ПАРЛАМЕНТАРНО ПРАВО КРАЉЕВИНЕ СРБИЈЕ

(1903 - 1918)

ДОКТОРСКА ТЕЗА

ТОДОРА Р. ВЛАГОЈЕВИЋА

Б Е О Г Р А Д

-1939-

С А Д Р Ж А Ј :

страна

Увод 1
ДЕО ПРВИ: П А Р Л А М Е Н А Т 4
Глава прва. Састав народне скупштине 5
§ 1 Обична народна скупштина 5
а) Бирачко право 5
б) Посланички услови 7
в) Врсте посланика 9
г) Избори и утврђивање изборних резултата 10
§ 2 Велика народна скупштина 15
Глава друга. Сазивање народне скупштине 18
§ 3 Скупштински сазив 18
§ 4 Скупштинска периода 21
Глава трећа. Отварање народне скупштине 22
§ 5 Скупштински кворум 22
§ 6 Верификација посланичких пуномоћстава 23
§ 7 Органи народне скупштине: 28
а) Претседништво 28
б) Отсеци и одбори 33
в) Скупштинске депутације 38
§ 8 Скупштинско особље за законодавне и административне послове 38
§ 9 Шта је конституисање и кад је скупштина конституисана 39
§10 Отварање скупштине 40
ДЕО ДРУГИ: П А Р Л А М Е Н Т А Р Н О П Р А В О 44
Глава четврта. Народни посланици 45
§ 11 Дужности народних посланика и пријем мандата . . . 45
§ 12 Права народних посланика: 47
1) Право говора 47
2) Право питања 49
3) Право интерпелације 50
4) Право законодавне иницијативе и право амандмана . 54
§ 13 Правни однос народних посланика према властима: . . 58
1) Неодговорност народних посланика 58
2) Посланичка неповредност (имунитет) 61
3) Напредовање чиновника-посланика и заштита од увреда и клевета 63
4) Дневнице, пошутнина и обележје 65
§ 14 Престанак мандата и правни однос посланика према појединцима 67
Глава пета. Народна скупштина 70
§ 15 Скупштински састанци и њихово заказивање, отварање и закључивање 70
§ 16 Поступак народне скупштине: 73
1) Дневни ред 78
2) Претрес 80
3) Гласање 84

./.

страна

§ 17 Надлежност обичне народне скупштине: 86
1) Одобравање буџета 86
2) Решавање законских предлога 92
3) Примање молби и жалби 95
4) Скупштинска анкета и истрага 98
5) Оптужба министара 100
6) Бирање: намесника, саветника и чланова главне контроле 103
7) Попуњавање упражњених посланичких места . . . 106
8) Одобравање извесних међународноправних уговора . 107
9) Дисциплинско кажњавање посланика и власт према публици 110
§ 18 Надлежност велике народне скупштине 115
§ 19 Појаве у скупштини: опструкција и апстиненција и њихова правна основаност 117
§ 20 Одлагање, закључење и распуштање скупштине . . . 125
Глава шеста. Влада 128
§ 21 Министри и министарски савет – Влада 128
§ 22 Влада и скупштина и правни однос између њих . . .132
§ 23 Влада и краљ и правни однос између њих 138
§ 24 Одговорност чланова владе: правна и политичка . . .146
§ 25 Шта је парламентарна влада, како се образује и каква може бити: хомогена и коалициона 160
§ 26 Разлика између уставне и парламентарне владе и ~~врсте министарске и парламентарне~~ 166
§ 27 Могу ли у парламентарној влади бити њеним члановима, министрима, личности ван парламента–непосланици? 169
§ 28 Парламентарни чиниоци: већина и мањина, влада и опозиција, и правни однос између њих 171
§ 29 Правна природа парламентарног режима 180
§ 30 Да ли је устав, од 5 јуна ~~хх~~ 1903 године, усвојио парламентарни режим? 187
Извори 202
Животопис 203

С К Р А Ћ Е Њ А :

у.=Устав Краљевине Србије од 5 јуна 190 3 године,

зип.=Закон о изборима народних посланика од 5 јуна 1903 године, са изменама и допунама од 14 јуна 1910 године,

сп.=Скупштински пословник, тј. закон о пословном реду у народној скупштини од 5 јуна 1903 г., са изменама и допунама од 8 марта 1911г

з.о м.о.=Закон о министарској одговорности од 30 јануара 1891 год.,

з.д.р.=Закон о државном рачуноводству од 6 марта 1910 године,

з.шт.=Закон о штампи од 12 јануара 1904 г., са изменама и допунама од 9 децембра 1904 године,

устр.=Устројеније централне државне управе у Књажеству Србије од 10 марта 1862 г., са изменама о допунама од 8 октобра 1899 г.

с.б.=Стенографске белешке народне скупштине Краљевине Србије.

ПАРЛАМЕНТАРНО ПРАВО КРАЉЕВИНЕ СРБИЈЕ

(1903 - 1918)

У в о д

Задатак наше расправе јесте да објективном,научном,методом прикаже Парламентарно право Краљевине Србије по Уставу од 5 јуна 1903 године,какво је било по позитивном законодавству **de lege lata** , а тиме, п о с р е д н о,какво би требало да буде **de lege ferenda** .У испуњавању овога задатка имали смо извесних тешкоћа, које су долазиле отуда што у Краљевини,Србији није постојало,а у Југославији,и данас не постоји,ниједно с и с т е м а т с к о дело, које би приказало Парламентарно право Краљевине,по једноме од оних устава,који су својевремено били на снази.Парламентарно право,према томе,долази у ону област правне науке која је досада код нас најмање обрађивана.Извесан број правних монографија,од наших одличних државноправних писаца,растурен по разним часописима,ипак се је пронашао.Иако се те монографије,већином,не односе на период који третирамо,ипак су у извесној мери служиле као изворни материјал наше расправе,уколико је то природа појединих питања дозвољавала.Новински чланци,растурени по разним политичко-партиским,научним и др.листовима,могли су бити изворни материјал нашој расправи само у извесној мери,ради тога:(1) што оријентисани партиско-политички заступају,скоро увек,партиске интересе;у којој ситуацији се увек морало двојити објективно од субјективног,јер полазимо са гледишта да је таква,партиско-политичка,штампа субјективисана, као стварно заинтересована,у питањима која третира; и (2) што је само мало број таквих и сличних чланака могао бити коришћен при изради ове расправе,уколико је имао научни карактер или био аргументисан на такав начин,да је се тиме уздигао на степен објективних истина.

./.

Изради ове расправе приступили смо без икаквих предубеђења. При томе имали смо у виду и ове две чињенице: (1) да парламентаризам има знатан број противника, иако почива на влади скупштинске већине, слободно изабране путем општег права гласа, и (2) да није довољно имати само формално скупштину, већ је неопходно да иста функционише у духу парламентарних принципа, који чине суштину парламентарног режима.

(1) Какви су и који су то противници парламентаризма, видеће се најбоље ако на овоме месту изнесемо оно што је о томе забележио, својевремено, један наш дневни лист.[1] По њему, противници парламентаризма ~~јесу~~: "Владаоци, који желе "пуну власт"; реакционари, који мрзе слободу; конзервативци, који су противни општем праву гласа (јер парламентаризам претпоставља опште право гласа[2]); власти, које се боје контроле јавног мњења; политичари, који желе да владају мимо воље народне; претставници богатих и моћних класа друштвених, који са стрепњом посматрају како парламентаризам ојачава права слабијих. Њему су противни сви чији се интереси, амбиције и прохтеви косе са политичким унапређењем широких маса народних; сви који желе да "одабрана" мањина буде над "вулгарном" већином; сви проповедници "незрелости" народне; да одлучује о његовој рођеној судби и сви апостоли теорије о потреби принудног туторства". Сем тога, противници парламентаризма даље наводе, да се у парламентарним режимима често "најјаче истичу људи са више дрскости, с јачом агитаторском вештином, с празним а звучним декларацијама, с више издржљивости у трпљењу, људи који вешто ласкају инстинктима гомиле и добро одговарају њеним тренутним тежњама и расположењима".[3]

-Да ли парламентаризам уистину заслужује толики број таквих противника, може се оценити само тада ако се, на један објективан начин, будемо упознали са парламентаризмом какав је и уколико је постојао у једном периоду нашег државног живота, односно какав је у томе периоду требао да буде да би уистини био прави парламентаризам. Ради тога, у

---

1) "Одјек" бр.22/1909
2) Наша примедба
3) "Одјек" бр.113/1912 ./.

овој расправи,ограничићемо се на критичко расматрање и оцену онога парламентаризма који је имала Србија,по уставу од 5 јуна 1903 године,да бисмо тим путем,посредно,дали слику правога парламентарног режима,односно оне форме владавине која треба да постоји да би се за исту могло рећи да је парламентарна.При обради ове расправе намерно смо изоставили питање:да ли смо ми за парламентарни режим, као и одговор на то питање,само зато:(1) што сматрамо да обрада тога питања није битна по целину расправе;(2) што би,у случају нашег потврдног одговора на постављено питање,ова расправа могла добити прекор:да јој се приступило са унапред одређеним ставом према парламентарном режиму,што н и у к о м случају не стоји,с обзиром да заступамо гледиште да ова расправа,као прва те врсте код нас, мора бити гледана кроз призму науке;и (3) што сматрамо да је то питање,као и питање о добрим и рђавим странама парламентарног режима,потребно посебно расправити.[1)]

(2) Да би парламенат функционисао у духу парламентарних принципа,било опште примљених у науци или законодавствима појединих земаља,неопходно је упознати се са њима.Како се "најрадикалнији прогрес,који једна наука може да учини,састоји у стварању једне нове целине",[2)]ми смо при обради ове расправе усвојили систематски метод обраде права,- метод расматрања у целини свих одредаба позитивног законодавства,по уставу од 1903 године,изналажењем логичног реда у њима и спајањем свих правних установа у један систем,зато што"правна наука има за објекат правне прописе и зато налази појмове и принципе у њима,АЛИ И ОНА САМА,КАО РЕФЛЕКСИЈА О ЊИМА,СТВАРА СВОЈЕ".[3)]У томе циљу,поделили смо нашу расправу на два дела:Први део говори о парламенту;садржи три главе,кроз које ћемо се упознати са:саставом,сазивом и отварањем парламента.Други део говори о парламентарном праву:подељен је,такође,на три главе из којих ћемо се упознати са:народним посланицима,народном скупштином и владом,као и односима који постоје између њих.И у првом и у другом делу,главе су подељене на више параграфа,кроз које ћемо се упознати са детаљима расправе.

---

1)"Парламентарни режим и Народна сувереност".
2)Анри Бергсон:"Стваралачка еволуција"Београд,1932 стр.53
3)Др.Ђ.Тасић:"Увод у правне науке"Београд,1935 стр.245

./.

ДЕО ПРВИ

П А Р Л А М Е Н А Т [1)]

[1)] Парламенат у Краљевини Србији,по уставу од 5 јуна 1903 године, састављен је од једнога дома:народне скупштине,која је могла бити обична и велика (§1).Како је у позитивном законодавсту увек употребљаван израз скупштина а не парламенат,ми ћемо се,даље,у току наше расправе служити законским изразом.

ГЛАВА I

САСТАВ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

------ ... ------

§ 1 Обична народна скупштина.

Народна скупштина, у Краљевини Србији, састављена је од посланика које народ бира слободно по одредбама устава. Скупштина може бити обична и велика - чл. 76 у. Да би српски грађани могли бити изабрани за посланике, потребно је да испуњавају извесне, законом одређене, услове. Те услове ћемо изложити у овоме параграфу, посебно говорећи о: а) бирачком праву, б) посланичким условима, и изборима и утврђивању изборних резултата, као и в) врстама посланика, да бисмо на тај начин дали употпуњену слику о томе, ко саставља обичну народну скупштину, пошто ћемо о саставу велике народне скупштине говорити посебно (§2).

а) Бирачко право уживају сви они српски грађани којима устав даје могућност да бирају или да буду изабрани за народне посланике. Према томе, да ли носилац тога права испуњава услове који су потребни да би могао бирати посланике или пак бити изабран за посланика, бирачко право се дели на активно и пасивно. Активно бирачко право ужива онај грађанин, коме је устав изричнo дао право да бира посланике; дакле, лице које има бирачку способност. Пасивно изборно право, које се оснива на оним законским прописима "који одређују ко може бити посланик"[1], имају они грађани, који, по уставу, могу бити бирани за посланике од оних лица која имају активно бирачко право. Такви грађани, који по уставу могу бити бирани за посланике, имају посланичку способност; насупрот оним првим који имају само бирачку способност, што значи да лица која имају посланичку способност могу бити изабрана за посланике, док лица која имају бирачку способност могу само бирати посланике, али то не значи да могу бити изабрани за посланике.

Сваки бирач мора испунити извесне, законом одређене, услове. Ти се услови називају општим бирачким условима. Ниједан бирач који не испуњава те услове неможе бирати посланике - чл. 13 зип. По уставу, за 84

---

1) С. Јовановић: "Уставно право Краљевине Србије" (београд 19..) стр. 156

./.

чл.84, постоје ови бирачки услови, по којима активно бирачко право има сваки онај: (1) који је рођени или природњени Србин, (2) који је навршио 21 годину старости, и (3) који плаћа држави најмање 25 динара годишње непосредне порезе, заједно са сталним државним прирезом; од чега су изузети пунолетни задругари, инвалиди и лица неспособна за рад - чл.10 зин. Тим условима додаје се још и четврти услов,[1] који се састоји у томе што кандидат мора бити мушкога пола. Први услов, по коме је потребно српско држављанство, дошао је као последица законодавчевог схватања скупштине као народног претставништва - чл.76 у. Други услов, по коме је за бирачко право потребно извесно доба старости, јесте опет последица правно формираног појма о пунолетству по грађанском законику, које је као такво унето и у изборни закон. Трећи услов, који говори о висини пореског оптерећења бирача, долази као извесно ограничење уставом усвојеног начела једнакости свих грађана пред законом - чл.7 у. Он је увео материјални ценз код бирача, због кога читав један друштвени ред нема права да бира. Такав изборни систем, који из бирачког тела искључује оне друштвене редове који "нису достигли извесан ступањ имућности односно образованости",[2] јесте систем ограниченог права гласа, зато што не садржи бирачку равноправност свих друштвених група; па и сиромашних, који плаћају мање но што износи бирачки ценз који сачињава - "сума новаца коју сваки бирач треба да плаћа".[3] Тај бирачки ценз ускраћује најсиромашнијим класама могућност да буду претстављене у скупштини. Најзад, последњи услов: мушки пол, јесте законска последица приватноправног положаја жене, која у тим односима није изједначена са човеком, па је та неизједначеност дошла до израза и у области јавних права.

Али, иако бирачи испуњавају све те услове, које смо напред навели, то ипак не значи да они увек имају право бирања посланика. Међу њима има једних, који имају бирачко право, али га немогу вршити; и других, који привремено губе бирачко право, па га само за то време немогу вршити. У прву групу долазе официри, активни и у недејству, као и војници под заставом - чл.86 у. У другу групу долазе сви они: (1) који су осуђени на робију за све време док се не поврате у та права, (2)

---

1) С.Јовановић: "Уставно право Краљевине Србије" стр.23
2) Исти, "О Држави" књ.II стр.85
3) Исти, исто место, стр.84-85

Ibidem, s. 84-85 ./.

који су осуђени за преступе на губитак грађанске части, за време док траје казна", (3) који су у затвору или притвору због злочинстава и преступа, напред означених, (4) који су судском пресудом осуђени због злоупотребе своје власти, која се састојала у томе, што је осуђени радио, за себе или кога другога, претњом, поклоном или обећањем поклона, да буде изабран за посланика. Поред наведених, губе бирачко право и сви они који су осуђени за продају свога гласа. Даље, бирачко право губе и сви они који су: (1) под стечајем, (2) под старатељством, (3) који без допуштења српске владе ступе у службу стране државе и (4) који су осуђени због невршења грађанских и војних дужности, као присталице непризнатих вера, за све време означено у судској пресуди – ~~чл.87 у.и чл.12 зип.~~

Према томе, за бирачко право није довољно да су испуњени услови чл.84 у., већ је апсолутно потребно да се то право може вршити. Вршење бирачког права, опет, има за последицу формирање политичких странака, које се објашњују "потребом за организовањем јавнога мњења".[1]

б) Посланички услови јесу двојаки: 1) обични и 2) нарочити.

1) Обични посланички услови састоје се у томе што сваки посланик мора уживати бирачко право, јер само тада може бити изабран за народног посланика. Међутим, "није потребно да посланик испуњава све услове за употребу бирачког права",[2] јер се може догодити случај, који није редак уосталом, да извесно лице које ужива бирачку способност, не буде уписано у бирачки списак, па као такво неби могло да употреби своје активно бирачко право. Поводом тога поставља се питање: да ли такво лице може бити изабрано за посланика? – Одговор је, наравно, потврдан, јер такав посланик ужива пасивно бирачко право а безначајно је што он у једном одређеном моменту није могао само да употреби своје активно бирачко право, које иначе ужива. Ту треба разликовати употребу бирачког права од уживања. Употреба се односи на један одређени случај, одређену радњу, док уживање садржи у себи материјалноправно извесна својства, од чијег титулара зависи да ли ће га и када употребити, уколико то законом није одређено. Нас, у овој

---

1) С. Јовановић: "О Држави", књ. II стр. 194
2) Исти, "Уставно право" стр. 34

./.

расправи,првенствено интересује пасивно изборно право,за чије уживање устав не поставља подједнаке услове за све посланике,као што је то случај код активног изборног права.Ово због тога што је скупштина састављена само од оних грађана који ~~су~~ имају пасивно бирачко право ~~-чл.94 у.и чл.133 зип~~.То је устав у своме чл.95 предвидео тражећи,поред услова који су потребни за активно право бирања,још и следеће:1)да је кандидат Србин по рођењу,или у случају ако је прирођен,потребно је да је пет година настањен у Србији,2)да кандидат ужива сва грађанска и политичкан права,а то су "сва она права која улазе у појам грађанске части и која један српски држављанин с пуном јавноправном и приватноправном способношћу мора уживати"[1];3)да мора ~~,за то~~,стално живети у Србији,изузев оне који се стално баве у иностранству по државном послу;4)да је достигао извесно доба старости - тридесет година;и 5)да плаћа држави извесну суму новаца на име годишње непосредне порезе,која може бити"најмање тридесет динара".И овде је,као и код активног изборног права, уведен материјални ценз,који ускраћује пасивно бирачко право свим оним грађанима који не достижу тај ценз,~~што~~ има за последицу да је у скупштини тај ред људи незаступљен.Као и чл.84 у.тако је и овај противан уставу ~~-чл.7 у~~.Тим условима треба додати још и неке друге. Тако,кандидат за народног посланика неможе бити;(1) полициски чиновник,~~чл.96 у.,~~сем ако му полициска служба у ~~том~~ крају ~~(крају~~ кандидовања ~~)~~ није престала најмање месец дана пре указа о изборима народних посланика ~~-чл.18 зип.~~;(2) претседник и судије првостепених судова,такође,у округу или вароши своје службе ~~-чл.18 зип~~. Док први услов постоји поглавито ради обезбеђења слободе избора, дотле други постоји још и због судске независности.[2] То су основна начела која траже да се полициским чиновницима и судијама забрани кандидовање у месту службовања.У случају кандидовања и избора тих лица за посланике,скупштина би имала,при верификовању мандата,да поништи односни избор "не због тога што је извршен фактичком повредом слободе гласања,него због тога што је извршен на основу једне кандидатуре без правне вредности".[3] Ови услови за пасивно изборно

---

1) С.Јовановић:"Уставно право" стр.37
2) "Архив" књ.XIV/1912 стр.121
3) "Архив" књ.VI/1923 стр.447

./.

право изгледају строжији од услова који се траже за активно бирачко право,ради тога што се од посланика траже у извесној форми која је,свакако,строжија него ли код активног бирачког права.Тако,држављанство,као бирачки услов,пооштрено је као посланички услов утолико,што се захтева и стално становање у земљи,у трајању најмање пет година по прирођењу,изузев дипломатских,конзуларних и др.чиновника, који се баве у иностранству по државном послу.Поред тога,посланик мора имати тридесет година старости,насупрот бирачу који мора имати само двадесет и једну годину старости и најзад,посланик мора плаћати два пута већи износ непосредне порезе од оне коју плаћа бирач,не урачунавши ту стални државни прирез.Сем тога,посланици нису стављени ниукакав привилегисан положај,сличан ономе у коме се налазе задругари-бирачи.То је истовремено и разлика између посланичких и бирачких услова,односно пасивног и активног бирачког права.

2) Нарочити посланички услови јесу такви услови које посланици морају испуњавати,поред оних општих услова уставом одређених за све народне посланике.Тај нарочити посланички услов састоји се у томе,што се по њему тражи да на свакој кандидатској листи изборног округа морају бити по два лица која,поред општих услова,испуњавају и посебан услов,који се састоји у томе што посланички кандидати треба да су свршили који факултет у земљи или на страни,или коју вишу стручну школу,која стоји у реду факултета ~~чл.99 у.и чл.15 зип.~~ Поред материјалног,законодавац је увео и морални ценз,који се-по овоме што смо сада изнели- огледа у стручној школској спреми односно школским квалификацијама.Када ће се узети да је у питању факултет или која стручна школа,одређиваће се према појединим случајевима,уколико исте унапред није регулисао закон.

в) Врсте посланика.Из овога што смо досада казали,изилази да имамо две врсте посланика:посланике са обичним и посланике са нарочитим условима.Први посланици називају се обични а други квалификовани посланици.Према томе,услови које устав поставља за уживање пасивног бирачког права нису исти код свих посланика,као што је то случај код активног бирачког права,где су услови исти за све бираче.Ова неједнакост услова,код пасивног изборног права,долази као логична последица деобе посланика на обичне и квалификоване. Истина,између тих врста посланика,у погледу њихових права и дужно-

./.

сти,нема никакве друге разлике до те,што квалификовани посланици морају,поред обичних услова,испуњавати још и нарочити услов који смо горе навели."Квалификовани посланици су јамачно установљени због тога,да становници тих вароши који су у мањини према становницима села,не остану без свога претставништва,кад се с њима сједине у исту изборну јединицу".[1]

На овом месту,може се истаћи да је ова комбинација обичних и квалификованих народних посланика,ако запоставимо материјални ценз,била одлична за нормалан развој једне државе,каква је била Србија,која је у својој скупштини окупила с једне стране људе из народа,као обичне посланике,а са друге стране интелектуалце,као квалификоване посланике.И док су први најнепосредније знали и умели да осете истинске народне потребе,које су могле бити задовољене једино законодавном акцијом народних претставника;дакле,правном еволуцијом у којој је долазила до најнепосреднијег изражаја правна свест нашега народа на тај начин,што су људи из народа пазили да у закон " не уђе ништа што се противи обичном здравом разуму и општем осећању правичности";[2]- дотле су ови други,као интелектуалци, умели да све те народне потребе саобразе постојећем правном поретку,- па је зато у овом периоду државног живота Краљевине Србије постојао код широких народних маса морални осећај,да му је законодавсто које је на овај начин добивао веома блиско и њему својствено.Колико је,пак,ова комбинација у сагласности са парламентарним режимом,рећи ћемо на своме месту (§ 30).

г) Избори и утврђивање изборних резултата.- Као што смо видели,ни бирачко право,ни посланички услови,сами за себе нису довољни да створе народне посланике.За то је потребна једна специјална радња бирача,која се може назвати изборна,зато што се њоме бирају посланици."Парламентарни избори се праве ради тога,да би се једним процесом одабирања издвојила из народа она политичка група која је најорганизованија,најактивнија и најпопуларнија,и стога најспособнија да прими на себе терет државне управе".[3]Постоје две врсте избора:општи и накнадни.Први,општи,избори су такви избори који се

---

1) С.Јовановић:"Уставно право" стр.48
2) Исти,"О Држави" књ.II стр.60
3) Исти,исто,стр.148

Ibidem,

./.

врше у целој земљи. Други, накнадни, избори су такви који се врше, пошто је скупштина изабрана, само у оним изборним телима која су остала без посланика. Општи избори се деле на редовне и ванредне. Општи, редовни избори су такви који се врше тек онда, када истекне рок за који је скупштина по уставу изабрана; општи ванредни избори су, опет, такви избори који се врше онда кад скупштина буде распуштена пре истека уставом одређеног рока. Ниједан од ових избора неможе наступити пре него што краљ својим указом, на предлог министра унутрашњих дела а по саслушању министарског савета, позове бираче да изаберу народне посланике ~~- чл.2 зип~~. Једино код општих редовних избора одређен је као изборни дан ~~- 8 септембар, чл.1 зип~~ 8 септембар. Сви бирачи тада не бирају све посланике. То је и технички немогуће, већ се деле на групе тако, да свака група бира извесан број посланика. Те изборне групе, по нашем изборном закону, ~~јесу~~ изборна тела. "Сви бирачи једног изборног округа или места, састављају једно изборно тело" ~~- чл.4 зип. и чл.88 у~~. Изборна тела могу бити формирана на два начина или тачније речено принципа. Први би принцип био бројни а други административни. Бројни принцип састоји се у томе, што се по њему "укупан број бирача дели укупним бројем посланика на изборна тела исте бројне снаге"[1]. Административни принцип састоји се у томе, што се по њему "бирачи групишу по оним административним кадрима који већ постоје"[1]. Ова два принципа могу бити и комбинована. У томе случају снага бирачког тела неће бити једнака у свима изборним телима, јер зависи од насељености бирачког тела: "у јаче насељеним телима бирач гласа за више посланика него у слабије насељеним"[2]. По уставу, "сваки округ бира онолико посланика колико долази на њега по броју пореских глава" - чл.79 у. и 5 зип. Ту су, дакле, изборна тела сви административни окрузи; поред којих у изборна тела долазе још извесне, у уставу поименично набројане, вароши - чл.81 у. "По уставу изборна тела поклапају се са окрузима, дакле, административним јединицама. Изузетно, извесне вароши одвојене су од округа као засебна изборна тела, - али кад се има на уму уставно начело да се деоба на изборна тела поклапа са административном поделом земље, то треба узети да су поје-

---

1) С. Јовановић "Уставно право" стр.44
2) Исти, исто, стр.45

./.

дине вароши,опет као административне јединице,одвојене у засебна изборна тела.Варошка општина,дакле, а не варош у ужем смислу,имала би право да бира за себе посланика".[1] Колико је,пак,у којем округу пореских глава и колико он посланика има да изабере,као и њихов распоред врши државни одбор-чл.80 у. и 8 зип.,који сачињавају:претседник државног савета,претседник и оба потпретседника народне скупштине и претседник касационог суда,или у случају њихове спречености,заступници именованих.

Кад буду образована изборна тела,онда треба утврдити која лица имају право бирања а ово се,опет,утврђује помоћу бирачког списка,који мора по службеној дужности водити свака општина,за све оне бираче који су настањени на њеној територији.Ово је важно због тога,што бирачи неуписани у бирачке спискове,истина,нису лишени права бирања;али само стога што нису уписани у бирачки списак исто немогу употребити.Каогод што неможе бирати сваки који има бирачко право,већ мора још бити уписан и у бирачки списак,зато што "неуписани бирач има права да бира,али нема право да гласа",[2] тако исто неможе бити биран на изборима сваки већ само онај "кога је хтео кандидовати онолики број бирача колико се тражи за подношење једне кандидатске листе".[3] Бирачка способност није довољна за употребу бирачког права,без уписа у азбучни гласачки списак,исто тако као што ни посланичка способност није довољна без кандидације, која се опет састоји у постављању кандидатске листе -чл.92 у.41 и 44 зип.Кандидатске листе потврђује суд.При томе,суд не испитује да ли кандидована лица имају посланичку способност,зато што то питање доцније расправља скупштина.Бирачи,под којима разумемо лица уписана у азбучни гласачки списак,дају своје гласове на нарочито одређеним местима,која се називају гласачка.На тим меестима постоје органи који примају гласове.Ти органи чине један одбор који се назива бирачки.У окрузима,где се резултат гласања утврђује у окружном месту за цео округ,једни примају гласове а други на основу тих гласова утврђују изборни резултат.Они органи који примају гласове сачињавају,као што смо казали,бирачки одбор;док они органи који имају за дужност да израчунавају резултат избора,не-

1)"Архив" књ.XIII/1912 стр.438
2)С.Јовановић "Уставно право" стр.51
3)Исти,исто,стр.62

./.

смејући да прима гласове, зове се главни бирачки одбор.Састав бирачког и главног бирачког одбора уставом је формиран -чл.9о и 91 у. и 58 зип.Ти одбори састављају се само за опште изборе и тај састав вреди и за накнадне -чл.93 зип."Избори су народних посланика непосредни.Гласање је тајно и врши се куглицама"-чл.78 у.,"по општинама по сталним азбучним гласачким списковима који постоје код општинских судова"-чл.20 зип.Уз,то избори су слободни-чл.77 у.Непосредност избора састоји се у томе што бирач мора употребити своје право гласа лично,искључујући посредника макоје врсте;што значи да бирач неможе гласати путем писма,пуномоћника или ма које друге личности,већ само лично.Тајност гласања састоји се у томе што бирач "гласа под таквим условима,да се незна како је гласао"[1].Тајност гласања,истина,не ускраћује бирачу могућност да после свршеног гласања прича како је и за кога је гласао-чл.135 зип.Само гласање врши се на тај начин,што гласач у лимену кутију "удешену да се спуштање куглица у њих не види и не чује"-чл.51 зип. спушта куглицу од гуме, на којој је утиснут грб Краљевине Србије и која је велика један и по сантиметар у пречнику -чл.52 зип.При овоме,бирач гласа само на једном бирачком месту,онога бирачког округа у коме је као бирач уписан -чл.85 у.и само за утврђене кандидатске листе -чл.88 у.и 55 зип.У погледу слободе избора морамо рећи да је она обезбеђена двојако:превентивно и репресивно.Прва,превентивна,слобода састоји се у томе што изборно законодавство унапред обезбеђује бирачу један начин гласања,који скрива другим лицима -која би имала извесног интереса да један одређени бирач гласа у овом или оном правцу - стварни резултат гласања;или тачније речено скрива једну чињеницу која би,када тајности гласања неби било,јасно показала за кога је бирач гласао."Слобода избора толико је ујемчена тајношћу гласања да се никаквим притиском власти неможе више нарушити"[2].Она је основ парламентаризму.Без ње нема праве скупштине,ни скупштинске већине; следствено томе ни парламентарне владе,већ само карикатуре од свега тога.Репресивна слобода гласања састоји се у томе што"никаква власт неможе ниуком случају узети бирача на одговор за глас који он на избору да,нити од њега тражити да каже за кога је гласао"-чл.73 зип.Та слобода обезбеђена је кривичним санкцијама-чл.128,130

---

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.77
2) "Архив" књ.X/1910 стр.312-313

./.

и 131 зип.,о чему нам није циљ да говоримо на овоме месту.

По свршеном гласању,бирачки одбори шаљу главном бирачком одбору свој записник,из кога се види колико је на појединим гласачким местима било куглица у свакој кутији-чл.79 зип.Први задатак главног бирачког одбора састоји се у томе,да израчуна колико су гласова добиле поједине кандидатске листе у изборном телу.У округзима и варошима,које бирају више од једног посланика,одбор то постиже на тај начин,што према изборном количнику,-који се добија кад се "целокупан број бирача подели бројем посланика који има да изабере дотично изборно тело",- досуђује свакој листи "сразмеран" број посланичких места -чл.92 у.,то јест"онолико посланичких места колико се пута количник садржи у гласовима које је она добила" -чл.87 зип.Дакле,усвојен је систем сразмерног претставништва,по коме је потребно да у скупштини буду заступљене све групе "у истим бројним односима који између њих постоје и у бирачком телу"[1]).При томе,количник се придаје најпре носиоцу листе,па затим редом кандидатима који му следују.Ако би се догодило да једна кандидатска листа не добије ни количник,онда се гласови такве листе придају оној листи која има највећи број гласова -чл.86 зип.Оним,пак,посланичким местима која не добију ни број гласова потребан за количник "придаваће се по један посланик оним листама,које имају број количнику најближи,док се не добије одређени број посланика за дотично изборно тело"- дакле,по начелу највећег остатка,по коме се прво место даје листи која има највећи остатак,друго место оној листи која по остатку следује овој.Ако би и тај број био једнак,на више посланичких места, коцка решава која ће листа добити које посланичко место-чл.92 у.Могуће је да се при томе као количник покаже не цео,већ мешовит број.Поводом тога поставља се питање:да ли такав,мешовит,број може бити количник?-Једни су доказивали да мешовит број може бити количник и они су названи заступницима математичког количника[2]),други су доказивали да количник мора увек бити цео број и оние су названи заступницима правног количника[2]).Устварии, "разлика је између математичког и правног количника само у томе, што се код првог разломак рачуна такав какав се добио,а код другог је подигнут на јединицу"[3]).Ми,посматрајући ствар са правног гледи-

---

1) С.Јовановић "О Држави" књ.II стр.135-136
2) "Архив" књ.X/1910 стр.390-391
3) Исто,стр.394

шта,претпостављамо правно схватање математичком.У оним окрузима, који бирају посланике и са општим и са нарочитим условима,количник се израчунава п о с е б н о;дакле,два количника а једна куглица[1],-за посланике са општим а поеебно за посланике са нарочитим условима-чл.86 зип.У варошима које бирају једнога посланика изабран је онај кандидат који је добио апсолутну већину а у недостатку ове и релативну већину гласова-чл.93 у.После тога одбор утврђује колико је која листа добила посланичких места и одређује који су кандидати изабрани-чл.87 зип.Пошто прогласи изабране кандидате народним посланицима,бирачки одбор саставља пуномоћија,која потписује претседник и сви чланови бирачког одбора,те сваком изабраном кандидату предаје пуномоћије,сада као посланику,-чл.81 сп.У случају да главни бирачки одбор,ма са којих разлога,не буде могао извршити своју дужност,претседници гласачких места достављају изборна акта скупштини преко министра унутрашњих дела "који ће о извршеном избору донети одлуку" -чл.82 зип.Главни бирачки одбор само израчунава гласове,које треба да имају кандидати да би могли бити изабрани за посланике.Одбор ту врши једну рачунску радњу.Самим тим што је један кандидат добио број гласова,потребан за посланика,одбор му мора издати пуномоћије,иако би тај избор можда био неправилан.Ово зато,што се главни бирачки одбор не упушта у правну оцену питања да ли је кандидат изабран законито,пошто је за ово питање надлежна скупштина (§6) којој одбор доставља сва акта избора-чл.81,82 и 90 зип.Према извештају који му достави главни бирачки одбор,државни одбор саставља списак посланика и предаје га привременом претседнику народне скупштине-чл. 2 сп.

§ 2 Велика народна скупштина.

Код обичне народне скупштине(§1) држали смо се извесноога реда који нам је помогао да се упознамо са:а)бирачким правом,б)посланичким условима,в) врстама посланика и најзад,г) изборима и утврђивањем изборних резултата.Како је велика народна скупштина,у погледу свих тих односа,истоветна са обичном скупштином,избећићемо непотребна понављања свега онога што смо навели говорећи о обичној народној скупштини,а што вреди и за велику скупштину.Овај принцип

---

1) С.Јовановић"Уставно право" стр.91,и "Архив" књ.XV/1913 стр.62-63

./.

провешћемо кроз целу расправу,да бисмо на тај начин избегли непотребна понављања;зато што велика скупштина није ништа друго до обична народна скупштина,састављена од посланика који се бирају у два пута већем броју но што је то потребно за обичну скупштину,како у погледу посланика са општим,тако и у погледу посланика са квалификованим условима -чл.129 у.и 116 и 121 зип.Али,ако се велика скупштина разликује од обичне по два пута већем броју народних посланика,то ипак не значи да су функције ове скупштине истоветне са функцијама обичне,нити да се ова у свему осталом изједначује са обичном (§ 18).Извесна разлика постоји и ми[illegible] је на овоме месту морамо истаћи,само утолико колико је то потребно да слика велике скупштине буде потпунија.-Велика скупштина није тело које се састаје у одређеним данима или размацима времена,-већ по потреби.Устав није одредио дан када се имају вршити избори за велику скупштину,као што је то учинио за обичну.Избори за велику скупштину могу бити наређени по општим уставним принципима израженим у чл.54 у. онда,када обична скупштина буде распуштена услед предложене измене устава;у коме случају после краљеве одлуке или скупштинске о тој промени,обична се скупштина распушта и истим указом у року од шест дана -чл.98 зип.-наређују избори за велику скупштину-чл.200 у.Све одредбе закона о изборима народних посланика о томе,ко има право да бира и ко може бити изабран,вреде и при изборима за велику скупштину-чл.116 и 121 зип.Од тога постоје ови изузетци:(1) велика скупштина састављена је,као што смо то већ наговестили,из два пута већег броја посланика од онога броја који је потребан за састав обичне скупштине,-па је по истим одредбама потребно бирати за велику скупштину два пута више посланика-чл.129 у.,(2) о накнадним изборима одлучује сама велика скупштина -чл.120 зип.-супротно обичној скупштини,која у законом одређеном року мора попунити упражњена посланичка места (§ 17), (3) у случају када велика скупштина треба да реши о престолу и избору краљевских намесника,указ о изборима за ту скупштину издаје министарски савет,на предлог министра унутрашњих дела,-чл.114 и 118 зип.У свим осталим случајевима изборни указ издаје сам краљ. Гласање се врши по општинама,по азбучним гласачким списковима,као и код избора за обичну скупштину.Главни бирачки одбор има и овде

./.

исту функцију као и код избора за обичну скупштину,само му је иста овде утолико ограничена што свој посао мора свршити "најдаље четвртог дана увече после дана изборног"-чл.110 зип.,и што овде,као што смо већ казали,неможе ~~хххххх~~ накнадне изборе наређивати.-У закону је,дакле,предвиђено да главни бирачки одбор,код великоскупштинских избора,неће наређивати поновна гласања у оним местима где гласање није свршено.Онда се поставља питање:на који ће начин главни бирачки одбор утврдити резултат гласања,да ли с обзиром на та места или и без обзира на њих?-С обзиром да главни бирачки одбор,и код обичних избора,утврђује изборни резултат тек после поновног,накнадног,гласања а да му законодавац овде ускраћује наредбу за поновно гласање,изилази да главни бирачки одбор нема право да утврђује изборни резултат независно од тих места са несврш̌еним гласањем,већ "мора упутити ствар скупштини на решење".[1)]

[1)] С.Јовановић "Уставно право" стр.15

ГЛАВА II

САЗИВАЊЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

----- ... ------

§3 Скупштински сазив.

I Кад буду свршени избори и кад главни бирачки одбор буде утврдио изборни резултат,па се зна који су кандидати добили највећи број гласова,ни тада опет немамо скупштине.Истина,посланици су изабрани,али они тек сада треба да се конституишу као скупштина. Да би ово могли учинити потребан им је краљев позив,исто тако као што је овај позив потребан и бирачима да би могли бирати посланике.По уставу,чл.101,народна скупштина се сазива редовно сваке године за 1 октобар "истим указом којим се наређују избори посланика за народну скупштину"-чл.2 зип.Према томе,краљев акт који садржи позив изабраним посланицима да се конституишу као скупштина јесте акт који означава сазивање скупштине.Као што се види из цитираних чланова,краљ мора сазвати скупштину сваке године,зато што сваке године скупштина треба да реши државни буџет.Указ мора садржавати, поред ознаке дана,још и место у које се скупштина сазива.Код редовних избора тај дан је уставом одређен - 1 октобар;код ванредних избора није утврђен уставом,већ га одређује краљ.Он мора издати наредбу за сазив народне скупштине најдаље за три месеца од дана распуста"-чл.54 у.и то од дана распуста старе скупштине.Место састанка мора да буде у престоници;једино у случају рата може бити ван престонице,-обично тамо где буду смештене остале врховне власти,дакле,и у иностранству.Али,ако је устав одредио да скупштина мора бити сазвана сваке године,то незначи да овај уставни пропис неможе бити погажен.Поставља се питање:шта ће тада бити са народним посланицима који су изабрани.Да ли се они сами могу састати, без краљевог позива,и конституисати скупштину?-На та питања може се одговорити да се посланици не лишавају својих права тиме што скупштина није сазвана у уставом одређеном року.Посланички мандат дају бирачи и тај мандат остаје неокрњен и поред несазивања скупштине;али посланици ниједним законским прописом нису овлашћени да се сами,из сопствене иницијативе,састану - без краљевог позива.У таквој радњи или тачније рећи нерадњи:несазивању скупштине,постоји

./.

повреда устава,за коју неможе одговарати краљ,већ министри за време чије владе је ова повреда била учињена,односно који би требали да премапотпишу указ о сазивању скупштине,о чему ћемо говорити више на своме месту(§24).Сазивањем скупштине краљ "овлашћује скупштину да се састане и да приступи своме конституисању"[1].У томе циљу,уочи дана у који је скупштина сазвана краљевим указом,посланици имају бити у месту скупштинског сазива и ту боравити за све време скупштинског пословања,радећи послове скупштинске-чл.1 сп.и 101 у.Сазив траје од онога дана када се скупштина састане по краљевом позиву,па све до онога дана када га краљ закључи.По уставу,краљ сазива скупштину у редован и ванредан сазив.Први сазив је сваки онај који се држи у престоници сваке године редовно првога октобра-чл.101 у.Други ванредни сазив је сваки онај који се држи ван тога уставом одређеног рока.Докле се редовни сазив држи на основу устава и неможе се закључити докле скупштина не реши државни буџет,дотле се ванредни сазив држи на основу краљевог нахођења,чл.102 у.,који краљ закључује тако исто на основу свога нахођења,али и тада пошто буде решен државни буџет-чл.101 у.Истина,има случајева када се и ванредни сазив држи на основу устава,али ти су случајеви изрично предвиђени:по чл.59 у. у случају смрти краљеве или пак када краљ за свога живота преда престо своме наследнику,овај као краљ сазива тада народну скупштину у року од десет дана,после објаве смрти преминулог краља,да пред скупштином положи заклетву.У случају да је скупштина раније распуштена, а да нова није изабрана,краљ сазива стару скупштину у ванредан сазив,ради испуњења овога задатка.По чл.62 у.,краљевске намеснике бира народна скупштина,нарочито сазвана ради тога,дакле у ванредном сазиву.У овим случајевима скупштина се неможе закључити док не изабере намеснике и не прими краљеву заклетву.Иначе,у погледу самог скупштинског пословања не прави се никаква разлика између скупштина сазваних у редован или пак ванредан сазив,мада је правило да се о буџету решава у редовном сазиву."О буџету ванредна скупштина може решавати само у томе случају,ако је претходно редовна скупштина распуштена пре него је буџет решила"[2],и у случају када министарски

---

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.140
2) Исти,исто,стр.113

./.

савет,по реферату министра финансија,нађе "да се неможе обићи без накнаднога кредита,зваће се народна скупштина у ванредни сазив,ако се ствар неможе одложити до редовног сазива"-чл.37 з.д.р.У погледу пословања између ових сазива нема никакве заједнице зато што"по начелу дисконтинуитета,са свршетком сазива пропадају и сви дотле несвршени предмети;идућег сазива са њима се мора почети сасвим из почетка,уместо да се посао продужи тамо где је прошлог сазива био прекинут"[1].

II Остаје да видимо када се сазива велика народна скупштина. Говорећи о самоме саставу велике скупштине (§2) видели смо да она нема истоветне функције са обичном скупштином.Ради тога она се и не сазива истовремено кад и обична,јер једна другу искључују.Велика скупштина сазива се у свим оним случајевима где је у питању уставна промена,у одређеном року од четри месеца-чл.200 у.Рачунање тога рока је различито према томе ко је предложио уставну промену, измену или допуну:краљ или обична скупштина.Ако је то учинио краљ, онда се рок рачуна од дана када је краљев предлог саопштен скупштини,ако је пак ово учинила обична скупштина онда се тај рок рачуна од дана када је предлог усвојен у скупштини-чл.200 у.Сем тога случаја,уставне промене,велика скупштина може бити сазвана и у другим случајевима.Тако,по смрти краља који тестаментом није означио намесничке кандидате,мора се сазвати велика скупштина најдаље за месец дана,рачунајући од дана краљеве смрти-чл.63 у.и 75 у.Поред тога,у случају када би се краљ хтео примити поглаварства које стране државе,потребан је сазив велике скупштине-чл.55 у.и 113 зип.Те случајеве,када се мора сазвати велика скупштина,лимитативно је набројао устав у своме чл.130 који каже:"Велика народна скупштина позива се када је потребно:1)да се реши о престолу (чл.75),2)да се изберу краљевски намесници (чл.63),3) да се решава о изменама у уставу (чл.200),4)да се решава о смањивању или размени којег дела државне области (чл.4),5)кад краљ нађе за потребно да саслуша велику народну скупштину".-Када ће,пак,наступити који од ових случајева, у којима ће се морати сазвати велика скупштина, зависи од стварних догађаја.

---

1)"Архив" књ.XIII/1912 стр.56

./.

§ 4 Скупштинска периода.

