога што су министри одговорни (уколико су уопште одговорни, као у Енглеској), само пред парламентом, а не и пред другим уставним чиниоцем, шефом управне власти. У монархском парламентаризму пре свега тешко је говорити о влади већине већ и због тога што министри уживају обострано поверење, и Круне и парламента, и што је у таквом случају увек нужна извесна равнотежа ова два чиниоца, која се постизава узајамним попуштањем. При таквом стању ствари парламент није преко своје већине потпун господар управе, већ се ова врши та-

које и у смислу интенција Круне. С друге стране, овлашћена да има за министре људе који уживају њено поверење. Круна може доћи у ситуацију да узме владу из мањине у парламенту, чак и радну владу, као што се догађало код нас за владе Видовданског устава (В. Тасић, I, књ. 310, стр. 275), и да свој поступак правда начелом монархиског парламентаризма, да министри политички не оговарају само пред парламентом него и пред њом и да, кад може одбацити министре који не уживају поверење парламента, може одбацити и оне који не уживају њено поверење. Али тај сукоб између Круне и већине, као што смо видели, није ништа неизбежно у монархијском парламентаризму, који је логично немогућ.

Поред овог гледишта које суштину парламентаризма жели да сведе на проблем већине, постоји мишљење да је суштина парламентаризма у равнотежи управне и законодавне власти. То мишљење, које заступа професор Редслоб, налази, да се парламентарни режим оснива на равнотежи (*Gleichgewicht*) управне власти и парламента, равнотежи која се огледа у обостраном утицају ова два фактора једног на други: у могућности парламента да узме министре на одговор и да им откаже своје поверење и у могућности владе да парламент распусти (*Redslob*, S. 1—5). Према томе, да ли влада има могућности да распусти парламент (одн. скупштину) који јој изгласа неповерење, као у Енглеској, или те могућности нема, као у Француској. Редслоб дели парламентаризам на прави и неправи (ор. cit. S. 1, 69, 106, 120 и тд.). Већ је у своје време професор Г. др. Ђорђе Тасић устао против ове дефиниције и класификације парламентаризма, налазећи да „овај начин резоновања није дозвољен у науци, јер се тако конструише један појам о парламентаризму према облику у коме се он појављује само у једној конкретној земљи, у Енглеској, па се примењује онда на све друге земље. У пракси се пак добија то, да се препоручује један конкретан облик парламентаризма, онакав, какав је у Енглеској. Но тиме се стаје на једно друго гледиште, наиме на гледиште вредности типова парламентарног режима (Тасић, III стр. 426 и II стр. 272—275). Уствари, ако смо добро схватили Г. проф. Тасића, он жели да каже то, да је Редслобова мисао правно политичке нарави, што другим речима значи, да Редслоб не даје једну јуристичку анализу установе парламентаризма, већ говори о томе који би се парламентаризам имао прихватити као бољи, што треба да се изведе из Редслобовог закључка о правом и неправом парламентаризму. Ми смо већ рекли напред, да ли се са правног гледишта један парламентаризам може схватити као прави или не може. Ми сматрамо да је у појму „прави парламентаризам“ дат један политички критеријум, који код јуристичке анализе не долази у обзир.

Што се тиче упоређења између енглеског и француског парламентаризма, ту би смо имали рећи ово. Уколико у Енглеској и данас постоји политичка одговорност министара искључиво пред парламентом, и енглески парламентаризам своди се у битности на оно исто што је и француски, тј. и енглески парламентаризам је републикански као и француски, пошто ни у Енглеској не постоји политичка одговорност министара пред Круном, као ни у Француској пред претседником републике. Ово се доказује не само чињеницом да у Енглеској постоји влада већине, него и фактом да је право Круне да потврђује законе сведено на форму и да га стварно нема, као што ни формално ни стварно ово право нема претседник републике у Француској. А да је право потврђивања закона у Енглеској само форма, доказује се чињеницом да Круна не врши право одбацивања закона које извире из права потврђивања. О томе Jennings вели: *The King's part in legislation is now formal only. No monarch since Queen Anne has exercised the power of refusing to assent to a Bill; and it is a recognised convention that the assent must be given*\* (Краљево учешће у законодавству сада је само формално. Ниједан монарх, од Краљице Ане, није употребио право да одбије потврду закону, па је признато правило — обично правило уставног права тзв. конвенција да потврда мора бити дата. Jennings, p. 113). Тако излази да је појам парламентарног режима зависан од положаја шефа државе, и да од овог положаја зависи да ли ће један конкретни парламентаризам бити схваћен као републикански или као монархиски. Другим речима, са правног гледишта нема правог и неправог парламентаризма, што управо показује ово упоређење између енглеског и француског парламентаризма, који са нашег гледишта претстављају један исти тип републиканског парламентаризма.