Посланици= изабрани за обичну народну скупштину општим изборима,бирају се на четри године-чл.100 у.Избори се врше на дан ~~8~~ осмога септембра.Према томе,скупштинска периода јесте размак времена који постоји од оног времена када су вршени једни избори,па све дотада док се не изврше други,наредни,избори,-што значи да периода једне скупштине престаје онда када почиње периода друге скупштине-чл.59/III у.Правно,скупштина постоји за све време докле траје и њена периода;за све то време скупштина може бити сазивана било у редован или ванредан сазив.По истом уставном пропису,чл.100.,ако се избори врше после распуштања скупштине,скупштинска периода ће се у томе случају рачунати "од идућег септембра месеца" а не од дана избора.Међутим,иако се овако изабраној скупштини периода рачуна тек од "идућег септембра месеца",она се може сазвати и раније, али само у ванредни а не и редован сазив,који може бити заказан само за први октобар.Може се догодити да је скупштинска периода завршена.То може наступити само у изрично предвиђеним случајевима. По уставу,скупштинска периода је завршена у случају када је стара скупштина распуштена а нова још није изабрана.Тада ће земља бити без народне скупштине,зато што се тада неможе сазват и стара скупштина,сем изричних изузетака,као што је онај случај када краљ треба да положи заклетву (§3),јер се сматра да је распуштањем скупштине њена периода свршена а поред тога неможе се сазвати нова скупштина зато што за ову још нису ни избори извршени.Уставотворац је ову ситуацију изрично регулисао на тај начин што "акт распуста мора садржавати наредбу за нове изборе у најдаљем року од два месеца и наредбу за сазив народне скупштине најдаље за три месеца од дана распуста"-чл.54 у.,признајући на тај начин краљу право да распусти скупштину.Таквим распуштањем скупштине свршава се скупштинска периода пре уставом одређеног рока.

ГЛАВА III

ОТВАРАЊЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ.

----- ... -----

§ 5 Кворум.

"Скупштина може решавати само ако је у њезиној седници више од половине целокупног уставом одређеног броја посланика"-чл.109 у. и 116 сп.Тај број посланика који се тражи као нужан минимум,да би се на једној скупштинској седници могло решавати,назива се кворум. Он се може израчунавати на два начина,према томе да ли је сам закон одредио број посланика који скупштина мора имати,у коме случају је реч о законом броју посланика,или пак према ономе броју посланика који скупштина у даном тренутку стварно садржи."Стварни број се добија,пошто се од законог броја посланика одбију упражњена посланичка места"[1].Као што смо навели,нашим уставом предвиђено је да се кворум израчунава по законом броју посланика.-Поставља се питање: када треба констатовати кворум код претходних скупштинских састанака,да ли пре избора привременог претседника или после?-Ни устав, ни скупштински пословник не садрже прописе о томе.Скупштином управља привремени претседник.Док се он не изабере скупштина неможе ништа радити,јер не постоји орган који би управљао скупштинском радњом и који би могао констатовати кворум.Чим се изабере привремено претседништво,треба одмах да се изврши констатовање кворума и то пре но што се приступи избору верификационог одбора.Ово утолико пре,што државни одбор,предвиђен чл.82 зип-а саставља,према извештајима који су му дужни доставити главни бирачки одбори,списак народних посланика,који се имају сматрати изабраним,и исти предаје привременом претседнику,чл.2 сп.,па је на основу истога могуће установити кворум.- Код редовних скупштинских састанака,кворум се мора констатовати пре прелаза на дневни ред,приликом отварања седнице. То је дужност претседништва да се увери да ли у скупштини има довољан број посланика за решавање-чл.117 сп.Кад се приступа раду,по оном дневном реду који је скупштина утврдила,мора постојати кворум, чл.67 сп.У случају да претседништво или ко од посланика запази да тада нема довољно посланика за решавање,неможе се скупштински рад одгодити,већ се има утврдити да ли има довољно посланика за решавање

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.117

./.

или не?У томе случају вршиће се прозив посланика,чл.67 сп.Сем тога кворум се мора констатовати још у ова два случаја:а) кад приликом решавања седењем и устајањем претседник није уверен да има довољно посланика за решавање,и б) кад приликом решавања седењем и устајањем "десет посланика изјаве да по њиховом уверењу у скупштини нема довољног броја посланика за решавање"-чл.117 сп.Констатацију кворума претседник ће извршити на тај начин што ће преко секретара пребројати посланике.Приликом ове радње могућа су два резултата:а)да је било довољно посланика за решавање и б) да није било довољно посланика за решавање.У првом случају скупштина наставља рад;у другом, питање се оставља за дневни ред прве нове седнице,када се ставља на прво место,тако да се после тога наставља претрес и остали рад.Значи,кворум мора бити констатован приликом свакога гласања.У кворум се убрајају не само посланици са овереним већ и посланици са неовереним пуномоћствима,само ако су присутни скупштинским седницама. Једино они посланици,противу чијих избора је наређен извиђај ,немогу се узети у обзир приликом пребројавања посланика,који су потребни за кворум,зато што ти посланици,обзиром да немају право гласа,немогу учествовати у скупштинским решавањима,па је њихово присуство потпуно равнодушно за скупштину.Кворум није потребан у извесним случајевима који су изрично предвиђени законом.То су случајеви "кад се скупштини чине саопштења,кад се бирају отсеци,кад се стављају питања и на њих одговара и кад се води какав било претрес"-чл.117 сп.Према томе, иако се кворум мора констатовати приликом отварања седнице,то ипак не значи да се скупштинска седница неможе одржати без кворума.Оно што је битно,то је да се у скупштинској седници неможе решавати ако не постоји кворум-чл.109 у.и 116 сп.

§ 6 Верификација посланичких пуномоћстава.

У погледу решавања о посланичким мандатима,углавном,постоје два система.[1] То су систем парламентарне и систем судске контроле. Први систем заснован је на начелу парламентарне аутономије и састоји се у томе,што по њему о изборним правилностима и правној снази посланичких мандата решава верификациони одбор,то јест одбор за преглед посланичких пуномоћстава.Други систем,судске контроле,заснован је на начелу објективне,судске,контроле и састоји се у томе

1)"Архив" књ.XIV/1927 страна 132

./.

што,по њему,о изборним правилностима односно неправилностима,као и правној снази посланичких мандата решавају редовни судови.Код нас је устав усвојио онај први,парламентарни,систем,по коме о изборним радњама и посланичким условима доноси одлуку одбор за преглед посланичких пуномоћстава,верификациони,а затим и скупштина у своме пленуму.По чл.103 у.народна скупштина сама прегледа,оверава, пуномоћства народних посланика и изриче свој суд о њиховој вредности.Приликом овераваља пуномоћстава,скупштина решава да ли је избор правилан или не,односно да ли су правилно изабрана она лица, која је главни бирачки одбор прогласио посланицима.Скупштина тада примењује,поред осталих,прописе закона о изборима народних посланика.То је,ваљда,једини случај када скупштина као законодавно тело решава да ли је један закон у пракси правилно примењен.При томе скупштина,ипак,не расправља никакав спор,већ"врши акт властитог конституисања".[1]Пошто је правилност избора један јавни интерес, скупштина "контролише законитост оних аката којима је извршено именоваље законодавних органа".[2]У овом погледу нема никакве власти над скупштином,која би ову могла спречити у оверавању посланичких пуномоћстава,јер скупштинска решења донета поводом тога не морају имати краљево одобреље.О правилности тих избора скупштина,уколико то потребе захтевају,ради по званичној дужности.Она решава на основу следећих аката:пуномоћстава,која јој предају сами народни посланици;службених или приватних жалби противу избора;као и свих других изборних аката односно акта главног бирачког одбора,која се достављају скупштини преко министра унутрашњих дела-чл.5 сп.и 81/VI зип. "Наш пословник,у начелу,усвојио је да се о посланичким пуномоћствима решава пре отварања скупштине,па је само изузетно допустио да се решаваље о оспореним изборима одложи до после отварања.Ово треба најуже тумачити".[3]

Питање:да ли скупштина има право да цени правилност целе изборне радње,сматра се спорним у науци.[4]Једни сматрају да скупштина има право да цени правилност целе изборне радње,док други налазе да има један део изборне радње који не подлежи скупштинској

---

1)С.Јовановић "О Држави" књ.II стр.32
2)Исти,"Уставно право" стр.121
3)"Архив" књ.II/1907 стр.263
4) као напомена под 2)

./.

контроли.Тај део се односи на бирачки списак.По њима,скупштина неби могла да цени да ли је бирачки списак правилно састављен,нити би могла да поништи један избор за који би нашла да је извршен по неком неправилном бирачком списку.-По закону о изборима народних посланика изрично је предвиђено (чл.21 и 22) да бирачке спискове потврђује првостепени суд,пре избора.Чак је предвиђена и кривична одговорност општинских органа,који би пропустили извршити ову радњу код суда.Према томе,када се зна да је ово једна судска радња, онда се поставља питање:неће ли се скупштина,у случају ако би се усвојило мишљење првих,огрешити о начело поделе судске и законодавне власти?-Ми сматрамо да хоће и зато заступамо гледиште да скупштина неможе да цени правилност бирачког списка,утолико пре што нема ни законске могућности да исправи те неправилности.То се види из чл.93 зип-а по коме се гласање за накнадне изборе врши по азбучним гласачким списковима,који у тим општинама буду важили на дан избора,ако се ти избори врше исте године када и општи избори. Међутим,поновни избори се врше исте године када и општи,што значи да ће се они провести по старом бирачком списку.

У правној науци усвојено је гледиште да изборне неправилности могу бити двојаке:субјективне и објективне[1].Субјективне неправилности постоје у случају ако је за посланика изабрано лице које по позитивном законодавству нема услова да може бити народни посланик,на пример лице које је лишено грађанских и политичких права.Објективне неправилности имамо онда,када је за посланика изабрано извесно лице,које може бити посланик с обзиром на његове личне квалификације,али коме избор није извршен по законским прописима,на пример ако су за таквога изабраника гласали бирачи који нису били уписани у азбучне гласачке спискове.Поставља се питање:у којем случају,од ових двају неправилности,скупштина мора поништити избор? - Скупштина несме ниуком случају примити за посланика лице које нема законских услова за то,па у таквим случајевима,случајевима субјективних неправилности,увек има поништити избор таквога лица и онемогућити га да на тај начин постане посланик.Ово се јасно види из чл.10 сп.,по коме на место посланика,чији је избор уништен,скупштина има да позове за посланика првога по реду из кандидатске

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.123

./.

листе,ако она није исцрпена.Значи да скупштина неможе ништити целу листу већ само избор тога посланика,не само у случају када му је недостајала посланичка већ и кандидатска способност.Скупштина цени посланичку способност у тренутку избора а не у тренутку верификовања.Верификовањем пуномоћија скупштина цени правилност једне већ свршене радње,правилност прошлих избора;дакле,врши једну контролу.Ово се доказује и тиме,што посланичка способност мора постојати много раније но што скупштина стигне да то званично констатује,јер имунитет посланички настаје одмах од дана избора посланиковог,који опет ступа у посланичке функције учествовањем у скупштинском конституисању и пре извршене верификације.Другачије стоји ствар у случају објективне неправилности.Те се неправилности састоје у повреди извесних,законом прописаних,формалности за разне изборне радње. Те формалности су "сретство противу фалсификовања изборног резултата"[1],па се неможе унапред рећи у којим случајевима скупштина мора поништити избор код објективних неправилности.Мора се правити разлика у томе,да ли је повреда тих формалности имала за последицу фалсификовање изборног резултата или не? У првом случају,избор се мора поништити,јер би се могло догодити,упротивном,да послаником постане неко ко уопште неби могао путем тих избора постати посланик, на пример кад би се одбили гласови неуписаних бирача.У другом случају,избор се неби морао ништити,јер скупштина приликом верификовања избора узима у обзир и лица која,иако уписана у азбучне гласачке спискове,нису гласала зато што је неко пре њих већ гласао на њихово име -чл.71 зип.Међутим,и поред овде наведеног разликовања, ипак се неможе тако сигурно рећи у којим све случајевима избор мора бити поништен,јер би то захтевало небројено много претпоставки у једном или другом правцу,којим би тек могло уследити извесно решење.Зато је најбоље,у случају објективних неправилности,не држати се утврђених начела,већ их решавати од случаја до случаја,према стицају прилика под којима су произведене те неправилности,а обзиром на позитивно законодавство.

Народна скупштина може или оснажити,верификовати,избор када нађе да су испуњени сви законски услови,или га уништити,у случају када ти услови нису испуњени,или наредити извиђај до када

---

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.126

./.

привремено одлаже своје решење.Но,у сваком случају скупштина може, ~~хххххххххх~~ уместо онога који није добио прописан број гласова,да прогласи за посланика онога који је правилно добио потребну већину гласова,али му главни бирачки одбор није,ма са којих разлога,издао пуномоћство.Следствено томе,скупштина може да исправља и рачунске грешке бирачких одбора,које би ови учинили приликом израчунавања.

По уставу,отсеци,на које се дели скупштина на своме првом редовном састанку,бирају сваки по једнога члана у одбор за преглед пуномоћстава,који се зове верификациони одбор-чл.104 у.и 3 и 4 сп. Скупштина се дели на девет отсека на тај начин,што се у један ковчежић спушта толико једнобојних и једнообличних листића,колико има народних посланика.Сваки листић има на себи забележено по једно име народнога посланика којега је бирачки одбор прогласио изабраним.Секретар извлачи за сваки отсек толико листића колико је чланова потребно за тај отсек,читајући гласно имена која су записана на листићима.Остали секретари ће бележити редом за сваки отсек извучена имена,док ће контролу водити,претходно,коцком изабрана тројица посланика.Из тих отсека бира се по један члан у верификациони одбор,који најпре прегледа посланичка пуномоћства,после чега именује једнога или два известиоца,који у име верификационог одбора подносе извештај скупштини.Дакле,у тренутку образовања овога одбора,њега чине " лица за која се још незна да ли су посланици,јер им још није пуномоћство скупштина оснажила"[1].Извештај овога одбора, по наређењу његовог претседника,штампа се и раздаје народним посланицима.Значи,да посланичка пуномоћства најпре прегледа верификациони одбор,на основу чијег извештаја тек скупштина доноси своју одлуку.Претресу извештаја верификационог одбора приступа се на идућој скупштинској седници,коју претседник може сазвати по истеку 24 часа од тренутка раздавања тога извештаја посланицима.Седници присуствују сви посланици,независно од тога какво је решење донео одбор о њиховим пуномоћствима.По прочитаном извештају,начелни претрес почиње и он неможе трајати дуже од три скупштинске седнице.Он претходи гласању о томе,да ли ће се за основу посебног претреса узети одборски извештај,јер се може догодити да скупштина одбаци одборски извештај,као основу за посебни претрес,у коме се случају бира

---

1) "Недељни преглед" бр.8/1908 стр.296

./.

нов одбор.Али,ако се извештај прими у начелу,онда се стављају на гласање неоспорени мандати без претреса.Дакле,прво се гласа о неоспореним изборима.Једино у случају када десет посланика затражи да се који од избора издвоји и о њему засебно претреса и реши,онда ће се о њему водити засебан претрес.Тек после тога долазе на претрес и решавање избори које је одбор оспорио."Под оспореним изборима разумеју се како они избори које одбор сматра за неправилне, тако и они избори за које одбор налази да о њима треба наредити извиђај"[1],дакле,само они избори које о д б о р а не ко други оспори. О таквим изборима решава се посебно о свакоме од њих.У томе претресу могу учествовати сви посланици који су предали своја пуномоћства. Једино што такви посланици немогу,то је да немогу гласати о своме властитом избору ако су им оспорене "личне погодбе",односно моћи ће и гласати,у случају ако нису оспорене "личне погодбе",али неће моћи подносити скупштини предлоге,нити управљати питања и интерпелације на министре;јер посланик о чијем је избору одложена скупштинска одлука,за време док се та одлука не донесе,има право да учествује у скупштинским претресима,са горе изнетим ограничењем.

§ 7 Органи народне скупштине.

а) Претседништво.-Од првога момента када се скупштина састане, она мора имати претседника и извесан број секретара.Томе,првом,скупштинском састанку претседава по годинама најстарији народни посланик,као привремени претседник;секретарску дужност врше као привремени секретари четри млађа посланика,које предложи привремени претседник а изабере скупштина-чл.2 сп.104 у.Пошто се скупштина на томе првом састанку подели у отсеке,привремени претседник прекида седницу,у коме међувремену отсеци бирају по једнога члана у верификациони одбор.У наставку те седнице не претседава више привремени претседник,већ претседник верификационог одбора-чл.4/II сп.Секретарску дужност врше привремени секретари све до избора сталног претседништва,које се бира тек пошто скупштина овери довољан број посланичких пуномоћстава,да би био добивен кворум.Ако је први сазив скупштине,после општих избора,претседништво се бира кад се реши (чл. 109 у.) први,неоспорени,део извештаја верификационог одбора и пошто

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.131

./.

ти посланици буду положили заклетву-чл.13 сп., у коме случају скупштина има довољан број посланика за решавање.На осталим редовним и ванредним скупштинским сазивима избору претседништва приступа се одмах у првој седници,пошто претседник и привремени секретари заузму своја места "само ако је довољан број чланова за решавање присутан(чл.109 у.)"-чл.13 сп.Потребно је да у скупштини буде више од половине целокупног уставом одређеног броја посланика;дакле,апсолутна већина (§ 5).Скупштина треба да је о таквим пуномоћствима решила и да су посланици положили заклетву.Ова се полаже ради тога што "претставља морално јемство за вршење једне правне дужности: иако предвиђена правним прописима,она није правне него моралне природе"[1].Посланици се заклињу да ће "устав верно чувати и да ће у своме посланичком раду опште добро краља и народа...непрестано пред очима имати"-чл.106 у.и 11 сп.Ако би се догодило да посланик изневери дату заклетву,санкција у томе случају не постоји,јер посланик у овоме случају неби могао одговарати кривично а других последица, правних,нема.У избору претседништва немогу учествовати посланици који су своја пуномоћства поднели "после поднесеног одборског извештаја као и они,којима је одбор избор оспорио"-чл.13 сп.Дакле, скупштинско "стално часништво бирају посланици са овереним пуномоћствима,људи за које је извесно да су посланици"[2].

Претседништво је састављено од претседника,два потпретседника и седам секретара-чл.105 у.14 сп.Оно се бира за један сазив, што значи да избор вреди до свршетка сазива.Према томе,претседник скупштине постаје таквим само зато што ужива поверење скупштине, што треба да значи да ће остати на томе положају све докле не изгуби поверење исте скупштине.Самим тим што би изгубио поверење скупштине,за њега би наступила дужност да се повуче.То би била логична последица.Међутим,"није предвиђено да га скупштина непосредно може позивати да то учини"[3].Административна власт претседника,или потпретседника у случају када га који од ових замењује,траје и у новом сазиву све дотле док се не изабере ново претседништво.Старо претседништво тако исто претставља скупштину у свечаним приликама и врши све дужности,предвиђене посебним законима.Избори ових часника

---

1) "Архив" књ.II/1921 стр.127
2) Исто,књ.X/1910 стр.394
3) Исто,књ.VIII/1924 стр.300

./.

врше се тајним гласањем-чл.110 у.Најпре се бира претседник скупштине,затим потпретседници једном листом и најзад,секретари,такође једном листом.Потребна је апсолутна већина присутних посланика,што значи да за њихов избор треба да гласа половина више један од целокупног броја гласача-посланика.Али,у случају да се апсолутна већина не добије,на првом а тако исто и на другом гласању,довољна је релативна већина-чл.15 сп.,што значи да је потребно да је ~~на~~ је за за њихов избор пало више гласова,него ма за који други.Чак,ако би се догодило да је број гласова подједнак,на двема конкурентним листама,законодавац је предвидео један трећи начин одлучивања -коцку. Свакако,у тежњи да законодавно тело буде што пре формирано.

Претседник скупштине отвара скупштинске седнице,руководи претресом,чува достојанство скупштине,одржава ред у скупштини старајући се о њеној унутрашњој и спољашњој безбедности,настоји да се скупштински пословник правилно примењује,одн.извршује-чл.4 сп.÷затим, даје реч пријављеним говорницима,поставља питања скупштини о начину како ће се претресати и гласати,оглашава резултат гласања,стара се о израђивању скупштинских одлука и као претседник скупштине говори у њено име.Речју,споља:претставља скупштину;унутра - руководи скупштинским седницама,а осем тога он је шеф скупштинске администрације.Уз то,он има права да прима и отвара сву преписку упућену скупштини.Поводом тога поставља се питање:да ли је претседник скупштине обавезан да саопшти скупштини све оно што,као такав,прими.Овде је потребно правити разлику о томе,у коме се својству претседник појављује:да ли као шеф скупштинске администрације,или као претставник скупштине у њеним спољашњим односима.[1] Она обавештења до којих дође претседник скупштине,као шеф администрације скупштинске, не мора саопштити скупштини зато,што у тој области претседник одлучује самостално,без скупштине.Али,зато оно што претседник скупштине буде добио у својству претставника скупштине у њеним спољашњим односима мора саопштити скупштини,зато што су то "ствари које се шиљу скупштини ради њене информације или ради тога да она донесе о њима своје решење"[1].Претседник скупштине,затим,прима и отпушта скупштинске административне службенике:чиновнике,стенографе

---

1)"Архив" књ.X/1910 стр.230-231

./.

и служитеље.Иначе,задржава сва ~~xxxxxxxxx~~ права народног посланика, уколико му ова нису изрично одузета:он неможе учествовати у скупштинским дебатама,сем што може узети реч "да објасни прави смисао питања о којем се говори и да позове говорнике да се не удаљавају" -чл.17 сп.- од питања које је на дневном реду.Али,ако би претседник излагао своје мишљење о извесном питању о којем се говори у скупштини,он у томе случају мора напустити претседничко место за све време док се о томе питању буде решавало.Код претреса појединих чланова неће претседавати само за време претреса и решавања онога члана о којем је говорио.У случају када претседник узме реч у начелној дебати,онда "он неће моћи претседавати док се тај претрес не заврши у начелу и у појединостима"-чл.17 сп.Поред тога, претседник се неможе бирати у законодавни одбор -чл.24 сп.Над вршењем претседничке службе воде надзор народни посланици на тај начин,што путем кратких усмених питања могу тражити обавештења о скупштинском раду -чл.65 сп.Претседник има права да чини у стенографским белешкама коректуре које"вређају достојанство народне скупштине или садрже личне увреде и клевете"-чл.154 сп.Дужан је да се стара о томе,да стенографске белешке буду што тачније и брже израђене и наштампане,у коме циљу мора узимати што вичније стенографе и предузимати потребне мере за штампање.Поред тога он се стара да говорници чине исправке у белешкама,без дометака и уношења нових мисли и разлога,нити изостављањем исказаних мисли и разлога и да те,дозвољене,исправке буду извршене одмах у згради скупштине. У случају ако би избио спор између претседника и заинтересованога посланика,претседникова је дужност да исти изнесе пред скупштину, о чему ова решава по саслушању претседника и заинтересованог говорника-чл.154 сп.Личност претседника скупштине и његова улога у једној парламентарној држави долази до изражаја не само у тренутку када претседава у скупштини и када примењује закон у највишој друштвеној организацији,већ нарочито у тренутку када као претседник има да изложи краљу своје мишљење о томе коме треба поверити мандат за састав владе.У свакој прилици то мора бити објективисана личност,која свој положај несме ставити у службу других интереса до моралних интереса народне скупштине,поштовањем законитости.Ван тога делокруга,претседник скупштине сазива државни одбор и "заказује,

./.

отвара,руководи и затвара састанке државног одбора" старајући се да тај одбор сврши своје послове на време-чл.8 зип.

По уставу,чл.125,скупштина преко свога претседника има "искључиво право да у својој средини одржава ред",што значи да дужност одржавања реда има претседник у име скупштине.То се најбоље види из чл.139 сп.,по коме је претседник народне скупштине дужан старати се " о спољној и унутарњој скупштинској сигурности". У томе циљу све државне власти дужне су одазивати се претседниковом позиву и указивати му потребну помоћ,коју он може тражити само преко министара са којима скупштина "стоји у непосредном односају" чл.126 у.Надзор над одржањем реда,како у унутрашњости скупштинске зграде,тако и у њеном дворишту,врши једино претседник у име скупштине,пошто је у улицама око зграде или дворишта народне скупштине забрањена свака јавна манифестација-чл.139 а сп.Да би ову функцију могао што успешније вршити,претседнику се ставља извесан број жандарма на расположење у почетку сваког скупштинског сазива,од стране министра унутрашњих дела а на захтев претседника скупштине.Ти жандарми носе видљив знак,прописан од скупштине,и примају наредбе с а м о од претседника скупштине-чл.141 сп.Тиме је одређено да претседник врши и полициску власт у скупштини.Он је примењује,у случају кривичне радње,како према посланицима тако и према непосланицима.У првом случају,ако је посланик учинио извесно кривично дело,изузев увреде и клевете,чл.132 сп,(§13)за време скупштинскога сазива,-претседник о томе извештава скупштину,по обустави претреса,и тражи решење од исте о томе,да ли ће се посланик казнити дисциплински.После одбране једнога од другова окривљеног и његовог протоколарног саслушања,скупштина доноси одлуку без претреса.Тај протокол претседник саопштава скупштини и судској надлежној власти, ако се дело гони по званичној дужности-чл.137 сп.За судску власт је свеједно да ли је дело извршено у скупштинској згради или ван ове.Битно је да је у питању посланик и због тога она тражи од скупштине потребно овлашћење,поред захтева да јој се кривац изда.У случају,ако је за време скупштинског сазива у самој згради учинио кривично дело непосланик,ситуација је једноставнија.У томе случају, претседник нема потребе да саслушава ни окривљеног,нити ма кога

./.

у име његово,већ га једноставно предаје надлежној власти,са означењем кривичне радње коју је овај извршио а надлежна власт га даље саслушава.Претседник скупштине је једини који има право да поставља и позива оружану силу,како у згради тако и дворишту скупштине-чл.140 сп.,јер је оружаним изричнo забрањено долазити у зграду и двориште скупштине,сем оних који"по пропису оружје носе а у скупштину по скупштинском послу долазе"-чл.125 у.и 140 сп.Да од овога неби било злоупотреба,законодавац лимитативно набраја лица која са оружјем могу доћи у скупштину по послу.То су "само ађутанти краљеви и они виши официри који га прате као свита при отварању скупштине,министар војни,повереници министра војног који имају да бране какав законски предлог,жандарми којима претседништво располаже"-чл.140 сп.

Потпретседници скупштине врше исте дужности са истим правима које има и претседник скупштине,у свима случајевима када заступају претседника скупштине.У случају претседникове спречености замењује га,првенствено,први потпретседник скупштине.Догодили се случај да је и овај спречен,онда претседника заступа други потпретседник скупштине.У оба случаја,потпретседници имају иста права и дужности,које и претседник скупштине-чл.18 сп.Ни потпретседник неможе бити члан законодавног одбора,исто тако као и претседник-чл.24 сп.,нити може учествовати у дебатама,када врши дужност претседника скупштине,-уколико неби хтео да у томе времену буде замењен на претседничком месту,што смо већ опширно изложили говорећи о претседнику скупштине и његовим правима и дужностима.

Секретари имају дужност да врше прозивку народних посланика, да читају у скупштини законске предлоге и сва друга акта упућена скупштини,да воде записник о скупштинском раду;затим,састављају протоколе скупштинских састанака,воде белешке о скупштинским одлукама,као и начину и резултату гласања.Над вршењем целокупног скупштинског рада води надзор један секретар,кога за то одреди претседник скупштине.Спречене секретаре замењују посланици,које буде одредио претседник скупштине-чл.19 сп.

б) Скупштински отсеци и одбори.- Кад буду отворене седнице народне скупштине,пре него што се приступи икаквом другом послу,

./.

скупштина се коцком дели на девет отсека са подједнаким бројем чланова,уколико је то могуће.Ова подела обнавља се сваког месеца.У обзир долазе сви посланици са овереним пуномоћствима.Поступак око ове поделе је исти као и при избору чланова верификационог одбора,са којим смо се већ упознали (§6).Ако би се догодило да извесни посланици буду примљени пошто је скупштина оснажила пуномоћства,односно извршила ову поделу,онда ти посланици улазе у отсек на место својих претходника;у случају да овога немају,онда се и они коцком распоређују по отсецима-чл.20 сп."Отсецима је главни задатак да бирају одборе"[1]. Сваки отсек бира по једнога или двојицу одборника,према томе како је утврђено пословником или скупштинском одлуком-чл.23 сп.Избору одборника отсек може приступити у седници ако су јој присутни половина чланова тога отсека.У случају да тај број није испуњен,дакле да нема довољан број чланова за кворум,избор се врши на првој идућој седници,када је за кворум довољно три члана отсека.Ако се и тада избор не буде могао извршити,одбор ће почети свој рад и без одборника из тога отсека,о чему претседник извештава скупштину.Сваки отсек има свога претседника и секретара.Претседник отсека споразумно са претседником скупштине сазива седнице отсека,на којима се води протокол о раду отсека. Сваки отсек претреса законске и друге предлоге,које му упути скупштина,у општим цртама;али и то само онда "када протече 24 часа одкако је дотични предлог штампан раздан народним посланицима", исто тако као што неможе пре тога рока приступити ни избору одборника,који ће имати да га проуче-чл.25 сп.Сваки отсек,одмах у почетку сазива,чим се образује,бира из своје средине по једнога члана у:верификациони одбор,административни,затим одбор за молбе и жалбе, одбор за образовање нових општина,одбор за оцену умесности посланичких предлога и одбор за издавање посланика суду (имунитетски), као и по два члана у буџетски (финансиски) одбор.Сви ти одбори трају за време скупштинског сазива-чл.27 сп.

(1) Верификациони одбор (одбор за преглед посланичких пуномоћстава) састављен је од чланова отсека(секција) на које је подељена скупштина -чл.104 у.и 4 сп.Његов је задатак да прегледа посла-

---

1)С.Јовановић"Уставно право" стр.161

./.

ничка пуномоћства и да одреди известиоца,који ће о томе поднети скупштини извештај,на основу којег скупштина доноси своју одлуку (§§6 и 15).То је једини одбор који остаје за све време трајања скупштинске периоде - четри године (§4).Једино може бити појединачних измена у чланству,у случају ако би који од чланова отпао ма са којих узрока-чл.9 сп.Поред тога,верификациони одбор је овлашћен да подноси тужбе противу извесних лица,због изборних кривица-чл.151 зип.

(2) Административни одбор има задатак да "утврди које су врсте административног особља потребне скупштини у њеном раду" - чл.152 сп.,као и да утврди плату тога особља.Поред тога,на крају сваког скупштинског сазива испитује скупштинске рачуне,у коме случају му претседава један од потпретседника скупштине,одређен од претседника-чл.155 и 152 а сп.

(3) Одбор за молбе и жалбе дужан је да заводи све молбе и жалбе,које стигну скупштини,у нарочити протокол,у коме ће бити забележене генералије молиоца и жалиоца,као и садржај молбе или жалбе,а који протокол мора бити приступачан народним посланицима - чл.109 сп.Да би молба могла бити узета у поступак,мора испуњавати извесне услове:мора бити написана и потписана од свих молилаца или жалилаца.Потписи морају бити потврђени влашћу,која се потврда ставља без наплате икакве таксе.Уз то,мора бити пристојно написана.Опширније о томе упознаћемо се на своме месту (§17).

(4) Одбор за образовање нових општина има задатак да проучава "све предлоге Министра унутрашњих дела за раздвајање старих или састављање нових општина"-чл.26 сп.

(5)Одбор за оцену умесности посланичких предлога испитује "да ли има места да се о предлогу решава у скупштини" и о томе подноси образложен извештај скупштини -чл.85 и 26 сп.У питању су законски предлози,које могу подносити скупштини народни посланици, било појединачно или групно.У случају када законски предлог поднесе више посланика заједно,имају између себе да изаберу једнога посланика који ће у одбору говорити у њихово име-чл.33 сп.,јер скупштина неможе узети у решавање ниједан законски предлог пре него што о њему буде претходно саслушала овај одбор(§17).Посланик који говори у име одбора зове се известилац и он подноси скупштини из-

./.

извештај о раду одбора.Обично постоји само један известилац код свих одбора,изузев буџетског.Али,ако би се одбор поделио на већину и мањину,онда свака страна има свога известиоца:известилац мањине и известилац већине -чл.31 сп.

(6) Одбор за издавање посланика суду (имунитетски одбор) има задатак да позове посланика,чије се издавање тражи,да даде своју реч по томе захтеву,и да после тога поднесе скупштини извештај о томе у року од петнаест дана.Рок се рачуна од дана када је претседништво скупштине доставило одбору тај предмет -чл.138 сп.

(7) Буџетски (финансиски) одбор,има задатак да,сем буџета, испитује и подноси скупштини извештај и о законским предлозима : 1)којима се траже "ванредни или накнадни кредити за текућу или истеклу рачунску годину",2) чије би усвајање "утицало непосредно на суму државног прихода или расхода",3)"о општем државном рачуну који Главна контрола подноси народној скупштини (чл.181 у.)",4) о законским предлозима који се тичу "уређења финансиске струке" и 5) "о трговинским уговорима са другим државама"-чл.28 сп.

(8) Одбор за нацрт Адресе,састављен је од 14 чланова.Има једини задатак да изради нацрт адресе.Тај нацрт адресе усваја скупштина после претреса у начелу и појединостима,чл.38 сп.,као одговор на Престону беседу,којом је краљ отворио скупштину-чл.37 сп. Тај одбор је одбор "ад хок";израдом адресе завршава се и његова мисија.

(9)Анкетни одбори,јесу такви одбори који се бирају по потреби.Њихова делатност је усредсређена на извесан случај,унапред одређен. Задатак таквога одбора јесте да испита појављени случај, о томе да поднесе скупштини свој извештај и да предложи евентуално решење.- За разлику од осталих одбора који се бирају у отсецима, ова два последња одбора,за нацрт Адресе и анкетни,бирају се у скупштинском пленуму,свакако зато што су ограничени како у делатности тако и у трајању.

Сваки одбор има свога претседника и секретара;о своме раду води протокол у који бележи имена присутних посланика,које позива на седницу њихх појединачно и путем објаве,коју истиче у скупштини на нарочито одређеном месту.Одбори раде или тачније речено могу

./.

радити и за оно време у којем су скупштинске седнице одложене"само ако је то народна скупштина раније одлучила"-чл.30 сп.Карактеристично је да отсеци и одбори имају извесних сличности између себе, исто тако као што имају између себе и извесних разлика.Сличности би се састојале у томе,што (1) и отсеци и одбори имају претседнике и секретаре-чл.21 и 30 сп.,(2) и једни и други воде протоколе о својим пословима и у њега уписују имена присутних чланова-чл.22 и 30 сп.,(3)и једни и други заседавају по правилу у нарочито за њих одређеним просторијама у скупштини-чл.36 сп.Разлике би се састојале у томе,што"претседници отсека,споразумно са претседником скупштине,сазивљу седнице отсека"-чл.21/II сп.,док седнице одбора сазива претседник скупштине,чим отсеци буду изабрали одборнике.После тога, првога,састанка кога сазива скупштинско претседништво,на коме се одбор конституише,"његово је сазивање у рукама његовог,одборовог, претседника"[1].За решавање у одбору није прописан никакав кворум, као што је то случај у отсецима,за време бирања одборника."Отсеци су,по својим функцијама,поглавито изборни механизми,- установљени да олакшају бирање одбора које би одузимало скупштини много времена,кад би се на њеним седницама вршило."[1]Као супротност томе,у погледу брзине рада,установљени су одбори ради тога "да предмете који се пред скупштином налазе,проуче спорије и п о д р о б н и ј е но што би то могла скупштина учинити"[1].Поред овога,и у отсецима врши се претрес свих законских и других предлога,које му скупштина упути;али се тај претрес врши "у општим цртама" и"мора се завршити у једној седници"-чл.23 сп.Обзиром да отсеци бирају одборнике,тај претрес има за циљ да покаже мишљење појединих чланова отсека,како би се за одборнике изабрала лица која се слажу са већином чланова отсека,јер стварни претрес бива у одбору.Даља разлика између одбора и отсека огледа се у томе што одбор има извесних права која недостају отсецима.Тако,1)подносилац законских предлога има право на реч у одборским седницама,било за себе лично,било у име групе,која је поднела тај законски предлог-чл.33 сп.,што значи да одбори морају саслушати их;2)одбори могу општити са владом преко свога претседника или преко,за то нарочито,одређених чланова-чл.34 сп.;3)одбор има право да тражи од претседника скупштине сва акта која се односе

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.162

./.

на предмете по којима одбор ради.Ово се изводи из тога што је дужност претседника скупштине,чл.35 сп.,да та акта достави одбору.Најзад,у случају ако то сама природа посла изискује,одбори могу "држати своје седнице и у министарствима" а не само у скупштинској згради,као што то морају чинити отсеци-чл.36 сп.

в) Скупштинске депутације.- О скупштинским депутацијама закон о пословном реду у народној скупштини има врло мало прописа,свега два.По њима,постоји скупштинска депутација која носи краљу адресу.Та депутација је састављена од претседништва,које потписује ту Адресу,као и свих претседника скупштинских отсека-чл.39 сп. Остале скупштинске депутације,за које није прописано кад се и где могу слати,"бирају се коцком".Скупштина,једино,одређује бројни састав тих депутација,у које мора ући претседник,или у случају његове спречености потпретседник скупштине.Према томе,ове депутације имају само формалан значај-"чисто церемониалан"[1].Депутације се могу употребити тек пошто се скупштина отвори -чл.40 сп.

§ 8 Скупштинско особље.

Скупштинско особље је двојако:постоји за законодавне и за административне послове.Дужности су им,према томе,подељене.Особље за законодавне послове израђује стенографске белешке,стара се да законски предлози буду на време оштампани,као и да сви други акти, за које је по скупштинском пословнику потребно да буду оштампани,- буду оштампани на време и раздани народним посланицима,такође,на време.То особље стоји под непосредном управом претседника скупштине.Особље за административне послове има сасвим другачије дужности:води надзор о одржању зграде и скупштинског намештаја;чува и уређује скупштинску архиву и библиотеку,рукује скупштинском касом и стара се о извршењу наредаба,које је издала скупштина или њено претседништво.Ово,административно особље,за разлику од законодавног,стоји под непосредним надзором и управом чувара народне скупштине,кога бира народна скупштина за време скупштинске периоде,на предлог претседника-чл.153 сп.Чувар,истовремено,врши дужност скупштинског библиотекара,јер скупштина тек по потреби може именовати библиотекара-чл.158 сп.Поред тога,он врши надзор над скуп-

---

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.163

./.

штинском архивом,којом управља архивар а у којој се чувају сва изборна,као и скупштинска,акта безобзира да ли се односе на избор посланика или на рад скупштине и њених отсека и одбора-чл.159 сп. У ово,административно,особље немогу бити узети народни посланици. То је,изгледа,једино ограничење за претседника скупштине,који врши "лични избор административних органа,стенографа и служитеља"-чл. 152 а сп.За време када скупштина није на окупу,све скупштинско особље,како оно за законодавне тако и ово за административне послове,по пристанку председника скупштине,може бити стављено на расположење влади за поједине врсте послова,које одговарају стручним способностима појединаца,који састављају то особље.

§ 9 Шта је конституисање и кад је скупштина конституисана?

Тиме што су бирачи именовали народне посланике још није конституисана народна скупштина.Она може бити конституисана радњом самих народних посланика.Да би та радња могла проузроковати конституисање скупштине,потребно је да буду испуњени извесни услови. Потребно је најпре:1)да се посланици искупе у толиком броју који би био довољан да могу решавати.Другим речима,потребно је да се искупе у толиком броју да постоји кворум.Колико је посланика потребно за кворум,казали смо говорећи посебно о кворуму (§5).Затим је потребно (2) да се оверавањем пуномоћстава утврди да су сва та лица,која су се као народни посланици искупили,уистину такви.Начин на који се ово утврђује изложен је приликом говора о верификацији посланичких пуномоћстава(§6).Али,није довољно само утврдити да су та лица уистину посланици.Потребно је да постоји извесна обавеза од њихове стране да ће још и вршити посланичке функције.Та се обавеза даје односно добија полагањем заклетве,што посланици чине одмах пошто им буду прегледана и оверена пуномоћства-чл.106 у.чл.11 сп.- у самој скупштинској седници.Једном:оверена пуномоћства и положена заклетва вреде за целу скупштинску периоду.Најзад, 3)потребно је да народни посланици тако искупљени и легитимисани, изаберу органе који ће руководити њиховим састанцима и кроз које ће одржавати потребно јединство у раду:имају да изаберу своје претседништво."Сва та три акта укупно чине оно што се назива конституисањем"[1].При томе,искупљање посланика у довољном броју,довољног

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.116.

./.

у смислу кворума,и избор претседништва,јесу такве радње које не вреде за целу скупштинску периоду,већ се имају понављати приликом свакога скупштинског сазива,како редовног тако и ванредног-чл.105 у. Тек кад се изабере претседништво,скупштина је тада конституисана, образована,о чему се извештава краљ преко владе,која опет извештава претседника скупштине када ће,у који дан,краљ отворити скупштинске седнице-чл.16 сп.Према томе,конституисање скупштине јесте активност скупштине,која се обавља у самој скупштинској средини."Конституисање је резултат једнога низа аката који се сви свршавају у средини скупштине,и чију је правилност само скупштина надлежна да цени" 1).Ипак,у томе конституисању учествује краљ утолико:што се скупштина неможе конституисати док је краљ не сазове,било у редован или ванредан сазив,и што скупштина неможе приступити никаквом послу,сем онога који је у непосредној вези са самим конституисањем,све док је краљ не отвори,чл.54 у.,када се свечано констатује да је скупштина конституисана.

§ 10 Отварање скупштине.

I Отварање скупштине јесте акт краљевске власти којим краљ констатује да је се скупштина конституисала,па је овлашћује да отпочне са вршењем скупштинских уставних функција.Отварање скупштине је уставни акт од битног значаја по скупштину,јер све дотле док не буде отворена,скупштина неможе приступити никаквом решавању а ову краљ мора отворити -чл.54 у.Отварање може извршити или лично,Престоном беседом коју чита краљ,и која је,као и сваки други краљев државни акт,премалотписана од свих министара;или пак преко министарског савета,када се чита "Посланица"(то је она престона беседа коју краљ није могао да прочита лично услед,недоласка,већ то чини претседник министарског савета),или указом,којим краљ овлашћује владу да уместо њега отвори скупштину.Ако би се претпоставило да краљ неби хтео да отвори правилно конституисану скупштину,правна санкција и ту постоји,али не према краљу већ према одговорним министрима, о чему ће бити више речи на своме месту(§24).На престону беседу, којом краљ отвара скупштинске седнице,скупштина одговара адресом - чл.107 у.Закон не говори да ли скупштина одговара на исти начин и у случају када је скупштина отворена посланицом?Видели смо,да из-

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.140

./.

међу престоне беседе и посланице постоји једина разлика у томе,што прву чита лично краљ а другу не.Иначе,садржајно између њих нема никакве разлике.Према томе,ми сматрамо да скупштина има права да одговори адресом и на посланицу и да јој је то чак и дужност.Престона беседа садржи у себи два дела:први се односи на поздравну реч краља према народу а други садржи политички програм владе у унутрашњој и спољашњој политици,за тај скупштински сазив.Скупштина, одговарајући адресом иде истим редом:у првоме делу изражава свој став према краљу а у другом делу износи своје мишљење о политичком програму владе,саопштеном на тај начин,као и сва очекивања која треба да јој оствари влада.У случају да у адресу,ипак,не уђу све жеље народних посланика у погледу владиног рада,њима остаје на расположењу право законодавне иницијативе,као и интерпелације,(§12) да тим путем реализују своје тежње.Да би скупштина могла одговорити адресом,она бира у скупштинској седници један нарочити одбор састављен од 14 лица,за израду адресе коју скупштина има да састави као свој одговор на престону беседу-чл.37 сп.Избор тога одбора врши се општом листом и тајним гласањем (§ 7).О нацрту адресе воде се два претреса:начелни и посебни,али тек по истеку 24 часа откако је исти штампан раздан посланицима,мада је скупштина овлашћена да реши и другачије-чл.38 сп.После претреса,усвојену адресу потписује претседништво скупштине,па је са претседницима скупштинских одбора носи краљу -чл.39 сп."Значај отварања састоји се у томе,што се тим актом свечано утврђује способност скупштине да приступи вршењу свију својих функција"[1].

У вези са тиме,поставља се питање:[2] да ли криза владе у једној парламентарној држави може бити узрок да се правилно конституисана скупштина не отвори?-На своме месту видећемо да криза може бити министарска и парламентарна (§23) и да прва наступа у случају када влади недостаје поверење краља а друга,када јој недостаје поверење само скупштине.Ако је наступила министарска криза у времену када правилно конституисана скупштина још није отворена,неопходно је исту отворити само зато што се министарска криза може решити у скупштини.Претпоставимо ли да је у питању парламентарна криза,она

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.142
2)"Архив" књ.IX/1924 стр.302

./.

неможе бити решавана другачије до путем избора,али опет у скупштини Била у питању министарска или парламенатарна,криза неможе служити као разлог да се правилно конституисана скупштина не отвори.Напротив,то треба да буде једна чињеница која ће утицати на то да се конституисана скупштина што пре отвори "јер у парламентарном режиму немогуће је замислити да се владине кризе решавају без учешћа скупштине"[1].У овоме решавању кризе скупштина учествује преко свога претседника,који"нема ништа друго да чини,него само да пренесе њене мисли и расположења и да према целој ситуацији у њој,означи лице коме треба поверити састав владе"[1].Да би скупштина могла одговорити своме задатку у једној парламентарној држави,апсолутно је потребно да скупштина буде отворена.Према томе,криза владе била у једном или другом виду неможе бити узрок неотварања скупштине."Док у нормалним приликама може бити више или мање равнодушно,да ли ће се скупштина отворити који дан раније или доцније,дотле за време кризе њено отварање мора да следује што пре њеном конституисању"[1]. Питање је само која ће влада отворити скупштину?-На то питање одговорићемо опширније код излагања парламентарних чинилаца (§23,V). За сада се задржавамо на томе да констатујемо да би скупштину требала да отвори она влада која је у оставци ради тога што је она позвана да отправља све државне послове,док је не буде заменила нова влада.То резоновање апсолутно је тачно са гледишта парламентарних принципа,али се поставља питање да ли је то исправно и са гледишта нашег позитивног законодавства,са уставноправног гледишта? По нашем уставу,криза владе може бити решена и ван скупштине,јер владу не морају састављати ~~чланови~~ народне скупштине чланови(§22).Према томе,могло би се догодити да једна правилно конституисана скупштина,услед кризе владе,не буде отворена.То би било уставно,али не и парламентарно.

II Велику народну скупштину,такође,отвара краљ;само за разлику од обичне скупштине не отвара је престоном бееедом.Ово због тога, што престона беседа увек садржи и владин програм,кога би влада имала да се придржава у својој делатности за време тога сазива.Међутим великој скупштини није потребан тај програм зато што јој је сам устав одредио шта има да ради,јер се ова може бавити "мењањем, допуњавањем и тумачењем устава"-чл.200 у.Али,о томе ћемосе упозна-

1)"Архив" књ.IX/1924 стр.302

./.

ти кад будемо говорили о надлежности велике скупштине (§18) јер програм исте зависи од тога ради чега је сазвана,да ли ради уставне промене или ради осталих великоскупштинских права.Био сазив у једном или другом циљу,~~xxxjx~~ уставом је одређено да тај посао велика скупштина има да сврши,независно од тога да ли ће он бити обухваћен у престоној беседи,која се са тих разлога при отварању велике скупштине указује непотребном.

ДРУГИ ДЕО

П А Р Л А М Е Н Т А Р Н О П Р А В О

ГЛАВА IV

НАРОДНИ ПОСЛАНИЦИ

---- ... ----

§ 11 Пријем мандата и дужности народних посланика.

I Писмени пристанак који даје лице које се кандидује за народног посланика замењује нарочити акт којим би изабрано лице требало да прими свој избор.Самим тим што је извесно лице дало свој пристанак да се кандидује за народног посланика,законодавац претпоставља да ће се такво лице примити избора.У случају,пак,да се то лице неби хтело примити свога избора,остаје му да поднесе оставку на посланички мандат.Законодавац је,ипак,формулисао извесне случајеве "експресис вербис",као изузетке од гледишта напред изложеног. По томе,(1) лица која буду изабрана на више места за народне посланике морају се,у року од три дана пошто им скупштина потврди избор, изјаснити у коме се од изабраних места примају за посланика,јер их у противном скупштина проглашава за посланика онога места у коме је добио највећи број гласова,док ће остала места попунити новим посланицима,то јест "лицем које је на реду у оној кандидатској листи,из које је посланик којега место има да се попуни"-чл.93 зип.Исто тако, (2) сви државни чиновници и " сви они који се инче налазе у државној служби",као и претседници општина,који немогу задржати своје положаје и бити народни посланици,- имају да се изјасне,у року од три дана пошто им скупштина потврди избор,да ли се примају посланичког мандата,јер у противном губе свој положај-чл.98 у.,а сматра се да су се примили посланичког мандата-чл.92 зип.Учињен је изузетак само за извесан број односно ред чиновника,који могу задржати своје положаје истовремено са посланичким мандатом.То се односи на:министре, независно да ли су у служби или на расположењу;чланове државног савета,изванредне и опуномоћене министре акредитоване код страних двора,и дипломатске агенте;претседнике и чланове виших и првостепених судова;професоре велике школе,као и стручних и средњих школа; инжињере и лекаре у државној служби,као и пенсионере и чиновнике на расположењу-чл.98 у.Изјаве о пријему мандата заинтересовани имају чинити у скупштини,као једино надлежној.Ово због тога што скупштина после сваке такве изјаве мора донети извесно решење.Из тога се види,

./.

да ниједан посланик неможе вршити више од једног мандата -чл.93 зип.,јер "сваки народни посланик претставља цео народ а не само оне који су га изабрали"-чл.82 у.То је једно од основних начела претставничке владе,која се оснива на идеји "да посланици нису локални претставници оних крајева који су их изабрали.Посланици су државни органи;чланови једне колегије којој се поверава законодавна власт државна.Разуме се по себи,да у тој колегији нико неможе имати више од једног гласа"[1].

IIПошто су посланици на тај начин,било изрично или прећутно, примили своје мандате,њихова је основна и најважнија дужност да присуствују скупштинским седницама и учествују у скупштинском раду.То се најјасније види по томе,(1) што су посланици дужни бити у месту, у које је сазвана скупштина,уочи дана сазива,(2) што за време скупштинског рада морају ту боравити,и (3) што су обавезни обављати скупштинске послове "док скупштина не буде закључена,или распуштена, или док њене седнице не буду одложене"-чл.1 сп.94 зип.и 101 у.Својим присуством посланици омогућују скупштински кворум а затим и рад,јер се без потребног броја посланика,кворума,неможе донети ниједна скупштинска одлука:способност решавања у скупштини тада не постоји.Пословник предвиђа извесне случајеве када сваки посланик не мора бити присутан скупштинским седницама.То су случајеви осуствовања и боловања.Осуство даје скупштина,Изузетно може га дати и сам претседник скупштине,али само у хитним случајевима,највише до пет дана,у коме је случају дужан о томе обавестити скупштину,која о томе решава без претреса-чл.146 сп.Ако претпоставимо случај,који није искључен,да на скупштинске седнице не дође довољан број посланика,чл.109 у.,онда се за такав случај налази решење у чл.148 сп., по коме ће претседник скупштине позвати потребан број посланика да се врате са осуства и то тако да се врате "најпре они који су провели најдуже на осуству".Скупштина о овоме неможе решавати ради тога,што тада нема кворума,па неможе доносити ни одлуке којима би ускраћивала одобрена осуства,већ то има чинити претседник скупштине.Као отсутан,без добивеног осуства,сматра се сваки онај посланик који не долази на скупштинске седнице "без икаквог претходног извињења чију ће оправданост ценити претседник скупштине"-чл.149 сп.

---

1) "Архив" књ.X/1910 стр.472

./.

као и онај посланик који не дође у свој отсек или одбор а тај недолазак није претходно оправдао.Не само за осуство,већ и за претходно неодобрен недолазак у:скупштину,отсек или одбор,предвиђена је санкција.Посланику се не издаје његова дневница за све оно време које је провео на осуству,било да је исто оправдано или неоправдано -чл.150 сп.У случају да скупштина због оваквих осустава појединих посланика није могла решавати,сваком отсутном посланику има да се задржи његова дневница.Али,ако посланик и поред примљеног позива,није дошао у одбор,задржаће му се "по десет динара сваки пут"-чл.150 сп.Губитак дневнице није потребно констатовати никаквим скупштинским решењем,пошто он наступа на основу закона,самим тим што посланик није оправдао изостанке.(§17)У случају боловања, једино,ситуација је другачија утолико што боловање не повлачи оне санкције према посланику,које наступају у случају осуствовања-чл. 150 сп.

§ 12 Права народних посланика.

1) Право говора.-У овоме параграфу требали бисмо да се упознамо са једним,од најосновнијих, посланичких права а то је правом говора.Иако ово право долази у ред таквих посланичких права,која треба посебно расправљати,не сматрамо потребним да о истом говоримо посебно,зато (1) што се ово право говора посредно садржи у осталим правима народних посланика,(2) што смо ово право посредно додиривали говорећи,како о правима народних посланика,тако и о правима народне скупштине,у коме смо случају расправљали и питање посланичког права да говоре у скупштини (§ 16),и најзад,(3) што је немогуће у општим потезима обележити,о чему,кад и шта ~~хрвбх~~ посланик има право да говори.Исто тако,у овом параграфу,нећемо посебно говорити о праву посланика из чл.112 сп.,по коме ови могу тражити да се извесна молба или жалба поднесе скупштини од стране одбора(§17),са разлога што је и једно такво право обухваћено у расматрањима на другом месту.

Ипак,имајући у виду право говора уопште,морамо нагласити да "у народној скупштини имају право да говоре само њезини чланови (народни посланици),владини повереници и чланови државног савета" -чл.122 у.и 47 сп.,али нико од њих"неможе говорити у скупштини пре него што буде тражио и добио реч од претседника"-чл.48 сп.Правило

./.

је да претседник даје реч говорницима по оном реду како су се пријављивали-чл.49 сп.Међутим,од тога правила има извесних,законом предвиђених,изузетака.Ти изузеци могу бити тројаки:законски,уговорни и стварни.Законски изузеци су такви,које је сам законодавац формулисао,изузетно од опште постављеног правила да се говори по реду пријаве.Тако,(1) претседник даје реч,кадгод је затраже,посланицима који желе да говоре о каквим повредама пословника или дневног реда, које су запазили.У овоме случају трајање времена говора ограничено је на тридесет минута стим,да о једној повреди може говорити само један посланик-чл.49 сп.;(2) министри,чланови државног савета,владини повереници и одборски известиоци добијају реч "по могућству" -чл.49 сп.- кадгод је затраже и преко реда.Да ли постоји "могућност" за тај говор,оцењује претседник скупштине.(3) Посланик,један или више њих,који траже реч у циљу да исправи свој навод,који је проузроковао какав неспоразум услед погрешног излагања,или потребу личне одбране,добија реч одмах после речи онога,~~кој~~ који је ту исправку проузроковао.Тада може исправљати једино погрешно наведене чињенице,из свога говора,не улазећи у претрес ничије личности.Овде је законодавац признао лично нападнутим посланицима право одбране.То је у интересу саме скупштине и њеног правилног функционисања,јер " признање тога права лежи и у интересу самог парламента:достојанство и истинитост парламентарног претреса може само добити,ако лични напади и погрешни наводи буду енергично сузбијани"[1]. Овим правом могу се користити само они посланици,који су пажљиво саслушали говорника,несметајући га при томе,јер "посланици који су прекидањем говорника изазвали га да о њима говори" немогу се користити овим правом -чл.54 сп.- Уговорни изузеци састоје се у томе,што на основу претходног споразума двају посланика,један од њих може говорити независно од реда пријаве,утолико што би посланици,уговорачи,измењали узајамно ред својих говора,јер "сваки пријављени говорник има право да свој ред уступи другом говорнику"- чл.49/II сп.-Стварни изузеци састоје се у томе,што се услед стварних,унапред непредвиђених,околности мора нарушити законски принцип да се говори по реду пријаве.Најмаркантнији случај ових изузетака постоји онда када пријављени говорник,у тренутку када буде дошао

---

1)"Архив" књ.IX/1910 стр.345

./.

ред да он говори,није у скупштини.Такав посланик не ~~хохоћи~~ губи право да говори,јер може да оправда свој изостанак,али он због свога изостанка неможе сада да наруши ред говора,успостављен његовим тренутним осуством из скупштинске седнице,пошто би на тај начин дошао у сукоб са правима пријављених говорника,већ може говорити тек онда буду завршени сви говори пријављених говорника.

2) Право питања.-Сваки посланик има право да управља министрима питања,на која су ови дужни одговорити у току истога скупштинског сазива,чл.121 у.,изузев случај кад краљ распусти скупштину"-чл.90 сп.Постоје две врсте питања: једна се упућују претседнику скупштине.То су усмена кратка питања о скупштинском раду,чија се садржина има саопштити претседнику пре почетка скупштинске седнице, ако извесан посланик хоће да се користи тим правом питања-чл.65 сп. Друга,су такође усмена кратка питања и она се упућују влади или појединим министрима-чл.66 и 88 сп.У овом последњем случају,подносилац питања дужан је да исто,преко претседника скупштине,достави надлежном министру са изјавом:"жели ли одговор у скупштини на седници,или се задовољава писменим одговором" који би му се доставио на исти начин,преко претседника,и у истој форми као и постављено питање - писмено.Изузетно,у хитним случајевима,по одобрењу претседника скупштине,може се ставити министру питање и без претходне пријаве. Између тих питања,која посланици могу постављати претседнику скупштине и питања која постављају појединим министрима,опет преко претседника скупштине,постоје извесне сличности и разлике, мада су разлике далеко веће.Сличности би се састојале у томе,што се и једним и другим питањем питач обавештава,односно жели да се обавести о ствари о којој пита,и што је и једном и другом питању ограничено време питања.Разлике би се састојале у томе,што се усмена кратка питања постављају ради тога да би се на њих добио одмах и одговор,какав је случај код питања упућених односно постављених самоме претседнику скупштине,али не и код питања постављених министрима,који су такође дужни да одговоре на постављена питања, али не одмах већ ? у току истога сазива"-чл.121 у."изузев случај кад краљ распусти скупштину"-чл.90 сп.-Иако смо раније означили код питања ограниченост у времену,као заједничку сличност између

./.

тих питања,сада морамо рећи да су то истовремено и разлике између њих,утолико:што кратка усмена питања могу сва укупно трајати највише двадесет минута-чл.66 сп.,док кратка питања влади или појединим министрима,у почетку скупштинске седнице,могу трајати "један час пре прелаза на дневни ред"-чл.88 сп.О овоме ћемо говорити мало више када будемо говорили о појавама у парламенту,специјално код опструкције(§19).О питањима скупштина не води никакав претрес,нити по истим доноси какво решење.То је обичан разговор између министра, коме је упућено питање,и посланика-питача,који после министровог одговора може говорити највише једанпут ради каквог обавештења.Истина,питања се и постављају ради извесних обавештења због чињеница непознатих или недовољно познатих питачу,те унапред "немогу садржавати никакав коментар на министров рад,нити се претпоставља да питач још није о том раду сасвим обавештен"[1),нити посланик,који нема намеру да се обавести о министровом раду,већ жели да тај рад критикује,може то постићи једним другим среством које му стоји на расположењу, а то је интерпелацијом а не питањем.

3) Право интерпелације.- Сваки посланик има право да упућује министрима интерпелације.Интерпелацијом посланик тражи обавештења од министра у намери да их одмах подвргне критици.Министри су дужни одговорити одмах на интерпелације,у току истога сазива,чл.121 у. и 89 сп.,"изузев случај кад краљ распусти скупштину"-чл.90 сп.У колико би се узело да овде скупштински пословник не противречи уставу већ да га допуњује односно објашњава,изишло би да се министар може интерпелисати само о ономе што је он радио а не и његов претходник, што значи да се интерпелације једнога скупштинског сазива немогу решавати у другом скупштинском сазиву.Претседник скупштине дужан је саопштити министру све поднете ин-терпелације одмах а такође и скупштини,приликом осталих саопштења.Министар је дужан,било после своје изјаве или кога министра као претставника владе,у случају да неби могао одговорити на интерпелацију кадгод се стави на дневни ред,- означити дан кад може одговорити на ту интерпелацију,и то "најдаље за пет дана од када је први пут о њој саслушан"-чл.90 сп. Овај рок употпуњује посланиково право интерпелације,јер би у противном оно било без икаквог дејства ради тога што би министар на интерпелацију могао одговорити последње скупштинске седнице у току

1) "Архив" књ.II/1907 стр.409

./.

сазива.Према томе,министар неможе ни одмах одговорити на интерпелацију.Ово,свакако,због тога да својим изненадним одговором неби затекао остале посланике неспремне за дискусију,и на тај начин избегао стварни претрес.Ако би се претпоставио случај да министар неби хтео одговорити на интерпелацију,скупштина тиме неби била лишена права да је,и без министровога одговора,сама претресе и донесе своју одлуку.За претрес интерпелација одређује се посебан дан у недељи-чл.90 сп.У претресу интерпелација могу учествовати како интерпелант тако и остали посланици.Интерпелација може бити скинута са дневног реда на захтев интерпеланта или интерпелисаног министра,али само по скупштинском решењу и то под условом да неможе бити одгођена дуже од месец дана,сем интерпелације која би се односила на спољну политику.У случају да претрес једне интерпелације није свршен,може се довршити на првој идућој седници,коју у томе циљу треба да затраже двадесет посланика.На тој седници претрес се мора завршити.Иначе,природа претреса интерпелација истоветна је са природом начелног претреса законских предлога-чл.90 а сп.-

~~Код интерпелаката,пре него што министар одговори на интерпелацију постоји обавеза да исту мотивише.~~

Интерпелацијом се позива министар "да образложи и оправда свој поступак којим је интерпелант незадовољан".[1] То је спор између интерпеланта-посланика и интерпелисаног-министра,који мора бити окончан скупштинском одлуком у једном или другом правцу.Интерпелант је обавезан да,пре но што министар одговори на интерпелацију,мотивише исту.Претрес се води као о сваком другом предмету који скупштина има да реши.Интерпелант може своју интерпелацију повући,али не увек.То може учинити само ~~докле~~ док не буду узети у решавање прелази на дневни ред,предложени скупштини.Ако интерпелант до тада није повукао своју интерпелацију,скупштина има да донесе одлуку.

Скупштинска одлука,којом се - по завршеном претресу интерпелације - прелази на дневни ред,може бити двојака:проста и образложена или мотивисана.Једна искључује другу.Предлог о томе прелазу на дневни ред има право да поднесе сваки посланик а не само онај који је поднео интерпелацију."Министри-непосланици немогу

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.235

./.

предлагати прелазе на дневни ред,јер им законодавац није то изреком допустио"[1].То је потпуно у складу са тиме што је интерпелација једно посланичко право,[redacted]
Овде постоје три могућности:(1) да није предложен никакав прелаз на дневни ред,(2) да је предложен прост прелаз на дневни ред,и (3) да је предложен мотивисан прелаз на дневни ред.У првом случају,скупштина "без икаквог гласања"-чл.91 сп.прелази на оне интерпелације које су на дневном реду;у другом случају,скупштина гласа о предложеном прелазу на дневни ред,који може бити примљен или одбачен.Ако буде примљен скупштина се тиме задовољава.Ако буде одбачен,онда скупштина гласа о мотивисаном прелазу на дневни ред, што изостаје када скупштина изгласа прост прелаз на дневни ред. Поред тога,скупштина може решити да се мотивисани предлози упуте отсецима пре но што се о њима буде решавало.У томе случају,одбор изабран од тих отсека подноси скупштини извештај прве идуће седнице.Ако одборски предлог о прелазу на дневни ред буде одбијен, прелази се на остале предлоге по реду који скупштина буде означила,-чл.92 сп.стим да је могуће да ниједан предлог не буде усвојен од скупштине.У томе случају прелази се на оне интерпелације које су на реду."Влада има право,да изјави који ће од предложених прелаза на дневни ред примити као д о в о љ а н израз поверења скупштинског према њој"-чл.93 сп.

Посланици кроз интерпелацију имају једно право које је,у државама парламентарног режима -са чијом природом ћемо се упознати у VI глави ове расправе - истовремено и најмоћније средство којим народни посланици могу контролисати рад владе,или још тачније рећи:не само контролисати,већ и смењивати поједине владе чијим би радом били незадовољни.Наравно,то што може бити примењено према влади,као целини,може бити примењено и према њеним појединим члановима.Моћ интерпелације састоји се у томе,што интерпелисана влада или поједини министри,пошто им скупштина изрази своје неповерење,немогу више опстати на своме положају,јер у државама парламентарног режима министри морају бити не само чланови скупштине, већ истовремено и перманентно претстављати скупштинску већину.

---

1)"Архив" књ.X/1910 стр.140

./.

Самим тим,што је једном министру или целој влади изгласано неповерење,њима ништа друго не остаје до да поднесу оставку,која се има сматрати као крајња последица интерпелације,којој је следовао мотивисан прелаз на дневни ред,што ће рећи прелаз који у себи садржи баш тај израз неповерења према интерпелисаном.

Кад већ говоримо о скупштинским одлукама,онда ћемо на овоме месту проговорити и неколико речи о резолуцијама,које су такође скупштинске одлуке,~~какве~~.То су такве скупштинске одлуке за које није потребна никаква потврда (насупрот скупштинским законодавним решењима) и које производе своје дејство чим их скупштина донесе.Резолуције"имају значење унутрашње наредбе или поступања у народној скупштини,исказивања мишљења или давања израза расположењу народне скупштине"-чл.87 а сп.Оне могу тангирати односе који постоје између:(1) народне скупштине и владе,(2) народне скупштине и владаоца или владалачког дома,(3) унутрашњег рада и контролног права народне скупштине.Прва и трећа од ових,налази највећу примену код интерпелација,док се друга примењује највише код адресе,којом скупштина одговара на престону беседу.Резолуције могу предлагати како поједини посланици тако и влада.Њима се немогу мењати,тумачити,ни стварати права."Скупштинске резолуције ван скупштине немају никаква правна дејства"[1].О резолуцији се води само један,посебан,претрес,после кога се гласа у целини о резолуцији.Пре него што резолуције буду донете,мора проћи кроз надлежни одбор "предмет који се резолуцијом расправља".У томе случају,поступак за резолуције истоветан је као и поступак за законске предлоге,уколико по предлогу претседника скупштине или владе,није усвојен другачији поступак "у каквом нарочитом случају"-чл.87а сп.Из тога изилази,да би једна резолуција могла бити усвојена на тај начин што би се о њој гласало само у скупштинском пленуму,без претходног упућивања у одбор и саслушања овога.У случајевима када се предмет,који се расправља резолуцијом,упути у одбор,могућа су ова скупштинска решења:(1) да се дотични предмет прими к знању,(2) да се упути влади на оцену,(3)да се од владе затражи:"да овако или онако поступи,или да јој поднесе законски предлог,или да проучи дотични предмет сама,или преко своје или ме-

---

1) "Архив" књ.II/1907 стр.508

./.

шовите анкете,или да народна скупштина одреди анкету,упути адресу или посланицу и томе слично"-чл.87б сп.У свакој од ових ситуација потребан је"предлог са формулисаном одлуком".-Резолуције имају велику примену у земљама парламентарног режима.Путем њих,скупштина манифестује своја расположења према влади,краљу и др.Речју,резолуцијом скупштина може обухватити и изразити све своје животне манифестације.

4) Право законодавне иницијативе и право амандмана.-Право законодавне иницијативе припада краљу и народној скупштини-чл.34 у. Ово право народна скупштина врши независно од краља."Право законодавне иницијативе јесте право подношења законских предлога законодавном телу на решавање"[1].Те предлоге могу подносити скупштини народни посланици појединачно или више њих заједно-чл.71 и 85 сп.Подношење законских пројеката од стране посланика дејствује повољно на бираче,јер посланици на тај начин могу исказати своја мишљења и начелна схватања у извесним важним државним питањима,мада то не мора бити озакоњено,због употребе "вета" или распуштања скупштине, под претпоставком да је тај посланички предлог наишао на потребну потпору код владе.У противном,то би остала само жеља посланика да влада убудуће поведе више рачуна о народу,народним правима и интересима,чију заштиту захтевају морални,национални и др.интереси. Независно од тога,да ли ће посланички законски предлог бити озакоњен,он мора бити написан у форми закона и,потписан од предлагача, предан претседнику,који га упућује одбору за оцену умесности посланичких предлога (чл.26 сп) пошто га саопшти скупштини пре прелаза на дневни ред.Кад саслуша извештај овога одбора скупштина,без претреса,одлучује о томе,да ли ће поднесени предлог упутити државном савету на мишљење,преко владе,или не?-Ово због тога,што "законске предлоге и оне једногодишње законе,који с буџетом стоје у непосредној вези,изузев сам буџет,неможе скупштина узети у претрес,док их најпре не проучи државни савет и не поднесе о томе скупштини своје мишљење"-чл.111 у.и 83 сп.Ту су могућа два решења:или да поднесени предлог не треба узети на решавање или пак да га треба.У првом случају,скупштина пре него што донесе макакву одлуку,мора на захтев

---

1) Др.Д.Јовановић "Доношење закона" стр.3

./.

предлагача саслушати једнога од њих,ако је предлог потекао од више њих;упротивном само подносиоца.Предлог је тада коначно одбачен и он се више неможе подносити скупштини за време истога сазива -чл.120 у.86 сп.У другом случају,скупштина поднесени предлог упућује преко владе државном савету,да овај да своје мишљење о истоме.По истеку одређенога рока,независно да ли је у томе року Савет дао своје мишљење или не,предлог се упућује отсецима,који га предају надлежном одбору на проучавање и подношење извештаја скупштини-чл.74 сп.,јер "ниједан законски предлог неможе се претресати у скупштини,докле претходно не прође кроз надлежни одбор" чл.113 у.,а законодавни предлог јесте"сваки онај предлог који се, решен скупштином,подноси краљу на потврду"[1].Известилац тога одбора подноси скупштини извештај,после кога претседник извештава скупштину,која утврђује дан претреса тога законског предлога-чл.75 сп. Каогод што је могуће да један предлог поднесу више посланика,тако исто могуће је да два или више предлога буду поднета истовремено од разних посланика а о истоме предмету.Такве предлоге скупштина на исти начин упућује надлежним одборима.У томе случају,као основа скупштинског претреса има да служи онај предлог који буде за то најпогоднији.У противном,"одбор ће из свих поднетих предлога саставити један предлог за претрес у скупштини"-чл.85а сп.Посланицима,такође,припада и право уставотворне иницијативе-чл.200 у.85б сп.За оцену умесности овога предлога бира се нарочити одбор, у који отсеци шаљу најмање по два одборника.Поред тога,одређени су рокови између првога и другога читања,најмање десет дана;а решавању извештаја одборских по овим предлозима скупштина може приступити тек када протече најмање три дана од кад је извештај штампан и раздан посланицима.

Право амандмана(поправљања законских предлога) јесте такво право посланика,по коме један или више посланика може предлагати измене и допуне појединих законских чланова."Амандман није ништа друго него измена,допуна,поправка једног извесног предмета о коме скупштина има да решава"[2].Допуштен је код законодавних предлога, -чл.81 сп,али ни код осталих предлога није забрањен.Може постојати

---

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.207
2) "Архив" књ.X/1910 стр.470

./.

само код посебног претреса.Посланици могу ово своје право користити у двема ситуацијама:(1) у току првог и другог читања извесног законског предлога који се налази пред скупштином,(2)"кад се пред скупштином налази предлог да се један раније издан закон=измени или допуни"-чл.81 сп.У првом случају,измене и допуне морају садржавати "потпуну и тачну редакцију целокупног члана на који се односе и бити написмено предате претседништву"-чл.81 сп.У другом случају,измене и допуне других чланова тога закона могу се предлагати само уколико стоје са тим члановима у нераздвојној вези.Иста је ситуација и за оне измене и допуне,које су приликом претреса предлога предложене у одбору.Право амандмана,као лично право посланика припада само посланицима.Посланици о чијем је избору одложена скупштинска одлука немогу користити ово право амандмана,по изричном законском наређењу,јер они "неће моћи подносити предлоге скупштини,нити управљати интерпелације и питања министрима"-чл.10 сп.Тако исто,министри који нису истовремено и народни посланици немају право амандмана,пошто ово претпоставља посланичко својство. О амандману скупштина решава ако има десет посланика који га подржавају.У томе случају имамо с једне стране амандман,као тезу,а с друге стране предлог на који се амандман односи,као антитезу. Предлагач амандмана износи своје разлоге у корист амандмана,на које му одговара известилац или који други члан одбора.Амандмани који су потпомогнути од десеторице посланика претресају се исте седнице. У одбор се упућују само на захтев известиоца или једног од министара или владиног повереника,- ради оцене.Предлагач,било у своје име или у име осталих предлагача,има право да буде саслушан у надлежном одбору.У случају да о изменама и допунама не буде решено на оној седници у којој су чињене;измене и допуне,по скупштинској одлуци,штампају се са именима својих предлагача и као штампане раздају посланицима.Одвојена мишљења појединих чланова одбора немогу се "претварати у самосталне измене и допуне"-чл.82 сп.Посланици, истина,имају право да повуку своје предлоге.У томе погледу треба разликовати да ли је у питању цео законски предлог,или само измена и допуна једног закона.У првом случају,предлог се може повући за време начелног претреса; у другом,све док предлог не буде стављен

./.

на гласање.У овом последњем случају "сваки посланик има права да повучени предлог о измени и допуни прихвати у своје име"-чл.87 сп., за који случај није потребно да то прихватање предлога подрже још десеторица посланика.Ово се може догодити како код оних предлога који су потекли од једног предлагача,тако и код оних предлога који потичу од више предлагача.Док се у првом случају,кад предлагач одустане од предлога а нико га не прихвати,тај предлог дефинитивно одбацује за тај сазив;дотле у другом случају,где има више предлагача,одустанком једног предлагача не сматра се да је предлог одбачен,јер "посланик може повући свој потпис с предлога,али нико неможе повући цео предлог"[1],који ће вредети све дотле док се на њему буде налазио ма и један потпис посланикова.

Приликом коришћења ових права,посланици могу тражити да се предлози огласе хитним.Мада хитност није карактеристика законских предлога,већ уопште свих предлога који могу бити и друге врсте,-ипак сматрамо да је потребно да се на овоме месту упознамо са природом те хитности.Хитност може бити двојака:принудна и вољна.Прва хитност је таква да постоји на основу самога закона и за коју није потребно никакво скупштинско решење.Такву,принудну,хитност ужива "предлог о буџету и предлози о кредитима,о завршном и о општем државном рачуну"-чл.101 сп.Вољна хитност постоји у случају када скупштина усвоји стављени предлог о хитности,мада по закону није обавезна да са тим предлогом поступа као са хитним.Хитност могу тражити подносиоци предлога,у моменту његовог подношења,и "приликом његовог изласка из одбора"[2].Захтев мора бити написан и потписан, као и поткрепљен разлозима;може потећи од владе или народних посланика.У првом случају,скупштина о томе захтеву решава одмах,и у случају да га прими упућује предлог секцијама,из којих се образује одбор,који о томе предлогу има да поднесе скупштини извештај -чл.102 сп.У другом случају,кад скупштина огласи посланички предлог хитним,упућује га одмах одбору за оцену умесности посланичких предлога,који мора поднети скупштини извештај пре свих других предлога који се пред њиме налазе-чл.103 сп.Претседник скупштине ставља такав предмет одмах на прво место дневног реда,независно од то-

---

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.204
2) "Архив" књ.X/1910 стр.53

./.

га што скупштина о томе није претходно извештена и што није протекло 24 часа од раздавања штампаног извештаја-чл.75 и 76 сп.Претрес може почети исте седнице,у којој је одбор поднео извештај скупштини,само ако то скупштина реши двотрећинском већином присутних посланика "са пристанком владе и предлагача"-чл.104 сп.При томе, приоритет имају владини предлози над посланичким,као и приликом захтева хитности:кад захтев долази од владе није одређен моменат до када се он може ставити,као што је то учињено код захтева који потичу од посланика:ови морају поднети захтев"претседнику пре почетка седнице"-чл.103 сп.-Ако је захтев хитности тражен за извесан предлог,приликом његовог изласка из одбора,скупштина ће са њиме поступити исто тако као да је тражен приликом самога подношења предлога.Такав захтев,једино,неможе се ставити после извештаја "одбора коме је поверено да испита да ли се може предати суду односно истражној власти који члан скупштине"-чл.105 сп.У случају принудне хитности скупштина неможе одбити хитност,нити по истој решавати, као што је то случај код вољне хитности,када може не усвојити хитност.Код принудне хитности скупштина је обавезна да примени хитан поступак,без икаквих својих претходних одлука.-У поређењу са редовним,хитан поступак се разликује у томе[1]:(1) што је поступак до почетка претреса различит,и (2)што код хитног претреса "коначно гласање долази одмах после другог посебног претреса"[1]- пре тога не иде у одбор ради дефинитивне редакције,(3)што је овај поступак установљен скупштинским пословником а не уставом и одредбе пословника,уколико их не садржи и устав,садрже разлику између хитног и редовног поступка.Заједничко је код предлога обеју врста што "између првога и другога гласања мора проћи најмање пет дана"-чл.115 у. и 77 сп.

§ 13 Правни однос посланика према властима.

1) Неодговорност народних посланика.- Посланичка неодговорност јесте привилегија јавноправног карактера дата посланицима у циљу олакшања вршења посланичких функција.Ту привилегију огарантовао им је устав,својим чл.123.,по коме"Нико и никад неможе узети посланика на одговор за глас који је дао као члан скупштине",што

---

1) "Архив" књ.X/1910 стр.62

./.

значи да ниједна власт,никад,неможе узети посланика на одговор за глас који је дао у скупштини у службеном посланичком својству, не само за време трајања мандата,већ и по престанку истога.На пример, ако би један посланик гласао за извесну резолуцију која би могла бити окарактерисана као бунтовна,следствено томе инкриминисана,он неби могао бити узет на одговорност због тога не само за време трајања мандата већ и по његовом престанку.Устав је у томе истом члану ову посланичку неодговорност још боље прецизирао,тиме што је одредио да "За своје говоре у скупштини посланици не одговарају никоме другом сем самој скупштини,која их може казнити,на предлог претседника скупштине,дисциплинарним скупштинским казнама..."Из тога изилази,да посланици могу одговарати само скупштини за своје говоре а не и коме другом,сем скупштине,која је законом овлашћена да, у извесним тачно одређеним случајевима, може противу посланика изрећи дисциплинске казне(§17).Из тога,опет,изилази да посланици не остају некажњени ако би својим говорима, на пример унижавали достојанство скупштине,нарушавали ред прописан скупштинским пословником и др.У томе случају посланик одговара за свој говор,али само скупштини а не и којој другој власти.Та одговорност се односи само на говор а не и глас,јер сматрамо да посланик за свој глас неможе одговарати ни пред скупштином.На пример:посланик је гласао за извесан предлог који је потекао од скупштинске мањине а који није у вољи скупштинској већини.Посланик у томе случају никада неби могао одговарати ни пред скупштином а још мање пред којом другом влашћу; јер ако би се ово допустило,противно изричној уставној забрани,неби било тешко погодити да би то скупштинска већина злоупотребљавала у своју корист а на штету скупштинске мањине.Сем тога,посланичка делатност у томе случају била би знатно ограничена услед неизвесности која би долазила баш са те стране,јер тада посланици неби знали да ли ће по престанку мандата,или још и пре,одговарати ~~хххххх~~ због тога што су као посланици у једном правцу гласали и говорили. Због тога што је посланичка неодговорност дата посланицима у циљу олакшања п р а в и л н о г вршења посланичког мандата,законодавац је остварење тога циља,унеколико,обезбедио тиме што је посланике ипак подвргао дисциплинској одговорности скупштине за своје

./.

говоре и на тај начин ускратио им могућност да наруше скупштински законом утврђени ред и да се учине свемоћним.Законодавац,истина, није дефинисао шта треба разумети под гласом и говором.Ми сматрамо да се под гласом разуме само онај глас који посланик даје приликом гласања у скупштини.Налазимо да ту законодавац није мислио на говор,зато што га је посебно издвојио,а сем тога што говор претставља шири појам од гласа.Због тога их је,свакако,законодавац и подвојио.Говор означава "сваку изјаву мишљења коју посланик учини у службеном својству"[1].Од тих изјава мишљења свакако да је најважнија посланички говор.Али,мишљење може бити изражено и на други начин,као:предлог,интерпелација,извештај и др.,безобзира да ли је мишљење на тај начин изражено у скупштинском пленуму или одборским седницама.Речју,посланик не одговара ни за једну службену радњу, коју буде учинио у службеном посланичком својству.Чим посланик буде изишао из оквира службеног посланичког пословања,он ће одговарати као обичан појединац:ако би на извесном збору вређао и клеветао,посланик ће одговарати за такву радњу,јер је инкриминисана или тачније речено,одговараће за свој говор дат у неслужбеном својству.Међутим,ако би посланик у самој скупштини,приликом свога говора,вређао и клеветао извесна лица,он за такву радњу,иако је ова инкриминисана,неможе бити кажњен другачије до само дисциплински од стране скупштине и то само тада ако буде било места примени ове казне (§17).Претпоставимо ли случај,да је посланик у скупштини али не за време службеног пословања већ за време одмора нанео увреду или клевету извесноме лицу,или учинио какву другу кривичну радњу, он у томе случају не потпада под неодговорност,већ за такву радњу има да одговара и искуси законом предвиђену казну.Наравно,и у овом случају неопходно је испунити процедуру која је прописана за издавање посланика суду.То разликовање,између посланичког службеног и неслужбеног својства,неможе унапред бити одређено "ин апстракто", већ се има одређивати према појављеним случајевима "ин конкрето", према чему ће зависити посланичка одговорност односно неодговорност. Ми сматрамо,да посланик није"ослобођен казне из једног чисто личног узрока"[2],већ да је посланик који је деловао у службеном својству и при томе/својим говором, учинио кривичну радњу,ослобођен и самога покретања по-

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.145
2)Исто место.

./.

ступка,због тога што се посланик "неможе узети"..."на одговор за глас који је дао као члан скупштине" и што "за своје говоре у скупштини посланици... одговарају...самој скупштини"-чл.123 у.Према томе,самим тим што устав забрањује да се посланик у оваквим случајевима узме на одговорност изилази да се он,следствено томе,неможе ни казнити.Мислимо да би било тачније рећи,да је посланик у таквоме случају ослобођен одговорности,а не казне,зато што одговорност претходи казни али јој не следује увек.У прилог мишљења,да се посланик у овом случају неможе узети на одговорност,налазимо и тај разлог, што власт неби могла узети посланика на одговорност "за глас и говор" ни у случају када би за то имала одобрење скупштине или пристанак самога посланика,а ово зато што је законодавац забранио надлежној власти да посланика узме на одговорност "за глас и говор". У сваком случају,посланик не одговара ни за једну службену радњу коју учини у посланичком својству.За одређивање тога својства меродаван је моменат чињења.

2) Посланичка неповредност (имунитет).-За сва она дела ма које врсте:грађанска,кривична и др.,која за собом повлаче законом предвиђену одговорност а која посланик учини не вршећи службену, посланичку,дужност посланик ће одговарати као обичан појединац.То је логична последица начела једнакости свих грађана пред законом, усвојеног уставом-чл.7 у.Самим тим што такве,инкриминисане или др., радње чини посланик,он се налази у једној специјалној ситуацији, које је обичан појединац ослобођен а то је могућност тенденциозног оптуживања.Ради тога,уставотворац је регулисао овај однос чл. 124 у.,по коме посланик неможе бити узет на одговор без овлашћења народне скупштине,нити бити стављен у притвор без тога овлашћења, било да је у питању кривични или приватноправни однос посланикова, односно кривица или дуг."То не значи да су посланици некажњиви,него да се само тренутак њиховог евентуалног кажњавања одлаже"[1].Скупштина том приликом има да констатује само једну чињеницу:да ли се посланик узима на одговор по једној озбиљној тужби или је ова тенденциозно упућена?То је што се назива посланичким имунитетом или његовом неповредношћу."У питање о посланиковој кривици скупштина не улази са намером да га она,уместо суда,реши.Она улази у њега са-

---

1) "Архив"књ.IX/1924 стр.305

./.

мо стога што друкчије себи неможе створити уверење да ли је посланик жртва једне тенденциозне политичке тужбе или не"[1]. Имунитетом се даје посланику извесно јемство противу злоупотреба посланичке одговорности, јер кад овога јемства неби било, политичким противницима појединих посланика неби било ништа лакше, него да поднесу тужбу против извесних посланика. На тај начин не само да би поједине посланике отстранили од скупштине, већ би могли и саму скупштину онеспособити за рад, пошто би се у томе случају смањио број посланика потребних за решавање, јер би скупштина могла бити неспособна за решавање у време кад њени чланови морају ићи по судовима и одговарати. Имунитет штити посланика у времену од избора, па за све време док му не престане посланички мандат. Истина, постоји један тренутак у томе делу времена, када посланике не штити имунитет а то је случај када се посланици ухвате од стране власти на самоме делу извршења инкриминисане радње. Тада је предвиђен случај да се о томе скупштина извештава кад-а је на окупу, у коме случају доноси одлуку по томе. Иначе, ако скупштина није на окупу, онда се, значи, и не извештава, него се то чини онда кад се скупштина буде састала. Судска власт има да тражи овлашћење од скупштине у свима оним случајевима, када се народни посланик оптужује за какво кривично дело. Под кривичним делима овде треба разумети опште кривице, а не и дисциплинске,[2] јер ако би један посланик који је још увек чиновник учинио извесну дисциплинску кривицу, он би могао бити кажњен од претпостављених, независно од тога што је посланик. Дакле, без скупштинског овлашћења. Овлашћење је, затим, потребно када се посланик тужи за дугове. Овде се не прави никаква разлика одакле потиче дуг. Једино у случају када се због дуга тражи притвор дужника, потребно је скупштинско овлашћење. За скупштину је свеједно да ли се тај притвор тражи по грађанском или стечајном поступку. Тако исто, скупштинско овлашћење потребно је у случају када се тражи "притвор или продужење истраге"-чл.138 сп. Имунитет је, дакле, привилегија јавноправног карактера, коју посланик ужива у свим службеним ситуацијама, самим тим што је посланик. То је саставни део посланичке личности у свим оним случајевима где посланик дејствује у службеном својству, односно свуда где његова посланичка функција долази до изражаја. Из тога што је имунитет привилегија јавноправног карактера изилази, да се посланици немогу по своме нахођењу одрећи имунитета, јер им тај иму-

1) "Архив" књ. XIII/1912 стр.145
2) С. Јовановић "Уставно право" стр.147

./.

нитет није дат у њиховом приватном,већ општем,јавном,интересу.Да ли тај јавни,општи,интерес захтева да посланик буде издат суду у једном одређеном моменту оцењује скупштина.Имају две ситуације[1] када није потребно скупштинско овлашћење,иако се радње,које власт предузима,тичу народних посланика.То је случај претреса стана народних посланика и случај позивања народног посланика за сведока. Док у првој ситуацији никада није потребно тражити скупштинско овлашћење,јер се тиме посланик не узима на одговор,дотле у другом случају има један моменат када је потребно скупштинско овлашћење а то је случај када посланик,који је позван као сведок,неби хтео сведочити,па би се противу истога,у смислу кривичноправних прописа,имао применити притвор.

По уставу,посланик одговара за све своје кривице исто тако као и обичан појединац,чл.7 у.Само док је одговорност грађанина једноставнија,ако се тако можемо изразити,за одговорност посланика прописане су извесне формалности,од којих је најважнија скупштинско овлашћење.Истина,то је овлашћење потребно у кривичним делима само за почетак ислеђења,кога скупштина даје на основу своје оцене:да ли је тужба противу посланика озбиљна или тенденциозна? При томе,као што смо нагласили,скупштина не улази у правну оцену питања:да ли је посланик крив или не.То би се косило са начелом поделе власти,јер би у томе случају скупштина стварно ушла у делокруг рада судске власти,што наш устав изрично забрањује-чл.39 у. То,инак,није препрека да скупштина тражи од надлежне власти акта, по којима се посланик узима на одговорност односно на основу којих се од скупштине тражи овлашћење,да би на тај начин одредила да ли је тужба оз-биљна,што може чинити само преко министара-чл.126 у. У случају да скупштина изда посланика суду за једну кривицу,он неможе истовремено бити узет на одговорност и за извесне друге кривице за које не постоји скупштинско овлашћење.Посланик може одговарати само за ону радњу за коју је скупштина издала овлашћење.Та радња може бити квалификована и другачије,но што је била у тренутку када је скупштина,~~[illegible]~~ по саслушању имунитетског одбора(§7) дала своје овлашћење да се извесан посланик изда суду.

3) Напредовање чиновника-посланика и заштита од увреде и

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.148

./.

клевете.- Колико је законодавац желео да посланицима омогући несметан законодавни рад,може се видети ако се расмотре и извесни други моменти.Тако,посланик који је истовремено и чиновник,неможе бити пенсионисан,ни премештен без свога пристанка,ни у друго место ни у другу службу,нити може бити отпуштен без пресуде редовних или дисциплинских судова.На овај начин,законодавац је хтео да у потпуности обезбеди несметано вршење посланичких функција штитећи и оне посланике који су чиновници,и који би због тога могли бити изложени разним непријатностима ресорних министара,који могу припадати другој политичкој групацији но што су потчињени чиновници-посланици,који и поред тога што су посланици стоје под министровом дисциплинском влашћу.Али,каогод што је законодавац заштитио посланике,који су чиновници,од непријатности и шикана којима евентуално могу бити изложени,тако је исто забранио таквим посланицима да по своме пристанку буду унапређени за време трајања мандата.Ово због тога,да се посланици-чиновници неби ставили,на тај начин,у повољнији положај од онога у којем се налазе њихови другови,чиновници-непосланици.За случај,да такав посланик и поред изричне законодавчеве забране буде унапређен по своме пристанку,санкција је"престаје бити посланик"-чл.17 зип.По томе члану,"чиновник-посланик није заштићен од свакога премештаја,већ само од онога који одлучује министар по својој дискреционарној моћи.Од оног премештаја који изриче на име казне судска власт,он није заштићен,јер овај члан каже да чиновник-посланик неможе бити премештен без свога пристанка"[1].Да је законодавац хтео да од посланика формира личности којима ће колективни,општи,интерес бити пречи од индивидуалног,личног,-после изнетих одредаба не треба ни сумњати.То се најбоље види из кривичног законодавства:[2] увреда и клевета нанета народним посланицима строжије је кажњавана него ли кад је у питању увреда и клевета нанета обичним појединцима,-§104 к.з.,чл.29 и 31 закона о штампи; уз то,клевета која се односила на посланички рад могла је бити доказивана(чл.34 з.шт.).Таква заштита била је јавноправног карактера; тужбу је могла подносити и полициска власт,поред заинтересованога лица (§ 104 к.з.чл.44 з.шт.).