Разлика између енглеског и француског парламентаризма своди се на нешто друго, а не на правну разлику типова. Као што смо поменули, има писаца који тврде да је владина одговорност пред Доњим домом у Енглеској сведена на минимум и да је тако рећи ишчезла, због чега би се могло узети да је престала да постоји битна одлика парламентаризма. Контрола парламента над владом, вели се, која има и законодавну власт у рукама, сведена је на дискусију без санкције, пошто је лична одговорност министара ишчезла, а колективна постала празна реч, јер владина већина не сме да ризикује своја места у парламенту, и да, обарајући владу, препусти власт опозицији. (В. код Кулишера, p. 513—514). Слично гледиште заступа Сирие, који вели да енглеска концепција парламентаризма претпоставља одржавање ауторитета кабинета пракси једне парламентарне контроле испуњење свађама (Siries, p. 159, § 4 p. 155 *Le jeu de la responsabilité ministérielle*).

Ако би се ови закључци узели као апсолутни (V. Jennings p. 176 сматра да су министри одговорни пред Доњим домом), онда би изшло да се енглески систем извргао у нешто сасвим друго. Преузимањем све власти од стране владе, база парламентарног режима — подела власти — стварно била би напуштена, тако да енглески систем не би више био парламентарни, већ нека врста олигархије вођа највеће партије у парламенту, под једином контролом бирача и јавног мњења, контролом заиста замашном, али баш због тога и мање ефикасном. Што се тиче могућности да Доњи дом због сукоба са владом буде распуштен, која могућност не постоји у Француској, тај факат не изазива промену у битности система, пошто распуштање долази у обзир као једна изузетна мера која не мења правило. Због тога енглески парламентаризам је једно од две ствари: или је републикански, или није парламентарни режим; треће није могућно.

У вези са реченим треба објаснити питање равнотеже између управне и законодавне власти, равнотеже која по Редслобу претставља суштину парламентарног режима. Али нама не изгледа остварљива потпуна равнотежа, која се састоји у томе да се сукоб између владе и парламента решава не само обарањем владе, него и распуштањем парламента. Уопште теза равнотеже је сумњива. Ако се могућност распуштања скупштине, према могућности изјаве неповерења министрима узме као математички однос изражен размером 1:1, онда парламентарног режима не може бити. Ево зашто. Ако сваки парламент, који изгласа неповерење влади, треба да буде распуштен, онда политичке одговорности министара пред парламентом у ствари нема. Онда се може дододати то, да влада падне на изборима, који случај са Енглеском наводи Г. Слободан Јовановић (I, стр. 392), али онда се не догађа да влада пада у парламенту. Ако оставимо енглески случај, који је веома особен, можемо рећи, да је логично парламентарни режим могућ ако однос између неповерења влади и распуштања скупштине буде математички изражен као 2:1, 3:1 и тд., тј. ако парламент може оборити владу, а да при том не буде распуштен. Под овим условима једино је могућа политичка одговорност министара, ако свака изјава неповерења, која би требало да има за последицу обарање владе, има за последицу распуштање парламента, овај би се убрзо морао одрећи тог задовољства да обара владу, а тиме би и парламентарном режиму био крај. Штавише, строго логично узевши, свако распуштање скупштине од стране владе која је остала у мањини, претставља повреду принципа парламентарног режима, пошто правило овога гласи, да влада која је остала у мањини треба да буде уклоњена са управе а не да скупштина буде распуштена. Отуда је крајња логична последица парламентаризма потпуно потчињавање владе парламенту и немогућност владе да овај распусти. Та логична

последица остварена је у француском систему и по томе француски парламентаризам јесте логично најдоследнији. Да ли је такав парламентаризам и политички добар то остављамо на страну, јер то питање спада у област правне политике и политике у опште, а у ту област овом приликом не желимо да улазимо.

Колико је теза равнотеже нешто немогуће види се по томе, што у пракси шеф управне власти не би био овлашћен да распусти две скупштине једну за другом. На једном mestu Г. Тасић рекао је: „...тешко би се могло узети да би Краљ могао опет, непосредно после избора, да распусти скупштину, не чекајући да се појави спор на новом питању или нове тешкоће у раду“ (I књ. 309 стр. 274). Или, како је рекао Г. Сл. Јовановић, „право апела на народ садржи у себи и дужност покорити се народној вољи, када ова буде изражена“ (II, стр. 157). Ово свакако из разлога што се распуштање скупштине данас сматра као „апел на народ“, а не као резултат сукоба између народа и Краља, како се то схватало у конституционалној монархији пруског типа, односно у самој Пруској, када је Краљ могао, на основу таквог схватања, распуштати скупштину неколико пута узетопце, што се догађало у Пруској између 1862 и 1866 (B. Schmitt, S. 353).