---

1)"Архив" књ.VII/1909 стр.72/73
2)С.Јовановић "Уставно право" стр.151

./.

4) Дневнице,попутнина и обележје.-Законодавац је,не само правно већ и материјално,ставио посланике у такав положај да се несметано могу посветити народним интересима.Њихова служба је плаћена. Поставило се питање:да ли ће се посланицима исплаћивати дневнице и за оно време када скупштина не буде радила?[1] По једном мишљењу, посланици имају право на дневнице за све време трајања мандата,па дакле и у случају када скупштина не ради.У прилог овога гледишта, између осталих,наведени су разлози:што се ни у време када су скупштинске седнице закључене посланици не лишавају својих обавеза које имају према скупштини,(1) морају увек бити спремни да дођу на скупштинске седнице,(2)несмеју се примити никакве службе која се коси са посланичким својством,као што је либерантска и др.,(3) што посланички рад може постојати и ван скупштинских седница,јер посланик мора увек бити у додиру са својим бирачима,а уз то на лицу места контролисати органе власти,и (4) што економски слабији људи,изабрани за посланике,остају без материјалних средстава за живот.По другом мишљењу,посланици немају право на дневнице у времену када скупштина не ради,иако им тада још увек траје мандат.То мишљење брани се извесним разлозима,од којих су најважнији:(1)посланичке дневнице треба да се дају као специјална награда за рад у скупштини а као накнада за изгубљено време,које посланик мора провести у скупштини,ван места свога становања,(2) наше позитивно законодавство не познаје "посланике по занимању",те им не забрањује да обављају какав други посао сагласан са посланичким својством,и (3) што наш устав даје ~~xxxxx~~ посланицима право на дневницу "за време вршења посланичке~~x~~ ~~xxxxxxxxxxxx~~ дужности"-чл.127 у.Наш устав,дакле,не гарантује посланицима дневнице и за оно време када скупштина не буде радила,Они тада немају право на дневиице.-Поставља се питање:када посланик врши своју дужност односно када ће имати право на дневницу? Да би посланик имао право на дневницу потребно је (1) да је скупштина на окупу и (2) да посланик учествује у скупштинском раду.Једино у случају "кад претседник скупштине предложи а скупштина одлучи одгађање посланици имају дневницу и за оно време докле скупштина буде догођена-чл.61 сп."[2] Поред тога,има извесних,изузетних,случајева

---

1)"Архив" књ.IX/1924 стр.135 и др.
2)"Архив" књ.VII/1909 стр.67

./.

када посланици не учествују у скупштинском раду а ипак примају посланичке дневнице.То су случајеви боловања и оправданих изостанака, чл.150 сп.,У вези са овим,поставља се питање: да ли припадају дневнице и оним посланицима који су издати суду[1].-На ово питање дао је одговор скупштински пословник у своме чл.150,по комесе посланику несме издавати дневница за време отсуствовања и ~~боловања~~ неоправданих изостанака,осим боловања.Међутим,за посланика~~м~~ издатог суду неможе се рећи да је на осуству а још мање на боловању.Да ли ће посланик примити своју дневницу зависи једино од тога да ли му је изостанак,за време док је под судом,оправдан или није.У томе погледу,разликују се две ситуације:да је посланик издат суду од стране скупштине,са овлашћењем, и да није издат од скупштине,већ да је стављен под суд по томе основу што је ухваћен на месту извршења кривичне радње.У првом случају,изостанак посланика је оправдан.У другом случају,посланик ничим није оправдао свој изостанак и њему ће се задржати дневница "ако се услед неоправданог осуства једнога или више посланика утврди да скупштина није могла решавати због недовољнога броја присутних посланика"-чл.150 сп.У крајњој последици то би значило да посланик у првом случају има право на дневницу све до извршне судске одлуке односно док му по истој,на основу скупштинског решења,не буде престао мандат.У другом случају,посланик неби имао право на дневницу за време док скупштина не изда овлашћење да се противу тога посланика~~м~~ продужи истрага за време сазива.Ово због тога,(1) што посланик не учествује у скупштинском раду услед околности независних од његове воље,и (2) што је законска претпоставка да посланик,иако издат суду,није крив све док се пресудом неби утврдило противно.-Поред дневнице,народни посланици,који не станују у месту рада скупштине,добивају извесну суму новаца на име накнаде путних трошкова-чл.95 зип.Најзад,у погледу обележја народних посланика,установљен је "нарочити знак"-чл.161 сп.- који посланик носи за време трајања мандата и којим се,у случају потребе,може увек најпре легитимисати,као најкраћим и најбржим путем.

Из свега тога,види се да је законодавац регулишући ове односе посланика хтео да им омогући и олакша несметано вршење обимних дужности народних претставника.

---

1) "Архив" књ.XXXIII/1936 стр.109

./.

§ 14 Престанак мандата и правни однос посланика према појединцима.

I Посланички мандати трају за све време четворогодишње скупштинске периоде,када престају заједно са престанком скупштинске периоде.Једино посланици изабрани на накнадним изборима,не задржавају мандат четри године,већ само "до краја скупштинске периоде у којој су бирани"-чл.100 у.и 93 зип-а.Смрћу посланиковом престаје му мандат.Мандат посланички престаје и услед извесних,изрично законом предвиђених,случајева;независно од тога колико је времена дотада посланик провео у томе својству.Устав поставља извесне услове које посланици морају испуњавати,за све време трајања њиховог мандата.Кад посланик престане испуњавати услове потребне за вршење посланичке функције њему престаје мандат;али он не престаје бити посланик одмах кад је престао испуњавати услове потребне за вршење посланичког мандата,већ тек на основу скупштинског решења, пошто је неиспуњавање законом предвиђених услова само основ за такво скупштинско решење.Тек тада мандату посланика долази крај. Мандат престаје свим оним посланицима,који нису чиновници али би се за време трајања мандата примили извесне службе неподударне са посланичким мандатом,изузев ако та служба није министарска и др. подударна са посланичким својством.Ово због тога што је устав усвојио начело поделе власти односно функција,чл.33,38 и 39 у.,по коме органи који врше судске и управне функције немогу истовремено вршити и законодавне функције.Та лица имају посланичку способност, али им се не дозвољава да посланичку службу врше упоредо са неком другом,државном или општинском,службом због тога начела поделе функција,усвојеног уставом.Иако се са посланичком службом неможе слагати никаква друга,државна односно општинска,служба ипак је од тога принципа учињен изузетак,по коме "задржавају своје чиновничке положаје,заједно са посланичким мандатом,ови чиновници:1) министри у служби и на расположењу;2)чланови државног савета;3)изванредни и опуномоћени министри акредитовани код страних дворова,и дипломатски агенти;4)претседници и чланови виших и првостепених судова; 5)професори велике школе,стручних и средњих школа;6)инжињери и лекари у државној служби;7)пенсионери и чиновници на расположењу"-

./.

чл.98 у.и 16 зип.Дакле,таквим народним посланицима неће престати мандат,док осталима обавезно престаје.Тако исто,мандат престаје и оним посланицима-чиновницима,који за време мандата добију унапређење,по своме пристанку,-чл.17 зип.У случају када краљ распусти скупштину,престају сви мандати,јер се ови тада ниште.Посланички мандат престаје и онда,када посланик не буде више испуњавао услове пасивног бирачког права(§1б).Ако би се утврдило да је извесан посланик саопштавао јавности предмете,о којима су се скупштина или одбор саветовали у тајном састанку,онда ће скупштина таквога посланика искључити из своје средине,па ће му на тај начин престати мандат,ако је посланик искључен "сасвим"-чл.42 сп.Такво искључење не ствара трајну посланичку неспособност.Најзад,посланички мандат престаје вољним актом народног посланика а то је подношењем оставке.Оставка мора бити писмена и упућена претседнику скупштине,који је саопштава пленуму.У овом погледу не постоје никакви рокови,којих се посланик мора држати при подношењу оставке.Он је може поднети још одмах после избора,не чекајући да му се овери посланичко пуномоћство;само то ипак не ослобођава скупштину од испитивања "да ли је избор био правилан или не"-чл.151 сп.

II Поставља се питање,обзиром на однос између посланика и појединаца,да ли ће посланику престати мандат у случају када се овај,у своме раду,није придржавао оних упустава која је добио од појединаца,својих бирача?-По уставу,бирачима је забрањено да дају а народним посланицима да примају обавезна упуства-чл.83 у.Дакле, уставом су искључени императивни мандати.Према томе,посланик када би и примио таква упуства,што није немогуће нарочито у изборној агитацији,та га упуства нимало правно не вежу.Посланик неби морао подносити оставку,у случају неиспуњења тих обавеза,зато што посланик од бирача "добија само своје постављење а не и своју власт"[1], коју добија од законодавца.Према томе,посланици,посматрајући ствар са правног гледишта,за време свога мандата могу радити и оно што би било противно њиховим изборним и предизборним обећањима,јер се они за то време"не налазе ни у каквом правном односу према бирачима"[2].Бирачи,дакле,неби могли употребити противу посланика никаква правна средства да их принуде на испуњење својих обећања.Друго је

---

1)С.Јовановић "О Држави" књ.II стр.67
2)Исти,исто,стр.68

./.

питање,да ли ће такав посланик услед свога става према појединцима,бирачима,ризиковати свој мандат и да ли ће при поновној кандидацији бити изабран.Ту су могуће извесне санкције бирача противу посланика,али то нису правне већ политичке санкције и оне нас као такве не интересују,јер и због тих,политичких санкција,не престаје посланички мандат:он се само не даје поново истоме посланику,коме је ранији мандат престао по другом основу.

ГЛАВА V
НАРОДНА СКУПШТИНА

---- ... ----

§ 15 Скупштински састанци и њихово отварање, заказивање и закључивање.

I Скупштински састанци могу бити претходни и редовни, свакога скупштинског сазива.

На претходном састанку претседава по годинама најстарији народни посланик, који је присутан томе скупштинском састанку; док секретарску дужност врше четри најмлађа народна посланика, која предложи скупштини привремени претседник. Претходни састанак држи се онога дана у који је краљевим указом сазвана скупштина, којом приликом морају бити присутни сви посланици и поднети своја посланичка пуномоћства-чл.101 у.и 1 сп. Народним посланицима сматраће се, за тада, сви они посланици које је државни одбор увео у списак изабраних посланика, који је предао привременом претседнику-чл.2 сп. Такве посланике, којима је надлежни бирачки одбор(чл.91 и 92у.) издао пуномоћства, неможе нико спречити да "уђу у народну скупштину"-чл.103 у. Разумљиво је да се скупштини не ускраћује право да решава да ли је извесан избор правилан или није. На томе, првом, претходном састанку скупштина има да изврши извесне радње. Она ће се поделити у девет отсека(секција), који затим бирају -сваки по једнога члана- у одбор за преглед посланичких пуномоћстава-чл. 104 у.и 3 сп. Настављеној седници не претседава више привремени претседник, већ претседник одбора за преглед посланичких пуномоћстава, коме народни посланици, на позив овога, предају своја посланичка пуномоћства-чл.5 сп. Кад тај одбор буде прегледао сва пуномоћства, он одређује известиоца који подноси о томе извештај скупштини. Тај извештај мора бити штампан и раздан посланицима, јер се претресу истога може приступити, односно наредна седница скупштине сазвати, пошто протече 24 часа од тренутка раздавања тога извештаја посланицима-чл.6 сп. На седницу се позивају сви народни посланици, независно од тога да ли им је одбор оспорио пуномоћства или није. Разлика између оспорених и неоспорених пуномоћстава не долази до изражаја код присуствовања скупштинским седницама, као ни

./.

претреса извештаја верификационог одбора,већ код гласања утолико што"ниједан од њих (посланика)неможе гласати о своме властитом избору,ако су оспорене његове личне погодбе"-чл.7 сп.

На томе,претходном,састанку народне скупштине води се начелни претрес о извештају верификационог одбора.Претрес неможе трајати дуже од три скупштинске седнице.Овим је законодавац ускратио могућност опструкције на самом претходном састанку (§19).После начелног претреса скупштина одлучује да ли ће за основу посебног претреса узети одборски извештај.Постоје две могућности:скупштина ће као основу/посебног претреса узети извештај верификационог одбора,или пак то неће учинити.У првом случају,дискусија се наставља са ограничењем да ниједан од посланика неможе гласати о своме властитом избору,ако је одбор оспорио његове"личне погодбе",мада може учествовати у претресу.У другом случају,скупштина бира нов одбор за преглед посланичких пуномоћстава.Начин како се то врши изложен је раније,-(§6).У случају када скупштина прими извештај одбора,у начелу,онда се о неоспореним изборима гласа без претреса.Засебно ће се гласати и претресати само о оним изборима,за које то буду тражила десеторица народних посланика.Такав претрес неможе трајати дуже од једне седнице./~~Кад посланичка пуномоћства буду прегледана и оверена,тек тада посланици полажу заклетву у скупштинској седници.~~После неоспорених избора претресају се они које је одбор оспорио-чл.7 сп.Кад посланичка пуномоћства буду прегледана и оверена,тек тада посланици полажу заклетву у скупштинској седници.Поред изложеног,верификациони одбор испитује да ли је кандидатска листа исцрпена или не, у случају када је које посланичко место упражњено.Ако је посланичко место упражњено а кандидатска листа није исцрпена,предлаже скупштини да се позове први кандидат по реду са те листе.Ако је,пак, листа исцрпена,предлаже да се нареди нов избор.Тај исти одбор има задатак да прегледа пуномоћства посланика са накнадних избора и да о њима поднесе скупштини извештај,која и о њима одлучује на исти начин,као и о пуномоћствима посланика изабраних на редовним изборима.Као што смо наговестили,тек онда када ~~кад одбор~~ одбор буде прегледао и оверио извесан број посланичких пуномоћстава,довољан за држање скупштинских седница,којима би присуствовала апсолутна

./.

~~апсолутна~~ већина уставом одређеног броја посланика,са овереним пуномоћствима, и када посланици положе заклетву,- тек тада скупштина улази у свој редован састанак,~~на коме приступа избору својих органа~~

Док се на претходном састанку врше извесне радње које имају за циљ проверавање чињенице,да ли су сви они који су се састали као народни посланици и које је као такве означио државни одбор, уистину такви,дакле,да изврши претходне радње;дотле се на редовном састанку врше оне радње које спадају у нормално пословање сваке скупштине,састављене од легитимисаних народних посланика,чије су законске квалификације изричито признате.Као такви једино могу приступити организацији народне скупштине.Први редовни састанак следује претходном састанку.На њему се чита протокол претходног скупштинског састанка.Пошто он буде усвојен,скупштина се дели у отсеке, којој деоби претходи избор тројице контролора за бројање гласова. Организацији скупштине приступа се избором претседништва,о чему је било говора на своме месту(§7).

II Заказивање скупштинских састанака јесте акт претседника скупштине,којим овај при завршетку скупштинског састанка објављује дан и час када ће се држати идући састанак народне скупштине.Заказивање скупштинских састанака врши,са пристанком скупштине,или без тога пристанка,претседник скупштине.Он ће заказати скупштински састанак са пристанком скупштине,у свим оним случајевима када се у скупштини налази довољан број посланика за доношење такве и сличне одлуке-чл.61 сп.Истовремено,са заказивањем скупштинског састанка, утврдиће се и дневни ред тога састанка.Без пристанка скупштине, претседник ће заказати скупштински састанак објавама,у случајевима када скупштинске седнице постану толико немирне,да се и после претседникове опомене говори посланика немогу лепо чути и саслушати.У томе случају претседник заказује седницу за први идући радни дан у који скупштина ради,са наставком "старога дневнога ~~дневног~~ реда са додатком оних тачака које по самом овом закону (пословнику) треба ставити или за које је сама скупштина раније решила да се тога дана ставе на дневни ред"-чл.43 у в.60 сп.

./.

Отварање скупштине седнице јесте акт претседништва, којим ово -пре прелаза на дневни ред - констатује да ли су у скупштини присутни посланици у броју довољном за решавање -чл.117 сп.Отварања скупштине има у сваком случају када скупштина приступа извесном пословању, било да се организује,решава,итд.Отварање је радња која следује заказивању скупштинских састанака а претходи закључивању истих.Прекидање(обуставa) скупштинске седнице постоји у случају када скупштина не послуша претседникову опомену да се умири,већ се и даље настави немирно спроводити седница,толико немирно да се немогу говори посланика "чути и саслушати"-чл.60 сп.

Закључење скупштинских седница наступа у случају када претседник закључи седницу скупштине,било да ово учини услед нереда или због тога што је дневни ред завршен,или пак што постоји немогућност да се дневни ред сврши једне одређене седнице.И код прекидања (обуставе) и код закључења скупштинских седница,дејствује сам претседник,без скупштине,која у овим случајевима ништа не одлучује.Немогуће је да одлучује још и због тога (1) што услед немира не постоји могућност сазнања колико је посланика присутно у седници,и (2) што би,и у случају могућег констатовања присутних,било немогуће ма шта решавати,због нереда,иако би се претпоставило да има довољан број присутних за решавање.У случају када претседник скупштине не закључује седнице због нереда,већ по пристанку скупштине;што наступа у случају када је дневни ред завршен или када постоји ~~хххххххх~~ немогућност да се одређени дневни ред заврши на једној седници,- у томе случају скупштина има,пре но што седница буде закључена, да испуни два задатка:(1)да реши о хитности поднесених предлога, уколико би их било; и(2) да утврди дневни ред за идућу седницу - чл.70 сп.

§ 15 Поступак народне скупштине.

I Скупштински поступак може бити заснован на двема основама. Прва би била законски текст а друга - скупштинска резолуција.У првом случају скупштина се мора држати законом утврђенога поступка, јер га неможе једнострано мењати својим резолуцијама.У другом случају,скупштина може мењати свој поступак једностраним актима,у извесним случајевима,самим тим што је сама себи поставила правила

./.

~~xxxxxxxx~~ садржана у резолуцијама, које нису ништа друго до једностране скупштинске одлуке, које не потребују ничију сагласност, ни потврду.

Као основни захтев за један добар скупштински пословник, истиче се тежња да пословник треба да обезбеди (1) члановима скупштине примену свих уставних права, (2) члановима скупштинске већине : право ~~xxxxxxxxxx~~ доношења одлука, (3) члановима скупштинске мањине, опет, право оцене и критиковања рада већине а све то у границама које обезбеђују и омогућју скупштински рад. По уставу, чл. 128, ближи прописи о скупштинском поступку одређени су законом о пословном реду у народној скупштини. Према томе, поступак одређен на тај начин има ~~бити~~ стриктно примењиван од скупштине, која га неможе мењати својим резолуцијама.

Основно начело скупштинског поступка јесте јавност, чл. 108 у., То начело садржи у себи, ако се тако можемо изразити, два подначела: писмености и усмености. Прво подначело састоји се у томе, што се извесне радње морају чинити писменом, које се опет чита у скупштини. На пример, молбе, жалбе, интерпелације и др. Друго подначело, састоји се у томе, што се по њему скупштинска радња води живом, усменом, речју; на који се начин доноси и скупштинска одлука. У сагласности са тиме, скупштинске седнице су, у принципу, приступачне и оним личностима које не узимају учешћа у скупштинском пословању-публици, која врши извесну контролу над радом народних претставника; затим, рад тих седница објављује се путем дневне штампе и тако стоји под најширим надзором целокупне јавности. Јавност је и у овом случају контрола. Њоме се постиже двојака добит: (1) омогућује се сарадња са јавним мњењем на једном општем послу, и (2) изазива се критика, која пружа могућност одабирања најобјективнијег мишљења.

1) Приступачност скупштинских седница публици, по томе начелу, није неограничена, али су ограничења минимална. Односе се најпре на простор, број и поступак. На простор се односе утолико, што публика може заузети место у скупштини само на галеријама, у оноликом броју за који претседник скупштине изда улазнице. Поступак је нормиран утолико што публика, такође и новинари, за све време свога боравка у скупштини, морају остати "седећи и ћутећи"-чл. 143 сп.

./.

2) Објављивање скупштинских бележака,које воде скупштински стенографи и секретари,последица је начела јавности.Те су белешке двојаке:оне белешке које вод-е скупштински секретари јесу протоколи и они се објављују у "Српским новинама",са потписом претседника или једнога од потпретседника,који је овога замењивао,и секретара који су водили протокол,чл.45 сп.За стенографске белешке,које воде стенографи,пословник није предвидео да ће се посебно објављивати, али се оне ипак објављују.Тако исто,приватна лица имају право,по закону о штампи,да објављују извештаје са свих јавних скупштинских састанака.

У погледу одборских седница,устав не каже изрично да су оне јавне.По пословнику,сваки ће одбор "водити кратак протокол о својем раду"-чл.30 сп.Стенографске белешке не води.Могло би се веровати да је рад отсека и одбора недоступан јавности.Ми сматрамо да се само протоколи тајних ~~седница~~ седница скупштинских отсека и одбора немогу објављивати.Иначе,јавне седнице могу се објављивати,мада не у оној мери у којој скупштинске,пошто се у овим не воде стенографске белешке.Ограничење постоји утолико што за тајне ~~одборских~~ седнице одбора и отсека не вреди начело јавности-чл.42 сп.

Изузетно,по чл.108 у.,седнице народне скупштине могу се претворити у тајне,када то захтева претседник скупштине,влада или десет посланика.У случају када предлог потиче од народних посланика скупштина решава у тајној седници да ли ће тај предлог примити или не.Тој седници могу присуствовати само чланови владе,владини повереници и народни посланици.Према томе,не присуствују им стенографи.Значи,да се не воде стенографске белешке,већ само протоколи.Тај протокол се не објављује,јер се цео рад и скупштине и одбора сматра тајном,која се несме никоме рећи "осим посланицима и министрима,или онима који би од владе били овлашћени"-чл.42 сп.Тајност ове седнице двострано је ујемчена:с једне стране,посланик ,за кога се докаже да није очувао тајну,бива од стране скупштине искључен из њене средине "на извесно време или сасвим"-(дисциплинска казна). Са друге стране,сваки онај "ко штампа и објави:...4.извештај о тајним седницама или ма каква саопштења из тајних седница народне скупштине,казниће се затвором од 3 месеца до три године"-чл.39 з.шт.-(кривична казна).Значи да један посланик који је преко штампе об-

./.

јавио или пак предао јавности извесна саопштења,до чијих сазнања је дошао на тајној седници,може бити кажњен дисциплински,по пословнику,и кривично,по закону о штампи.Дакле,нема места примени правнога принципа"нон бис ин идем".Да ли ће једна седница бити јавна или тајна о томе одлучује скупштина.Према томе,карактер скупштинске седнице:да ли ће бити јавна или тајна није нешто што је законом нормирано.Скупштина која је одлучила да извесна седница буде тајна није ограничена тиме заувек.Она може доцније донети решење да се рад,са тајне седнице,публикује.Али,у томе случају скупштини је потребан владин пристанак-чл.42 сп.Пословник нигде не предвиђа у којим случајевима скупштина има држати тајне седнице,већ је то,као што смо казали,остављено скупштини да самостално и слободно реши.

Поред тих скупштинских седница,које могу бити јавне и тајне, скупштина се може скупљати и у конференције.Да би се скупштина могла састати у конференцију,потребно је да то предложи претседник скупштине,влада или десет посланика-чл.42а сп.У погледу правне природе пословања оваквих конференција,одлуке конференције немају карактер обавезности.Изгледа,да је законодавчев циљ био да се путем ових конференција од скупштине начини само саветодавно тело. То је једини случај када рад законодавног тела не производи никаква правна дејства,можда зато што му је овде претежнија саветодавна од законодавне функције."На конференцијама могу бити присутни само посланици и министри"-чл.42а сп.,што значи да су са истих искључени стенографи,публика и др.,и да су ове конференције једна врста тајних скупштинских седница.

Протоколи,који се воде за време скупштинских седница,имају садржину одређену законом-чл.44 сп.По томе,у протокол се бележе: 1)сва она саопштења која има скупштини да учини влада или њен претседник,2) сви они предмети о којима је скупштина решавала у току свога састанка,као и решења која је о њима донела,и3) предмети за које скупштина "нарочито реши да се унесу у протокол".Према томе, од скупштине зависи у којим ће случајевима "нарочито решити" да се још извесне ствари унесу у протокол.У сваком случају,говоре народних посланика неможе унети у протокол,сем што мора увек назначити "имена говорника за и против".Протоколи се читају почетком сваке идуће седнице.Према томе,они до тога времена морају бити

./.

готови.Том приликом сваки посланик има право да ставља своје примедбе на протокол,чл.45 сп.,када су могуће две ситуације:да секретар,који води протокол,изјави да је примедба основана и да је прими,после чега је уноси у протокол; и да секретар не прими извесну примедбу,о чему у томе случају решава скупштина без дискусије.Ако скупштина нађе да је посланичка примедба основана"секретар је дужан да према њој исправи протокол"-чл.44 сп.Ова исправка протокола мора се саопштити скупштини на истој седници или "најдаље почетком прве седнице која буде".Протокола које скупштина усвоји потписује претседник или,у случају његове спречености,један од потпретседника,и секретари,који су водили тај протокол.После тога протоколи се штампају у службеним новинама.Поставља се питање:"како се поступа са протоколом последње седнице,иза које не долази никаква друга седница,на којој би се њен протокол могао прочитати"[1].По чл.44 сп. протоколи треба да се воде онда када скупштина држи свој састанак. То је у погледу његовог састава;али у погледу његовог саопштења скупштини,кад се исти чита,одређено је да"ће се протоколи читати у п о ч е т к у сваке скупштинске седнице".Ако би се усвојило гледиште "да секретари саставе протокол у току последње седнице, па да га скупштина реши пре свога закључења"[1],онда би био прекршен тај пропис закона о пословном реду у скупштини,који као закон неможе бити ни од скупштине једнострано мењан односно гажен.Дакле, протокол има бити прочитан у почетку сваке скупштинске седнице.Тако исто,неспорно је да секретари не само треба= већ и морају да саставе протокол у току седнице,безобзира да ли је последња или не; али закон не дозвољава да се тај протокол чита на крају седнице,већ у п о ч е т к у сваке седнице,што значи идуће.Према томе,сматрамо да протокол последње седнице,иако састављен у току исте,што је исправно,неби могао бити читан на крају последње скупштинске седнице,већ би остао нерешен,исто тако као што остају нерешене и многе интерпелације.

Стенографске белешке,воде се о скупштинским седницама,што значи да се у исте бележе све оне радње,сви они акти,који се догоде у току једне седнице,почев од речи претседника скупштине када отвара седницу па до речи истога,када је оглашује свршеном и заказује иду-

---

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.177

./.

ћу.Зато што стенографске белешке садрже у детаљима сваку радњу и сваку реч учињену у скупштинским седницама,а у циљу да исте буду што верњи приказ скупштинскога рада,ове се подносе на увиђај "претседнику и сваком говорнику за његов говор"-чл.154 сп.Заинтересовани могу уносити потребне измене у белешке.Те измене могу се тицати само редакције;иначе нове мисли и разлоге неможе никако уносити,исто тако као што неможе изостављати исказане"мисли и разлоге". Ово је забрањено,јамачно,стога што је законодавац хтео да стенографске белешке остану најверњи приказ скупштинског рада.Има, истина, један изузетак када је белешкама забрањено да буду верне а то је у случају када се у скупштини употребе изрази "који вређају достојанство скупштине или садрже личне увреде или клевете"-чл.154 сп.,у коме случају коректуре ових израза врши претседник, о чему смо већ говорили (§7).Остали говорници имају право да прегледају и исправе своје говоре у самој скупштинској згради,држећи се напред изнетих ограничења.Изузетно говорници могу своје говоре прегледати и ван скупштине,али ту радњу морају свршити у року од 24 часа,колико могу задржати стенографисане говоре код себе.Ако се догоди случај да избије спор у погледу тачности садржине ових бележака,о томе решава скупштина без дискусије,на предлог претседника а на захтев говорника.Скупштина тада саслушава и претседника и говорника.Првога саслушава зато што му је дужност да се стара о томе да стенографске белешке буду што тачније,а другога зато да сазна зашто овај сматра белешке нетачним.Тек пошто буде решен евентуални спор имају се оштампати стенографске белешке.На њима мора бити оштампано да их је "видео секретар,који је био дежуран" у седници о којој су вођене белешке-чл.154 сп.

II.1) Дневни ред.-Дневни ред народне скупштине јесте онај део скупштинског свакодневног пословања,који ова врши на основу законског наређења и на основу својих одлука.Према томе,дневни ред је састављен из два дела:један део је унапред прописан законом а други део утврђује сама скупштина,при крају сваке седнице за идућу.Законски део дневног реда садржи извесне,законом прописане,радње које се морају извршити на сваком скупштинском састанку. Као прва тачка законског дневног реда јесте"читање протокола прет-

./.

ходне седнице"-чл.62 сп.,после чега долази претрес и решавање истога-чл.63 сп.После тога,претседник реферише скупштини о новим стварима,које би дошле.Законодавац их је изрично побројао.Претседник има да реферише:а) о молбама и жалбама појединих српских грађана;б) о потврђеним законским предлозима,в)о законским предлозима које је влада поднела а не жели да их сама саопшти скупштини (преко министара);г)о предлозима појединих посланика;д)о хитно датим осуствима;ђ)о молбама појединих посланика за осуство,о којима ће скупштина одмах решити (без претреса -чл.174 сп.);е)о поднетим интерпелацијама и питањима; и напослетку ж) о предлозима за хитност и свему другом што се односи на рад скупштине или појединих одбора"-чл.64 сп.Има још случајева законског дневног реда,који се састоје у томе,(1) што скупштина у својој првој седници,која се држи после седнице прекинуте нередом "пре свега и без икакве дискусије" има да реши евентуални предлог претседников о проузроковачима нереда на прекинутој претходној скупштинској сеедници,уколико претседник неби допустио проузроковачима нереда да се"укратко извине" или "објасне свој поступак"-чл.60 сп.,и (2) кад се ,приликом пребројавања посланика,покаже да нема довољно посланика за кворум,онда се питање које је било предмет решавања има "оставити за дневни ред прве нове седнице и то на првом месту"-чл.117 сп.Као што се види,само се о осуствима решава одмах.Молбе и жалбе упућују се одбору за молбе и жалбе,законски предлози надлежним отсецима односно одборима.Саопштена интерпелација може се прочитати текстуелно у скупштини само на захтев 20 посланика-чл.64 сп.Иначе,акти без потписа или са непристојном садржином и не саопштавају се скупштини.Све што скупштина тада може да реши,то је да се саопштена акта штампају-чл.46 сп.После овога,појединi посланици могу упућивати питања претседнику скупштине и влади.Првоме могу упућивати "кратка усмена питања о раду скупштинском".Другоме,пак,кратка питања,било да се ова упућују појединим члановима владе или целој влади,о чему смо се већ упознали (§12).Независно од тога да ли се о овоме делу дневнога реда треба да донесе извесно решење или не,о предметима који се тада саопштавају не води се никакав претрес,што се може сматрати као извесно обележје својствено овоме делу дневног дневног

./.

ног реда.-Део дневног реда који скупштина врши на основу својих одлука,који можемо означити скупштинским дневним редом,насупрот законском,састављен је из оних предмета "за које је сама скупштина одлучила да ће о њима решавати дотичне седнице"[1]."Дневни ред за сваку идућу седницу утврђује сама скупштина на крају своје седнице" по предлогу претседника-чл.43 сп.Да би скупштина могла утврдити дневни ред потребно је,у тренутку утврђивања истога,да постоји кворум.Претседников предлог за дневни ред није,опет,ништа унапред утврђено;он обично зависи од послова који су приспели претседнику у тренутку када он чини овај предлог.Тај дневни ред објављује се у скупштинској дворани и згради.На прво место дневног реда идуће седнице морају се ставити сви они предмети о којима није свршен претрес прошле седнице.Уколико је у питању хитан предлог, он потискује остале који долазе за њим,али и тада само на основу скупштинског решења,јер се "дневни ред ни у почетку ни у току седнице неможе изменити без пристанка владина и без нарочитог решења скупштинског"-чл.69 сп.Интересантно је да се овде тражи владин пристанак,док се код утврђивања дневног реда не тражи.Дневни ред је обавезан за све сем за владу,која може чинити саопштења " у свако време скупштинске седнице"-чл.68 сп.За њу,дакле,не важи дневни ред,јер га она може прекинути у свако доба.

2) Претрес.-Претресом се назива онај део скупштинског пословања у коме се расправља о извесним питањима,која се налазе на дневном реду,и који траје за све време доклегод има посланика који говором учествују у претресу.Он је слободан,што значи " с једне стране да парламенат може све владине поступке подвргнути критици, с друге стране,да мањина има исто толико могућности да изнесе и брани своје мишљење као и већина"[2].По уставу,у скупштинском претресу имају право да учествују само њени чланови,народни посланици, владини повереници и чланови државног савета(у случајевима када овај излаже своја мишљења,чл.144 у.)-чл.47 сп.и 122 у.Чак и посланици о чијем је избору одложена коначна скупштинска одлука имају право да учествују у претресима,док та одлука не буде донета-чл.10 сп.У скупштинским претресима учествује се оним редом како је ко

---

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.180
2) Исти,"О Држави" књ.II стр.186

./.

"тражио и добио реч од претседника"-чл.48 сп.Пријаве за реч чине се одмах чим се претрес отвори,па све док се не сврши.Оне се могу чинити:непосредно и посредно.У првом случају посланик их чини лично;у другом,пак,писмено или преко некога од посланика.Но,и у једном и у другом случају посланик је дужан изјавити:"да ли ће говорити за или против предлога"-чл.50 сп.Претседништво,у почетку претреса,даје реч најпре говорнику који се пријавио да ће говорити противу извесног предлога,који се претреса,па тек онда говорнику који се пријавио да ће говорити за тај предлог."Претседник ће гледати да никада не даје једно за другим реч двојици говорника,који желе да говоре у истом смислу"-чл.53 сп.О једном предмету неможе нико говорити више од два пута,сем случаја када то,на захтев претседника,одобри скупштина-чл.51 сп.Наравно,и овде се изузимају министри,чланови државног савета,владини повереници и одборски известиоци."Посланици,министри,чланови државног савета и владини повереници могу говорити или са говорнице или са свога места"-чл.52 сп.За време говора, забрањено је прекидати говорника,као и спречавати му слободу говора на макоји начин.Једини,који је законом овлашћен да може говорника прекидати у речи и опоменути га на ред јесте претседник скупштине-чл.57 сп.Говорник,опет,несме другога говорника "лично нападати и вређати" већ има говорити само "о питању које је на дневном реду и то најдуже час и по,а по нарочитом одобрењу претседника народне скупштине два и по часа"-чл.55 сп.Друга питања,која немају или имају слабу везу са оним које је на дневном реду,говорник несме уплитати.Ради тога,у истом циљу,говорник несме читати "написане беседе или акта,или изводе или списе из књига,или написе,штампане или писане".У случају да говорник ипак чита поједина акта или поједина места из тих акта,као и друге преписке,онда говорник мора предати претседнику сва та акта,све списе који се односе на тај предмет.Ова акта,односно сва преписка,могу се саопштити скупштини,уколико иста нису поверљиве природе,када их надлежни министар односно претседник скупштине може не саопштити скупштини-чл.55 сп.Код законских предлога,пријаве за реч могу се чинити одмах чим у скупштини буде прочитан извештај одбора за проучавање законских предлога,који је сазвао претседник скупштине одмах пошто је тај одбор био изабран да извесан предлог проучи.У име одбора подноси скупштини извештај

./.

одборски известилац,после чега скупштина уутврђује дан претреса-чл.71 сп.Одборски извештај,било да је једногласан или да има одвојених мишљења,штампа се и раздаје посланицима.Од тренутка раздавања тога извештаја треба да прође 24 часа,да би се могао отворити претрес тога законског предлога.О сваком таквом предлогу води се један начелни и два посебна претреса.Претресу законских предлога и оних једногодишњих закона који са буџетом "стоје у непосредној вези", изузев сам буџет,скупштина може приступити тек онда кад о њима државни савет буде поднео скупштини своје мишљење-чл.111 у.83 сп.Начелан претрес јесте такав претрес који се води,при првом читању,о "основним идејама и главним цртама једнога предлога,без задржавања на његовим појединим члановима"[1].Он се,дакле,води код свих законских предлога који,у начелу,могу бити одбачени или примљени.У првом случају,ако је предлог у начелу одбачен,о њему се неможе водити никакав претрес,јер је са њиме свршено у томе сазиву:он је дефинитивно одбачен и као такав неможе се више подносити скупштини у току истога сазива-чл.78 сп.У другом случају,ако је предлог у начелу примљен,приступа се посебном претресу,у коме се испитују поједини чланови и предложене измене и допуне.Посебни претрес јесте такав претрес,који следује начелном претресу и у коме се говори посебице о сваком члану предлога,који је усвојен начелним претресом.Он се може отворити исте оне седнице у којој је завршен начелни претрес.Пошто тај претрес буде завршен,скупштинанима да утврди дан у који ће ставити на дневни ред друго читање истога предлога,пошто о сваком таквом предлогу скупштина мора гласати два пута у истоме сазиву,пре него што га усвоји;али тако да између првога и другога гласања мора да прође најмање пет дана-чл.115у.77 сп.При другом читању,приступа се претресу законског предлога на исти начин,како се претресао и у првом посебном претресу и то са онаквим текстом,какав је изишао из тога првога претреса-чл.79 сп.,пошто претходно буду оштампане све обимније измене учињене у току првога читања и раздане посланицима.Ту се претреса члан по члан.Тек после овога,другог,посебног претреса а пре него што скупштина приступи последњем,коначном,гласању,предлог се упућује "одбору ради прегледа и поправке редакције,

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.196

./.

као и ради довођења у сагласност његових измењених и допуњених одредаба,било међусобно било са измењеним одредбама,или којим ранијим позитивним законом"-чл.80 сп.Тако исто,пре него што се пређе на коначно гласање,сваки министар и онај посланик који је опуномоћен од конституисаних скупштинских група може укратко изложити "опште побуде у прилог примању или одбацивању предлога"-чл.79 сп.-Претрес се закључује,у законом одређеним случајевима:"1.кад се исцрпе листа пријављених говорника,или и пре тога,кад скупштина одлучи на предлог десет ~~xxxxxxxx~~ присутних посланика а томе се нико не противи;2.ако би се неки посланици противили закључењу претреса,онда - пошто између њих говоре они који су се већ били јавили за реч пре него што је поднесен предлог да се претрес закључи а нису ниједанпут говорили о томе предмету"-чл.58 сп.Значи,да законодавац обезбеђује право говора у оваквим случајевима само оним народним посланицима,који-поред тога што су се са говором пријавили пре него што је стављен предлог за закључење претреса- треба да испуњавају још један услов а то је да "нису ниједанпут говорили о томе предмету". У таквом случају,говорник нема право да свој ред говора уступи другоме посланику,односно говорнику,из чега се види да је то лично право посланиково(§12)чл.58 и 49 сп.После свршеног претреса,неможе говорити више ниједан посланик,сем ако није министар,члан државног савета и одборски известилац.Владини повереници могу говорити и у таквој ситуацији-чл.59 сп.Но,у свим тим случајевима,постоји ипак једно ограничење:говорници немогу говорити више од једанпут и не дуже од једнога часа.Није тешко погодити зашто је законодавац ускратио посланицима да говоре после завршенога претреса:најпре,тиме би претрес могао бити продужаван неограничено од стране малога броја посланика, који би то продужење смишљено могли изводити,затим,да је законодавац поступио противно,опозиција би могла постати господар скупштине и никада неби дозволила скупштинској већини да је прегласа,већ би одмах,по завршетку претреса,могла кроз свога најјачег говорника наставити претрес све дотле,док се на говорници не буду изређали сви опозиционари.Значи,свакога претреса опозиција би га могла продужити за толико часова колико опозиција има својих чланова у скупштини(§19)

./.

3) Гласање.-Пошто је завршен претрес и утврђен "начин постављања питања" приступа се гласању-чл.59 сп.Питање о коме се има гласати поставља претседник,или ако он не руководи седницом онда његов заменик,један од потпретседника скупштине,мада и поједини посланици имају права да о томе говоре и чине сходне предлоге. При овој скупштинској радњи,гласању,могу учествовати само они посланици који су присутни у скупштини,пошто се "глас може дати само лично"-чл.110 у.,уколико тим присутним посланицима нису оспорене "личне погодбе"-чл.10 сп.,јер тада ниједан од тих посланика "не-може гласати о своме властитом избору"-чл.7 сп.Гласа се лично и одлучује са[1]вршена,апсолутна,већина гласова присутних посланика. Овде је пословник прецизирао устав.Док је по уставу,чл.109.,потребна већина,дотле је по пословнику,чл.116.,потребна савршена, апсолутна већина гласова.Ми сматрамо да је пословник прецизирао устав и да је са истим сагласан.У случају да се приликом гласања добије равна подела гласова:колико има "за" толико и "против" предлог је одбачен-чл.109 у.и 116 сп.Уздржавање од гласања није допуштено,као ни мотивисање истога.Ако посланик не гласа сматра се као да је гласао против-чл.117 сп.Гласање се може вршити на више начина:најпре,гласно поименце,затим седењем и устајањем,или тајно-чл.110 у.и 120 сп.

Гласање гласно поименце наређује се у свим оним случајевима, када се гласа:а)"о целокупном законском предлогу",б)кад влада или присутних двадесет посланика,који морају учествовати у гласању,да им захтев неби "изгубио вредност",-затраже такво гласање,-чл.110 у.у вези чл.123 сп., и в)кад"гласање седењем и устајањем да сумњив резултат и после другог покушаја" изузев случајеве нарочито предвиђене-чл.123 сп.Гласање гласно поименце врши се на тај начин што сваки посланик,кога секретар прозове,има да гласа речима "аа" или "против".Тек после[9] друге прозивке,на коју имају да се одазову и они посланици који се при првој прозивци нису одазвали,гласање се закључује.

Гласање седењем и устајањем јесте "редован начин гласања"[2], уколико други начин гласања није уставом или законом наређен или га,на основу истих,не тражи влада или двадесет посланика-чл.121 сп.

---

1)Зборник 23 страна 37 (савршена већина,више од половине од свију који су гласали)

2)С.Јовановић "Уставно право" стр.186

./.

Начин гласања седењем и устајањем прописан је законом.По њему,пред седник позива да устану сви они који су против предлога-чл.122 сп. Значи,сви они који су за предлог - седе.О резултату решава претседништво.Ако је,по мишљењу претседника,резултат сумњив,онда се приступа новом гласању.Али ако и при другом гласању,извршеном на тај начин,резултат опет буде сумњив,онда се овај начин гласања више неможе поновити,већ се приступа "гласању гласно поименце".

Тајно гласање је изузетно предвиђено и може се вршити само у тим,уставом или законом,предвиђеним случајевима.Тајном гласању скупштина ће приступити:а) при изборима кандидата за државни савет,које скупштина предлаже краљу,и при изборима чланова државног савета,из листе кандидата коју је краљ поднео скупштини(чл.140у.), б) при изборима претседника и чланова главне контроле (чл.179 у.), в)при изборима свију скупштинских часника (чл.110 у.),д)при изборима скупштинских одбора,кад се ови врше у скупштинским седницама, чл.125 сп.,и ђ)при избору намесника -чл.65 у.Тајно гласање врши се листићима,једне величине,једнобојним и једнообличним,који се стављају у једну коверту,нарочито за то спремљену.Посланици на прозивку секретара спуштају те листиће у ковчежић,који се налази на претседничком столу.

Бројање гласова врши се пред скупштином и претседништвом,од стране народних посланика коцком одређених.Резултат скупштинског гласања одмах оглашује претседник-чл.119 сп.Код тајног:на основу пребројавања гласова,које врше коцком одређени народни посланици; а код поименичног,на основу пребројавања,које врше секретари.Као скупштинска одлука може се прогласити само она за коју је гласала савршена,апсолутна,већина присутних чланова-чл.109 у.и 116сп. Што се тиче реда гласања,најпре се гласа о претходним питањима,као што су питања о томе:да ли ће се члан о коме се гласа вратити у одбор,да ли ће се решење о њему одложити док се не реше други чланови,или пак да се тај члан подели на више тачака,о којима би се гласало посебно.Сви ови предлози ,који се подносе за време претреса дотичног члана,морају бити потпомогнути од десет посланика-чл.118 сп.О главној ствари гласа се увек после гласања о предложеним изменама и допунама,које у односу на главну ствар имају првенство.Значи,о претходним питањима и о предложеним изменама и

./.

допунама гласа се пре него ли о главном предмету.Тако,посланичке измене и допуне долазе пре одборске редакције;одборска редакција пре првобитне предлагачеве редакције."При другом читању сматра се као главна ствар она редакција која је утврђена приликом првог читања"-чл.118 сп.Кад је реч о претходним питањима треба имати на уму разлику која постоји између начелног и посебног претреса у томе погледу.Код начелног претреса може постојати,заједно са предлогом,само једно претходно питање,било да се оно односи на поновно упућивање у одбор или на одгађање и др.Код посебног претреса, пак,код једног одређеног члана,може се стећи више питања.Треба нарочито истаћи:претходно питање,амандман,одборску редакцију,предлагачеву редакцију.Но,и у једном и у другом случају,при гласању ће се поступити на начин који смо изнели горе.Кворум мора постојати у сваком случају-чл.117 сп.

§ 16 Надлежност обичне народне скупштине:

1) Одобравање буџета.-

Једно од основних и најважнијих скупштинских,а у парламентарним државама и најмоћнијих,права јесте одобравање буџета."Државни буџет је једногодишњи закон,којим се предвиђају,претходно одобравају и претходно распоређују сви државни приходи и расходи" -чл.1 з.д.р.,јер "сви државни приходи и расходи морају ући у државни буџет"-чл.173 ст.14 з.д.р.По својој садржини,буџет је управни акт,али се сматра законом стога " што га шеф управне власти м о р а поднети на одобрење парламенту"[1].Буџетска година,која траје од 1 јануара до 31 децембра,када се приходи и расходи одобравају,не поклапа се са рачунском годином,која је нешто дужа, јер означава време за које се сви рачуни о приходима и расходима једне буџетске године морају свршити,а то је још до 1 априла по истеку буџетске године-чл.2 з.д.р.Државни буџет састављен је из буџета прихода и буџета расхода,и финансиског закона.У први се уносе приходи и расходи "по разделима,главама,партијама и позицијама"-чл.3 з.д.р.,иако коначну деобу буџета на партије и позиције,за дотичну годину,утврђује сама скупштина.У други део буџета, финансиски закон,позивом на буџет прихода за приходе и на буџет расхода за расходе,како у погледу сума тако и у погледу намене,

1)С.Јовановић "О Држави " књ.I стр.378

./.

мора садржати"1.укупну суму расхода буџетом предвиђену;2.укупну суму прихода буџетом предвиђену;3.разлику између прихода и расхода,као и начин њеног изравнања (ако неби успео министар финансија да изведе буџетску равнотежу смањивањем издатака,расхода,било у своме или коме другом ресору и установи,онда има да изнађе нов извор којим ће моћи покрити дефицит,који у сваком случају,било да је покривен или не,мора бити јасно показан у буџету.Дакле,мора бити јаван-чл.12 з.д.р.);4.укупну суму по благајничким записима која може бити у оптицају;5.одредбу да се буџетом,за дотичну годину,предвиђени приходи могу трошити само на буџетом предвиђене расходе,и само онако и у оној мери,како су и уколико расходи буџетом за ту годину предвиђени по партијама и позицијама;као и одредбу код којих позиција неможе бити вирмана;6.одредбу да се никакав порез, прирез или такса,или макаквога имена дажбина коју није одобрила народна скупштина,несме разрезивати и ни купити од народа,ни од стране државних ни од стране ма које врсте самоуправних органа;као и одредбу да се дажбине које постоје и које је одобрила народна скупштина,ма које врсте и имена биле,несмеју повећавати без њеног претходног одобрења; 7.одредбе за балансираље буџета и друге које имају да важе за дотичну годину а нису противне ...закону"-чл.44 з.д.р.Овај други део,финансиски закон,саставља за сваку годину министар финансија,и тај закон садржи прописе о извршењу буџета.Тако састављен предлог државног буџета има да прегледа и утврди министарски савет (§21)-чл.13 з.д.р.Буџет се мора поднети скупштини у самом почетку њеног рада,заједно са прошлогодишњим завршним рачуном-чл.173 у.Буџет подноси,по овлашћењу краљевом,министар финансија заједно са свима објашњењима и побудама,као и предлогом годишњег финансиског закона.Тако исто,подноси и општи државни рачун и завршни рачун истекле буџетске године,који је прегледан и оверен од стране главне контроле.

Буџет прихода и расхода,кога смо означили првим делом буџета,скупштина решава по партијама " с обзиром на потребе и суме у позицијама изложене"-чл.30 з.д.р.,утврђујући на тај начин коначну деобу буџета на партије и позиције-чл.3 з.д.р.Према томе,скупштина би могла мењати предложене партије и позиције,по својој одлуци.

./.

Међутим,постоји једно ограничење које везује скупштину.То је да скупштина неможе предложене партије буџета увећати-чл.173 у.,иако их може смањити,па чак и изоставити.Скупштина одобрава те буџетске предрачуне:прихода и расхода.Та скупштинска радња може се манифестовати у два правца:(1) Скупштина може ценити предрачун прихода и расхода са рачунске стране:прегледа да ли је у њему износ појединих прихода тачно срачунат,да се у противном неби прикрио дефицит.Тада ова радња скупштине има рачунски значај.Али,то не значи да ће скупштина одобрити влади буџет у сваком случају кад јој влада покаже да предложени издаци имају покриће у предложеним приходима.(2) "Скупштина има права да цени предложене издатке и по њиховој целисходности,па следствено да их одбаци и онда кад њихово уношење у буџет неби ниуколико доприносило стварању дефицита"[1]. Скупштина решава да ли ће дати влади одобрење за прикупљање оних прихода који су буџетом утврђени а за које се и скупштина, на напред изложени начин,уверила да влада у рачунској страни буџета није прикрила дефицит,означујући износ појединих прихода већим,но што су или што би могли бити.Било да скупштина одобри или не овај буџет,када су последице разноврсне,манифестује се једно право скупштине,о коме ћемо ниже говорити.-При тој радњи скупштине,обзиром на резултат,правне последице по владу могу бити одлучујуће.Зато сматрамо да ова радња и одлука скупштине има,не само рачунски,већ и правни значај.Према томе,скупштина цени буџет: рачунски и правно.Док у првом случају,као што смо нагласили,врши једну чисто рачунску радњу;у другом случају врши правну.Ова правна радња има значаја утолико,што влада неби могла прикупљати приходе,ни вршити издатке,у случају када јој скупштина не одобри буџет.Дакле,скупштина може одобрити буџет,али не мора.У првом случају,кад скупштина одобри буџет,он важи за годину дана.Но,може се догодити да скупштина уопште не реши буџет пре него што је стари престао да важи.У томе случају,"она може продужити привремено буџет истеклe рачунске године све док нови буџет не буде утврђен"- чл.174 у.Продужење старога буџета врши се у виду закона,исто тако као и вотирање новога буџета.Али,изузетно,стари се буџет може про-

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.224

./.

дужити и краљевим указом.То ће бити само у случају ако је народна скупштинаразпуштена,или одложена пре но што је скупштина решила буџет.И тада краљ неможе самостално продужити истекли буџет,већ му је за то потребан пристанак државног савета.Са таквим пристанком,буџет истекле рачунске године може бити продужен највише за четри месеца-чл.174 у."Државни савет у овом случају замењује скупштину,јер се продужени буџет не подноси скупштини на накнадно одобреље"[1].Ипак,извесна разлика постоји.Приликом одобраваља буџета, скупштина није везана за рок,као што је то случај кад га одобрава државни савет.Прва може продужити буџет за читаву годину дана;док то други може учинити само за четри месеца;што значи да се мора осам месеца буџетирати по скупштинском буџету.Из тога изилази,да влада неможе са државним саветом продужавати буџет колико год пута хоће,јер би се у противном порекло основно право скупштине:да одобрава буџет,које би овим било изиграно.И у овом случају,када скупштина одобри буџет,може се догодити:1)да за извесне државне потребе буџетом нису предвиђени довољни кредити,2) да за извесне ванредне државне потребе уопште у буџету није предвиђен никакав кредит. У првом случају,ако се те потребе немогу подмирити резервним кредитом,у који улазе заостали приходи од ранијих година,уштеде буџетских кредита,суме добивене од сталних зајмова и претеци приреза установљених ради буџетске равнотеже,-мора се претходно тражити накнадни кредит од скупштине,чл.35 з.д.р.,и то пре него што се сасвим исцрпу буџетом одобрени кредити,чл.37 з.д.р.У другом случају,мора се од скупштине тражити ванредни кредит,ако се ти издаци,било због своје величине или због исцрпљености кредита,немогу подмиритиће"ни из буџетског ревервног/општег кредита за ванредне државне потребе"-чл,36 з.д.р.Предлог за накнадне и ванредне кредите,који поред покрића мора садржавати још и распоред на партије и позиције, мора се тражити од скупштине пре истека буџетске године-чл.38 з.д. р.Али,ако скупштина није на окупу или је распуштена,место њеног одобреља тражи се одобреље државног савета-чл.174 у.Једина разлика која постоји између накнадних и ванредних кредита јесте у томе,што први служе покривању оних расхода који буџетом нису предвиђени у довољној мери,док други уопште нису предвиђени у буџету никако.

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.230

./.

Кад смо се на овај начин,углавном,упознали са буџетом,онда се поставља питање:да ли скупштина има право да одбаци буџет у целини или нема то право?-Ми сматрамо да скупштина има то право.А ево зашто:најпре,(1) зато што устав то право скупштини ниједним прописом не ускраћује,затим (2) што је то једино средство контроле народа над владом,јер скупштина у томе случају не одобрава буџет само једној одређеној влади,али не и свакој другој, и најзад,(3) што би њено одобравање буџета у противном случају било једна најобичнија фикција.Први разлог,за ово мишљење,налазимо у опште прим-љеном правном принципу да је дозвољено све оно што изрично није забрањено.Како устав не ускраћује скупштини право одбацивања буџета,сматрамо да је у духу скупштине као законодавне институције, да један буџет може или одбацити или одобрити.Наравно да при одбацивању буџета скупштина неби доносила закон о одбацивању буџета, већ би га одбацила на тај начин што предлог буџета неби одобрила. До тога момента он постоји само као предлог.После одбацивања у скупштини он више није ни то,јер као такав пропада-чл.120 у.86 сп.Да је законодавац уистини хтео дати скупштини ово право види се по томе,што се завршни рачун с општим државним рачуном мора поднети скупштини,уз предлог буџета за идућу годину,са примедбама главне контроле,засебно као нарочити законски предлог,чл.181 у.и 135 з. д.р.Када се зна,с једне стране да "завршни рачун показује дефинитивно стање буџета с накнадним и ванредним кредитима"-чл.132 з.д. р.и да мора бити састављен по партијама и позицијама,да је то "буџет прошле године такав какав је био остварен"[1],а с друге стране да општи државни рачун показује "целокупно финансирање једне године",што значи све финансиске операције,сва примања и сва давања ма по коме основу:по распоређеним буџетским кредитима,по финансиском закону,по каквом особеном закону или основу,и "сву радњу благајничку за ту годину"-чл.132 з.д.р., - онда се из свега тога може извести закључак да је буџетско право скупштине неограничено,потпуно.Самим тим што је то право скупштине неограничено,што се скупштини по истеку буџетске године мора полагати рачун о свему што је у вези са буџетом,значи да је то једини/орган законом овлашћен да води надзор над правилним утрошцима буџетом одређених издатака,

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.228

./.

као и прикупљањем прихода,на исти начин предвиђеним."Парламентарно одобрење буџета значи само то,да парламенат унапред изјављује да неће владу узимати на одговор за расходе учињене по буџету".[1] Таква контрола ниуколико не искључује из себе право скупштине да један буџет не усвоји,исто тако као што закон не прописује какву одлуку скупштина мора донети о завршном рачуну с општим државним рачуном-чл.136 з.д.р.На тај начин,скупштина контролише владу да ли је ова извршила буџет онако,како је он у скупштини био одобрен дајући тим путем разрешницу министрима-чл.58 з.д.р.-,када није било ванбуџетских расхода,што има да констатује и реферише скупштини главна контрола-чл.181 у.У случају да скупштина неда разрешницу министрима,она је овлашћена да противу истих предузме законске мере и позове их на одговорност,о чему ће бити више речи на своме месту (§24).Из те чињенице,што скупштина може да одобри или не одобри буџет изилази да је то одобравање буџета право народне скупштине.Да ли је и уколико ово право чиме ограничено,видећемо кад будемо говорили о решавању законских предлога.

Пошто смо се упознали са правом скупштине да одбаци буџет, остаје да се упознамо са једним другим питањем:какве су правне последице тога што скупштина није одобрила буџет,када се зна да се ниједан издатак неможе учинити из државне касе,ако није основан на закону,-чл.34 з.д.р.чл.118 у.173 и 177 у.Могло би се поверовати да је финансиски живот државе на тај начин угашен,после чега би исто следовало и са правним животом.Међутим,није тако.У случају одбацивања буџета скупштина може да манифестује своја схватања двојако:политички и правно.Нас овде интересује само правни моменат,о коме ћемо углавном рећи неколико речи,да бисмо код одговорности чланова владе говорили више и о правном и о политичком моменту(§24).-Посматрајући ствар са чисто правног гледишта, скупштина има право да одбаци односно да не одобри буџет у свим оним случајевима када јој се"и то најдаље за две године,рачунајући од завршетка сваке буџетске године"(чл.181у.) не поднесе општи државни рачун са примедбама главне контроле.То је најочитији пример када скупштина има право да одбаци буџет још приликом на-

1)С.Јовановић "О Држави" књ.I стр.386

./.

челног дискутовања.Истина,овај случај теже може да се догоди зато што се завршни рачун са општим државним рачуном подноси скупштини "уз предлог буџета за идућу годину"-чл.135 з.д.р.и што скупштина неможе прећи на друго читање предлога о буџету "пре но што сврши и на другом читању претрес законског предлога о завршном рачуну с општим државним рачуном"(чл.136 з.д.р.) и док о њему не донесе одлуку.Значи да је овде законодавац смањио уставни рок за подношење завршног рачуна од две на једну годину.Ако би се догодило да завршни рачун није поднет скупштини,санкција је чисто правна:скупштина још у начелној дискусији може одбацити буџет у целини.Ова правна санкција може посредно повући и политичку.Политичка бие се састојала у промени владе.То ипак не значи да новој влади при истим околностима скупштина неби могла одбацити буџет.Напротив,пад претходне владе служи потоњој као лекција:ова има заједно са буџетским предлогом,који подноси скупштини у преосталом року,да поднесе и завршни рачун с општим државним рачуном.Овај предлог буџета немора бити исти,али може.Главно је да је уз њега поднет завршни рачун.Законодавац на овај начин није хтео да привилегише скупштину,већ је хтео само да јој да једно сресство да владу,која неби поштовала законе,принуди тим путем на вршење законитости.

2) Решавање законских предлога.-

Видели смо да право законодавне иницијативе припада краљу и скупштини (§12) и да,као чланови скупштине,такве предлоге могу подносити посланици појединачно или групно,према томе од кога потичу ти предлози.У име краља такве предлоге,опет,могу подносити скупштини влада или њени поједини чланови,министри,што зависи од тога ко је од ових за то овлашћен краљевим указом,због чега се ти предлози и називају владиним (§21).Било да је предлог потекао са једне или друге стране,право решавања истога припада народној скупштини,јер "никакав закон неможе се издати,укинути,изменити или протумачити без пристанка народне скупштине"-чл.116 у.Према томе, скупштинаучествује у издавању нових закона,као и измени и укидању старих закона,решавањем посланичких амандмана и најзад,у тумачењу закона.Ни у једном од тих случајева скупштина не приступа решавању законских предлога док не буду извршене извесне претходне радње: потребно је мишљење државног савета и образложен извештај одбора

./.

за оцену умесности посланичких предлога,који извештава скупштину да има места да се о поднетом предлогу решава у скупштини.Са тим радњама упознали смо се говорећи о посланичким правима (§12) и о поступку народне скупштине (§15).Ми те моменте нећемо понављати,само их овде констатујемо.Поводом тога образложеног одборског извештаја, скупштина доноси своју одлуку о законском предлогу и то доношење скупштинских одлука по извесним законским предлозима назива се решавањем законских предлога.Одлука може бити двојака:да се законски предлог одбаци или да се прими.Једна искључује другу.У случају када скупштина,после претреса извесног законског предлога,одбаци предлог у целини,он јој се неможе више подносити за време сазива у коме је одбачен-чл120у.и 86 сп.У другом случају,када је скупштина решила да се извесан законски предлог прими,тај предлог се од стране претседника скупштине спроводи,преко надлежног министра, краљу на потврду,зато што је за сваки закон потребан поред скупштинског и краљев пристанак,јер "законодавну власт врше краљ и народно претставништво заједнички"-чл.33 у.Та заједница огледа се у томе (1) што у скупштини" изгласани законски предлог ставља се написмено,и снабдевен потребним потписима и печатом парламента доставља се монарху на потврду"[1],(2)што монарх тако усвојен законски предлог/неможе мењати,већ или га мора потврдити у оном облику у коме му га је парламенат доставио,или га може у целини одбацити".[1]Дакле,скупштини припада право решавања законских предлога а краљу право апсолутног вета,пошто по чл.43 у."краљ п о т в р ђ у ј е и проглашава законе".- Поводом тога поставља се питање: да ли је решавање законских предлога право или надлежност народне скупштине;другим речима,да ли скупштина може овластити владу,или кога другога,да уместо ње реши извесан законски предлог?- Пре одговора на постављено питање морамо нагласити да одговор на исто зависи од тога, са које стране се посматра овај однос скупштине према предлогу. Ако посматрамо скупштину,која је законом овлашћена да извесан законски предлог може примити или одбацити,односно да извесне измене или допуне може примити или одбацити,онда се крећемо у оним односима који имају све особине субјективних јавних права.Са те стране овај однос посматран чини да се на постављено питање даје одговор да је то право скупштине,што би имало за последицу да би

1) Др.Д.Јовановић"Доношење закона" стр.57

./.

скупштина то своје право могла преносити и на другога. Међутим, у другом случају, уколико је законом скупштини стављено у дужност решавање законских предлога, изилази да је то надлежност народне скупштине. Према томе, скупштина неби могла преносити своју надлежност, уставом одређену, на неког другог фактора зато што преноса надлежности неможе бити. У првом случају, ако би се узело да су законодавне функције народне скупштине њено субјективно право, онда би скупштина исте могла преносити. У другом случају, ако се узме да су законодавне функције народне скупштине њена надлежност, преноса надлежности неможе бити, јер је надлежност сваке власти изрично уставом одређена-чл.33,35,37-39 у. Према томе, изилази да су законодавне функције надлежност народне скупштине ~~и~~ ми делимо мишљење да " законодавне функције нису субјективно право народне скупштине"[1]. Ово се види из тога, што се "никакав закон неможе издати, укинути, изменити или протумачити без пристанка народне скупштине" -чл.116 у.; што се "без одобрења народне скупштине неможе никаква пореза нити општи државни прирез установити, ни изменити" а тако исто ни"држава задужити"-чл.118 у.; што"сваке године скупштина одобрава државни буџет"-чл.173 у. и што се "само законом (дакле, са пристанком народне скупштине, која решава законске предлоге) може државно имање отуђивати или оно и његов приход заложити или иначе оптеретити"-чл.177 у. Ови случајеви јасно указују на то да преноса надлежности неможе бити. Претпоставимо ипак случај, ~~[illegible]~~ да скупштина стане на гледиште да је њено право да ли ће један закон усвојити или не, и да основом тога, овласти унапред владу да донесе, на пример, једну уредбу са законском снагом или пак да закључи извесан међународноправни уговор. Тиме се скупштина одрекла, дакле, своје уставом одређене надлежности, што са правног гледишта посматрајући ствар неможе бити. У томе случају, влада иако има овлашћење скупштине за такве радње ипак, испуњењем истих, чини повреду устава. Поводом тога поставља се питање: каква ће санкција наступити према влади због те уставне повреде?-На своме месту (§17) видели смо, односно видећемо, да право оптужбе министара припада краљу и скупштини. Разумљиво је да краљ, као шеф извршне власти, неће оптужити једну такву владу чији је поступак санкционисао сво-

---

1) С. Јовановић "Уставно право" стр.214

./.

јим потписом и на тај начин одобрио тај владин поступак.Остаје да видимо шта ће скупштина учинити од свога права оптужбе.И ту ситуација није ништа боља због тога што је скупштина,овлашћујући владу на једну такву радњу,унапред се прећутно одрекла свога права да оптужи министре за такву уставну повреду;другим речима,она је унапред дала влади разрешницу за једну такву радњу.Због такве ситуације,у коју је влада дошла због скупштинског овлашћења,влада се ставља у могућност да чини уставне повреде и да за исте никоме не одговара,што се у једној правној,да не кажемо и парламентарној, држави, неможе ниуком случају дозволити.Та чињеница најбоље указује на то да су законодавне функције народне скупштине надлежност а не право,народне скупштине и да због тога немогу бити преношене на друге власти.

3) Решавање молби и жалби.-

По уставу,"скупштина има право достављати министрима молбе и жалбе које су на њу управљене а ови су дужни давати обавештења о њиховој садржини,кадгод то скупштина од њих захте"-чл.122 у.Поставља се питање: ко има право да управља скупштини молбе и жалбе, кад ова има право да их доставља министрима?-На то питање даје нам одговор чл.26 у.,по коме "Сваки Србин има право обраћати се у своје има земаљским властима,молбом коју може потписати један или више њих".Исти члан пружа могућност да надлештва и правна лица,као целина,подносе молбе скупштини.Задатак скупштине,састоји се у томе што она,поводом молби и жалби,врши једно право надзора над министрима,који опет од своје стране врше тај надзор над нижим чиновницима,односно оним чиновницима који су им потчињени. То право надзора скупштине над министрима,над којима не постоји никаква виша управна надзорна власт,остварује се најбоље путем молби и жалби зато,што у првом случају скупштина врши"надзор над злоупотребама власти"[1],пошто заинтересовани,својим жалбама,износе све детаље који илуструју те незаконитости; у другом случају,скупштина решава " о изузећима од појединих закона у корист приватних лица"[1]

Да би скупштина могла узети у поступак извесну молбу или жалбу, ова треба да испуњава извесне услове,које можемо поделити у две

1)С.Јовановић "Уставно право " стр.239

./.

групе:формалноправне и материјалноправне.Први се састоје у томе, што молбе и жалбе,упућене скупштини преко њеног претседника, - а) морају бити написане и потписане од свих молилаца односно жалилаца,б)потписи морају бити потврђени од стране власти (која се чини бесплатно,без наплате таксе и обавезно),в)морају бити пристојно написане,чл.108 сп.,и г) да не ~~xxxxx~~ долазе у круг рада појединих министара,пред којима ниси били-чл.111/II сп.Такве молбе и жалбе упућују се одмах одбору за молбе и жалбе,који их хронолошки заводи у посебан протокол са именом,презименом,занимањем и "стањем" молиоца или жалиоца,као и садржајем предмета молбе и жалбе.Такве молбе и жалбе одбор дели у три групе.У прву групу ставља оне молбе и жалбе,за које налази да их треба упутити једноме од министара. У другу групу долазе оне молбе и жалбе за које одбор налази да их треба изнети пред скупштину,независно од тога да ли их је већ упутио надлежном министру или није."О оним молбама и жалбама за које налази да их треба изнети пред скупштину,одбор подноси извештај као и за законске предлоге,заједно са формулисаним текстом.Тај текст може бити редигован као законски предлог за краљеву потврду а може бити редигован као резолуција којом скупштина упућује извесну молбу и жалбу надлежном министру на увиђај"-чл.111а сп. У трећу,последњу,групу долазе оне молбе и жалбе које одбор сматра таквима да их није вредно ни износити пред скупштину.У томе случају одбор је дужан,у својим месечним саопштењима која се штампана раздају посланицима,објавити своје одлуке (1) о молбама и жалбама које није изнео скупштини на решавање,(2) извештаје о оним које је упутио коме одбору или министру,(3) оне које није ни узимао у решавање обзиром на чл.1о8 сп.Поред тога,дужан је"доставити свакоме народном посланику своју одлуку односно оне молбе и жалбе за коју овај то буде захтевао"-чл.111 сп.,јер посланици имају право тражити да се о извесној молби и жалби поднесе извештај скупштини,-чл. 112 и 113 сп.Остале молбе и жалбе одбор упућује надлежним одборима.Тако,а) молбе и жалбе које се односе на какав законски предлог или иначе на какав предмет,који се у време подношења молбе и жалбе претреса у скупштини,претседник одбора за молбе и жалбе упућује ономе одбору,у коме се претреса односни предлог или предмет на који се односи та молба или жалба -чл.110 сп.;б)молбе и жалбе,којима

./.

се траже или изазивају издаци из државне касе,за које је одбор мишљења да их треба усвојити (јер се молбе ове врсте,ако их влада није пре тога усвојила или потпомогла,о чему се одбор мора изјаснити подносећи извештај скупштини, не узимају у претрес и решавање),-спроводе на мишљење финансиском одбору заједно са својим формулисаним предлогом,пошто се ови предлози пре мишљења финансиског одбора немогу изнети пред скупштину на решвање-чл.1о8 сп.-Други,материјалноправни,услов састоји се у томе,што се скупштини може жалити само у случајевима када је редовни правни пут исцрпен "противу аката административних власти,и то само оних који нису судског карактера"[1],па би свака она молба и жалба, која је поднета скупштини пре него што је искоришћен редован правни пут морала бити одбачена ,као ненадлежном телу поднета.А ово због тога што је устав у своме III делу усвојио начело поделе власти,односно функција,на судску,законодавну и извршну.Свака она молба или жалба која би била управљена скупштини као делу законодавне власти,противу аката судске и извршне власти,пре него што би се искористили правни лекови прописани за употребу противу истих одлука,-морала би бити одбачена по томе,што начело поделе функција не дозвољава мешање законодавне власти у делокруг ових двају,било посебно или уједно, и што се противу тих аката у законом прописаним случајевима може искористити употреба правних лекова код редовних и управних судова."Жалби на скупштину могло би се прибећи само онда,кад би у питању били такви управни акти којима нису повређена права,већ интереси појединаца,и противу којих је стога немогућно жалити се обичном суду или државном савету"[1].Чим су у питању повреде интереса који нису засновани на праву,онда и оцена овога долази у област целисходности.Скупштина може решавати питање,истакнуто у жалби,како нађе за целисходно.Ту је не вежу никакви правни прописи.Скупштина неби могла донети онај акт који је требала донети управна власт противу чијег акта је изјављена жалба скупштини. Ово поштовање начела поделе функција спроведено је и кроз скупштински пословник,по коме:"Ни о једној молби и жалби неможе скупштина решавати,односно самога предмета њенога,АКО ОНА ДОЛАЗИ У КРУГ РАДА ПОЈЕДИНИХ МИНИСТАРА А ПРЕД ЊИМА НИЈЕ БИЛА..."-чл.111 сп.

---

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.239

./.

Претседници одбора, било одбора за молбе и жалбе или ма кога другог одбора коме је извесна молба и жалба упућена, морају ставити посланицима на расположење сваку ону молбу која од ових буде захтевана; јер посланици имају право да траже да се извесна молба или жалба са извештајем поднесе скупштини, безобзира каква је одлука-чл.112 сп. О тим молбама и жалбама, које буду изнете пред скупштину на захтев посланика, саслушава се најпре посланик који је то тражио затим одборски известилац и надлежни министар, док о оним молбама и жалбама, за које је сам одбор решио да их изнесе пред скупштину, прво се чита одборски извештај, па се онда саслушава надлежни министар. Тек после тога скупштина може донети своју одлуку, која се доноси на исти начин као и код законских предлога. Било да се извесна молба или жалба изнесе пред скупштину по одборском решењу или на захтев једнога посланика, претрес се неможе отворити ако га не захтевају десет посланика-чл.113 сп. Скупштина може, на својим састанцима, решавати о појединим молбама и жалбама само онда ако је извештај штампан и раздан посланицима 24 часа пре претреса-чл.115 а сп. Али, и онда када су молбе и жалбе изишле из одбора скупштина их неможе увек узети у претрес. "Надлежни министар може тражити да му се остави извесан рок (од тридесет дана) да своје мишљење о дотичној молби или жалби изнесе скупштини"-чл.114 сп. Затим, молбе и жалбе којима се" траже или изазивају издаци из државне касе" немогу бити узете у претрес док их претходно не усвоји влада-чл.108 сп. Решења која скупштина доноси поводом молби и жалби нису просте резолуције. "То су формални законодавни предлози који немогу важити докле их краљ не потврди"[1].

4) Скупштинска анкета и истрага.-

"Скупштина има право анкете, као и истраге у изборним и чисто административним питањима"-чл.121 у. и 95 сп. Под правом анкете разуме се " право скупштине да о=извесном питању непосредно прикупи податке који су јој потребни ради њеног обавештења"[2]. Право истраге, опет, као што му сама реч каже, означава право скупштине да истражује извесне кривице или погрешке "у изборним и чисто административним питањима". Разлика између њих састојала би се у томе, што скупштина може вршити своје право анкете у свима случајевима

---

1) С. Јовановић "Уставно право" стр.240
2) Исто, исто, стр.235

./.

када то буде сматрала потребним и када донесе одлуку за то;док право истраге може вршити само "у изборним и чисто административним питањима".У првом случају,скупштина није везана законом кад треба да врши анкету,у другом случају истрагу врши само на основу закона и у законом предвиђеним случајевима.Скупштинске анкете се одређују зато да би се извидела извесна појединост неког важног питања и да се,на тај начин,прикупљени материјал изнесе пред скупштину у циљу тачне оцене и исцрпног обавештења по томе питању.Задатак анкете јесте да испита стварно стање ствари и да предложи мере које сматра потребним за решење ствари,која је била предмет анкете.Скупштина врши своје право анкете преко одбора,нарочито изабраног за то,у јавним седницама које изузетно могу бити и тајне. Одбор се бира или по отсецима или у скупштинској седници.Значи, само из средине народних посланика.У погледу права којима располаже анкетни и истражни одбор,треба нагласити да они имају сва права која имају истражне власти у погледу "испитивања оних против којих се истрага води,позивања и саслушавања сведока и вештака, прибављања и проучавања потребних докумената и акта"-чл.96 сп,, уколико та права скупштина не буде ограничила својом одлуком."Парламентарне анкете може бити,али само под условом да се не води са истог гледишта са кога кривична истрага,са гледишта казненог права него са једног специјално за скупштину интересантног гледишта... са гледишта законодавне политике".[1] Овај одбор може пренети своју власт на једног или више народних посланика у случају"ако је потребно да се испит или саслушање учини на лицу места"-чл.96 сп. Али,скупштинска анкета и истрага су потпуно независне од судске истраге-чл.100/II сп.Могу бити продужене и у времену кад скупштина није на окупу-чл.99 сп.Иначе,сам поступак овога одбора подударан је са поступком редовних судова:сведоци имају иста права и дужности као и пред редовним истражним властима;у случају да су чиновници,позивају се преко надлежне власти,односно министра,јер скупштина само преко овога општи-чл.126 у.;сведоци који се криво закуну,као и сви они који их наведу да се криво закуну,одговарају кривичноправно-чл.97 и 98 сп.По свршеном поступку,претседник скупштине,споразумно са анкетним одбором,одређује штампање одборског из-

---

1) "Архив" књ.VII/1909 стр.342/343

./.

вештаја и материјала,уколико=то природа овога последњег дозвољава. После тога резултат рада износиће се пред скупштинску седницу.Према резултату скупштина може донети једну од више одлука:а)или ће позвати владу "да поднесе извесне предлоге и предузме извесне мере према показаним недостацима,или стању појединих закона или грана администрације,појединих државних или самоуправних установа,или према осумњиченом или окривљеном особљу"; б)или,у случају ако би постојала извесна кривична дела а судска истрага о њима није поведена ,може тражити да их "надлежни министар преда судовима на ислеђење и суђење"-чл.100 сп.Из тога изилази,да се скупштинска истрага може водити само пре кривичне истраге,али ако би судска истрага била поведена после скупштинске истраге,она је потпуно независна од ове.И једна и друга завршују се скупштинском одлуком.

5) Оптужба министара.-

Скупштини припада право да оптужи министре државном суду‡ за сваку ону радњу која би била противна уставу и законима,пошто за своја службена дела министри одговарају крању и скупштини-чл. 135 у.,чл.1 з.о м.о.Народна скупштина,дакле,може оптужити министре за оне радње које су изрично предвиђене уставом и законом о министарској одговорности.Тај скупштински предлог да се извесан министар оптужи,мора испуњавати законом одређене услове.Предлог мора бити:а)учињен написмено,б)садржавати тачке оптужења и изложити сва дела за која се министар оптужује,и в)бити потписан најмање од двадесет посланика,-чл.127 у.и 11 и 13 з.о м.о.Такав предлог чита у јавној седници претседник скупштине и то пре прелаза на утврђени дневни ред;после чега наређује да се дотични предлог оштампа и разда народним посланицима и оптуженом министру.Предлог оптужбе мора се ставити на дневни ред најдаље за пет дана,уколико скупштина неби

‡ Државни суд је суд "ад хок";организује се поводом сваке оптужбе министара;надлежан је да суди само министрима по уставу и закону о министарској одговорности.Састављен је од чланова државног савета и касационог суда,којих има 16.Одређују се коцком:половина мора бити из државног савета а половина из касационог суда.Исто тако и заменици,којих има 6 -чл.27 з.о м.о.Претседава му претседник државног савета или,ако претседник није ушао у државни суд,потпретседник,или у крајњем случају најстарији саветник по именовању.Секретарску дужност врши главни секретар државног савета или,у случају његове спречености први секретар касационог суда.Сазива се у року од 3 дана,пошто је претседник министарства извештен од претседника скупштине о решењу да се министар стави под суд.У томе случају,када скупштина оптужи министра,државни тужилац је известилац истражног скупштинског одбора,или који други члан његов кога одбор или скупштина одреде.Иследни судија је један од чланова касационог суда,који нису ушли у састав државног суда-чл.38 з.о м.о.Претрес је јаван и усмен -чл.38 з.о м.о.Решава се већином гласова:ако би се догодило да је број гласова раван,сматра се да је већина против

другачије одлучила-чл.14 з.о м.о.Скупштина,опет,неможе решавати о овој оптужби пре него што министар буде дао писмену или усмену одбрану,или пак пре него што скупштина буде констатовала да се министар није хтео бранити-чл.15 з.о м.о.Одбрана се даје у онај дан у који је одређен претрес предлога оптужбе,пред скупштином.Кад буде свршен претрес,скупштина решава о простом прелазу на дневни ред,у коме неможе узети учешћа оптужени министар,ако је народни посланик-чл.17 з.о .м.о.По претресу,могућа су два скупштинска решења:или ће скупштина примити прелаз на дневни ред,или пак то неће учинити.У првом случају,предлог оптужбе противу министара сматра се одбаченим и он се више никако неможе подносити скупштини у истом сазиву.У другом случају,приступа се претходном ислеђењу над оптуженим министром.У томе циљу скупштина бира истражни одбор,састављен од 12 чланова,народних посланика,у који немогу ући потписници оптужбе.То је одбор "ад хок".Бира се са задатком да изврши извиђај и поднесе скупштини извештај у остављеном року.Има сва права и дужности истражног судије-чл.18 з.о м.о.Његов се извештај чита у јавној скупштинској седници и са свима актима предаје претседнику скупштине,који наређује да се исти оштампа и разда посланицима.Истражни одбор може предложити да се оптужени министар стави у притвор.О томе случају одлучује скупштина и то "већином од две трећине присутних посланика"-чл.2о з.о м.о.,исто тако као што је потребна двотрећинска већина у случају када скупштина реши да има места оптужби противу министра:да се овај стави под суд-чл.24 з.о м.о.и 137 у.После прочитаног извештаја,или ако овај није поднет у одређеном року,и без њега,скупштина приступа претресу у напред одређени дан.Оптужени министар се позива у скупштинску седницу.Може се догодити да у то време оптужени више није министар;тако исто да није ни посланик.Он се ипак позива у ту седницу али као оптужени.То је једини случај када се пред скупштином налази оптуженик.У томе случају могућа су ова решења:а) да народна скупштина двотрећинском већином присутних гласова реши да има места оптужби противу извесног министра,у коме случају враћа предмет истражном одбору да овај поднесе оптужбу,коју мора потписати претседник скуп-

---

оптужбе --чл.39 з.о м.о.Пресуда је одмах извршна и саопштава се скупштини ради знања а претседнику министарског савета ради извршења -чл.41 з.о м.о.

./.

штине и известилац одбора; б) да скупштина приликом гласања о сваком члану оптужбе понаособ реши да се министар оптужи, без одборског извештаја. Тада скупштина доноси одлуку о томе: "ко ће саставити, потписати и државном суду предати тужбу". в) Најзад, скупштина може одбацити предлог оптужбе, у случају када ниједну тачку оптужбе не прими двотрећинска већина присутних посланика. У томе случају предлог оптужбе неможе се поновити о томе предмету у истој сесији-чл.25 з.о м.о. У случајевима а) и б), онога дана када је решено да има места оптужби противу министра, претседник скупштине о томе извештава владаоца, преко надлежног министра. Када је оптужени активан министар, владалац га одмах разрешава дужности све до одлуке државног суда-чл.24 з.о м.о. Министарска правна одговорност је потпуна, што значи да је они немогу избећи ни у случају када је скупштина распуштена, ни у случају када су скупштинске седнице закључене пре него што јој је истражни одбор поднео свој извештај, нити пак када су престали бити министри-чл.21 з.о м.о., нити би ову опет могли избећи краљевим помиловањем-чл.42 з.о.м.о. и 140 у. Скупштина ће и у идућем сазиву наставити тај поступак: а) ако су седнице закључене пре одборског извештаја, скупштина ће у идућем сазиву изабрати нов одбор за предузимање извиђаја, б) ако су седнице закључене после поднетог одборског извештаја, скупштина ће у томе случају у идућем сазиву, на основу тога извештаја, приступити одмах претресу-чл.26 з.о м.о. Потпуна њихова п р а в н а одговорност министара огледа се још у томе, што краљ неможе министрима казну смањити нити их помиловати "осем ако то народна скупштина предложи", нити пак може прекинути поведену истрагу-чл.42 з.о м.о.139 и 140 у. Уставну одредбу, да краљ неможе прекинути поведену истрагу не садржи закон о министарској одговорности, што значи да краљ може осуђеног министра помиловати или му казну смањити само по предлогу скупштине; што опет даље значи да се то може учинити само путем закона за који је скупштина овлашћена (чл.42 з.о м.о.) да узме иницијативу. Поведену истрагу краљ неможе прекинути зато што би се тада право скупштине да оптужује министре, под претпоставком да му се вршење овога права не услови скупштинским пристанком, - учинило фиктивним. Претпоставимо ли сада другу ситуацију: да је за

./.

прекид истраге од стране краља потребно испунити претходни услов: имати за то пристанак скупштине,онда је ситуација таква да, у свим они случајевима када је истрага отворена по оптужби скупштине,скупштина неће пристати на прекид истраге,јер је-у противном - неби ни отварала.У оним пак случајевима када је истрага отворена по оптужби краљевој разумљиво је да је овај неће ни прекидати.Али, ако бисмо и овде учинили једну претпоставку:да краљ ~~хххх~~ буде хтео да прекине истрагу,устав га у томе изрично спречава.Значи,скупштинско право оптужбе министара је потпуно.Ако би се,ипак,догодило да краљ "прекине истрагу",онда би ово имало још даљих последица:одговарао би министар који је премапотписао ~~хххх~~ такав указ,што значи да би скупштина имала право сада да оптужи тога министра за премапотписани краљев неуставни акт.Према свему изложеном,види се да је уставно право скупштине:да оптужује министре правно огаранто-вано превентивно и репресивно.Превентивно утолико,што се поступак противу министра неможе обуставити ниуком случају пре извршења пресуде а по овој само са одобрењем скупштине.Репресивно утолико,што је свака противна радња правно санкционисана.Скупштина се може користити овим правом оптужбе министара у року "од четри године од како је дело учињено"-чл.2 з.о м.о.Међутим,по чл.136 у.овај рок износи пет година.Ми сматрамо да се треба држати рока од пет година.А ево зашто:по чл.201 у.,обнародовањем истога ступио је на снагу закон о министарској одговорности од 30 јануара 1891 године, уколико његове одредбе"не стоје у опреци са одредбама овога устава".Како је та законска одредба противна уставу,то се обзиром на ово изрично уставно наређење има применити уставни а не законски рок,иако код нас судови не примењују устав него законе.Истина,овде се и не поставља питање несагласности закона са уставом,већ је овде у питању једна обична исправка закона од стране уставотворца,који оживљује један закон који у томе делу није био сагласан са уставом, али је овим прелазним наређењем,кроз чл.201 у.,доведен у сагласност са истим;те се употреба овога скупштинског права има користити у року од пет година од како је дело учињено.

6) Бирање:намесника,саветника и чланова главне контроле.

I Скупштина има право да бира краљевске намеснике између оних лица која је краљ означио у своме тестаменту,као намесничке канди-

./.

дате.Избор се врши у нарочитом скупштинском сазиву-чл.62 у.Намесника има три.У случају да једно од та три места остане упражњено, ма којим начином:било смрћу,болешћу која има за последицу неспособност вршења намесничке службе,или пак оставком,народна скупштина ће на своме првом идућем састанку изабрати трећег намесника. Тај избор скупштина врши увек тајним гласањем,али скупштински пословник није прописао каква је већина потребна при овоме избору.Ми сматрамо да је и ту потребна "савршена[1] већина гласова присутних чланова"-чл.116 сп.Иако је ово право скупштине уставом одређено,онон није апсолутно,јер скупштина неможе ~~изабрати~~ самостално изабрати намеснике од лица која она произвољно означи,већ "између шест лица која је преминули краљ у својем тестаменту назначио за кандидате намесничке"-чл.62 у.Значи да мора бити испуњен један претходни услов,да би скупштина могла вршити ово своје право.Тај услов се састоји у томе,да је преминули краљ у тестаменту означио намесничке кандидате;јер ако то краљ неби учинио,онда за избор тих намесника неби била надлежна обична,већ велика народна скупштина.У сваком случају,била у питању обична или велика скупштина,може се рећи да скупштини припада право,односно да је она надлежна да бира намеснике само у случају краљеве смрти,у коме опет треба правити разлику:да ли је краљ оставио тестаменат или није.У првом случају намеснике ће бирати обична а у другом велика народна скупштина.

II Скупштина има такође право да бира чланове државног савета,али је тај избор споразуман са краљевим именовањем саветника, јер је цела радња бирања саветника подељена на два дела,који чине целину."Краљ предлаже скупштини листу од 16 кандидата,између којих она бира осморицу,које краљ поставља за саветнике.Народна скупштина са своје стране предлаже краљу листу од 16 кандидата,између којих краљ поставља осморицу за саветнике"-чл.140 у.При овоме,не прави се никаква разлика у томе да ли је то први избор саветника, односно постављење,или је то допунски избор,који се врши у случају када једно од саветничких места остане упражњено,пошто се и ова попуњавају на исти начин.У томе случају треба правити разлику у томе,чије је место упражњено:да ли оног саветника из краљеве кан-

---

1) в.нап.1) на стр.84

./.

дидатске листе,или пак место из кандидатске скупштинске листе. У првом случају,да се попуни упражњено место предлог чини краљ, предлажући од своје стране истовремено два кандидата,од којих скупштина има да изабере једнога.У другом случају,скупштина предлаже краљу два саветничка кандидата,од којих краљ именује једнога саветником.Избор се врши тајним гласањем,листићима-чл.125 сп.Ако се,при избору кандидата,не добије одмах савршена,апсолутна,већина гласова,онда скупштина проглашава за изабране кандидате само оне који су,том,приликом првога гласања добили савршену,апсолутну већину. Да би се изабрали остали кандидати врши се поновно гласање,при коме скупштина може изабрати и оне кандидате који на првом гласању"нису добили гласова"- чл.126 сп.У овом случају,под претпоставком да се за цео потребан број кандидата не добије савршена,апсолутна већина гласова,- скупштина врши ужи избор између оних кандидата,"који су у другом гласању по реду имали највећи број"-чл. 126 сп.

III Најзад,скупштина има право да бира чланове главне контроле.Ово право скупштина остварује,унеколико,заједнички са државним саветом.Кажемо заједнички зато,што државни савет саставља кандидатску листу за чланове главне контроле.Према томе,скупштина може изабрати за чланове главне контроле само половину од оних кандидата,које буде означио државни савет на тој листи.Дакле,неможе изабрати за члана контроле ниједну личност која неби била у тој кандидатској листи,а затим неможе изабрати ни све оне који би били означени у кандидатској листи.Значи да скупштина ово своје право неможе вршити све док јој државни савет не постави кандидатску листу,којом је она везана утолико што само од предложених кандидата може изабрати половину за чланове главне контроле."Претседника и чланове главне контроле бира народна скупштина из кандидационе листе коју саставља државни савет,и на којој је предложено два пута онолико кандидата колико је празних места"-чл.179 у.Овде није одређен број чланова који морају бити предложени,као што је то случај у избору чланова државног савета.Довољно је да је предложено "два пута онолико кандидата колико је празних места",према чему изилази да ће број ових кандидата увек зависити од фактичких прилика.Иначе,у погледу начина бирања ових чланова вреди исти онај поступак,који се примењује и при избору чланова државног

./.

савета,о чему смо већ говорили у овоме параграфу,па то сада нећемо понављати.

7) Попуњавање упражњених посланичких места.-

Каогод што је скупштина једино позвана да констатује када је извесан мандат престао (§14),када је упражњено место једнога посланика,тако исто она је има за дужност да упражњено место попуни. .У томе случају,скупштина "упућује ствар"(чл.12 сп.) одбору за преглед посланичких пономоћстава,који има да изврши да ли је посланичка кандидатска листа исцрпена или није.[illegible] .У првом случају,када је кандидатска листа исцрпена,када више нема лица која би са те листе могла бити народни посланици, или када их има али у недовољном броју тако да се и поред тога броја немогу попунити сва упражњена места,онда се упражњено место попуњује новим накнадним избором у оном изборном округу који је остао без свога посланика.У другом случају,када кандидатска листа није исцрпена,упражњено посланичко место се попуњава лицем"које је на реду у оној кандидатској листи из којеје посланик којега место има да се попуни"-чл.93 зип.И у једном и у другом случају, одређени су рокови у којима се ове радње морају извршити:попуну упражњеног места скупштина мора извршити најдаље у року од пет дана од када се је место упразнило,док се накнадни избор има извршити у року од месец дана.Кад скупштина сама попуњава упражњено место,она позива следећег кандидата то јест првога по реду са посланичке кандидатске листе.Позив упућује преко министра унутрашњих дела.Овакав посланик,разумљиво,не добија пуномоћство од главног бирачког одбора,али му исто замењује скупштински позив.Такав кандидат може доћи на упражњено посланичко место само ако и у томе моменту ужива посланичку способност,као што ју је имао на дан избора,чија је правилност расправљена приликом верификовања пуномоћстава посланика чије место тај кандидат попуњава а са којим је заједно биран.У другом случају,када је посланичка листа исцрпена, наређује се нов избор.Али,да би нов избор могао бити наређен,од стране владе,потребно је да скупштина констатује:(1) да у скупштини постоји упражњено посланичко место,једно или више њих,(2) да то место није могло бити попуњено из кандидатске листе по којој

./.