Најзад, наше тврђење, да равнотежа између законодавне власти и управне није никако однос који је изражен размером 1:1 и да према томе о равнотежи не можемо говорити, документује се и једним позитивним уставним правилом. То правило садржи испански Устав од 1931. г. у члану 81 и оно гласи: „Претседник републике може распустити Кортез највише два пута за време трајања свога мандата...“. Кад се узме да мандат претседника република траје шест година (чл. 71), а легислативна периода Кортеза четири (чл. 53), излази да је право шефа управе да распусти скупштину сведено на минимум. Овоме треба додати и то, да по истом члану Устава друго распуштање Кортеза мора бити цењено од новог Кортеза са гледишта потребе распуштања претходног, и да неповољно гласање о овоме повлачи опозивање самог претседника републике, што ће овога нагочити на велику опрезност у употреби права да за време свог шестогодишњег мандата по други пут распусти Кортез. На овај начин тобожња „равнотежа“ између законодавне и управне власти поремећена је у корист ове прве, а резултат тога је политичка одговорност министара пред парламентом, и разуме се, парламентарни режим. Тако излазимо на закључак да теза равнотеже нема своју логику, и да се, ако се жели остати при парламентарном режиму, мора остати и при закључку да је за овај потребна одговорност министара пред парламентом. На сваки начин ако управа буде остављена на милост и немилост парламента, односно ако не буде у могућности да овај распусти,

као што је случај у Француској, где претседник републике од 1877. годане не користи своје право да с пристанком Сената распусти Скупштину, влада ће потпасти под јаку зависност парламента. Међутим, да ли је боље ово, или оно у Енглеској, то је питање које се не решава с правног, већ са политичког гледишта.

III. Остаје још да расправимо питање парламентаризма у нашој држави, а у вези са оним што смо до сада навели. У том питању ваља разликовати две фазе, прву по Видовданском уставу и другу по Уставу од 1931. године.

О парламентаризму по Видовданском уставу писали су наши правни и политички писци. Од правних писаца, које сада једино узимамо у обзир, то питање обрадили су најпотпуније, колико нам је познато, Г. Г. Слободан Јовановић и Ђорђе Тасић. Г. Ђорђе Тасић нарочито се бавио проблемом парламентаризма и објавио дуже расправе о овом проблему у „Летопису Матице српске“ и „Архиву“. Поред Г. Сл. Јовановића, који је основне појмове парламентаризма изложио у познатом делу „О држави“, Г. Тасић је дао специјалне студије разних типова парламентаризма, а такође и детаљну студију парламентаризма у нашој држави, тако да можемо одмах утврдити да су излагања ових писаца о парламентаризму у опште, а посебно о Видовданском уставу, готово потпуна и да је проблем свестрано исцрпен.

Као што је познато, Видовдански устав, за разлику од ранијих српских устава по чијем је узору рађен (углавном Устава од 1888. године), садржавао је у чл. I одредбу да је држава Срба, Хрвата и Словенаца парламентарна монархија. Разуме се, ситуација створена овом одредбом могла би бити јасна да се је било начисто с тим, шта се има разумети под изразом „парламентарна монархија“. Овом изразу није одговарао један одређен тип парламентарне владе, већ се према научном или политичком схватању имало утврдити о каквом се парламентаризму може говорити по Видовданском уставу. То је изазвало спорове и дискусију, која је најзад дала своје резултате.

Ако смо добро схватили Г. Сл. Јовановића, његово је мишљење да парламентаризам по Видовданском уставу, како било да схватимо овај израз у чл. I, не зависи толико од тога израза колико од обима буџетске власти народне скупштине. У Енглеској, о одобравању и продужавању буџета решава искључиво парламент, чиме је овоме дата могућност да, одбацујући буџет и доводећи владу у ванбуџетско стање, натера ову на отступање и тиме утврди њену политичку одговорност пред парламентом, која је одговорност услов за парламентарни режим. По Видовданском уставу, међутим, „у случају распуштања скупштине буџет се могао продужити и без скупштинског одобрења; захваљујући томе пропису, Краљ је могао довести једну владу из мањине да прави

изборе", или, ако се ово мишљење посматра са гледишта парламентаризма, Краљ је могао политичку одговорност министара пред Скупштином осујетити распуштањем Скупштине, и новим изборима које би влада мањине правила. Из овога даље излази да видовдански парламентаризам не би могао бити идентификован са енглеским, који се истиче као тип за углед, пошто сам Устав, иако усваја парламентаризам у свом I члану, усваја га са извесним ограничењима (В. Сл. Јовановић, II стр. 57—59).