је изабран посланик,чије је место сада упражњено,због недостатка кандидата,и (3) да скупштина о томе извести владу.Избори~~м~~ се наређују и овде краљевим указом,на предлог министра унутрашњих дела (§1,г).Могућ је још један случај:да је упражњено посланичко место у оним варошима које бира~~ју~~ само једнога посланика.У овом случају скупштина попуњава упражњено посланичко место после нових, накнадних,избора,како је то горе изложено код случаја када кандидатској листи недостаје потребан број кандидата који би могли попунити упражњена посланичка места.У оном случају,када посланички мандати престану услед распуштаља скупштине или истека скупштинске периоде,одлуку о попуњавању ~~xxxxxx~~ тих мандата доноси краљ на тај начин,што указом наређује опште изборе.Том приликом воља бирача одређује ко ће бити посланик и на тај начин се попуњавају упражњена места у скупштини.Уосталом,та воља бирача одлучујућа је у свим случајевима попуњавања упражњених посланичких места.То је, уосталом и разумљиво када се зна да мандат посланички једино дају бирачи а не скупштина или ко други,пошто скупштина само на основу воље бирача,изражене на одређен начин,констатује и легализује на тај начин створену ситуацију.

8) Одобравање извесних међународноправних уговора.-

Скупштина има право да одобрава само оне уговоре које јој је устав ставио у дужност.Ти су уговори изрично предвиђени уставом.Ми ћемо их редом набројати.

(1)Сви уговори,који се тичу државне области,било да се ова смањује или размењује,или пак да се исправља граница ненасељена и мање важности,потребују пристанак скупштине.Државна област не може се "смањити ни разменити без пристанка велике народне скупштине.Али,у случајевима исправке ненасељених граница од мање важности,довољан је пристанак обичне народне скупштине"-чл.4 у.На овоме месту нас интересује само обична народна скупштина.Њен пристанак је потребан у сваком случају исправке "ненасељених ~~места од~~ граница од мање важности".Које су,пак,то границе немогуће је рећи унапред,пошто се то може решавати само од случаја до случаја према тренутним приликама.Оно што хоћемо да нагласимо то је,да скупштина има право да одобрава сваки онај уговор,којим би се вршила исправка "ненасељених граница од мање важности".

./.

(2)По чл.52 у."трговачки уговори и уговори за извршење којих се иште какво плаћање из државне касе,или измена земаљских закона,или којима се ограничавају јавна или приватна права српских грађана,вредиће тек пошто их одобри народна скупштина".

а)Иако краљ закључује извесне уговоре,од тога је учињен изузетак за трговачке уговоре,који вреде тек пошто их одобри скупштина.Да овај изузетак није изрично учињен,могло би се веровати да су и трговачки уговори обухваћени под оним уговорима,које може закључити краљ,као што су уговори мира,савеза и др.Међутим,уставотворац је овде потпуно јасан и сматрамо да је одобреље скупштине потребно код свих трговачких уговора,да би ови правно вредели. (§17,бр.2).

б) Уговори код чијег се извршења тражи извесно плаћање из државне касе,немогу вредети обзиром на овај чл.52 у.,док их не одобри народна скупштина,али исто тако ни обзиром на чл.118 у., по коме се држава неможе задужити "без пристанка скупштине".Код уговора,законодавац је обезбедио једну исту гаранцију више пута. То значи да је законодавчева жеља да у сваком значајнијем моменту, специјално онда када се држава ангажује материјално,има за то пристанак народних посланика,који су легитимисани да такве акте одобравају или осуђују.

в)Уговори,после којих би требало мењати земаљске законе,потребују пристанак народне скупштине самим тим што се "никакав закон неможе издати,укинути,изменити или протумачити без пристанка народне скупштине"-чл.116 у.Према томе,једна уговорна обавеза ове врсте,ниуком случају неможе бити испуњена без пристанка скупштине.

г)Код уговора који "ограничавају јавна или приватна права српских грађана" поставља се питање:који су то уговори?-Кад једна држава закључује какав међународноправни уговор несумњиво је да је њен првенствени интерес,да кроз тај уговор заштити интересе својих поданика а тиме и своје,без обзира да ли се ти поданици односно држављани налазе у држави или иностранству.Према томе, пристанак народне скупштине потребан је код свих уговора код којих су у питању српски грађани,безобзира да ли се они налазе у држави или су у иностранству.Ово због тога што би,закључењем једнога уговора ове природе,наши грађани у иностранству,који су поданици

./.

наше државе,у противном случају били лишени оних права која би по томе уговору имали они грађани који живе у држави.

(3)Сви уговори војне природе потребују пристанак народне скупштине.Ово се види из чл.199 у.,по коме је одобрење скупштине потребно у ова три случаја:а)да страна војска поседне српско земљиште,или да пређе преко њега,б) да се српска војска стави у службу које стране државе.Ми смо сагласни са мишљењем да ту "треба разумети "јемствене уговоре" тј.такве уговоре на основу којих би наша држава јемчила својом војном силом страној држави,или обрнуто,једна страна држава јемчила својом војном силом нашој држави, одржање њеног државноправног поретка"[1].

Кад уговори,овакве врсте,буду поднети народној скупштини, она неможе решавати о каквим изменама и допунама,нити може гласати о појединим члановима уговора.Ако би скупштина учинила какве примедбе на извесну одредбу уговора,она може тражити да се предлог врати одбору.После тога одбор подноси скупштини извештај о свима таквим одредбама,тражећи:а)или да се уговор прими,б)или да се одложи,в)или да се одбаци.У случају под б) одређено је тачно како ће скупштина то своје право изразити:"Скупштина одлаже одлуку о поднетом јој уговору,а међутим обраћа влади пажњу на ове одредбе"-чл.84 сп.То је изузетак од општих правила нормираних пословником.Како,по уставу,уговори ове ~~врсте~~ природе вреде тек пошто их скупштина одобри,то изилази да ова неможе дати претходно одобрење на закључење једнога таквог уговора,чија јој је садржина у моменту давања одобрења непозната,било у потпуности или појединостима,јер би то било ~~преношење~~ скупштинске надлежности на краља а ове неможе бити (§17 бр.2).Овакво одобрење,међутим, скупштина може дати тек онда када јој буде садржина уговора позната.

9)Дисциплинско кажњавање посланика и власт према публици.-

I.Своје право одржавања реда у скупштинској средини скупштина изражава дисциплинским кажњавањем народних посланика у свима случајевима када посланици наруше или повреде њен правни поредак.У којим ће се случајевима сматрати да је скупштински поредак нарушен односно повређен предвиђено је скупштинским пословником.

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.216-217

./.

У случају када је тај поредак нарушен скупштина,преко свога претседника или сама непосредно,изриче извесне дисциплинске казне над посланицима,које их лишавају чисто посланичких права,као што су право говора,право на дневницу,право присуствовања скупштинским седницама и др.У томе погледу,пословник је предвидео тачно које дисциплинске казне и у којим случајевима могу бити изречене над посланицима,независно од тога да ли их изриче сам претседник или скупштина на његов предлог.За њих се може рећи да су лимитативно набројане."По општим принципима парламентарног права дисциплинске казне не подлеже дискусији.Уз то долазе и специјални разлози,основани на нашим законским прописима-чл.135 сп.(који је дослован превод II става чл.127 Француског скупштинског пословника)"[1].

(1)Усмена опомена на ред јесте таква дисциплинска казна,којом се кажњава сваки онај посланик,који својим говором или понашањем у скупштини наруши ред и прописе закона о пословном реду. Ову дисциплинску казну изриче сам претседник-чл.128 и 129 сп.Но, претседник може повући ову казну у случају када посланик,послушав претседника,објасни свој говор,те претседник нађе да ову казну треба да повуче.

(2)Записана опомена на ред јесте таква дисциплинска казна која се може изрећи од претседника над оним говорником,послаником,који је у истој скупштинској седници раније већ био опоменут на ред,усмено.Но,и у овом случају претседник није обавезан да посланика одмах казни записаном опоменом на ред.Да ли ће га казнити усменом или записаном опоменом на ред зависи од претседниковога нахођења-чл.130 сп.

(3)Дисциплинска казна одузимања речи јесте казна теже врсте, којој се последице,како јој то само име каже,састоје у одузимању речи ономе посланику који говори.Може се изрећи ~~у ова три случаја~~ над послаником,који повреди скупштински ред,у ова два случаја:а) ако је посланик раније на истој скупштинској седници већ био кажњен записаном опоменом на ред, и б)ако посланик у току свога говора на истој седници два пута није хтео послушати претседника,чл. 131 сп.,што се може догодити ако посланик и после претседникове

1)"Архив" књ.VII/1909 стр.175-176

./.

друге опомене не буде говорио о питању које је на дневном реду. Ову казну,такође,изриче сам претседник-чл.129 сп.Правне последице ове казне састоје се у томе,што њоме кажњени посланик неможе добити реч у седници у којој је кажњен све докмм се буде говорило о предмету,поводом кога је кажњен-чл.56 и 134 сп.Значи,да претседник ускраћује реч посланику само за време док се буде дискутовало о питању односно предмету поводом кога је посланик кажњен. Дискусија,опет,може бити завршена:и пре истека скупштинске седнице,или,не у једној већ у више скупштинских седница.=Посланик за све то време док се буде/и на тим седницама дискутовало о питању,поводом кога је кажњен неби могао говорити.=Најзад,тај предмет би могао бити скинут са дневног реда/пре завршетка седнице и посланик би у томе случају могао говорити о ономе предмету који би после тога био стављен на дневни ред,Ова казна бележи се у протокол-чл.136 сп.

(4)Дисциплинска казна привременог искључења из скупштинских седница јесте/једна од најстрожијих казни,коју изриче скупштина а не њен претседник.Искључење неможе бити дуже од десет седница-чл.128 сп. Њоме се кажњава сваки онај посланик "који лично увреди или оклевета (у кривичноправном смислу речи) једног или више посланика; једног или више министара" и "који се не покорава претседнику,или понаша без довољног поштовања према народној скупштини или њеном претседнику;који вређа личност краљеву,чланова краљевског дома и краљевског намесника"-чл.132 сп.У првом случају,казна може бити искључење до четри седнице а у другом од четри до десет.Ову казну скупштина неможе изрећи увек.Потребно је да исту предложи њен претседник или двадесет чланова скупштине-чл.129 сп.О њој се одлучује устајањем и седењем-чл.134 сп.Предлог мора садржати назначење за колико седница да се предложени посланик искључи.Посланик,против кога је предложена ова казна,има право одбране;коју може дати лично или преко кога од народних посланика.У сваком случају та је одбрана ограничена у трајању,временски,на тридесет минута-чл.135 сп. Казна привременог искључења састоји се у томе,што се посланик мора одмах уклонити из скупштинске зграде и што се несме појављивати у скупштини за све време док не истече време одређено казном. Једино,такав посланик"има права и дужности ићи у одборске седнице" ако је члан кога одбора-чл.133 сп.Ова казна се бележи у протокол, чл.136 сп.Она садржи у себи и једну другу казну:губитак посланичке

./.

дневнице-чл.150 сп.Губитак дневнице није предвиђен као самостална дисциплинска казна.Он наступа по самом закону,као законска последица посланичког изостанка-чл.149 и 150 сп.Ову казну,привременог искључења из скупштинских седница,треба разликовати од претседникове наредбе да се посланик удаљи "из скупштинске дворнице до краја исте седнице"-чл.137 сп.,коју претседник изриче противу посланика који,и после претседникове опомене "сувише грубим понашањем и прављењем већег нереда" онемогућује рад скупштине.Та наредба може бити примењена у случају "већег нереда" и "грубог понашања" само према петорици посланика,највише,у току исте седнице.Свакако зато да скупштина,у противном,неби постала неспособном за решавање,јер би се могло догодити да буде окрњен кворум.

(5) Скупштински пословник познаје још једну казну:искључења за увек из скупштинских седница,која се примењује противу онога посланика који изда скупштинску или одборску тајну,коју је сазнао на тајном скупштинском или одборском састанку-чл.42 сп.Истина,овај пропис познаје казну искључења "или на извесно време или сасвим". Од скупштине зависи коју ће казну применити,односно коју ће врсту казне предложити претседник или двадесет посланика-чл.128 сп.О казни привременог искључења упознали смо се.Казна искључења "сасвим" из скупштинске средине има много теже последице и казна,изречена у томе виду јесте најтежа скупштинска казна којом скупштина искључује посланика "сасвим из своје средине"-чл.42 сп.

Према изложеном,види се да се скупштинска дисциплинска власт односи само на посланике.Сва остала лица која учествују у раду скупштине,под претпоставком да нису посланици,немогу бити дисциплински кажњени од скупштине,где долазе,поред министара који нису посланици,чланови државног савета,владини повереници и др.Повреде пословника од стране таквих лица немају за последицу дисциплинску казну,јер ова може бити примењена само на посланике,за све оне радње које ови буду учинили у скупштини,док за остала лица неможе бити примењена.Тако,ако би један посланик лично оклеветао или увредио једног или више посланика;једног или више министара,он би одговарао дисциплински и био би кажњен,по чл.132 сп.,казном искључења са седница.У таквом случају један министар који није посланик

./.

одговарао би кривично.Чланови државног савета и владини поверенници одговарали би исто тако - кривично.А ово зато,што их скупштина неби могла казнити дисциплински,јер казне ове врсте може изрећи само над посланицима-чл.128 сп.Када смо расмотрили случај одговорности дисциплинске код министара који нису посланици,остаје да видимо како скупштина треба да поступи са оним министрима који су истовремено и народни посланици?-Треба правити разлику о томе у коме се својству ови појављују пред скупштином.Претпоставимо ли случај да се министри појављују пред скупштином у својству народних посланика,онда се према њима неможе другачије поступати но што се то чини према осталим посланицима који нису министри.Ако се опет јављају пред скупштином,иако посланици,у својству министара,онда је ситуација компликованија утолико што се на њих тада неби могле применити казне предвиђене за посланике.На пример,скупштина неби могла казнити министра искључењем из скупштинских седница и одузимањем речи просто зато,што неби могла својом одлуком противречити уставу,по коме министри имају право долазити у скупштину и учествовати у њеном раду.Устав то каже овим речима:"Министри имају приступа у народну скупштину,која их је дужна саслушати кад год то затраже"-чл.134 у.

II Када смо расмотрили каква права скупштина има према лицима,која учествују у скупштинском раду иако нису народни посланици, остаје да видимо да ли скупштина има и каквих права према оним лицима која нису посланици,али за разлику од напред поменутих не учествују активно у скупштинском раду,већ -ако бисмо тако могли рећи- пасивно,слушајући рад народне скупштине.Та лица сачињава публика: новинари и слушаоци.У овом случају немамо у виду публику која поштује закон.Нас тренутно интересује она публика која дође у сукоб са законом,за који сукоб треба применити санкцију.Какву санкцију може изрећи скупштина према тој публици?-Овде су могућа два решења:скупштина има право да удаљи из скупштинске зграде (1) само проузроковаче нереда,(2) све присутне слушаоце,из чије је средине проузрокован нред.Под нередом се разуме сваки знак "одобравања или неодобравања"-чл.144 сп.Први случај наступиће онда када је проузроковач нереда непознат,то јест када је извесно лице из скупштинске публике,са галерије,знацима одобравања или неодобравања

./.

израженим ма на који начин,прешло из пасивне улоге обичног посматрача у активну улогу манифестације воље знацима одобравања или неодобравања.Није потребно да је услед тога ред нарушен;довољно је да је дат знак одобравања или неодобравања,па да то само за себе буде довољно да скупштина примени своје право и да такво лице отстрани из скупштине.У другом случају,ако се неможе пронаћи ко је давао те знаке одобравања или неодобравања,онда скупштина има право да уклони читаву групу слушалаца " из чије су средине ти знаци изишли"-чл.144 сп.,значи целу галерију,јер "лица која су ушла на галерије скупштинске за новинаре и за слушаоце остаће седећи и ћутећи"-чл.143 сп.На тај начин скупштина не изриче никакву казну у правом смислу речи над публиком,већ само примењује пословник лишавајући на тај начин публику оних права која има по пословнику у случају када поштује на тај начин успостављен ред;скупштина им не дозвољава публици да слуша рад скупштине и у томе циљу удаљује исту са галерија.Ако неред,који публика прави у скупштини,има кривични карактер:када би ко од слушалаца или новинара вређао скупштину или њено достојанство,или кога од народних посланика,било говором или понашањем,скупштина има једино право да га преда надлежној власти. У томе правцу претседник издаје наредбе.Уопште,претседник врши овде функцију претставника скупштине.За одлуке ове природе њему није потребно изрично скупштинско одобреље.Такве одлуке он доноси самостално у свим оним случајевима који су предвиђени у закону.Ни у једном од ових случајева не тражи се да скупштина,као целина,доноси одлуку у случајевима када публика прави неред.Циљ томе свакако се налази у законодавчевој жељи да се и због таквих поступака публике не омета рад скупштине.

§ 18 Надлежност велике народне скупштине.

Говорећи о надлежности обичне народне скупштине (§17) видели смо,поред осталог,да обичној скупштини припада и право уставотворне иницијативе;што значи да обична скупштина може предложити "да се у уставу што измени,допуни или протумачи"-чл.200 у.То право уставотворне иницијативе,безобзира да ли је потекло од обичне скупштине или од краља,није потпуно.То право припада и великој скупштини,јер ова предлаже краљу текст нових уставних чланова,другим речима она решава уставне предлоге.Каогод што краљ и обична скупштина одређују

./.

које чланове устава треба изменити,допунити или протумачити,не предлажући њихов нови уставни текст,тако исто велика скупштина има право и дужност да одређује нови уставни текст:њој дакле припада та друга половина уставотворне иницијативе.Уставотворну власт врше велика скупштина и краљ,својим заједничким одлукама,што значи да само оно може ~~њихх~~ постати уставом што велика скупштина реши а краљ потврди."Њезина (великоскупштинска) ће решења,донесена апсолутном већином од уставом~~м~~ одређеног броја посланика,вредети кад их краљ потврди"-чл.200 ~~еу~~.Велика скупштина може се бавити само мењањем,допуњавањем и тумачењем устава,у случају да је сазвана ради уставне промене.У томе случају,када је сазвана велика скупштина,она је везана краљевим или предлогом обичне скупштине,на основу кога је сазвана ради измене устава,што опет значи да она може решавати само о оним изменама и допунама или тумачењима устава,које су предвиђене предлогом за измену,допуну и др.~~ххххххххх~~
Њој
не припада право да подноси законодавне предлоге краљу,нити да решава молбе и жалбе.Устав је строго ограничио надлежност велике скупштине и она може дејствовати само у оквиру исте.То није скупштина која заседава перманентно,већ је то скупштина "ад хок" која има да сврши један одређени посао,предвиђен уставом а предложен од обичне скупштине или од краља .Решењем посла ради кога је сазвана њена функција~~н~~ престаје.

Међу правима велике скупштине истиче се,најпре,њено право да даје краљу свој пристанак да би краљ истовремено могао бити поглавар које друге ~~д~~државе-чл.55 у.;затим,право да бира намеснике. То право има и обична скупштина,али постоји једна основна разлика између тих скупштинских права.Док обична скупштина,као што смо видели (§17) има право да бира намеснике само у случају када их је краљ кандидовао,дотле велика скупштина има ово право баш у случају који је супротан овоме:када преминули краљ није,тестаментом,кандидовао шест лица између којих би обична скупштина имала да изабере три лица за намеснике малолетноме престолонаследнику-чл.63 и 130 у.Једино тада,велика скупштина има право да бира намеснике малолетноме престолонаследнику-чл.63 у.После и сем изнетог,велика скупштина има права:а) да реши о престолу у оним случајевима када

./.

престо остане без наследника -чл.75 и 130 у.,б) да изабере краљевске намеснике у случају који смо горе изнели (кад краљ у тестаменту није означио кандидате за краљевске намеснике), в)да решава о смањењу или размени којега дела државне области,чл.130.,уколико нису у питању "исправке ненасељених граница од мање важности"- чл.4 у.

§ 19 Појаве у скупштини:опструкција и апстиненција и њихова правна основаност.

Опструкција је таква појава,која постоји односно може постојати,у државама са парламентарним системом владавине,у оном случају " кад мањина с планом одуговлачи све оне послове који претходе нарочито претрес скупштинском решењу"[1].Познато је да скупштина стално дебатује,претреса,Та дебата се врши по тачно утврђеном реду,прописаном у скупштинском пословнику,који извесним прописима даје скупштини могућност да критикује и надзирава рад владе,те да на тај начин врши извесну контролу над радом владиним.Опструкција је постала на тај начин што је те прописе скупштинског пословника почела употребљавати скупштинска мањина противу скупштинске већине,имајући при томе један од циљева:или одуговлачење скупштинске дебате или осујећење доношења скупштинских одлука.У првом случају,скупштинска мањина одуговлачи доношење скупштинске одлуке,на пример:одуговлачи буџетску дебату у намери да влада остане без буџета;у другом случају,та иста мањина осујећава доношење скупштинске одлуке.Ако је та мањина још и добро организована она може отегнути скупштинску дебату у бесконачност,уколико то пословник изрично не забрањује, не пример временским ограничењем говора појединих посланика.И у једном и у другом случају,скупштинска мањина отежава скупштинској већини да доноси одлуке."Код опструкције је карактеристично то, што она буквалном применом пословника ствара скупштини чисто формалне тешкоће у њеном раду"[2].Поставља се питање:уколико је ова опструкција дозвољена и да ли је уопште дозвољена?-Да би се на то питање одговорило,мора се најпре повући разлика која постоји између техничке и физичке опструкције,које претстављају две гране истога стабла:опструкције.Техничка опструкција састоји се из:бескрајно дугих говора(класично средство опструкције),

---

1)С.Јовановић "О Држави" књ.II стр.187
2)"Архив" књ.II/1907 стр.411

./.

предлога,који имају за циљ да одгоде гласање о главној ствари или да изазову поименично гласање,подношења разних питања која спречавају прелазак на дневни ред;даље,она се испољава на тај начин што се у скупштини говори на пример о буџету три месеца уместо месец дана,што се постављају кратка питања и тамо где су непотребна,што се тражи:поименично гласање,прозивкаи др.а све без икакве потребе.Дакле,техничка опструкција састоји се из оних радња које формалноправно имају основа у скупштинском пословнику,али којима се иде на то да се са планом одуговлаче они послови који претходе решењу скупштине.Физичка опструкција,опет,састоји се у извесним радњама,као што су:викање,звиждање,лупање по клупама, звоњење и др.,-дакле,састоји се из оних радња које ни формалноправно немају никаква основа у скупштинском пословнику.Прва техничка опструкција ослања се,унеколико,на прописе пословника и састоји се из апсолутне употребе пословником загарантованих посланичких права.Према томе,изгледало би да је то једна правно дозвољена појава - опструирати.Формалноправно то може бити тачно,али али не и материјалноправно,јер се у говору оних који учествују у дебати,мора правити извесна разлика,да би се одговорило на постављено питање.-Говорник може узети реч да би остварио извесан циљ:(1)или ће добивену реч употребити да олакша доношење решења о предметима која су у дискусији,помажући на тај начин да се постављено питање што пре и боље разјасни и изведе на чистину,(2) или ће добивену реч употребити у циљу да друге говорнике спречи или ометe у њиховом праву да говоре,дебатују.У овоме случају говорник не упућује дебату напред.Не даје својој речи такав ток,већ напротив,узима реч искључиво у намери да задржи ток дебате и да осујети њен крајњи циљ - доношење одлуке,којом приликом јасно онемогућује учешће других у дебати.У првом случају,опструкција не постоји,јер се таквим говором ниуколико не одуговлачи скупштинско решење,већ,напротив,говорник помаже скупштини да се једно решење донесе после што свестранијег претреса о целој ствари.У другом случају,постоји најјаснији облик опструкције,јер говорник узима реч у намери одуговлачења свих оних послова,после којих треба да следује извесно скупштинско решење.Али и овај говор са таквом намером дат је од стране претседника скупштине на основу

./.

пословника

јер се намера говорника испољава тек за време говора.Рекло би се да посланик има право да говори,да је тај говор уставом огарантован и да неможе бити забрањен посланику,пошто му га и сам пословник признаје.На први поглед ово резоноваље изгледа тачно.Уствари није тако.А ево зашто:свака парламентарна дебата тече извесним законом утврђеним редом.Кадгод дебата иде тим редом,она је -у начелу- правно допуштена и као таква неможе бити ускраћена.Међутим, има извесних принципа на основу којих се,иначе,правно допуштена радња забрањује.Ти су принципи били познати још римском праву и ми ћемо их оживотворити овдашњом применом.Први принцип био би " **In fraudem legis agere** ",који се састоји у томе,што се по њему забрањује свака правно допуштена радња у свим оним случајевима када се иста предузима у циљу да се обиђе каква правна забрана.Примењен на парламентарну дискусију а специјално на опструкцију о којој је овде реч,овај принцип нам истовремено даје одговор на постављено питање да ли је опструкција правно основана или не.Противници овога могу приговорити да у области субјективних права(а ми сматрамо да је посланиково право говора његово субјективно право) сваки сме вршити своје право по вољи,независно од тога какве су правне последице тога вршења по друга лица,јер "**Qui iure suo utitur nemini fecit injuriam** ".Међутим,потребно је да воља буде сагласна са правном вољом израженом у закону.Право неће бити злоупотребљено,јер зла намера не ужива правну заштиту " **Malitiis non est indulgendum** ".Што има да значи,да право не пружа своју заштиту ономе који,иако формалноправно овлашћен на вршење извесне правно допуштене радње,не врши исту у циљу задовољења свога права, циљу који је сам законодавац поставио,већ у циљу да нашкоди туђим интересима заснованим на праву.Применом овога принципа на опструкцију,поставља нам се питање: у коме циљу посланик опструира,да ли ради тога да би на тај начин остварио једно своје право или ради тога да би на тај начин нашкоди туђим интересима заснованим на праву? Одговор није тежак.Опструент тиме остварује своје право говора,али њему је циљ да преко тога свог права нашкоди туђим интересима,у конкретном случају интересима скупштинске већине,на тај начин што ће се извесна одлука одложити или се уопште неће донети.Када се зна да опструент формално остварује своје

./.

право,путем кога ће оштетити интересе већине и да је то битно у радњи опструента: да путем злоупотребе свога права онемогући или отежа скупштинској већини употребу њених права,-онда је јасно да право неможе пружити заштиту таквим радњама и да техничка опструкција која из тих радњи следује неможе бити правно допуштена.Истина формалноправно она је допуштена:претседник даје реч говорницима по реду пријаве (§12).Кад то чини он незна да ли ће говорник да употреби своје право говора у циљу дебате или у циљу опструкције. Посланици имају право на реч,чл.48 сп.,и претседник им исту неможе унапред ускратити.Постављено питање претседник оцењује " **Ex bono et equo** ",као и свако друго питање руковања дебатом.Међутим,материјалноправно,као што се види,опструкција није дозвољена.Кад овако стоји ствар са техничком опструкцијом која је формалноправно дозвољена,што значи да је посланику уједчено право говора пословником, онда се поставља питање,да ли ће посланик говорити у границама обележеним пословником и у циљу одређеном на тај начин?-То је питање фактичко,које унапред неможе решити никакво правно резоновање,јер се тек после говора може видети постоји ли опструкција или не.Код физичке опструкције,међутим,не постоји ни то формалноправно овлашћење.Физичка опструкција је најмаркантнији пример чисте противправности,која претставља ругло у парламенту.Док би се техничка опструкција могла правдати макар и политички;дотле се физичка опструкција неможе правдати ~~xxxxxxxx~~ ни политички.Опструкција, даље,може бити организована и неорганизована.Прва постоји у случају када мањина,по претходном заједничком споразуму са свим политичким групама које се налазе у скупштинској мањини " с планом одуговлачи све оне послове који претходе скупштинском ршењу а нарочито претрес".[1] Друга,неорганизована опструкција,постоји у случају кад поједини посланици опструирају независно и без икаквог претходног споразума са осталим групама које у скупштини претстављају мањину.

Кад смо се упознали са суштином опструкције и њеним формама, онда се поставља питање:да ли је опструкција могућа по нашем закону о пословном реду у народној скупштини и да ли претседник скупштине може ускратити реч опструенту?-Ако може,онда у којим приликама?

1) видети напомену 1) на стр.117

./.

Пре него што будемо одговорили на постављено питање,морамо нагласити да је опструкција по нашем позитивном законодавсту доста ограничена.То ћемо видети из појединих законских одредаба,које ћемо навести у потврду овога гледишта.Тако,начелни претрес извештаја верификационог одбора неможе трајати дуже од три скупштинске седнице (§§6 и 15);засебан претрес о извесном изборном телу, односно о једном посланику ако је у питању његова лична квалификација,неможе трајати дуже од једне скупштинске седнице-чл.7 сп. О једном предлогу посланик неможе говорити више од два пута,сем ако скупштина на предлог претседника неби одобрила посланику да говори и трећи пут-чл.51 сп.(§12);Говор о повреди пословника може трајати највише тридесет минута " а о једном случају може говорити само један посланик"-чл.49 сп.(§12).Посланик"може говорити само о питању које је на дневном реду И ТО НАЈДУЖЕ ЧАС И ПО,а по нарочитом допуштењу претседника народне скупштине два и по часа"-чл.55 сп. У случају када говорник обухвата и друга питања која нису на дневном реду,претседник има дужност да га опомене да се држи питања које је на дневном реду.Ако би говорник и после друге претседникове опомене наставио да говори у истом правцу,удаљујући се од питања које је на ндевном реду,"претседник ће му закратити реч све док се те седнице буде говорило о том истом предмету"-чл.56 сп.Код настављеног претреса,посланик има право да говори:код начелног претреса најдуже један час а код претреса у појединостима - двадесет минута,уколико скупштина поименичним гласањем,са двотрећинском већином присутних посланика,не буде решила да се то време скрати на пола часа односно десет минута-чл.58 сп.(§15). Интересантно је да:(1)кратка усмена питања,која посланици упућују претседнику скупштине "могу сва укупно трајати највише двадесет минута"-чл.65 сп.(§12) и (2) за сав рад скупштине,рачунајући од почетка седнице до прелаза на дневни ред,може трајати укупно само један и по час,уколико ово време скупштина неби својим решењем продужила-чл.67 сп.,и (3) кратка питања влади или појединим министрима "могу трајати један час пре прелаза на дневни ред"-чл.88 и 66 сп.(§12).Мотивисање гласања,које би могло да одузме скупштини доста времена и на тај начин да омогући опструкцију,није допуштено-чл.117 сп.Посланик противу кога је предложена казна привременог

./.

искључења неможе говорити више од тридесет минута-чл.135 сп.(§17) што значи да посланици ни том приликом немогу опструирати.Временска ограниченост не вреди ,једино,у случају "кад је на претресу предлог законски којим се мења,допуњује или објашњава устав или мења,допуњује,укида,објашњава,или нов доноси закон о пословном реду у народној скупштини"-чл.58а сп.

Из наведеног,види се да опструкција није дозвољена.Може се рећи да је у томе погледу законодавац брижљиво настојао да је што више онемогући,па макар то било и на штету правилног скупштинског пословања,као што је то случај на пример код извештаја верификационог одбора.Самим тим,што је законодавац нормирао такве одредбе које у извесној мери онемогућују опструкцију,претседник скупштине је позван да ускрати реч опструенту у свим случајевима законом предвиђеним.То је и његова дужност,јер од тога колико он буде тачно одговарао својој дужности зависи и правилност скупштинског пословања.

Опструкција противу права већања и решавања парламентарне већине,ма у којој форми се јављала,није правно основана чак и у случају када рад опструкционе групе налази подршку и у јавном мњењу.Јер,ако би се узело противно па опструкционим групама признало право на опструкцију,у случају када за то имају подршку јавног мњења,онда се -под претпоставком да је ма којим начином констатована сагласност јавног мњења са опструкционим радом - долази до закључка да је то исто што и потпуна негација права на опструкцију,јер опструкционе групе више нису у мањини када имају уз себе цело јавно мњење.Кад би наступио један такав случај,то би само могао бити рђав знак за већину,која би на идућим изборима постала мањина.

Мањина може и на други начин протестовати односно несолидарисати се са скупштинском већином а не само опструкцијом.То бива у случају када мањина,незадовољна радом скупштинске већине, изиђе из скупштинске дворане,па на тај начин,апстинирањем,изјави своје несолидарисање са радом скупштинске већине.На тај начин мањина протестује против рада већине и ограђује се од моралне одговорности пред народом за оно што већина реши односно уради.Таква појава назива се апстиненцијом или сецесијом.На први поглед,могло

./.

би се веровати да је апстиненција један облик опструкције,али то није тачно.А ево зашто:код опструкције битно је обележје да се њоме одуговлаче послови,који претходе скупштинском решењу а нарочито претрес;код апстиненције тај услов не постоји:апстиненцијом се не спречава већина да дебатује и доноси одлуке;дакле,апстиненција нема битно својство опструкције,па се са истом неможе ни изједначити.Поред свега,апстиненција не онеспособљава скупштину за решавање,јер ће увек у истој остати они посланици који чине већину,постојаће кворум и без апстиенанта.Апстиненција нема никакво правно дејство.Она не онеспособљава скупштину за рад,јер скупштина може радити и без оних који апстинирају.Али,ако нема никакво правно дејство може имати морално,које би се састојало у томе што су се апстиненти,на тај начин,оградили од онога рада који је скупштина обавила у њиховом осуству,и што на тај начин могу постићи извесан ефекат код својих бирача,који би могао бити реализован тек на идућим изборима.И апстиненција може бити:потпуна,групна и непотпуна,појединачна.Прва постоји у случају када скупштинску дворану напусти више посланика,који припадају истој политичкој групацији,или који тренутно заузимају исти став према скупштинској већини у извесном питању о којем се решава.Да би ова потпуна,групна апстиненција могла постојати није потребно да су апстиненти верификовали своја посланичка пуномоћства,примљена од главног бирачког одбора,зато што посланици своја права"изводе из чина избора а не из чина верификовања"[1].Скупштина,верификујући мандате народних посланика,као што смо видели (§6),неможе их стварати већ само признати,јер за изабраника који је,као посланички кандидат,добио народно поверење,законска је претпоставка да је то поверење добио правилним путем,све док се противно неби доказало.Према томе,у овом случају она лица којима је главни бирачки одбор издао пуномоћства,као доказ да су изабрани за посланике,имају се третирати таквима и пре него што им скупштина верифицира мандате.Следствено томе,сматрамо да апстинирати могу само народни посланици,а не владини повереници и др.,исто тако као што само посланици могу и опструирати."Снага скупштине је у томе што претставља цео народ а она ће га све мање претстављати што је у њој више непопуњених места.У историји су се виђали тзв.крњи парламенти,који су радили са-

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.134

мо са једним делом својих чланова.Ти парламенти никад нису имали правог ауторитета и били су осуђени као изметање народног претставништва у партиску олигархију"[1].Код друге,непотпуне,појединачне апстиненције,ситуација је мало другачија.Ту поједини посланици, незадовољни радом скупштинске већине,апстинирају на разне начине: било изостајањем са седница на којима треба решавати о извесним предметима и од којих апстинент хоће да се огради,било недавањем гласа о томе или неком другом предмету и поред посланиковог присуства.Истина ово недавање гласа у случају посланиковог присуства у скупштинској дворани не омогућује апстиненцију,јер"уздржавање од гласања сматра се као да је посланик гласао против"-чл.117 сп., те посланику и у овом случају остаје да напусти дворану за време гласања.И сад ако се баци један поглед на опструкцију,па ова упореди са апстиненцијом,онда се могу запазити извесне карактеристике опструкција увек или одуговлачи или онемогућује доношење извесне одлуке;апстиненција никад не одуговлачи и не ускраћује могућност доношења извесне одлуке.Напротив,апстиненција омогућује доношење оних одлука које жели већина,која без апстинената може несметано да ради и доноси одлуке.

У погледу правне основаности апстиненције,може се рећи да она није противправна појава,као опструкција,,јер ова друга спречава односно отежава рад скупштине,злоупотребом права посланичких; апстиненција,пак,ниуколико га не спречава,већ омогућује само без своје сарадње,на пример кад опозиција својим изласком из скупштинске дворане омогући скупштинској већини да извесан предлог буде изгласан.Овде се може поставити питање:да ли,посланици,апстиненти својом нерадњом не вређају односно долазе у сукоб са прописима пословника?-Ако би се узело да посланици апстиненцијом долазе у сукоб са пословником онда би и апстиненција била противправна појава;ако би смо се ставили на гледиште супротно овоме онда апстиненција неби била противправна појава.Апстиненцијом се,истина,крши основна дужност посланика - да присуствују скупштинским седницама и учествују у скупштинском раду,али противу истих није предвиђена никаква друга санкција,у случају када не присуствују скупштинским седницама и не учествују у раду,- до губитка посланичке дневнице -чл.150 сп.(§§11 и 17).Према томе,ми сматрамо да апстиненција није

1) "Архив" књ.IV/1922 стр.124-125

./.

противправна појава.

§ 20 Одлагање,закључење и распуштање скупштине.

Народна скупштина може бити одложена,закључена и распуштена. Ма који од ових момената може наступити само актом краљевске власти-чл.54 у.

Одлагање скупштие јесте такав акт краљевске власти којом се скупштина позива,од стране краља,да свој посао обустави за извесан период времена.Одлагање је "прекид сазива"[1],што значи да скупштина у поновном састанку довршује свој посао тамо где је овај остао недовршен у тренутку одлагања скупштине.Одлагање скупштине неможе бити дуже од два месеца,ради чега се у сваком указу,којим се одлаже скупштина,одређује дан идућег скупштинског састанка.У току истога скупштинског сазива скупштина се може одложити ~~xxxx~~ поново,само ако за то постоји и пристанак скупштине.Са скупштинским решењем о одлагању поступа се као са законодавним предлогом.Иначе,ако то скупштина не реши,она се неможе одложити поновно.Значи да је овде потребна сагласност и једног и другог чиниоца законодавног:краља и скупштине,па да скупштина у току истога сазива буде поново одложена. Наравно,да скупштина неможе бити одложена пре него што почне рад, али то ништа не смета да буде одложена пре него што реши буџет - чл.174 у.Насупрот обичној,велика народна скупштина неможе бити одложена.

Закључење скупштине је,такође,акт краљевске власти којим краљ "констатује да је скупштина свршила свој посао за ту годину"[1].Иако краљ има право да закључи скупштину,то право није неограничено.Краљ неможе га/~~xxxx~~ вршити увек~~н~~,као на пример код одлагања скупштине,већ само онда пошто скупштина буде решила буџет.То ограничење краљевске власти види се из чл.101У.,по коме се редовни сазив скупштине неможе закључити све док ова не буде решила државни буџет.Ако би се,ипак, догодило да скупштина буде закључена пре него што реши буџет,за такав противуставан акт одговарали би сви министри који су премапотписали тај указ(§24).Самим тим,~~xx~~што је скупштина решила буџет од краљевог нахођења зависи да ли ће скупштину закључити или не.Закључену скупштину може сазивати све док јој не прође скупштинска периода.-Велика народна скупштина може се закључити само онда када буде

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.110

./.

свршила посао ради кога је сазвана.

Распуштање скупштине јесте право које припада само краљу. Њиме се скупштинска периода свршава пре уставом одређеног рока. Скупштина се,опет,може распустити тек онда када се конституише, од када правно постоји.Да ли је скупштина сазвана у редован или ванредан сазив,безначајно је за распуштање исте;јер се скупштина може распустити независно од тога какав је сазив,исто тако као што се може распустити када је на окупу као и када није на окупу.Она може бити распуштена безобзира да ли је свршила посао ради кога је сазвана или не.Једино у два случаја скупштина мора свршити посао ради кога је сазвана,па тек онда може бити распуштена.То је у случају када скупштина,по чл.62 у.,бира намеснике и када краљ, по чл.59 у.,има да положи заклетву пред том скупштином,као нови краљ.У првом случају,скупштина неможе бити распуштена све док не буде изабрала намеснике;у другом,све док нови краљ пред њоме не положи заклетву.У другим случајевима,скупштина се може,за разлику од њеног закључења,распустити и пре него што буде решила државни буџет.Акт распуштања скупштине не претставља неограничено право краљево,јер "акт распуста мора садржавати наредбу за нове изборе у најдаљем року од два месеца и наредбу за сазив народне скупштине најдаље за три месеца од дана распуста"-чл.54 у.У вези са тиме, поставља се питање: да ли краљ може распустити скупштину два пута узастопце,једно за другим?Пре свега,распуштање скупштине има за последицу вршење апела на народ.Воља која на тај начин од народа буде изражена има бити поштована од стране краља.Устав утолико ограничава краља,јер ако би се краљу дозволило да може распустити увек и сваку скупштину,којом није задовољан,онда би распуштање скупштине могло служити само као средство да се добије онаква скупштина каква би краљу била потребна.Ограничење се огледа у томе што краљ неможе продужити буџет,дужан од четри месеца,без скупштине-(§17).Треба разликовати кад краљ распушта скупштину,пре или после решеног буџета.Ако краљ хоће да распусти скупштину пре решеног буџета,он је може распустити само једном зато што,продуживши буџет помоћу државног савета,скупштина му је потребна због одобрења буџета за наступајући период времена;пошто без скупштине продужен буџет траје само четри месеца а скупштина се састаје тачно месец

./.

дана пре истека овога рока,тако да јој остаје месец дана за одобравање буџета,због кога влада мора радити са скупштином,ако неби хтела да буде без буџета;другим речима,ако неби хтела да повреди устав,што би опет имало за последицу њену правну и политичку одговорност,(§§17 и 24).Из тога изилази да је скупштина апсолутно потребна и да због тога неможе бити распуштена по други пут пре него што реши буџет.Ако претпоставимо други случај,да краљ хоће да распусти скупштину пошто је буџет већ решен од скупштине,онда му за то поновно распуштање не стоје на путу друге препреке до оне,предвиђене,чл.54 устава.Распуштањем скупштине свршава се њена периода;она се после тога неможе сазивати сем случаја,када није изабрана нова скупштина,пошто је стара распуштена,а нови краљ треба да положи заклетву на устав,у томе случају може бити сазвана стара скупштина (распуштена)-чл.59 у.Али,ни тим скупштинским сазивом њена скупштинска периода се не продужује,јер ова неможе свршити ни радити неки други посао сем онога ради кога је сазвана. Ниуједном другом случају,распуштена скупштина неможе бити сазвана сем овога уставом предвиђеног изузетка,који смо горе навели.Иначе, распуштањем скупштине уистини се гаси скупштинска периода,безобзира да ли је у питању велика или обична скупштина.

ГЛАВА VI

В Л А Д А

§ 21 Министри и министарски савет-Влада.

I Министри су они управни органи који стоје непосредно под шефом управне власти,на врху чиновничке хијерархије,а наименовани су од краља за поједине струке државне управе.Министром може постати "само Србин по рођењу,или природњени Србин који је пет година настањен у Србији"-чл.132 у.Никакве друге квалификације,по уставу,нису потребне,сем оних који се уопште траже за вршење јавних функција.Од тога су изузети чланови краљевског дома;они немогу бити министри иако испуњавају све те услове-чл.133 у.Министре и претседника министарског савета поставља и отпушта краљ указом,-чл.131 и 38 у.,само док министре поставља односно именује "за поједине струке управе",дакле са портфељом,дотле претседника министарског савета може именовати без портфеља,што значи да томе министру - претседнику не мора бити поверена никаква струка управе,он неће управљати посебно ниједном струком државних послова,али ће се сматрати министром само зато што "стоји непосредно под краљем"[1].Према томе,није битно да је сваки министар наименован за поједину струку државне управе.Али,ако је већ наименован и за извесну струку државне управе,онда он мора вршити своје функције које се састоје у томе (1) што управља својим министарством као његов шеф,и (2) што сарадјује у свима актима које краљ чини.У првом случају он је потпуно самосталан у управљању својим министарством:његовим чиновницима немогу заповедати ни скупштина ни краљ,јер скупштина стоји у непосредном односу само са министрима,а само министри опет стоје под краљем непосредно.По чл.7 Устројенија,"главне су дужности и права министара:да руководе послове поверене им струке и брину се о унапређењу исте;да се старају о извршењу закона и уредаба;да по својим струкама подносе краљу и противпотписују акта,која краљевског решења потребују;да спремају нужне пројекте закона и уредаба као и све потребне мере по својим струкама;да предлажу краљу званичнике за своја поручја;да извршују надзор и контролу над потчињеним надлештвима и чиновницима;да спремају буџете по својим струкама-управљају трошењем отворених им кредита,и од тога рачун дају".

1) С.Јовановић "Уставно право" стр.308

./.