Професор Г. Крек дао је једно интересантно тумачење чл. I В. устава, које немо због његове важности у целости пренети из расправе Г. Тасића, како га је Г. Тасић унео:

Чл. I. ал. I, вел. Г. Крек, обележава Југославију као „уставну, парламентарну, наследну монархију“ и не каже овим научним појмом запело више, или можда ништа више, него поједине одредбе самог Устава. Кад се узме на ум, да ова дефиниција садржи појмове који у науци нису никако схваћени на један начин, и да она на основу владајућег извора чак у Уставу делимично не налази потврде, то би ову реч ваљало, кад фале појмови резервисати за науку. Одлукујуће су скакако у првом реду одредбе Устава по којима је законодавство уступљено подједнакој сарадњи Народне скупштине и Краљу, ш. по којима се Краљу признава право санкције и пак је апсолутно вешто, и по којима је иницијатива нарочито у погледу промене Устава дата обавдома. (Код Тасића, II стр. 4. Овај цитат је из расправе Г. Крека *Grundzüge des Verfassungsrecht des Koenigreichs Serben, Kroaten und Slovenen*, Berlin, 1926 Sonderdruck aus Zeitschr. für osteuropäisches Recht, Jahrg. 1925, 1926).

Како што видимо, проф. Крек у првој и другој реченици изражава ону исту мисао коју смо нашли код Г. Сл. Јовановића. У последњој реченици Г. Крек износи гледиште да видовдански парламентаризам стоји у вези са законодавним атрибуцијама Круне. Да поводом овог гледишта кратко кажемо, упућујући на оно што смо о томе напред рекли, парламентаризам по Видовданском уставу је монархиски, а не републикански, а то значи да потреба одржавања равноправности Круне и парламента у законодавству јесте разлог да се не дозволи републикански парламентаризам, који се састоји у одговорности владе искључиво пред парламентом, а оваква одговорност претвара краљево право санкције у обичну формалност. Ову мисао, формулисану на нешто другачи начин, изразио је раније Г. Тасић речима: „одбацивши тезу да је за нас обавезан западни европски (енглески или француски) парламентаризам... ми немо признашти активну улогу и шефу извршне власти“ (II стр. 433).

Ми бисмо наведена мишљења употребили утолико, што ћемо додати, да члан I В. устава треба тумачити у вези са чл. 91, ал. I истог Устава. Као што смо видели тај члан у I ал. говори и о политичкој одговорности министара, велени да они одговарају Краљу и Народној скупштини. Тиме је, мислим, биће парламентарног режима по В. уставу јасно определено. Члан I не треба схватити у вези са научном

формулом о парламентаризму, него у вези са уставном одредбом о томе пред ким министри политички одговарају. Видовдански устав завео је, нема сумње, један монархиски парламентаризам, са свима логичним недостатцима овога, па није чудо што се у таквом систему догађало да Круна поверила мандат за састав владе и мањини, и да покушава радићи са владом из мањине, принуђавајући парламентарну већину да прими наметнуту владу.

Најзад, поставићемо питање дали је наша држава парламентарна по Септембарском уставу? Наши правни писци дају на ово питање различите одговоре, што потврђује да је питање спорно. Како излази из последњег већ поменутог мишљења Г. Сл. Јовановића, код нас би постојала једна врста парламентаризма, али не онај монархијски о коме смо говорили, а свакако још мање републикански. То би био парламентаризам који „не признаје одговорност министра пред парламентом, али се служи министрима као посредничима између Круне и парламента. Такав је парламентаризам потребан где год поред Круне постоји и парламенат.“ (Сл. Јовановић III стр. 291). Како из наведеног мишљења Г. Јовановића излази, постоји код нас једна специјална врста монархиског парламентаризма у коме нема одговорности министра пред парламентом. Са овим гледиштем мислим да би се имали сложити и они писци, који су пре Г. Јовановића заступали тезу да је наша држава по Септембарском уставу парламентарна монархија, као што су Г. Г. проф. др. Јован Стефановић и проф. др. Лаза Костић. (В. Стефановић стр. 200; Костић стр. 3—5, II стр. 380). Г. Костић се можда не би сложио у толико што он политичку одговорност министара узима као последицу парламентарног режима, чије постојање треба претходно утврдити да би се утврдило да постоји политичка одговорност министара, ма да би, мислим, требало узети обратно, па прво утврдити да ли постоји политичка одговорност министара, и из тога извести да ли постоји парламентарни режим или не постоји. (В. Костић, I стр. 204)

Али кад из праксе знамо да политичка одговорност министара пред парламентом не постоји, онда се поставља питање да ли можемо тврдити да код нас постоји парламентарни режим иако нема политичке одговорности министара пред парламентом? С обзиром на оно што смо рекли о политичкој одговорности министара и пред парламентом, као о неопходном услову за постојање парламентарног режима, да ли би смо могли примити да постоји ма какав парламентаризам по Септембарском уставу?