То су,као што се види,главне дужности министара.Они имају и посебних дужности,али те посебне дужности зависе "од природе службе која им је поверена".Сем тога,министри дају упуства надлештвима и чиновницима о формалном вођењу послова;у границама закона одобравају и мењају решења потчињених власти и решавају у последњем степену - чл.10 устр.Министар заступа свога спреченог колегу-чл.12 устр.Он "управља својим министарством у име краља,као његов делегат"[1],уколико извесне дужности нису резервисане краљу,као што је на пример стављање војске у ратно стање.~~Ххххххххххххх~~Министар издаје,као шеф свога министарства,све наредбе у своје име и за њих сноси одговорност такође сам.Такав систем управе"по коме на челу министарства стоји један шеф,назива се бирократски систем"[2].У другом случају,министар премапотписује све краљеве државне акте,јер пре министровог потписа такав акт нема правне вредности-чл.56 и 135 у.

II Разне струке државне управе одвојене су у разна министарства.По § 2 "Устројенија централне државне управе" у Србији је било осам министарстава:1)министарство правде,2)министарство просвете и црквених дела,3)министарство иностраних дела,4)министарств унутрашњих дела,5)министарство финансија,6)министарство војно,7) министарство грађевина и 8) министарство за народну привреду.На челу свакога од тих министарстава стоји министар.Јединствен,сагласан и хармоничан рад између тих министарстава одржава се на тај начин што министри,који управљају појединим струкама државне управе кроз своје министарство,чине један савет који се назива министарски савет.Његов је задатак да се стара о потребном јединству у државној управи.Он стоји "на врху државне службе"-чл.131 у. Постоји ради тога"да би се пројекти закона и уредаба и све важне мере и наредбе свестрано и зрело могле претресати и решавати,као и да би се одржало јединство и једнообразност у делима правитељства и управе"-чл.16 устр.Он је потребан ради тога "да одржи јединство у раду министара и да расправља питања опште политике,која не улазе у круг послова ниједног посебног министарства"[3].Он је по правилу "само саветодавни орган",како шефу извршне власти тако и појединим министрима;јер ови немогу чинити извесне акте,за које

---

1)С.Јовановић "Уставно право" стр.308
2)Исти,"О Држави" књ.II стр.228
3)Исти,исто,стр.229

./.

су иначе надлежни,без пристанка министарског савета.Цео рад министарског савета ставља се у нарочити протокол,који потписују присутни министри,о чему се стара претседник министарског савета. Претседник министарског савета премапотписује сва она акта краљева,која не спадају у надлежност ниједнога другог министра-чл.18 устр.Он претседава седницама министарског савета,у краљевом отсуству-чл.15 устр.Иначе,претседник министарског савета није старији од осталих министара,јер су министри "равни између себе"-чл.4 устр.,али сви скупа чине министарски савет-чл.5 и 15 устр. и 131 у.Иако су чланом 16 устр.,углавном,општим потезима одређене дужности министарског савета,он и поред тога има извесних уставом нарочито одређених дужности,које мора вршити само у предвиђеним случајевима.Ми ћемо их навести,примера ради,да би слика о министарском савету и његовој функцији тиме била употпуњенија.Тако, по чл.53 у.,краљевску власт врши министарски савет у свим оним случајевима када је краљ отишао из земље на неко време,а наследник престола није пунолетан да би краља могао заменити.Наравно,министарски савет и тада врши краљевску власт на основу упустава која му даје краљ у границама устава.Затим,чланови министарског савета имају дужност да се потпишу на полеђини краљевог тестамента,као сведоци,иако исти не прамапотписују као министри-чл.62 у.Министарски савет,даље,врши привремено краљевску власт у свим оним случајевима у којима,по уставним одредбама,треба изабрати намеснике-(§17).И овде министарски савет врши привремено уставну власт краљеву,под својом одговорношћу-чл.74 у.Најзад,министарски савет узима краљевску власт у своје руке кад престо остане без наследника, у коме случају је дужан да сазове велику народну скупштину,у року од 30 дана по краљевој смрти,да би ова решила о престолу-чл.75 у. Појединични чланови министарског савета,министри,имају право приступа у скупштину,али у истој могу гласати само они министри,који су истовремено и народни посланици-чл.134 у.

III У погледу законодавне иницијативе,задатак министарског између осталог савета састоји се/у томе,што има да састави законодавни програм скупштине,што значи да му је дужност да у томе програму обухвати све оне законодавне радње,које ће у току скупштинског сазива изнети на решавање.Тај програм,наравно,неможе обухватити оне

./.

радње за које ће узети иницијативу посланици (§12).У име краља, коме припада право предлагања закона,чл.34 у.,влада подноси законске предлоге скупштини на решавање-чл.71 сп.За подношење таквих предлога министри добивају од краља овлашћење,путем указа,због чега се ти предлози и називају владиним:јер се подносе преко надлежног министра.Са указима,којима су министри овлашћени на подношење законских предлога,морају бити упознати како претседник тако и скупштина-чл.72 сп.Уз указ се подноси текст законског предлога и мишљење државног савета,које може изостати само у случају ако се не поднесе у одређеном року-чл.73 сп.Владини предлози упућују се надлежним одборима,који их проучавају без присуства чланова владе,уколико одбор или поједини министри неби сматрали потребним да присуствују томе раду.Одбор не само да не мора усвојити владин предлог у целини,већ може исти мењати по своме нахођењу.С једне стране,владин предлог трпи измене у самом одбору а с друге у скупштинском пленуму,на тај начин што поједини посланици путем свога права амнадмана(§12) могу тај предлог мењати,допуњавати и поправљати.На крају се може догодити да владин законски предлог,уколико га влада неби повукла пре коначног скупштинског решења-чл.119 у.и 87 сп.,буде знатно измењен,јер он може постати законом само ако наиђе на сагласност потребне већине посланика.Дакле,влада и када би хтела да "протури" извесан законски предлог,неби то могла учинити,са изнетих разлога који показују да парламенту није прави посао "сама да влада,него да надзирава оне који владају"[1].Ако сад упоредимо ове,владине, предлоге са посланичким,изилази да међу њима постоји једна битна разлика,која се састоји у томе "што се код првих не поставља претходно питање о њиховој умесности,које се код других поставља"[2],јер скупштина мора упутити владине предлоге отсецима на рад.Међутим,скупштина може одређи да посланичке предлоге упути отсецима.Али,то не значи да је посланичка иницијатива утолико ограничена,пошто би се онда,резонујући тако,исто могло рећи и за владине предлоге чију умесност цени министарски савет,исто тако као што скупштински одбор цени умесност посланичких предлога.

---

2)С.Јовановић "Уставно право" стр.191
1)Исти,"О Држави" II књ.стр.250

./.

§ 22 Влада и скупштина и правни однос између њих.

I Из тога што министром може постати сваки Србин,рођени или прирођени,ако је настањен пет година у Србији од дана прирођења и ако није члан краљевског дома,-ако га краљ постави-чл.132,133 и 131 у.,манифестују се следеће последице:1) министри не морају бити народни посланици,али могу;2) ако су народни посланици не морају бити из скупштинске већине;3)ако су из скупштинске већине не морају,иако уживају поверење исте,постати министрима.Према томе,министром може постати свако лице страно скупштини.Ипак,да би постојао између владе и скупштине какав правни однос,устав предвиђа извесне случајеве који омогућују влади да тај однос одржава. Тако;(1) министри могу бити истовремено и народни посланици,али не морају;(2) министри "имају приступа у скупштину" независно од тога да ли су посланици или не.Ако су министри истовремено и посланици онда могу гласати у скупштини.У противном,ако нису посланици,министри имају само право да говоре кадгод то затраже и скупштина је дужна да их саслуша.(3)"Скупштина има право захтевати да су министри присутни у њезиним седницама"-чл.134 у. То право скупштине нема никакву санкцију:скупштина неможе приморати министре ниједним уставним прописом,нити својом изјавом неповерења,да дођу у скупштину,јер ови од њенога поверења не зависе увек.Према томе,ова уставна одредба,по којој скупштина "има право" захтевати да министри буду присутни њеним седницама јесте без санкције.Ово долази отуда,што чланови владе могу,али не морају, бити чланови скупштине;јер када би чланови владе,по уставу,морали бити и чланови скупштине,онда би однос између скупштине и владе морао бити на другачијој основи.У томе случају министри би се трудили да својим радом задовоље скупштину и да на тај начин осигурају себи извесну већину у скупштини;пошто би од поверења које скупштинска већина даје извесном министру зависио и његов министарски положај.Чим министар неби испуњавао своје уставне,па чак и партиско-политичке,дужности скупштина би могла,посредно,једном изјавом неповерења,да га смени.У конкретном случају,од бојазни да му скупштина неби изразила неповерење у извесној ствари,министар би редовно долазио у скупштину и тек у таквом случају постојала би санкција за скупштинско право захтевања да министри присуствују

./.

ћеним седницама(§24)Иначе,никаква посланичка интерпелација,чак и у случају ако би имала за последицу мотивисан прелаз на дневни ред са изјавом неповерења према извесном министру,неби имала никаква дејства у смислу да се министар принуди да дође у скупштинску седницу ;јер,као што смо то нагласили,по уставу,министар не мора имати повереље скупштине све док не дође на ред одобраваље буџета.Међутим,о буџету се решава једаннут годишње.За то време министар може радити без скупштинског повереља.Али,и у томе случају скупштина га неможе сменити,већ може учинити то,да не изгласа буџет онога ресора на чијеме се челу налази министар прртиву кога скупштина предузима те санкције.То би био,по парламентарним принципима,знак да таквога министра не треба задржати више на томе положају и да би он имао бити смењен.Ако би скупштина сматрала да треба да предузме санкције према целој влади,због тога што се са овом не слаже у извесној врсти делатности или што сматра да рад владе није у сагласности са тежњама скупштине,она и ту може предузети мере које ће најбоље наговестити да таква влада више неможе опстати на челу државне управе,а то ће постићи одрицањем односно неодобраваљем буџета(§17).Разумљиво је да влада,због тога неодобраваља буџета,не пада одмах у самој скупштини,али таква влада више неможе опстати на челу државне управе зато,што влада неможе учинити ниједан издатак из државне касе,ако није основан на закону,чл.118,172 и 173 у.,а закони опет немогу постати без пристанка скупштине-чл.116 у.У таквој ситуацији влада би чинила само незаконитости.Због тога скупштина има право да оптужи министре-чл.136 и 137 у.Тим,правним,путем скупштина би -под претпоставком да је краљ не распусти(§24)- била ослобођена једне владе чији рад није одобравала.Али,да дође до оваквих скупштинских санкција треба да прође извесан дужи период времена,јер (1) скупштина о буџету решава само једанпут годишње,(2) скупштина нема ххкх таквих могућности у другим приликама,сем одобраваља буџета,да владу натера у незаконитости и да је се после тога ослободи,(3)да би оборила владу скупштина треба да је натера у незаконитости и да је оптужи било индивидуално или колективно.У првом случају,одговараће само поједини министри који су чинили незаконитости;у другом случају - сви министри чл.3 з.о м.о.Дакле,скупштина може збацити министре само посредно

./.

"натерујући их на оставку тиме што би им одрекла буџет"[1].

II Као што смо наговестили, народни посланици који уживају поверење скупштинске већине, не морају -и поред тога- постати министрима, јер устав министарско звање не условљава посланичким својством. Следствено томе, устав не тражи да министар припада скупштинској већини. Међутим, у парламентарном режиму "министри су политичка лица узета из средине самога парламента"[2]. За једну владу која је састављена од министара, који не уживају поверење скупштинске већине и који истовремено нису народни посланици, неможе се никада рећи да је парламентарна. Ни однос који постоји између такве владе и краља није заснован на парламентарним принципима. Истина, овоме гледишту могло би се приговорити да је краљево право постављања министара, ограничено парламентарним конвенцијама, па да краљ и поред уставне одредбе која га не ограничава да за министре узима личности из парламента, ипак за ове узима личности које му препоручи шеф најјаче странке у скупштини. Ми нисмо сагласни са овим гледиштем. Кад је устав рекао да краљ поставља министре, онда је могао прецизирати још и ту чињеницу: да министри морају бити чланови скупштинске већине. Речју, да министри морају бити узети из средине парламента. На тај начин односи који постоје између краља и владе били би постављени на правну основу. У томе случају влада и скупштина би били у међузависном односу, који је правно регулисан. Кад то уставотворац није рекао, ми имамо разлога да верујемо у оно што нам пружа текст устава. Ради тога сматрамо да тај уставни текст, као писано право, неможе бити ограничен парламентарним конвенцијама, традицијама и обичајима, као неписаним правом. Ово због тога што сматрамо да су исти могући у оним земљама (1) у којима је обезбеђено поштовање уставности и законитости, и (2) које имају своју дугогодишње изграђену праксу која употпуњује непотпуне и нејасне уставне одредбе у томе правцу. Први случај није постојао у Краљевини Србији све до 1903 године, јер смо до тада имали уставе који су једнострано, нелегално, обустављани и васпостављани, уставе који су преко ноћи били укидани; речју, уставе који нису били поштовани: устав од 22 децембра 1888[3] године, обустављен краљевом прокламацијом од 9 маја 1894 године[4], а враћен у важност устав од 29 јуна 1869 године[5]; устав од 6 априла 1901 године[6] обустављен проклама-
цијом од 24 марта 1903

---

1) С. Јовановић, Уставно право, стр. 281
2) С. Јовановић, Влада Милана Обреновића, књ. I, стр. 109
3) Зборник закона и уредаба бр. 44, 4) Исто, бр. 50, 5) Исто, бр. 22
6) Исто, бр. 56

године[1] а васпостављен прокламацијом од 25 марта 1903 године[1] после вишечасовног неуставног стања, док најзад, народно претставништво Краљевине Србије, које је тада било састављено од сената и скупштине, са владом није васпоставило са извесним изменама и допунама онај устав од 1888 године, као устав од 5 јуна 1903 године.[1] Све то чини да се изводи закључак да тај период историје није могао изградити једну етапу када су парламентарне конвенције биле поштоване. Да је то тако види се најбоље из тога што су и сами устави нелегално обустављани и враћани исто тако нелегално. Други случај, по коме би парламентарна пракса употпунила непотпуне и нејасне уставне одредбе, неможе бити примењен на Србију. А ево зашто: први з н а ц и парламентаризма наговештени су Србији уставом од 1888 године. Тај устав је био кратког века (1888-1894)[2], јер за време његовога важења парламентарна пракса, ~~[illegible]~~ није могла бити ни довољно изграђена, ни довољно устаљена, чак и кад би се п р е т п о с т а в и л о да је била већ изграђена, мада је тај устав у основи исти као и овај устав од 1903 године. На ту парламентарсну праксу, као и парламентарну праксу по уставу од 1903 године, могли бисмо се ослонити у случају да су уставни прописи нејасни или непотпуни, тако да се применом тих прописа најпре мора утврдити њихов смисао путем јуриспруденције. Међутим, те нејасности устав од 1903 нема. Он изрично каже ко може бити министар и од тога искључује само чланове краљевског дома. Сви остали, уколико уопште нису лишени права да могу вршити макакву јавну функцију, могу бити министри. Самим тим што је устав одредио ко неможе бити министар, устав није одредио изрично ко може бити министар. Његова тако уопштена одредба да "министар може бити само Србин" - чл. 132 у. не помаже решењу питања које третирамо. Устав ни једном својом одредбом не ставља у дужност краљу да министре поставља из скупштинске већине. Кад устав то не тражи "експресис вербис" као дужност краљеву, како можемо очекивати да ће та дужност бити испуњена зато што је налажу парламентарне конвенције; јер гледиште парламентарних конвенција јесте "гледиште нечега неодређеног и неутврђеног"[3]. Међутим, "о свима правним односима у друштву доносе се закони"[3]. Ти закони имају специјалну мисију: "да својом прециз-

1) Зборник 58 ; 2) Зборници 44 и 50;
3) "Недељни преглед" бр. 2 стр. 36 за 1908 год.

./.

ношћу и одређеношћу не дају места самовољи и субјективности".[1] И уколико се признају правни обичаји то бива у крајњој нужди и у уским границама, које опет треба да буду одређене од законодавца, да би имале правне вредности. Међутим, заступати гледиште да краљ поставља министре из скупштинске већине зато што је такав обичај, што су такве парламентарне конвенције, значило би одступити од једнога начела, признатог у п р а в н о ј држави: да све правне појаве морају бити регулисане државним законима, који имају одређену намену.

Према изложеном, однос између владе и скупштине није одређен уставом онако како се то чини у парламентарној држави. Кад ово кажемо мислимо на онај однос који треба да постоји између владе и скупштине, не само у тренутку образовања владе, већ однос који треба да покаже сразмеру између владе и скупштине и утицај који скупштина може у сваком тренутку вршити на владу, као претставника скупштинске већине. - Видели смо, да влада не мора бити састављена од министара који су посланици и који према томе не зависе, мада не увек, од расположења скупштине (§24). У таквој ситуацији може се догодити : (1) да скупштина изгласа неповерење влади а да ова ипак и даље остане на челу државне управе. То би било по нашем уставу - уставно, али не и парламентарно. (2) Исто тако могло би се догодити да чланови скупштинске већине никада не постану министри. И ово би било уставно али не и парламентарно. Најзад, (3) могло би се догодити да скупштина пружи своје поверење влади, састављеној од ванпарламентарних личности. И то би било ~~хххххххххххххххххххххх~~ уставно али не и парламентарно, јер таква влада на овај начин ипак неби могла постати парламентарном зато што јој недостаје оно што је битно: да су чланови такве владе посланици и да као такви, као посланици, уживају поверење скупштинске већине.

Према томе, говорити о правном односу између владе и скупштине значи говорити о односу двају тела, која, по уставу, могу једно поред другог и несметано једно= од другог самостално да егзистирају, - мада не и увек (§24) пошто устав не ставља владу и скупштину у с т а л н и међузависан однос: једини случај када та међузависност постоји јесте моменат одобравања буџета, када влада може бити при-

---

1) "Недељни преглед" бр. 2/1908 стр. 36

./.

нуђена на отступање.На који начин скупштина принуђава владу на отступање упознаћемо се на своме месту,кад будемо говорили о одговорности чланова владе(§24).На овоме месту,где говоримо о односима између владе и скупштине,морамо нагласити чињеницу да влада, по уставу,није морала бити састављена од народних посланика,већ је могла бити састављена и од других,ванпарламентарних,личности[1]. Д а ли и колико таква влада може бити парламентарна,видећемо на своме месту(§27).

---

(1)Наше гледиште,изнето на овом месту употпуњујемо праксом, за време важења устава од 1903 године(1903-1918),јер сматрамо да ово питање,о односу између владе и скупштине,заслужује посебно расматрање освртом на уставну праксу.Да бисмо одговорили на постављено питање,морамо разгледати цео период парламентарне историје,за време важења тога устава,бацивши на њега један ретроспективан поглед.Од 29 маја 1903 године до децембра 1918 године имали смо свега 22 владе.Да бисмо утврдили да ли су у томе периоду парламентарне историје,биле поштоване парламентарне конвеције парламентарних земаља,расмотрићемо сваку владу понаособ.Из тих расматрања,нотираћемо то:која је влада имала и колико својих чланова који нису били парламентарне личности,да бисмо на тај начин добили тачан одговор на питање:какав је правни однос између владе и скупштине,јер по овоме што изилази из текста устава несме се рећи да су чланови владе морали бити личности из скупштине.

Прва влада,после револуције од 29 маја 1903,била је састављена од ванпарламентарних личности[1].Већ јуна исте године образована је влада под претседништвом Јована Авакумовића,министра без портфеља.Владала је до септембра 1903.У тој влади били су,иако ванпарламентарне личности,министри:спољних послова,војске,грађевина,за све време трајања ове владе,а делимице су министровали као заменици иако ванпарламентарне личности:правде од 2.VIII.1903 и финансија од истог времена.Остали ресори били су поверени парламентарним личностима[2].У влади која је после тога образована и трајала од септембра 1903 до јануара 1904 само два ресора:министарство војске и народне привреде,била су поверена ванпарламентарним личностима,док су остале ресоре имали парламентарци.Претседник владе био је Сава Грујић,министар без портфеља[3].Влада која је заменила ову и владала до новембра 1904 године,под истим претседништвом,имала је три ресора поверена ванпарламентарним личностима: војске ,финансија и народне привреде.Остали ресори су били у рукама парламентараца[4].Ову владу наследила је влада Николе Пашића, до маја 1905,у којој је Пашић имао ресор министарства спољних послова.У тој влади била су четри ресора:војске,финансија,правде и народне привреде у рукама ванпарламентарних личности[5].По паду ове владе,нову владу је образовао Љубомир Стојановић;она је владала до јула 1905 године,а имала је једино министра војске ванпарламентарну личност.[6] Јула 1905 била је образована нова влада,под истим претседништвом,само је сада поред министарства војске,од 2. XII.1905 био поверен и ресор спољних послова ванпарламентарној личности и то једном активном официру(пуковнику Василију Антонићу), који је тада био министар војске а замењивао министра спољних послова[6].Првога марта 1906 владу је,опет,образовао Сава Грујић,министар војни.Та влада је била на управи земље до априла 1906 године и једини ресор који је био поверен ванпарламентарној личности био је министарства спољних послова (пуковник Василије Антонић)[6].По паду те владе,априла 1906 године,образована је нова влада под претседништвом Николе Пашића,министра спољних послова.У овој влади једино министарство војске било је поверено ванпарламентарној личности[7]. Под претседништво Пашићевим образована је нова влада у мају исте године,али је у овој само један ресор поверен ванпарламентарној личности:војни[8].Та је влада била до марта 1908 године,

---

1)с.б.за 1903;2)с.б.за 1903 књ.I;3)с.б.за 1903/1904 књ.II; 4)с.б.за 1904/5 књ.I стр.439;5)с.б.за 1904/5;6)с.б.за 1905 књ.I; 7)с.б.за 1906 књ.I ; 8) с.б.за 1907 књ.I.

./.

§ 23 Влада и краљ и правни однос између њих.

По уставу, чланови владе, министри, могли су таквима постати само ако уживају краљево поверење; поверење скупштине у томе моменту није им потребно, јер краљ није имао дужност да министре поставља из скупштинске већине-чл.131 и 132 у.Устав, истина, дозвољава да министри могу бити истовремено и народни посланици, али не садржи никакве прописе који би јасно регулисали однос између владе и краља. То сматрамо једном осетном празнином само зато, што у једној правној држави, каква је била Краљевина Србија за време важења устава од

када је образована нова влада под Пашићевим претседништвом. И у овој влади само је ресор министарства војске био поверен ванпарламентарној личности[9]. Нова влада, која је ову заменила и остала на управи до фебруара 1909, била је образована под претседништвом Петра Великировића (који је до 11.VIII.1908 заступао министра грађевина). Имала је четри ресора поверена ванпарламентарним личностима: унутрашњих дела, војске, спољних послова и народне привреде[9]. Ту владу заменила је, фебруара 1909, влада Стојана Новаковића, министра без портфеља, која је опет имала извесне ресоре поверене ванпарламентарним личностима. Тако, ресор министарства унутрашњих дела до 16.VI.1909 био је поверен ванпарламентарној личности, после га је преузела парламентарна личност. Ресор иностраних послова опет је био у рукама ванпарламентарне личности. Али, с друге стране министарство војске, које је било у рукама непарламентарца, од 1.X.1909, поверен је парламентарној личности, као заступнику, Љубомиру Стојановићу.[10] У октобру исте године, нову владу образовао је Никола Пашић, министар без портфеља. У тој влади били су министри: спољних послова, војске и грађевина ванпарламенатарне личности[11]. Ту владу је тек у јуну 1911 године заменила влада др.Милована Миловановића, министра иностраних послова. Она је владала до јануара 1912 године. Имала је само министра војног као ванпарламентарну личност[11]. Јануара 1912 била је образована нова влада под претседништвом др.Миловановића. Она је имала само министра војске ванпарламентарну личност и у једном периоду, од= неколико дана, министра правде, ~~xxxxxxxxxxxxxx~~ кога је заступао непарламентарац. Претседника министарског савета заступао је, од смрти др.Миловановића -18.VI.1912- Марко Трифковић[12]. Тако је Трифковић, министар унутрашњих дела, јуна 1912 године, образовао нову владу, у којој су министарства војске и правде били поверени ванпарламентарним личностима[12]. У августу исте године, нову владу образовао је Никола Пашић, министар спољних послова. Та влада постојала је до новембра 1914 године. Имала је министре војске и правде ванпарламентарне личности[13]. У новообразованој влади, новембра 1914, под претседништвом Пашићевим, ресори: правде, просвете и војске, били су поверени непарламентарцима[14]. Јуна 1917 године, опет је образована нова влада под истим претседништвом. И у њој су ресори правде и војске били поверени ванпарламентарним личностима[14]. У влади која је била образована марта 1918 под истим претседништвом ресор министарства правде био је поверен ванпарламентарној личности а у једном периоду времена, истина кратком (од 31.V до 24.VI) министра војске заступао је парламентарац, па је тај ресор најзад поверен непарламентарцу. И најзад, влада од новембра до децембра 1918 године, под претседништвом Николе Пашића, имала је ~~xxxx~~ министре: војске, правде и просвете ванпарламентарне личности[14].

Према томе, ако запоставимо револуционарну владу од маја 1903, онда изилази да смо од 21 владе, под претпоставком да је парламентарни обичај да министарство војске буде поверено ванпарламентарној личности, -имали свега седам парламентарних влада: 1) мај-јули 1905, 2) јули 1905-март 1906, 3) април 1906-мај 1907, 4) мај 1907-март 1908, 5) март-јули 1908, 6) јуни 1911-јануар 1912 и 7) јануар-јуни 1912 године. Међутим, колико се може ослонити на тај наш парламентарни обичај, види се по томе, што је у влади: март-април 1906

---

9) с.б.за 1908 књ.I; 10) с.б.за 1908 књ.IV и за 1909 књ.I; 11) с.б.за 1909 књ.I и V и с.б.за 1910/11; 12) с.б.за 1912 г.; 13) с.б.за 1912/13 и 1913 г.; 14) с.б.за 1913 и 1918 г.

./.

1903 године,сви правни односи треба да буду правно регулисани,јер се само на тај начин може захтевати законитост и њено поштовање.Истина,извесних прописа има,али се они односе на оно свакидање пословање које захтева државни организам,као што је на пример премапотписивање државних аката од стране министара,чл.135 у.Устав не садржи прописе који би регулисали однос,који нас специјално у овој расправи интересује:кога краљ може поставити за члана владе,министра и када и зашто овога може сменити?-Говорећи о односу између скупштине и владе (§22,II) видели смо кога краљ по уставу може поставити за министра и какав је,унеколико,однос између краља и министара.Ако запоставимо онај чисто формално правни моменат,по коме је право постављања и отпуштања министара краљево уставно право,онда можемо рећи да однос између краља и министара није уставом регулисан у појединостима.Ради тога ми ћемо овај однос покушати да расветлимо обзиром на наше позитивно законодавство и обзиром на парламентарне принципе,у виду једног питања:да ли краљ кад и зашто може по уставу отпустити једну владу односно овој изразити своје неповереље? - Неоспорно је да је краљево уставно право да једну владу,која више не ужива његово поверење,отпусти не само зато што у њу нема више поверења,већ и због тога што се са истом не сложи у којем питању,чл.131 у.Ово најчешће наступа у случају када влада гази законе,у коме случају за краља настаје дужност да не одобри рад такве владе,чл.136 у.,јер у правној држави и краљева воља мора бити испод а не изнад закона.Тој дужности одговара и краљево право да се са владом не сложи у решењу извесног питања.Претпоставимо случај да таква влада ужива поверење скупштине, онда се поставља питање,да ли би и такву владу краљ могао отпустити односно истој изразити своје неповереље? Са уставноправног гледишта не постоје никакве сметње које би у томе спречавале краља да једну владу отпусти.Ово због тога што устав не условљава такву владу уживањем сталног скупштинског поверења,односно не тражи да влада мора

ресор министарства војске имала парламентарна личност (у влади од фебруара-октобра 1909 и март-новембар 1918 године опет је парламентарна личност постала министар војске) док је с друге стране министарство спољних послова имала ванпарламентарна личност,и то активан официр.Ако бисмо и ту претпоставили парламентарни обичај,изишло би да је и ова влада парламентарна,што би се -имајући у виду сразмеру између парламентарних и ванпарламентарних личности - могло примити са гледишта целисходности и опортуности,али не и са гледишта парламентарних принципа.

./.

бити састављена од чланова скупштине као претставника скупштинске већине,који могу опстати таквима само за време док то поверење уживају.Поставља се питање:да ли је тај одговор,са гледишта парламентарног права,у складу са принципима парламентарне монархије? -Један од најделикатнијих односа у парламентарној влади јесте однос између краља и владе.Влада је у првом реду позвана да поштује законитост: уставне и парламентарне прописе.Краљ се управља по њеним саветима, истовремено је саветујући од своје стране,у случајевима када то буде сматрао потребним.Иако влада ради у границама одређеним позитивним законодавством,није искључено мимоилажење између владе и краља у решењу извесног питања.То ће обично бити онда,кад краљ верује да народ мисли истоветно као и он:супротно мишљењу које има влада.Како ће се то двоје измирити? На једној страни имамо само краљево мишљење а на другој мишљење парламентарне владе,што ће рећи владе која ужива поверење скупштинске већине,која је опет претставник народа?У томе погледу разликују се две врсте владалачке активности:[1] унутрашња и спољашња.Прва,унутрашња,активност краљева ограничена је на онај утицај који краљ има на владу приликом доношења одлука;друга,спољашња активност краљева јесте отворено неслагање између краља и владе,које се састоји из оних мера које краљ предузима у циљу да реши тај сукоб пред бирачким телом,апелом на народ.У духу прве активности,краљ мора да се интересује државним пословима,да се о њима саветује са својом владом и да евентуално предлаже њихово решење,који предлози за парламентарну владу нису обавезни.Влада неможе ништа крити од краља;дужна је да га обавештава о свим важнијим делатностима,исто тако као што је краљ дужан да једној таквој влади поклони своје поверење и да се уздржава од свега онога што би могло бити утицајно у негативном правцу на односе који постоје између самих чланова владе,или пак између владе и скупштине.Код унутрашње владалачке активности краљев утицај на владу невидљив је и колико ће се он у тој влади осећати зависи од разних околности,које немогу бити унапред,правно,регулисане.У сваком случају,унутрашња активност краљева није штетна по владу, јер краљево мишљење није обавезно за ову;али ако се поводом тога мишљења изроди сукоб између краља и владе,онда долази до изражаја краљева спољашња активност.Сукоб решава народни суд - бирачи.Ово због

---

1) "Одјек" бр.122/907

./.

тога што парламентаризам "по најпопуларнијем тумачењу, значи владу оне странке која има већину у скупштини"[1]. Карактерише се тиме што шеф извршне власти неможе узети за министра кога он хоће. У томе погледу он је, унеколико, ограничен: за министре може узети само људе из скупштинске већине. Ради тога и одговор на постављено питање: да ли краљ може отпустити једну владу која ужива поверење скупштине, мора имати другачије решење у једној парламентарној држави од онога решења које би постојало у уставној држави, обзиром на саму разлику која постоји између краља и владе у овим двема државама. Пре одговора на постављено питање, морамо констатовати две ствари: (1) Влада ужива краљево поверење све дотле док јој краљ неускрати одобрење за извесан законодавни предлог, или се са истом не разиђе у решењу којега питања. (2) Парламентарни принципи захтевају да се, у свим случајевима када влада изгуби поверење једнога или другога фактора у свакој парламентарној монархији, врши апел на народ; као што смо то већ нагласили говорећи о краљевој спољашњој активности. Све зависи од тога: каква је криза настала: министарска или парламентарна[2]. Прва, министарска, криза постоји у случају када влада изгуби само краљево поверење. Оваква, министарска, криза појављује се у случају када једна влада има у скупштини сталну већину, кад се дакле узрок кризи не налази у скупштини, већ у несугласицама које постоје између владе и краља, које највидљивије испољава краљева употреба "вета". У томе случају влада ужива поверење скупштине, јер је ова решила извесан законски предлог, на коме краљ користи своје право "вета"; дакле, на тај начин скупштина јој је изразила своје поверење а краљ опет - неповерење. Како је за сваки закон потребан пристанак оба чиниоца законодавне власти, чл. 35 у., то изилази да влада на овоме питању ~~хххххххххх~~ има да отступи. Ну краљ не отпушта непосредно, као на пример чиновнике, већ јој употребом "вета" изражава своје неповерење и тако чини даљни опстанак на влади немогућим, јер таква влада више неби могла радити. Дакле, у случају министарске кризе краљ не отпушта владу непосредно, на тај начин што би на пример донео указ о образовању нове владе: он то чини на тај начин што влади изражава неповерење употребом "вета". То је краљево уставно право. Услед употребе тога краљевог права онемогућује се владина пословна активност. То је потпуно у складу са начелима уставне монархи-

---

1) С. Јовановић, Политичке и правне расправе, књ. III стр. 291
2) "Одјек" бр. 20/905

./.

је у којој највиша власт припада краљу и народном претставништву,као равноправним чиниоцима.Да је то потпуно уставно види се из чл.38 у., по коме "министре поставља и разрешава краљ".Али,не само да је то уставно,већ би то било и парламентарно у свим оним случајевима када се краљево поверење изражава на изложени начин.-Друга,парламентарна, криза постоји у случају када једна влада изгуби поверење у скупштини и када неби било могуће образовати нову владу из већине те скупштине која је на окупу,-иако влада образована из те скупштине ужива краљево поверење,- већ би се та скупштина морала распустити и расписати нови избори.То би имала да спроведе специјално састављена изборна влада (§28,V).По томе је ова криза и названа парламентарном,што из те скупштине која постоји,није могуће образовати нову пословну владу. У случају када наступи парламентарна криза,краљева је дужност да постојећу скупштину распусти и распише нове изборе,чл.54 у.,и да на тај начин пружи могућност влади,која је тренутно остала у мањини у скупштини,да од вотума скупштине апелује на вотум бирачког тела,које има да каже на чијој је страни већина,односно народно поверење.Разлика је између ових двају криза у томе,што министарску решава сама скупштина а парламентарну решавају,опет,бирачи.Циљ и једне и друге кризе јесте да се образује нова влада,која би уживала поверење оба уставна фактора.Истина,у државама парламентарног режима ређе је остварљива претпоставка:да влада,образована из скупштинске већине,и краљ,који ју је као такву поставио,дођу у сукоб; другим речима да настане министарска криза.У таквим државама влада није изложена честим могућностима да сваки час долази у сукоб са краљем и скупштином,зато што је дошла на управу земље поверењем једнога и другога уставног фактора,и што у изражавању тога поверења постоји континуитет и једна еволуција,која обезбеђује постепеност а не нагле скокове и промене.Ти фактори раде скоро у потпуној сагласности.Краљево достојанство се не руши тиме што краљево "вето" постоји,али без употребе.Уколико је већа сагласност између тих фактора,утолико је достојанство сваког од њих уочљивије.Министарска криза може обично да наступи у случају неслагања између владе и краља,када је извесно да изборна влада (§28,V) образована из скупштинске мањине има изгледа да ће на изборима,који поводом отступања старе,пословне,владе

./.

имају бити расписани,- добити већину.Јер ако ово неби било извесно, могло би се догодити да стара,пословна,влада на тим изборима опет добије већину.Тада се поставља питање:какав ће у томе случају бити однос између владе и краља? У томе случају,када је народ на изборима изразио своје поверење старој,пословној,влади -поводом разилажења између ње и краља- краљ више није у могућности у државама парламентарног режима да такву владу отпушта,односно да јој и по други пут изрази своје неповерење,због тога што та влада сада ужива поверење и скупштине и бирачког тела,баш у питањима која су проузроковала неслагање између владе и краља.У томе случају,када се краљ не слаже ни са владом,ни са скупштином а тиме ни са народом,- краљу не остаје ништа друго до попуштање,или отступање.Због таквих последица,краљ ретко када или тачније речено никада,у државама парламентарног режима,неће правити овакве покушаје са владом која ужива поверење народа.

У томе случају када једна влада неможе више опстати на челу државне управе,због неповерења које јој је краљ изразио,онда се поставља питање:ко треба да премапотпише указ о образовању нове владе, да би овај имао правне вредности и као такав вредео?Да ли то треба да учини претседник старе или пак новообразоване владе? У првом случају,ако се стане на гледиште да тај акт треба да премапотпише ранији претседник владе,под претпоставком да је овај стварно члан скупштинске већине,иако то по уставу није обавезно,могло би се догодити да овај ускрати краљу свој премапотпис а ми знамо да по чл.56 устава краљеви државни акти правно не вреде без премапотписа надлежног министра.У томе случају поставља се питање:какву правну ситуацију имамо тада?- министар ужива поверење скупштине али не и краљево,иако је овим поверењем дошао на положај министра?Са уставноправног гледишта није тешко одговорити на постављено питање.Самим тим што је министар изгубио краљево поверење,које га је својевремено довело на звање министра, министар мора отступити зато што му је услед израженог неповерења онемогућена свака пословна активност.Такав министар неможе ни за једну своју радњу наћи на краљеву сагласност.Следствено томе,таквом министру не остаје ништа друго до премапотписивање указа којим његова министарска функција престаје.Са гледишта парламентарног права ситуација једругачија.Такву ситуацију ми смо назвали министарском кризом. Ради тога овакво стање ствари може имати само оно решење,које имају

./.

решења министарских криза,- о чему смо се већ упознали.Ако би се усвојила друга претпоставка да указ о образовању нове владе премапотписује претседник нове владе,онда је краљу омогућено да по своме нахођењу, руковођен искључиво целисходношћу владине политичке активности и државним интересима,отпушта владу.Сматрамо да је исправније гледиште по коме указ о отпуштању старе и образовању нове владе треба да буде премапотписан од претседника нове владе,зато (1) што се тиме избегава једна незгодна ситуација која би настала у случају када претседник старе владе неби хтео премапотписати указ о отпуштању своје владе,пошто тај указ без овога премапотписа не вреди,(2) указ о отпуштању старе владе истовремено садржи и указ о постављању чланова нове владе а чланом нове владе неможе постати нико без свога пристанка,и(3) једна влада се стварно смењује тек онда када је нова влада образована.

У недостатку изричних уставних прописа о односима између краља и владе,сматрамо да су ти односи такви да њима у сваком случају -судећи по уставу- господари краљ.Он у свакој прилици може образовати нову владу и да та влада буде уставна.Да ли ће та влада бити и парламентарна,то је друго питање које зависи од тога колико краљ,приликом образовања и промена влада,поштује парламентарне конвенције,традиције и обичаје,односно да ли ће тада своје поверење дати претставницима скупштинске већине.Ово због тога што га устав не обавезује да од таквих личности саставља владе,нити пак да поштује такве обичаје. На своме месту (§22 нап.1) упознали смо се са саставом појединих влада и том приликом дошли до сазнања да је свака влада имала извесан број парламентарних личности,поред ванпарламентарних.Поставља се питање:шта је руководило краља да у владу узима парламентарце,када по уставу то није морао чинити?- Ако би се као разлог томе узела чињеница да је то краљ чинио у жељи да скупштина лакше одобри буџет влади, ми сматрамо да би такво оправдање краљевог поступања било безначајно. Ово зато што једна влада не мора бити парламентарна,па да јој скупштина одобри буџет,исто тако као што ни самим чином одобравања буџета једна влада не постаје парламентарном,ако јој недостају потребни услови за то.Правно објаснити овај факат није могуће.Ово због тога што устав није регулисао однос који такве ситуације чини обавезним.

./.

Ако бисмо узели да је краљ био ограничен парламентарним конвенцијама, традицијама и обичајима, видели смо (§22) да такве конвенције нису ни постојале у Србији до 1903 године, већ се може узети да су тек отада почеле да се стварају. Претпоставимо да је краљ имао у виду те конвенције, традиције и обичаје парламентарних земаља и да је по угледу на њих узимао у владу и личности из скупштине. То је још једини пут који нам објашњава зашто је краљ у сваку уставну владу узимао извесан број парламентарних личности. Али, ако посматрамо правну природу тих конвенција, традиција и обичаја, онда ћемо видети да оне нису биле правно обавезне, јер такви обичаји нису нормирани. Сем тога такве обичаје ни сам краљ није сматрао обавезним. Ово закључујемо по томе што те обичаје није примењивао на све ресоре, већ само на неке и то не у свима приликама. Према томе, чињеница да је краљ, макар и делимично, поштовао те конвенције не доказује нам да су исте биле за краља обавезне, нити их је он таквима сматрао. Напротив, из тога се изводи закључак да их је краљ примењивао својом добром вољом. Да би однос између краља и владе био правно регулисан, ми сматрамо да није довољно да постоје парламентарне конвенције, традиције и обичаји, макар и других парламентарних земаља а не само наше, већ је неопходно да тај однос мора бити регулисан основним законом једне правне државе - уставом. Ово због следећих разлога. (1) Парламентарне конвенције, да би добиле карактер правних обавеза за оба уставна фактора: краља и скупштину, треба да буду развијане поступно за извесан период времена, који ће им омогућити "право грађанства" у једној држави. (2) Путем парламентарних конвенција није могуће утврдити све што би било и што неби било парламентарно, чак и ако би се узело да су се парламентарне конвенције поступно развијале за дужи период времена, зато што се у већини случајева те конвенције ослањају на извесне политичке теорије. (3) Политичке теорије немогу унапред предвидети све оне случајеве који би били довољни да се регулише однос између краља и владе, као и однос између скупштине и краља. Регулисање тих односа може и се извршити најсигурније само правним прописима. Ово због тога што сматрамо да правну природу једноме институту обележава законодавац, одредбама свога законодавства, а не теорија или пракса.

./.

§ 24 Одговорност чланова владе: правна и политичка.

У свакој правној држави спроведена је одговорност државних органа све до шефа извршне власти, који је у монархијама једино неодговорна личност. Али, због тога што је шеф извршне власти неодговоран, одговорни су министри који стоје непосредно под шефом извршне власти и који, као такви, премапотписују краљеве државне акте. На тај начин се исправља неодговорност шефа извршне власти. Министар одговара не само онда када премапотписује краљеве државне акте, већ он одговара још и за све оне противуставне и незаконите акте, које доноси самостално у делокругу своје надлежности, законом одређене.

Поред наведених, има и других случајева када министри одговарају ~~хххххххх~~ због својих поступака, који носе обележје не само незаконитости, већ и нецелисходности. Овде се поглавито мисли на политичке нецелисходности, због којих министри одговарају политички пред парламентом. "Кад се у парламентарним земљама говори о одговорности владе пред скупштином, онда се мисли на право које скупштина има да обори владу, не због њених незаконитости, већ због њене рђаве политике"[1].

Министарска одговорност је вишеструка. Она постоји пред шефом управне власти - краљем, пред скупштином и пред државним судом. Према томе, пред којим је форумом примењена министарска одговорност и

~~хххххххх~~

1) С. Јовановић, Политичке управне расправе, књ. III, стр. 360

./.

правнополитичке последице те одговорности су различите.У оном случају када министри одговарају пред краљем и скупштином реч је о политичкој одговорности министара.У другом случају,када министри одговарају пред државним судом реч је о њиховој правној одговорности.Док у првом случају одговарају како за целисходност тако и за законитост својих поступака;у другом случају одговарају само за законитост својих поступака.Правне последице министарске одговорности састоје се у примени законом предвиђених санкција.Те санкције могу бити различите.Ради тога што ми одговорност министара посматрамо са гледишта јавноправног а не и приватноправног,имајући у виду законитост и целисходност министарских радњи,ми ћемо о министарској одговорности говорити као правној и политичкој,подразумевајући у првој,правној,одговорности кривичноправну министарску одговорност зато што министарска осуда може имати не само оне правне санкције које предвиђа закон о министарској одговорности, већ и оне које предвиђа кривични законик;у другој,политичкој,одговорности министара - ~~одговорност~~ одговорност министара пред скупштином и краљем и последице које отуда проистичу.Са тих разлога ми ћемо при излагању ове одговорности имати у виду кривичноправну и политичку одговорност министара,апстрахујући приватноправну одговорност министара за штету нанету држави и појединцима-чл.9 з.о м.о.

I Правна одговорност министара састоји се у томе што се противу министара,у законом предвиђеним случајевима,подноси нарочитом суду формална тужба,што се та тужба узима у поступак предвиђен законом о министарској одговорности и што се тај поступак има завршити судском пресудом која је одмах извршна.Правна одговорност министара јесте једно од најјачих репресивних средстава противу оних министара који се руководе незаконитостима.Она је предвиђена и у оним уставима,који изрично нису усвојили парламентарни режим. Због саме природе функција које министри врше,уставотворац је предвидео нарочите случајеве у којима ће министри одговарати.То је учињено законом о министарској одговорности,кроз који провејава законодавчева тенденција (1) да министри не буду блаже суђени од осталих и (2) да министри из политичког расположења односно нерасположења неби били осуђивани неправедно.Прво због тога,што би се због високог положаја,који министри заузимају, у чиновничкој хијерархији,могло догодити да се према њима закон блаже примењује;

./.