У овом Уставу, пре свега, не налазе се више две одредбе које су постојале у Видовданском уставу. Тако нема одредбе у члану I да је наша држава парламентарна. Затим, изостављена је она, по нашем мишљењу битна одредба, која

уводи монархиски парламентаризам, а која се налази у 1. ал. чл. 91 В. устава. Ради боље прегледности ми немо цитирати члан 91 В. устава у целости, као и одговарајући члан С. устава:

Чл. 91 В. устава гласи: Министри су одговорни Краљу и Народној скупштини. — Краљ и Народна скупштина могу оптужити министре за повреду Устава и земаљских закона учињену у службеној дужности. За штете које министри учине незаконитим вршењем службе, одговора држава.

Чл. 78 С. устава, који регулише исту материју — одговорност министара уопште — гласи: Краљ и народна скупштина могу оптужити министре за повреду Устава и земаљских закона учињену у службеној дужности. За штете које министар учини грађанима незаконитим вршењем службе одговора држава, а министар држави.

Одмах пада у очи да С. устав, који реципира у главном одредбу В. устава, изоставља прву алинеју овога. Међутим, израз „министри су одговорни Краљу и Народној скупштини“ не може значити друго него да су политички одговорни, а како што знамо санкција ове одговорности јесте уклањање министра са положаја. Укратко, то је формула која правно регулише парламентарни режим, како је то схвачено од француских писаца које смо напред навели. Јер кад се каже да министри „одговарају Краљу и Скупштини“ не може се тврдити да они одговарају овим уставним чиниоцима друкче до политички. Кривично и грађански, министри одговарају пред судом, а само политички пред Краљем и парламентом. Због тога није правилно тумачити чл. 91 В. устава и рећи „министри одговарају Краљу и Народној скупштини за повреду Устава и државних закона учињену у службеној дужности“ (тако др. Горазд Кушеј, I стр. 97), већ да министри одговарају Краљу и Скупштини политички, а да Краљ и Народна скупштина могу оптужити министре за кривична дела учињена у службеној дужности, што је нешто сасвим друго. Тако је В. устав предвидео уствари три врсте одговорности министара: политичку, кривичну и грађанску, док је С. устав ону прву одговорност одбацио.

Шта из овога излази? У првом реду да министри по С. уставу нису политички одговорни пред народним претставништвом. Што се тиче Круне, министри су пред њом одговорни, пошто се не да замислiti да политичке одговорности министара у опште нема. Међутим, ако узмемо политичку одговорност министара не само пред Круном, него и пред парламентом као битан услов, и, можемо рећи, основу парламентарног режима, да ли из тога треба закључити да Септембарским уставом није уведен парламентарни режим, као што су то закључили, на пример Г. проф. Јурковић и Г. др. Кушеј (Јурковић, стр. 294; Кушеј I, стр. 99—103 и II стр. 339) мада не са наведеног гледишта?

Пре свега ваља утврдити да парламентарни режим у једној држави може постати на два начина: I) на основу из-

речних одредаба устава које у начелу или у појединостима изграђују установу парламентарне владе, као што је случај са Видовданским уставом и као што је случај са чехословачким, шпанским, албанским и тд. Уставом; 2) уставном праксом највиших органа власти, парламента и Круне, без обзира на то, што не постоје изречне одредбе о парламентаризму али под условом да је овај омогућен осталим одредбама устава. Строго узејши, први парламентаризам, дакле парламентаризам као позитивноправна установа по С. уставу, не постоји. Такав парламентаризам постојао је по В. уставу.

Што се тиче другог парламентаризма, онога који настаје праксом, он по С. уставу може постати, како је то тачно закључио Г. Кушеј (I стр. 111). Али поставља се питање да ли већ сада, овог тренука, постоји код нас какав парламентаризам, ма било само у пракси? Из гледишта Г. Сл. Јовановића, ако смо ово добро схватили, излази, да код нас ипак постоји један монархиски парламентаризам. Што се тиче нашег мишљења, ми смо напред стално заступали тезу, да је за појам парламентаризма нужна политичка одговорност министара пред парламентом, па је најзад потребно да се изјаснимо о постављеном питању. Ми остајемо при том, да је за појам парламентаризма нужна политичка одговорност министара пред парламентом, али смо ипак слободни да закључимо, да је гледиште Г. Сл. Јовановића о томе, да код нас постоји једна врста монархиског парламентаризма, она трећа врста (в. напред) исправио, ма да по наведеним закључчима политичке одговорности министара пред парламентом нема. Ево како образлажемо своје гледиште и како отклањамо тобожњу контрадикцију у својим закључчима, која се на први поглед појављује.

Политичка одговорност министара пред парламентом је једна врло релативна појава. Може се претпоставити случај да једна влада не падне услед тога што јој је изрично изјављено неповерење у парламенту, него услед тога што се унапред зна да она с парламентом неће моћи да ради или што је њен однос према парламенту постао сувише напет, тако да ће она, без обзира на постојање политичке одговорности, бити принуђена да се сама уклони, или ако то неће, биће уклоне од Круне. Ова теориска претпоставка је сасвим могућна у пракси, и управо ту се она потврђује Влада, односно министри, који желе да остваре какав законодавни програм, мораће наћи већину у парламенту која ће бити расположена да им тај програм одобри. Министри који не буду могли да осигурају сарадњу парламента, а тиме и како-тако његово поверење, биће најзад оборени од саме Круне, али не зато што не уживају њено поверење, него зато што не уживају никакво поверење парламента, што се доказује чињеницом да овај неће са њима да ради. Тиме излазимо на закључак, да и у нашем случају, ако у

пракси није остварена *непосредна одговорност* владе пред парламентом, не значи да не постоји њена *посредна одговорност* пред овим. Да ли постоји непосредна или посредна одговорност министара пред парламентом за моменат није важно. Важно је да постоји *одговорност пред парламентом*, а то значи да је сачувана суштина парламентарног режима. Сада тек можемо додати да такав парламентаризам, у коме је политичка одговорност министара пред парламентом прештена арбитрарно оцени Круне, није исто што и онај монархиски парламентаризам у коме министри могу пасти и у парламенту. Али зато овај парламентаризам спада у најчуту врсту монархиског парламентаризма, по подели Г. Јовановића у трећу врсту. И док онај монархиски парламентаризам, по коме министри могу пасти и у самом парламенту, у извесном смислу корача на две ноге, овај последња корача на једну ногу, што несумњиво претставља његов недостатак.

Међутим, да парламентарни режим ипак постоји и да се наш тип владе не може изједначити са конституционалном (дуалистичком) монархијом пруског типа, доказ је нарочито буџетско право Народног претставништва, а уз ово и друге његове власти, које држимо сасвим умесно истиче Г. проф. Костић за доказ своје тезе да је наша држава парламентарна (I стр. 3—5, 250—251). Ако парламент нема искључиво право решавања о буџету, већ овај може бити у случају распуштања скупштине продужен указом, ипак парламент има право одбацивања буџета (В. др. Кушеј заступа исто гледиште, II стр. 360) које одбацивање, ако једанпут може изазвати распуштање скупштине, други пут може проузроковати пад владе, док овај ситуација није била истоветна у Пруској. Као што је познато, тамо је преовладало мишљење о једној трећој солуцији у случају да парламент на време не одобри буџет. Наиме, узимало се да нити влада мора пасти, нити се мора распустити Скупштина, већ да влада може извршити законски део буџета без обзира на одобрење парламента, а што се тиче факултативног дела, да и њега може реализирати под условом да у овом погледу добије накнадно одобрење парламента (в. о. овоме, Лабанд § 131, стр. 310, где говори о Немачкој царевини у којој је важно пруски систем доношења буџета; такође Сл. Јовановић, I стр. 220—211). Такве могућности, као у Пруској, по Септембарском уставу нема, пошто важи правило да се буџет може извршити једино ако има одобрење парламента, или ако се услед распуштања Скупштине продужи указом.

Већ сам овај факт, да је у случају одбацивања буџета у парламенту, једини излаз за владу распуштање скупштине, игра одлучујућу улогу у државу и Скупштине и владе, једне према другој и упућује на компромис. Влада којој

није стало до распуштања Скупштине, мора се трудити да добије њену сагласност за буџет а тиме и извесно њено поверење.

Ова могућност парламента да одбaci буџет, при свима неповољним изгледима по Скупштину у том случају, претставља у рукама једног јаког парламента срећство да на крају крајева оствари политичку одговорност министара и пред собом. Ово с тога, што би Скупштина, распуштена због одбацивања једног буџета, већ у другом следећем случају могла поново одбацити буџет, циљајући на избор владе која ће уживати њено поверење. А из овога се јасно види, колико је ситуација по Септембарском уставу различита од ове по пруском Уставу.

Али и друге атрибуције парламента, које је навео Г. Костић, претстављају јако срећство за остварење политичке одговорности владе пред парламентом (одн. само пред Скупштином?), као што је право анкете и истраге, питања и интерpellације, оптужбе министара и др., тако да се *vice versa* може у смислу констатације Г. Костића узети, да сви ови наведени случајеви садрже извесне позитивноправне контуре парламентарног режима, јер сви они, ако не омогућују тренутно непосредну политичку одговорност владе пред парламентом, оно стварају једну посредну политичку одговорност пред њим, посредну утолико, што обзиром на ове власти, које има Народно претставништво, и на читаву уставну структуру, министри морају имати извесно поверење Народног претставништва да би могли са њим сарађивати, које ако немају, морају да пред Круном повуку консеквенце<sup>4)</sup>.

Према свему што смо досада рекли можемо направити овај закључак. Наше предње гледиште, да Септембарски устав није увео парламентарни режим треба разумети тако, да овај Устав није изречно установио монархиски парламентаризам, као што је то било учињено Видовданским уставом. Посредно, Септембарски устав створио је услове за парламентарни режим, али не само да се овај доцније развије у

<sup>4)</sup> Г. Кушеј, I стр. 100—101 сматра да навођење чл. 58, 67, 78 и 102 С. устава претставља једну формалноправну аргументацију, која не доказује да је наша држава парламентарна, пошто је одговарајуће одредбе садржавао и пруски Устав од 1850 г. у члановима 60, 81, 82, 62 и 99 па је ипак Пруска важила за прототип непарламентарне-дуалистичке монархије. Што се тиче чл. 102 који говори о буџетском праву Народног претставништва, ми смо напред видели да тај члан не можемо тумачити као одговарајући пропис пруског Устава, пошто се у Пруској могло владати у присуству скупштине без одобрених буџета, а кол. нас то не би могло бити. Друге одредбе, идентичне у нашем и пруском Уставу, не потврђују да је наша држава само уставна монархија, него пре потврђују то да формула уставне монархије није сасвим исправна и да у монархији са парламентом нужно мора постојати какав-такав парламентаризам, дат у извесној посредној одговорности министара пред парламентом, одговорности чији интензитет зависи од појединих одредаба Устава које омогућују парламенту да постави владу у јакву било зависност према себи.

пунијем обиму, него је изазвао актуелно постојање једне врсте монархиског парламентаризма, у коме политичка одговорност министара *непосредно* пред парламентом не постоји, али постоји *посредно* и таква одговорност. Септембарски устав, можемо рећи, створио је почетни тип монархиског парламентаризма, а једновремено омогућио да се у пракси развије парламентаризам следећег потпунијег облика.

На завршетку овог излагања нека нам је дозвољено да поменемо и ово. Наше интересовање у првом реду било је управљење на анализу одредба појединих устава о политичкој одговорности министара. Из те анализе ми смо извели појам парламентаризма и утврдили да постоје два типа овога, монархиски и републикански, а да се у монархији, поред правог монархиског парламентаризма, може наћи и извесна његова непотпуна форма. Тиме смо углавном изишли на исто гледиште које заступа Г. Слободан Јовановић. При свем том, ова анализа устава није потпуна. У одредбама које смо цитирали, говори се у главном о политичкој одговорности министара, дакле одговорности за нецелисходне поступке, а не за незаконите. Санкција ове одговорности је уклањање министара са положаја. Ова санкција у ранијим уставима није била предвиђена, већ је утврђена праксом као природна последица одговорности политичке, а не кривичноправне природе. Тиме су у недостатку уставних прописа праксом допуњене оне одредбе устава које говоре о томе да министри одговарају пред парламентом и пред круном, односно само пред парламентом. Као што смо видели, многи ранији устави задовољили су се само да утврде да министри политички одговарају, остављајући пракси да ту одговорност регулише према приликама.

Међутим, послератни уставотворци, који су желели да парламентарни режим учине зависним не од колебљиве праксе, него од јасних правних прописа, унели су у уставе и такве одредбе којима су поред основног принципа, садржаног у ранијим уставима, о политичкој одговорности министара, предвидeli и правни начин да се та одговорност учини ефикасном. То су одредбе које налажу министрима да поднесу оставку кад им парламент изгласа неповерење, одредбе о поступку око изгласавања неповерења, потребна већина и тд. Устави који садрже и те одредбе јесу, у Европи, поред већ поменутог албанског, шпанског, чехословачког и устави Грчке, затим Естоније, Литве и Летоније. Према тим уставима парламентарни режим појављује се као једна мањевише потпуно нормирана установа уставног права. Али у сваком случају, цела ова позитивноправна установа парламентаризма води своје порекло од оне прве формуле парламентаризма, која у француском Уставу од 1875. г. гласи да „министри

20

одговарају пред домовима“, чиме је јасно постављена уставна основа парламентаризма, основа, коју, као што смо видели, није пропустио да усвоји чак ни српски Устав од 1869. године само што овај Устав није створио и остале услове за развој парламентарног режима, што је учинио тек Устав од 1888. године.

Али обзиром на то, да позитивноправна установа парламентарног режима није исцрпена анализом тих основних одредаба које смо навели, могло би се рећи да ова наша расправа треба да буде употпуњена једном упоредном анализом парламентаризма и с погледом на те најновије одредбе које овај систем владе облаче у свестрану правну форму. Али не чини нам се да би то тренутно било актуелно и у самој науци, па смо даљу студију тога питања оставили за други пут.

Засада, а у вези са реченим, довољно је да закључимо ово. Иако је с једне стране формула парламентаризма зависна од тога према коме постоји политичка одговорност министара, она је с друге стране зависна од положаја шефа државе према парламенту. Министарска одговорност је лице парламентаризма, положај шефа државе његово наличје. Из онога што смо напред рекли излази, да републикански парламентаризам значи својење аката власти шефа државе на чист формализам. Насупрот овоме монархиски парламентаризам значи равноправно учешће шефа државе и у управи и у законодавству. Парламентарна контрола управе повлачи као компензацију стварно учешће шефа државе и у законодавству. Шеф државе, по своме праву дозвољава да се контролише управа, али не да она дође под апсолутни утицај парламента, пошто би подређивање управе парламенту имало за последицу републикански парламентаризам, у коме шеф државе постаје символ државе без икакве стварне власти. Да ли је са политичког гледишта целисходније подићи шефа државе на ниво једнога символа, а тиме можда и на ниво једнога култа, или пустити га да у одбрани атрибуција власти које му припадају остане у сталној борби са претставништвом народа, и у средишту партиских трзавица, то је друго питање.

#### Литература:

Јовановић Слободан; I О држави, 1922; II Установно право Краљевине Срба, Хрватске и Словеначке, 1924; III B. Mirkin-Guetzvitch, *Parlementarisme sous la Convention nationale*, Париз, 1936, „Архив“ 1936, књ. XXXII, стр. 208—210. — Тасић, др. Ђорђе: I О парламентаризму, „Летопис Матице Српске“, 1926, књ. 309, св. 3, стр. 252; књ. 310 св. 1 стр. 36; књ. 310 св. 2—3 стр. 255; II Правни карактер правила парламентарног режима, „Архив“ књ. XIII, стр. 1—7; III О нашем парламентаризму, „Архив“, књ. XVII 1928, стр. 425—442. — Јурковић, др. Јосо; Костић Љоза, *Komentar Ustava*, „Словенски правник“, 1934 стр. 293. — Стефановић, др. Јован: *Dve domne sistemi u modernim ustavima*, „Мјесецник“, 1931, бр. 10—11, 12; 1932, бр. 1—2, 3, 4, 5, 6, 7—8. — Костић, др. Љоза: I *Komentar Ustava Kraljevine Југославије* од 3 септембра 1931; II *Nekе појаве из наше парла-*

жетарне праксе које говоре у прилог следиши да је наша држава парламентарна, „Архив“, 1936 кн. XXII стр. 380. — Касеј, dr. Gorazd: „Kraljevska oblast in njen obseg po Ustavi Kraljevine Jugoslavije z dne 3/IX 1931.“, „Zbornik znanstvenih razprav“, XI, 1, 1934-35 г. стр. 67—111; II Minstarska odgovornost in njena pozitivnopravna ureditev pri nas, „Slovenski pravnik“, štev. 11—12, 1935 str. 350—363. — Esmein, A.: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6 изд. 1914. — Hauroiu, Maurice: *Precis élémentaire de droit constitutionnel*, Париз, 1930. — Siriex, Paul-Henri, b. litt. de l' Université d' Oxford: *Le régime parlementaire anglais contemporain*, Париз, 1935. — Koulicher, A.: *Les quatre constitutions de l' Angleterre*, „Arch. de Phil. du droit“, No 3—4, 1932, p. 480—529. — B. Mirkin-Guetzévitch: *Le régime parlementaire d'après-guerre*, 1935. — Jennings, Ivor W.: *The Law and the Constitution*, 1933, Лондон. — Laband, Paul: *Le droit public de l' Empire Allemand*, ed. française, tome VI et dernier, Париз, 1904. — Redstob, dr. Robert: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form*, Tübingen, 1918. — Schmitt, Carl: *Verfassungstheorie*, Berlin, 1928. — Koellreutter, Otto: *Parlamentarische Regierung*, у Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, IV Bd., 1927, S. 384—392, где је наведена немачка литература о том питању. — Збирке устава: Dareste, *Les constitutions modernes*, издање 1910 и 1928—31. *Зборник закона и уреда* у Краљевини Србији.