а друго због тога што би се активност једног министра знатно смањила ако би он увек могао,чак и безразложно,бити изведен на оптуженичку клупу и суђен.То би дало маха политичким противницима да на тај начин једну личност онемогуће као министра.Што се тиче самих кривичних дела,ради којих министри могу бити оптужени,могућа су два система[1].По првоме систему,министарске деликте закон обухвата на један општи начин,својом одредбом која може обухватити министарску одговорност двојако:или одговорност само за законитост или одговорност и за законитост и за целисходност министарских радња.Други систем састоји се у томе,што законодавац изрично набраја кривице за које министри одговарају,на начин који је предвиђен само за њихову одговорност,пред нарочитим судом.У корист првога система истиче се као разлог то,што је министарска активност таква да он истом може учинити извесан број радњи које ће бити штетне по државне интересе,али које се немогу све унапред предвидети.У корист другога система министарске одговорности наводе се извесни разлози од којих је најважнији тај,да се предвиђањем унапред случајева за које ће министри бити одговорни спречава могућност да се министри изведу на оптуженичку клупу у случају партиске нетрпељивости или чак и мржње од стране противника.Поред тога,овај други систем је потпуно у духу кривичноправног принципа предвиђености казне у закону" нула пене сине леге".Тај други систем усвојио је устав од 1903 године, а тај уставни принцип детаљно је разрађен у закону о министарској одговорности-чл.136 у.и чл.2 з.о м.о.Разумљиво је зашто је уставотворац овако поступио:свакако зато што су партиска расположења ~~х~~ ~~х~~ ~~х~~ често у степену претеране заоштрености.Под таквим околностима једино је умесно усвојити овај систем,који у себи садржи истовремено основни кривичноправни принцип предвиђености казне у закону.У томе циљу,цео поступак код државног суда заснован је на акузаторском а не инквизиторском начелу.По тим принципима који су,кроз наше,горе наведено законодавство,усвојени,министри ће одговарати само за оне радње које су инкриминисане.Према томе министри ће одговарати за следећа дела:"1.за издају земље и владаоца;2.за повреду устава и уставних права српских грађана;3.за примање мита;4.за оште ћење државе из користољубља"-чл.136 у. и 2 з.о м.о."5.за издавање

---

1)Касановић Јосиф"Министарска одговорност у Српском Јавном праву" -Београд,1911 стр.129

./.

наредбе подручним властима да повреде одредбе изборног закона,које ујемчавају грађанима српским слободну употребу бирачког права;6. за намерно спречавање,злоупотребом своје власти,вршења закона или законодавних решења,или извршења судских пресуда,у случајима кад се тим нанесе вред државним или приватним интересима;7.за злонамерно подношење неистинитих извештаја краљу или народној скупштини,кад услед њих буде штете по државу"-чл.2 з.о м.о.Када ће постојати које од ових дела меродавни су прописи појединих закона.Тако, у случају 1.3.и 4.биће меродавни прописи кривичног закона,који садрже појмове и дефиниције овде инкриминисаних радња.У случају под 2.министри ће одговарати у два случаја,сем оних случајева предвиђених кривичним законом.То је у случају када повреди устав као шеф свога министарства и у случају када краљ повреди устав.Први случај је доследна последица принципа персоналитета у кривичном праву усвојеног,по коме је кривична одговорност лична.У другом случају морамо правити разлику;како је краљ повредио устав,дали радњом или нерадњом,активно или пасивно?Повреда устава радњом,активна повреда,састојала би се у томе што би краљ извршио једну радњу која је противна уставу;ту дакле постоји краљев формални акт који нема никакве правне важности док га надлежни министар не премапотпише-чл.56 и 135 у.То је активна неуставност.Самим тим што је министар премапотписао један неуставан акт,он је одговоран;као исто тако као да га је сам извршио.Повреда устава нерадњом састоји се у томе,што краљ није извршио извесну радњу коју му устав наређује да изврши,на примерн није положио заклетву у уставом одређеном року.То је пасивна неуставност.У томе случају,за разлику од првог,не постоји краљев формалан акт и надлежни министар ту ништа не премапотписује.Онда се поводом тога а обзиром на принцип персоналитета,закоји смо казали да је усвојен код ове одговорности,-поставља питање:зашто за тај акт одговара министар кад он није непосредно повредио устав,какав је ту правни основ министарске казне?-Одговор није компликован.Министар је омогућио краљев неуставни поступак,нерадњу.Према томе,посредно је повредио устав. Ако би министар хтео да се држи уставних прописа,у случају да неби могао спречити краља у невршењу уставом одређених дужности,мини-

./.

стар се може избавити личне одговорности на тај начин што ће у томе случају поднети оставку.Самим тим,што министар није поднео оставку у оном случају када је краљ пропустио да изврши извесну радњу,коју је по уставу морао учинити,значи да је се министар са тиме сагласио.Тиме је,посредно,задовољен принцип персоналитета. Г.С.Јовановић у своме "Уставном праву"(стр.246) то нарочито истиче:"Министар је постављен поред краља да би спречавао краљеве повреде устава;кад год пропусти да ту своју дужност учини...,све краљеве повреде устава које услед тога постану могућне,стављају се на његову личну одговорност." Закон о министарској одговорности, поред наведених,инкриминише још и следеће радње:1.кад министар премапотпише краљев указ којим се обуставља устав,било у целини или у појединостима -чл.6 з.о м.о.;2.кад нареди или премапотпише краљев указ,којим је наређено да се купи какав општи данак или прирез,који није одобрен од стране народне скупштине,као и да се закључи извесан зајам,који такође скупштина није одобрила,или пак да се закључи већи зајам но што је од скупштине одобрен или под тежим условима-чл.118 у.чл.7 з.о м.о.;3.кад премапотпише краљев указ којим се српска војска ставља у службу стране државе,или пак кад потпише указ којим се страној војсци допушта да заузме српско земљиште,или опет да пређе преко њега а за све то нема претходно одобрење народне скупштине-чл.199 у.и 7 з.о м.о.,и 4.кад изврши краљев указ који није премапотписан од надлежног министра-чл.56, 135 у.и 7 з.о. м.о.У овом случају инкриминисана је радња,којом би се многи министри могли служити у случају краљеве повреде устава, да би се на тај начин избавили кривичне одговорности:једноставно тај краљев акт неби премапотписао.Међутим,устав у чл.56 каже да ниједан краљев акт,који се односи на државне послове,нема правне снаге,нити се сме извршити ако није потписан од надлежног министра "који је самим тим за њ одговоран".Када се ова уставна одредба доведе у везу са чл.7 з.о м.о.онда изилази да би министар, извршујући један краљев акт непремапотписан од надлежног министра; дакле,акт који нема правне снаге,учинио једну очиту незаконитост за коју,разумљиво,мора одговарати.Према томе,министар се неможе избавити одговорности ни непремапотписивањем краљевог акта,ни из-

./.

вршењем непремапотписаног акта,већ једино подношењем оставке или поштовањем уставности односно законитости.Као што смо истакли, министрова је одговорност лична.Одговара само за оне радње које се догоде у кругу његове.надлежности.Међутим,има један случај кад ће министар одговарати и за радње његових колега а то је у случају "ако је у министарској седници пристао и потписао" такву одлуку министарског савета која садржи кажњиву радњу"-чл.3 з.о м. о.

II Политичка одговорност министара састоји се у томе,што министри одговарају за све оне радње којима учине какву политичку погрешку.Она значи " да министри могу бити оборени у скупштини за за своје политичке грешке тј.за сваку своју радњу коју скупштина сматра као политички нецелисходну"[1].За своје политичке погрешке министри одговарају пред краљем и пред скупштином.Политичка одговорност обухвата њихову одговорност због нецелисходности аа и незаконитости уколико је обухваћена нецелисходношћу.Одговорност пред краљем,посматрајући ствар са чисто правног гледишта,састоји се у томе што краљу припада право да поставља и отпушта министре.Одговорност министара пред скупштином није тако једноставна,јер она не располаже тим формалним правом да поставља и отпушта министре; сем тога она не располаже ни једним другим правом које имају скупштине у земљама правога парламентаризма:да министри морају имати поверење скупштинске већине и бити из њихове средине.Самим тим што би министри у извесним тренуцима били без тога скупштинског поверења,испољило би се право скупштине да их смени,јер ови неби могли даље опстати као министри само зато што нису чланови скупштинске већине,односно што не уживају више њено поверење.У томе случају,уставна одредба да краљ поставља министре била би допуњена утолико што би они морали бити из скупштинске већине;што би значило да би могли бити министрима само за време док уживају то поверење.Чим им скупштина буде изразила неповерење,ма у коме виду онда настаје једна дужност за краља,чију личност правно формира устав,да таквога министра отпусти односно да му уважи оставку коју овај сада мора поднети услед немогућности да ради без скупштинског поверења.Али,како по нашем уставу министри не морају бити не само чланови скупштинске већине,већ ни посланици,то изилази да скупштина неби могла непосредно принудити министре да сами да-

1)"Архив" књ.II/1907 стр.508

./.

ту оставку.У недостатку тих непосредних срестава,помоћу којих би скупштина могла принудити министре на подношење оставке,устав јој је дао извесна,да их - за разлику од првих - назовемо посредна средства,којима скупштина може приморати министре на повлачење. Тако,поводом интерпелације,којом је извесан посланик тражио од министра да му положи рачун о својој делатности у извесној области која за тога посланика претставља политички интерес,-скупштина може -када је незадовољна министровим одговором -мотивисаним прелазом на дневни ред,резолуцијом,изразити неповерење односном министру и тиме осудити његову односно владину политику.Али, ово средство није довољно ефикасно.Није ефикасно зато што министри по уставу,не морају уживати поверење скупштине у свакој прилици. Има у скупштини,поводом које интерпелације,може бити изгласано неповерење,али то не значи да их краљ ~~мора~~ уставом отпустити односно да они морају поднети оставке;јер ако је скупштина незадовољна радом једнога министра може се догодити да је тим радом задовољан краљ,на кога скупштина не утиче приликом постављања министара,нити је краљ због тога консултује.Према краљу,скупштина нема никаквих уставом предвиђених срестава на расположењу да му стави до знања да више не жели једну личност за министра.Јер од тога колико је краљ расположен за парламентарни режим,зависи да ли ће он имати у виду парламентарне конвенције и то неповерење скупштине према његовом министру сматрати као знак да истога треба заменити.Дакле,то би била добра воља краљева.Ту скупштина нема срестава сигурних да на тај начин узме министра на политичку одговорност.То би било више једно морално средство,можда,недовољно ефикасно.Али,уколико је то средство недовољно ефикасно,утолико је једно друго далеко ефикасније, само је штета за политичку одговорност министара што скупштина једно такво средство неби могла користити у случајевима потребе, већ само у одређено време,када решава о буџету.То средство састоји се у томе,што скупштина том приликом може одређи влади да одобри буџет.И тада,опет,влада не мора одмах пасти,мада је то најјаснији пример када једну владу треба отпустити.Али,та власт је у рукама краља а не скупштине.Претпоставимо да су интереси краља и владе идентични,у овоме питању,насупрот интересима скупштине

./.

и народа.Краљ би у томе случају могао распустити скупштину,јер му то право даје устав,и помоћу државног савета продужити буџет за четри месеца а у међувремену расписати изборе тако да буџет решава нова скупштина,састављена од нових народних посланика.Пред овом могућношћу није искључен факат да се овим путем врши извесан притисак на недовољно,политички,национално,страначки и др.свесне народне посланике.Али,ако бисмо одбацили ову претпоставку:да су интереси владе и краља истоветни,те да један буџет треба да буде одобрен онако како је предложен и да краљ ту исту владу остави и даље на челу државне управе,она је самим тим фактом што јој скупштина није одобрила буџет спречена да управља државом.Влада у томе случају несме учинити ниједан издатак из државне касе,јер овај мора бити основан на закону а закони немогу постати без пристанка скупштине.У противном, влада би чинила незаконитости а по уставу краљ је,морално и правно, обавезан да одржи земаљски устав неповредан,да по уставу и законима влада и да у свима својим тежњама и делима има пред очима добро народа-чл.60 у.У овоме случају,када влада чини незаконитости издајући новац из државне касе,мада тај издатак није основан на закону,краљева и скупштинска дужност јесте да такву владу оптужи.Претпоставимо случај да то краљ,ипак,не учини.Каква је у томе случају могућа санкција према министрима?- То што краљ није учинио може учинити скупштина,која може тада да се користи својим правом оптужбе министара и да тим путем изведе министра пред државни суд.У томе случају,претседник скупштине,онога истога дана када је скупштина решила да има места оптужби противу извесног министра,извештава краља о таквом решењу скупштине.Краљ у томе случају има одмах да разреши од дужности оптуженог министра,до одлуке државног суда,чл.24 з.о.м.о. Ето, такав је по уставу посредан пут да скупштина уклони односно смени једну владу,којом је незадовољна; у случају да сама влада,пошто јој скупштина не одобри буџет,не буде хтела дати оставку и повући се са свога положаја.Такву политичку одговорност министара пред скупштином ми називамо посредном политичком одговорношћу.Ово због тога што министри код те одговорности тек преко правне одговорности одговарају и политички,јер министри у томе случају не отступају због израженог неповерења од стране скупштине,већ због правне немогућности да и даље обављају државне послове (§24,II).Колико су ова средства довољна да једну владу,или појединог министра,приморају да се повуче и у оном случају када то они неби хтели учинити,видисе најјасније у случају када њима таква влада,којој скупштина није одобрила буџет,ужива поверење краљево; дакле, у случају парламентарне

./.

парламентарне кризе (§23).Ту је решење ситуације једноставније но што се,можда,мисли:по чл.54 устава краљ може тада распустити скупштину,ако жели да влада спроведе тај буџет кроз скупштину.У томе случају,"акт распуста мора садржавати наредбу за нове изборе у најдаљем року од два месеца и наредбу за сазив народне скупштине најдаље за три месеца од дана распуста".-Дакле,скупштина је распуштена пре него што је решила буџет.У томе случају "краљ може продужити уз пристанак државног савета,буџет истекле рачунске године најдуже за четри месеца"-чл.174 у.и 33 з.д.р.Значи,да ће се нова скупштина састатитхи тачно месец дана раније него што истече период времена за који је краљ,уз пристанак државног савета, продужио буџет,и како се буџет мора поднети скупштини "у самоме почетку њезинога рада"-чл.173 у.изилази то,да ће нова скупштина имати да решава и одобрава онај буџет,који ранија скупштина није хтела одобрити.Овоме резоновању,можда,би се могла приговорити могућност да ће краљ поново распустити једну скупштину,која је опет одрекла буџет једном министарству,које се држи на влади само зато што ужива краљево поверење,мада не и поверење скупштине.Ми мислимо да краљу,ипак,не припада по уставу толико власти. А ево зашто:по чл.174 у.,кога смо већ цитирали,краљ може продужити буџет истекле рачунске године,без скупштине,уз пристанак државног савета,"н а ј д у ж е за четри месеца".Према томе,у случају који смо већ претпоставили:скупштина је одрекла буџет влади,краљу је распустио и помоћу државног савета продужио буџет за четри месеца, краљ неби могао више продуживати буџет путем државног савета,већ би му за тај буџет било потребно одобреље и сарадња народне скупштине.Да ли ће,пак,народна скупштина одобрити буџет једној влади којој је,пре продужења буџета од стране државног савета и краља,ускратила одобреље,- то је питање на које се неможе дати одговор унапред.Зато ћемо га расмотрити у виду претпоставки: Ако народна скупштина,новоформирана по извршеним изборима,не одобри рад владе којој је претходна скупштина изразила неповереље , неодобравањем буџета,онда по парламентарним принципима таква влада мора отступити односно краљ је мора отпустити,или тачније речено мора јој уважити оставку и састав нове владе поверити.У томе случају,политичка одговорност министара пред скупштином,после то-

./.

X Неколкина пъти съм ходил в Ловеч, само
пъти съм ги обикалял и обследвал. Веднъж
пътувах с автобус от Ловеч за Ло-
вешка, когато се връщах, шофьо-
рът, който ме познаваше, ми
предложи, ако искам, да ме
изведе с колата до Ловеч. Аз
с удоволствие се съгласих и
в скоро време бяхме в Ловеч
(около 2 часа)
при моя приятел - той ме взе с
голяма радост.

ликих фаза,дошла је до изражаја.Али,ако би се догодило да новообразована скупштина,насупрот својој претходници,одобри буџет влади која је спровела изборе,онда се неможе рећи да у таквоме случају постоји политичка одговорност министара пред скупштином.Ово због тога што:(1)уместо да скупштина промени владу,влада је променила скупштину,(2) уместо одговорности владе пред скупштином,добила се одговорност скупштине пред владом,и (3) ниједно од свега тога нема никаквих обележја парламентаризма.Са тих разлога сматрамо да је ~~xxx xxxxxxxxxxxxxxxxx~~ политичка одговорност министара пред скупштином,по уставу од 19о3,непотпуна.Та,непотпуна политичка одговорност министара састоји се у томе што министри политички не одговарају пред скупштином увек,већ само у једном одређеном времену.То је приликом решавања о буџету.Према томе,скупштина није у могућности да једну владу узме на одговорност одмах у оном моменту када примети владине погрешке,већ мора чекати нарочито одређени моменат,па да исту узме на одговорност,а то је када буде решавала о буџету,јер овде влада без скупштинског поверења неможе егзистирати.Непотпуност ове одговорности огледа се нарочито у томе,што скупштина неможе израженим неповерењем принудити владу на отступање ни у једном другом законом предвиђеном случају,сем код одобравања буџета,и то на изложени начин.Ради тога,ми смо потпуно сагласни са мишљењем да је"право распуштања парламента,којим располаже државни поглавар, такво по својој природи,да сама могућност његовог остварења чини да парламент не ужива независност и самосталност никада у оној мери у којој парламенат,који нема да се боји распуштања"[1].Резоновању, које смо напред изнели,могло би се даље приговорити,да би у томе случају и влада морала бити друга.Ми на тај приговор одговарамо да у томе случају влада не мора бити друга,али може.Овако мислимо са разлога:кад би се узело да је влада зависила од скупштинског поверења,она би имала бити смењена одмах чим јој је скупштина изразила неповерења,односно кад није одобрила буџет;то би било парламентарно Тако није урађено:влада је и поред неповерења које јој је изражено у скупштини остала и даље на управи земље.То иако није парламентарно јесте уставно;уставно је због тога што устав дозвољава егзистенцију једне владе и у времену када ова не ужива скупштинско поверење.Ту могућност искључује једино у времену када се решава о буџету.Када се има на уму да оно што је уставно незначи да је истовремено и парламентарно,онда у случају који нас интересује можемо извести закључак:да и после избора који у скупштину доводе нове људе,влада може остати у истоме саставу у коме је била у тренутку када јој је скупштина ускратила одобрење буџета.Кажемо м о ж е зато,што се ова ствар може посматрати са два гледишта.Да бисмо појмове и појаве постављали на своја права места,увек ћемо у расматрању ствари правити разлику између онога што је парламентарно и онога што је уставно. У духу парламентаризма било би да се владе формирају по својим политичко- бројним снагама,што значи ----------

1)Др.Ђ.Тасић,Опарламентаризму,Летопис матице српске,књ.3о9/926 стр. 271

чи да би нову послеизборну владу имао образовати вођ скупштинске већине,који би краљу предложио чланове своје владе.У сваком случају, по парламентарним принципима,чија је суштина влада већине,после сваких избора имала би се образовати нова влада.У конкретном случају,који нас интересује,изишло би да би скупштина имала,опет посматрајући ствар са гледишта парламентарних принципа,у својим рукама средство да смени владу,макар по цени распуштања скупштине и расписивања нових избора: циљ би био постигнут а народни интереси заштићени од једне владе која је била склона да их погази.Што би скупштина после тих избора била, можда,у новом саставу са измењеним члановима,то сматрамо да није правно релевантно по егзистенцију скупштине као целине.Дакле,по парламентарним принципима,одговорност чланова владе пред скупштином је потпуна.Она се састоји у томе што чланове такве владе,па и целу владу, скупштина може у сваком моменту узети на одговорност а не само у тренутку решавања о буџету.Ово због тога што се таква влада заснива и одржава на скупштинском поверењу.Следствено томе,у свима оним случајевима када влада остане без тога поверења,она се неможе више одржати на власти и мора отступити.Према томе,код овога случаја потпуне политичке одговорности скупштина није ограничена на један моменат у коме може узети владу на одговорност.Она то може учинити одмах чим опази владине погрешке.Утолико се ова одговорност разликује од непотпуне политичке одговорности министара,у коме случају скупштина може узети министре на одговорност само приликом решавања о буџету.

Код ове,потпуне политичке одговорности,правнополитичке последице министарске одговорности јесу престанак министарског звања,у случају када један од уставних фактора,краљ или скупштина (овде је реч о скупштини) изрази министру неповерење.У томе случају настаје за краља обавеза да таквога министра,који не ужива поверење скупштине,отпусти;уколико сам министар неби поднео оставку услед израженог неповерења,када је краљева дужност,у свакој парламентарној земљи,да такву оставку уважи.По уставу ствар стоји другачије.Као што смо већ имали прилике да нагласимо,министри по уставу не морају бити посланици а још мање доћи на тај положај поверењем скупштине.Према томе,влада која је била на управи земље у времену када јој је скупштина ускратила да одобри буџет и која је спровела изборе само да би помоћу нове скупштине добила одобрење за тај буџет,ако би остала и даље на власти тиме неби учинила ниједан противуставан акт.Према изложеном,влади је овај пут распуштања скупштине и расписивања нових избора најсигурнији да кроз нову скупштину спроведе оне ствари због којих је претрпела неуспех у прошлој скупштини.Али,тиме што такав поступак владин неби био противуставан не значи још да би он био и парламентаран.Ово двоје у сваком случају треба разликовати.И сад кад се зна да је опстанак на власти,

и после избора

оне владе која их је спровела а која је пре тога имала према себи неповерење скупштине - уставан,мада не и парламентаран, акт онда из тога изилази да наш устав омогућује влади да у овоме обиму, макар и привремено,изигра оне мере које би скупштина опет на основу устава могла предузети,било противу њених чланова или противу ње саме као целине.Самим тим што устав омогућује да влада ово право скупштине,у случају када буде имала поверење новообразоване скупштине,изигра, на начин који смо изнели,политичка одговорност министара пред скупштином,показује се у правој мери;другим речима,она је [illegible],по уставу,непотпуна.Али,та непотпуност политичке министарске одговорности не долази само услед ове правне могућности,да влада распусти скупштину и распише изборе и тим путем,на изложени начин,избегне или осујети своју политичку одговорност пред скупштином.Та непотпуност долази још и отуда,што скупштинска осуда министара,изражена неповерењем према овима,производи своје последице -промену министара - само код одобравања буџета;јер неповерење скупштине изражено поводом извесне интерпелације,мотивисаним прелазом на дневни ред,по уставу не повлачи промену министара,која је обавезна,да се тако изразимо,у случају када скупштина влади не одобри буџет,пошто се у томе случају влада не повлачи само због неповерења скупштине,од кога зависи једна парламентарна влада,већ због тога што то неповерење има једну правно значајну последицу:влада се даље онемогућује да чини макакве издатке или примитке,неосноване на закону,и због тога се мора повући.Дакле,посредна политичка одговорност.Е па сад када се зна каква је политичка одговорност министара пред скупштином,и како она и у којој мери може бити осујећена,онда се поставља питање:да ли је један такав режим,у коме министри имају могућности да на изложени начин осујете своју политичку одговорност пред скупштином, уистини парламентаран?-На ово питање одговорићемо онда кад будемо говорили о томе,да ли је устав од 1903 усвојио и уколико парламентарни режим (§30).За сада,да би приказ политичке одговорности министара пред скупштином био употпуњенији,хоћемо да учинимо једну претпоставку:да је влада састављена од народних посланика,јер устав,у своме чл.134.,дозвољава да министри могу бити и народни посланици.У овој претпоставци чланови владе су парламентарне лич-

./.

ности.И сад узмимо случај који смо расматрали:скупштина таквој влади не одобри буџет.Да ли је положај те владе што повољнији од оне владе која је састављена од непосланика?И у овој ситуацији морамо поћи,при резоновању,од оне основе коју смо већ поставили на основу уставног текста.Чланови ове владе нису постали таквима зато што су чланови скупштине,односно њене већине,већ су постали члановима владе зато што уживају поверење краљево,јер устав не тражи као услов да министри морају бити претставници скупштинске већине а тиме ни посланици.Чињеница,да су министри истовремено и посланици,у овом односу не мења њихов министарски положај према скупштини ниуколико,ако запоставимо она права која таквим министрима припадају само зато што су посланици.А ево зашто:у постављању министара скупштина нема никаквога удела.Њима је довољно да уживају само поверење краљево да да постану министри-чл.38 у.Према томе,неповерење скупштине,изражено члановима владе-посланицима нема другачијих последица но што су оне код чланова владе-непосланика.Устав те две ситуације не разликује.Факат да су посланици постали још и министрима може бити случајан или тачније речено,зависити од краљевог нахођења,јер устав не ставља краљу у дужност да чланови владе буду личности из скупштине.У томе случају,тек,скупштина би била утицајна на састав владе,~~xxxxxxxxx~~ као и/на све њене активистичке манифестације.И у претпостављеном случају,краљ би могао -мада не неограничено- распустити скупштину која одриче буџет влади која ужива краљево поверење и која,само због тога,а не и скупштинског поверења,које јој недостаје у овој прилици,- остаје и даље на влади.

III У парламентарној монархији,политичка одговорност министара,независно од тога да ли је примењена пред једним или другим уставним фактором:краљем или скупштином,има једну последицу која је истоветна ма са које стране долазило неповерење:министар престаје вршити своје функције односно престаје бити министар.Ту скупштина, из чије је средине изишао министар и који је са скупштином везан истоветношћу погледа на државне послове,врши директно контролу над министрима,која има за циљ,у једној таквој влади,да се министри узму на одговорност у свим оним случајевима када повреде државне интересе или промене политички правац,заснован страначким статутом једне од странака чијим поверењем влада долази на управу земље

./.

У таквој држави скупштинска већина п е р м а н е н т н о контролише рад владин,уверавајући се да ли је рад исте сагласан са схватањима и принципима скупштинске већине (питања,интерпелације,одобравање буџета,контролисање извршења буџета и др.).Приликом те контроле,скупштина може изразити влади неповерење на више начина, чл.93 сп.,н: пример,може одбити законски предлог од кога зависи владин опстанак,затим може одбити буџет и то у целини и др.После овога,поставља се питање,каква је санкција таквој изјави неповерења коју скупштина може да учини? -Као што смо већ нагласили, да би таква изјава неповерења имала дејства,потребно је да су уставом односи између скупштине и владе тако организовани,да влада није у могућности да опстане на своме месту ако не ужива поверење скупштине.По нашем уставу,ово средство омогућује устав на тај начин што скупштини даје такве буџетске атрибуције,на основу којих је скупштина,у којој мери видели смо у §-у 23,~~скупштина~~ у могућности да доведе министре у ситуацију када морају отступити.Такво буџетско право скупштине објашњава се тиме,што је уставотворац желео да на тај начин оствари политичку одговорност министара и пред скупштином,пошто скупштина у томе случају неће да одобри буџет само влади која је у питању а свакој другој,можда,хоће.У томе случају,када треба одобрити буџет једној влади,која не ужива скупштинско поверење,скупштина је у могућности да владу доведе у положај да пред њом политички одговара.Таква одговорност је,као што смо видели,непотпуна политичка одговорност министара.Да је та одговорност непотпуна видеће се ако расмотримо питање:како ће уставна влада,у времену када није актуелно доношење односно одобравање буџета, бити приморана од скупштине на отступање? У томе моменту,дакле,није у питању одобравање буџета.Да ли скупштина може мотивисаним прелазом на дневни ред,који долази као последица неповерења скупштине према влади, и др.средствима,којима се изричито или прећутно изражава неповерење према влади,ову узети на политичку одговорност,која би имала за последицу отступање владе? Пре одговора на постављено питање,морамо поновити да уставна влада не зависи/ВЕК/ од поверења скупштине.Ради тога,скупштина нема могућности да обори такву,уставну,владу све док ова не буде изнела пред скупштину буџет на решавање.Иначе,сва друга средства,као што су:

./.

интерпелације,мотивисан прелаз на дневни ред и др.могу остати и остају без утицаја на промену уставне владе.Све то доказује нам да је политичка одговорност министара пред скупштином,по уставу, непотпуна.Та се непотпуност огледа и јасније истиче нарочито онда када политичку одговорност министара у уставној влади са политичком одговорношћу министара у парламентарној влади.О томе ћемо се такође упознати на своме месту(§26).

§ 25 Шта је парламентарна влада,како се образује и каква може бити:хомогена и коалициона.

Парламентарна или кабинетска влада јесте таква влада,која постоји у оним државама где краљ мора узимати за њене чланове,министре,само личности које уживају поверење скупштине као њени чланови,посланици,и где краљ мора тражити друге министре у свим оним случајевима када ови не буду више уживали поверење скупштинске већине."У тим државама,где министри зависе од парламента а не од шефа управне власти,каже се да постоји парламентарна или кабинетска влада".[1] Из тога изилази,да се суштина парламентаризма састоји у томе,што влада увек зависи од скупштине или тачније речено од скупштинске већине,и што - као таква- увек политички одговара пред скупштином." По парламентарном систему,две власти,извршна и законодавна,доведене су посредством кабинета у сталне односе;оне су у стању једна на другу утицати и уместо да свака за себе функционише, пре би се могло рећи да су на извесну сурадњу упућене"[2].

I После свршених избора,владу образује она странка која је на изборима добила потребну већину.Краљ даје мандат за састав

---

1)С.Јовановић,О држави,књ.II стр.230
2)С.Јовановић,О суверености,Београд,1879 стр.38

./.

владе претседнику или вођи странке која је добила већину,водећи на тај начин рачуна о народном расположењу,а овај опет има задатак да састави владу.У погледу избора појединих министара он је потпуно слободан:по правилу скоро увек узима за министре само оне људе који су чланови странке,чији је он претседник а који се поред тога налазе у скупштини,као посланици;јер влада треба да буде најчистији,најјачи и најодлучнији израз општих тежња једне странке.При томе може водити рачуна о краљевој жељи,да извесна личност, са којом краљ не стоји у добрим односима,изостане;али та жеља за овога није обавезна.Положај претседника владе заузима претседник странке,мандатор краљев.Таква влада налази у своме раду подршку у странци,из које је образована и под чијим се утицајима сада странка влада у скупштини,јер би у противном,влада могла распустити скупштину и на тај начин изложити посланике извесним непријатностима,јер (1) изборни трошкови посланичких кандидата нису мали,(2) не постоји извесност да ће садањи посланици бити изабрани и на тим наредним изборима.Таква влада,коју образује претседник оне странке која је на изборима добила већину и која је састављена само из чланова те странке,назива се хомогена влада.Чланови такве владе су солидарни,или тачније речено одговорност им је колективна а не индивидуална,што значи да са владе силазе заједно,исто тако као што су заједно и дошли у исту,а скупштина опет неможе изразити неповерење појединачно извесном члану те владе, зато што се таква изјава неповерења тиче првенствено целе владе и има за последицу пад целе владе а не само министра коме је изгласано неповерење,у скупштини.Ово због тога ,што се влада у својој делатности ослања на ону политичку групу,из чије је средине поникла.Наравно,да у таквим случајевима партиска дисциплина налаже члановима те групе,која је дала владу,да увек долазе на скупштинске седнице,да би на тај начин увек могли бити заступљени бројније од опозиционих група,и да том приликом гласају у смислу жеља владиних,које им због исте политичке припадности нису туђе.Као чланови скупштине,они врше надзор над владиним радом,који је истина ограничен страначким програмом,али могу је оборити у сваком случају кад је ухвате у каквој било погрешци.Као припадници скупштинске већине,дакле оне средине из које је постала влада,они

./.

нерадо обарају овакве,хомогене,владе зато (1) што су ове изишле из њихове партиске организације,и (2) што су са истом везани партиско-политичком идеологијом.Дакле,овакве,хомогене,владе су стабилније у своме битисању од ма коједруге.Али,има случајева када се неможе образовати хомогена влада.То зависи од партиских односа у једној земљи.Ако би једна држава имала ~~XXX~~мали број странака које се узајамно смењују на власти,~~XXXX

када краљ,по извршеној консултацији,повери мандат за састав владе извесном политичком човеку,који у томе моменту има највише изгледа на успех,- ни тада није извесно да ли ће мандатор успети да оствари савез између своје и осталих политичких група,да би на тај начин створио својој групи већину у скупштини,а на тај начин и саставио владу.Ту су могућа два решења:успети или не успети. Треће је искључено.У првом случају,мандатор образује владу од представника свих странака,које су ушле у тај савез,сразмерно њиховој бројној снази испољеној на изборима.У другом случају,када мандатор не успе да образује владу;краљ се тада,на основу оне консултације коју је извршио први пут,или,ако му она није довољна за оријентисање у новонасталој политичкој ситуацији,обраћа на оног политичара који,по своме утицају и моћи,долази по реду за оним који је вратио мандат,мада ни овде нема ни један степен извесности на основу кога би се могло очекивати да ће нови мандатор у својој акцији успети.Почетна ситуација је иста као и код првог мандатора;Каква ће бити завршна зависи од тога да ли ће у својој акцији успети,или не,када долазимо на ситуацију истоветну са оном у којој се налазио први мандатор.

III Министарства коалиционих влада нису чисто страначка,као што је то случај код хомогених влада;јер су ова састављена увек од неколико политичких група удружених само привремено:ту не постоји стварна солидарност између чланова разних политичких група, услед саме разлике у њиховим програмима.У таквој влади размилажење, између њених чланова,скоро је редовна појава.Ово због тога што у таквој влади министри не отступају сви заједно:у случају да један део министара отступи,други део министара може да пређе из старог у ново министарство,опет на исти начин:коалицијом.Самим тим што таква министарства имају основ у привременим споразумима разних политичких група,она немогу бити у стању да све своје присталице задовоље у истој мери,јер свака од тих политичких група јесте организована и она врши надзор над владиним пословањем.Таква влада нема на расположењу ниједно средство помоћу кога би своју већину у скупштини држала у послушној оданости:ту већину држе у својој власти скупштински клубови.Такве владе падају у скупштини и могу бити решаване опет у скупштини.Поводом тога скупштина се не рас-

./.

пушта,јер је коалициону владу могуће образовати у самој скупштини. У таквом случају,скупштина не страхује да ће бити распуштена и није необично да се у току једне скупштинске периоде промени више коалиционих влада само зато:(1) што приликом пада такве владе скупштина се не мора распуштати,(2) што се нова влада може образовати из средине те исте скупштине,која је оборила ранију владу,и (3) што се све такве владе ослањају на комбинацију више политичких група.У једној таквој влади,влади коалиционе већине,није обезбеђен дужи период делатности,као што је то случај код хомогене владе,која може трајати за све време скупштинске периоде,под претпоставком да не изгуби већину,што није искључено;јер коалициона влада врло често претвара се од већине у мањину у свим оним случајевима када се од ње одвоји извесан број министара.При оваквој влади стално постоји тежња да се што више задовоље групе,из којих је она састављена.Према томе,"Парламентарна влада,кад се оставе све правне формуле на страну,јесте влада једне партије,оне партије која има већину у парламенту"[1].Могло би се рећи да је влада одбор скупштинске већине који посредује између краља и скупштине,као уставних фактора.Ни за један свој поступак не одговара ни скупштина ни краљ.За то сноси сву одговорност (политичку и правну) влада,али то не значи да је влада неки трећи чинилац независан од краља и скупштине.

IV Ако сада,пошто смо се упознали са парламентарном владом и њеним формама,поставимо питање:која је парламентарна влада боља, да ли хомогена или коалициона,одговор није тежак.Из свега онога што је напред изнето,види се да хомогену парламентарну владу треба увек претпоставити коалиционој парламентарној влади.Наравно, има случајева када се ова претпоставка неможе остварити а то ће бити онда кад у држави постоји више организованих странака тако, да постоји могућност,врло честа,да ниједна од таквих странака на изборима не добије потребну већину за образовање хомогене владе, која претпоставља,скоро увек,мали број добро организованих странака,од којих је једна свакако у могућности да на изборима добије потребну већину,која ће јој омогућити састав хомогене владе.У поређењу са коалиционом,хомогена влада има извесних својстава која

1) С.Јовановић "О Држави" књ.II стр.251

./.

коалиционој влади недостају а која се састоје у томе(1)што је хомогена влада далеко стабилнија од коалиционе,јер није изложена честим и брзим променама као ова,и (2) што је много лакше образовати хомогену него ли коалициону владу.Насупрот томе, коалициона влада задовољава један демократски принцип,који се огледа у општем суделовању свих коалираних странака.Поред изнетих преимућстава,која има хомогена влада над коалиционом,хомогена влада има једно негативно својство:у случају пада такве владе,која је поникла из оне партије која је на изборима добила већину,кад таква влада дакле изгуби поверење у скупштини,поставља се питање ко ће образовати нову владу и каква ће она бити:хомогена или коалициона?У првом случају,ако је влада,образована из једне политичке групе,дакле хомогена,изгубила поверење у скупштини,постоје две могућности:или ће иста политичка група дати нову владу,јер неповерење изражено према влади не мора бити и неповерење према целој политичкој групи,мада пад владе обично има то значење;или ће друге политичке групе,из којих није била образована влада која отступа,и које претстављају-укупно узете-бројну надмоћност над оном политичком групом,из које је била образована дотадања влада,образовати споразумним путем коалициону владу.Први случај постоји,као што смо изнели,у државама у којима има мали број добро организованих странака и где је скоро постало правилом да једна странка буде на влади за време док је друга у опозицији.Други случај наступиће у држави у којој постоји више политичких група,али тако да ниједна од њих,узета посебно,неби била довољна за образовање хомогене владе,већ се ова има извршити путем споразума између политичких група.У случају када влада,образована из најјаче политичке групе, хомогена, падне и не буде могла из своје средине образовати нову владу,или пак ова не буде могла бити образована ни споразумом између појединих странака,било да се тај споразум закључује између групе чији су чланови били у влади и осталих политичких група,или пак између ових последњих само,избори су неопходни у случају њиховог неспоразума.Ово зато (1) да би народ ,бирачи,одредио бројну снагу између појединих политичких група,давши једној своје поверење,и (2) да би се народ изјаснио о питању које је довело до пада владе.То је незгодна страна хомогене владе,јер у случају немо-

./.

могућности да се образује,при њеном оступању,нова влада -било хомогенаили= коалициона- избори су обавезни.Ствара се на тај начин од министарске парламентарна криза(§25).Ми сматрамо да ће се такви случајеви,ипак,ређе догађати зато што тамо где неби било могуће образовати хомогену владу треба да буде могуће образовати коалиционону владу,и на тај начин избећи изборе пре уставом одређеног рока.

§ 26 Разлика између уставне и парламентарне владе.

При излагању политичке одговорности министара (§24) нисмо се задржали на томе да само укажемо на непотпуност те одговорности, која произилази из устава од 1903 године,већ смо сматрали потребним да ту одговорност упоредимо са оном одговорношћу министара,која постоји у једној парламентарној влади,где је та одговорност у сваком случају непосредна и потпуна.Из самих разлога чињених у томе циљу, изнета је истовремено и разлика између уставне и парламентарне владе. Сем тога,говорећи о односу између краља и владе (§23) ми смо се посредно упознали и са разликом која постоји између уставне и парламентарне владе.Ово због тога што се та разлика ,између ових двају влада,може видети само тада ако се расмотри онај однос који постоји између краља и владе,јер од тога како је правно организован тај однос зависи какву ћемо владу имати:уставну или парламентарну.Ако је краљ уставом овлашћен да за члана владе поставља "свакога Србина", независно од тога да ли он ужива поверење скупштине или не,као и да ли је члан скупштине или не,- онда је у томе случају реч о уставној влади.Таква,уставна влада не мора бити састављена од личности које су чланови парламента.Ако је,пак,једна влада састављена од личности које су чланови парламента и које,као такве,уживају поверење скупштинске већине,онда је реч о парламентарној влади(§25).Битна разлика у односима између ових двају влада састојисе у овоме.(1) У уставној влади ниједан њен члан не мора истовремено бити и члан скупштине,мада може;у парламентарној влади сваки њен члан не само да мора бити члан скупштине,посланик,већ мора припадати скупштинској већини односно уживати њено поверење,јер само тако може опстати у једној парламентарној влади.(2) У уставној влади политичка одговорност министара пред скупштином је непотпуна и посредна (§24).Непотпуна зато што министри одговарају пред скупштином политички само приликом решавања о буџету;посредна зато што приликом те одговорно-

./.

сти министри не отступају због израженог неповерења од стране скупштине, већ због правне немогућности да и даље обављају државне послове. У парламентарној влади, међутим, политичка одговорност министара је непосредна и потпуна. Потпуна ради тога што такву владу скупштина може узети у сваком моменту на политичку одговорност а не само у времену решавања о буџету; непосредна одговорност ради тога што министри одговарају пред скупштином политички, што ће рећи да одговарају не само за своје незаконите већ и нецелисходне поступке. (3) У уставној влади министрима је потребно поверење скупштине само онда када скупштина треба да одобри буџет, не зато што због израженог неповерења неби могла на томе положају опстати, већ због тога што би као последица тога неповерења дошла правна немогућност да врши своје функције. На пример, неможе издавати плате чиновницима, ни вршити наплату пореза и др. У парламентарној влади министри морају уживати поверење скупштине перманентно а не само приликом одобравања буџета. Они морају отступити у свим случајевима кад им се изрази неповерење ма на који начин, и ма којом приликом, а не само приликом одобравања буџета, као што су мотивисан прелаз на дневни ред, одбијање извесног законског предлога за који влада везује свој опстанак и др. У овом случају отступање долази као последица израженог неповерења а не правне немогућности да министри и даље обављају државне послове, какав је случај код посредне одговорности. (4) У уставној влади краљ по својој вољи, која није ограничена ниједним прописом или је ограничена врло мало, као што је одредба да краљ неможе поставити за министра ниједног члана краљевског дома, - поставља и отпушта министре. У парламентарној влади краљ је, при постављању и отпуштању министара, везан још и вољом скупштине: он неможе поставити ниједну личност за министра ако та личност није народни посланик и ако, као такав, не ужива поверење скупштинске већине. Краљев избор у постављању министара, дакле, ограничен је тиме да они морају уживати поверење скупштинске већине. (5) Уставној влади потребно је поверење скупштине само приликом одобравања буџета због тога да би се правно омогућило пословање такве владе и да у противном неби била оптужена од скупштине. Парламентарној влади потребно је поверење скупштине због тога да би могла нормално функционисати, радећи и остале послове који не стоје у вези са одобравањем буџета.

./.

Према томе,каква ће разлика постојати између уставне и парламентарне владе зависи од оног односа који постоји између краља и владе а који однос нормира устав.Ако устав обавеже краља да за чланове ~~скупштинске~~ владе поставља само парламентарце,који уживају поверење скупштине,онда је јасно да се ради о парламентарној влади.Ако устав не нормира такву одредбу,већ краљу остави могућност да за министре може постављати и личности ван парламента,онда је реч о уставној влади.Главна разлика између једне и друге владе састоји се у томе што је при образовању парламентарне владе краљ обавезан да поштује и вољу парламента,док то код образовања уставне владе није случај.

§ 27 Могу ли у парламентарној влади бити њеним члановима, министрима,и личности ван парламента,непосланици?

Поводом тога што су владе,образоване по уставу од 1903 године, имале у своме саставу скоро увек извесан број личности које нису били народни посланици,мада су могли уживати поверење скупштине,поставља се питање: да ли у једној парламентарној влади могу бити њеним члановима,министрима,и ванпарламентарне личности,непосланици,безобзира да ли су то војна или грађанска лица?- У духу парламентаризма јесте да министри уживају поверење ~~краљевим~~ скупштине и краља,уз услов да су народни посланици.Код случаја који нас интересује,постоји само једно: министар је постао таквим само зато што ужива поверење краљево,док она друга два битна елемента парламентарне владе:да је посланик и да као такав ужива поверење скупштинске већине,у овоме случају недостају."Суштина је парламентаризма,међутим,баш у томе да се за министре узимају само они за које се на изборима посведочило да имају народно поверење"[1].По принципу односа који мора да постоји у свакој парламентарној држави између краља и владе,ниједан министар неможе бити зависан од краља а независан од скупштине,безобзира да ли је војно или грађанско лице;следствено томе неможе бити краљев човек,јер дозволити ово значи усвојити л и ч н и а не парламентарни режим.У томе случају,утицај народног преставништва на целу једну област државне управе, поверене ванпарламентарној личности,остаје без дејства.Према таквом министру који долази на тај положај само краљевим поверењем,скупштина је немоћна,јер незадовољство ове није утицајно на министра:он ће таквим остати за све време док ужива краљево поверење.Ако бисмо претпоставили случај,да је таквом министру поводом интерпелације, а не одобравања буџета,изражено неповерење,онда оно неможе произвести ону последицу која би неминовно наступила у случају када би члан владе била парламентарна личност.Чак,ако бисмо претпоставили и тај случај:да такав министар,иако ванпарламентарна личност,ужива поверење скупштине, опет та влада у којој се он на-

---

1)С.Јовановић,Влада Александра Обреновића,књ.III стр.112

лази неби тиме постала парламентарном.Ако посматрамо само ресор министарства војске, а ово због тога што је тај ресор скоро увек бивао у рукама ванпарламентарне личности са малим изузетком (§22),онда морамо учинити једну констатацију:у парламентарним државама војска није одвојена ни од државе,ни од државне (мада не и страначке) политике.Према томе,ни министар војни неможе бити личност која ће увек остати независна како од владе,тако и од скупштине;те да промене вршене у влади буду безутицајне на личност министра војног.У прилог гледишта,да личност министра војног треба да буде ванпарламентарна и да је владаочево право да сам бира таквога министра,безобзира на расположење скупштине и владе,истицала се[1] теорија континуитета у војсци,по којој је, углавном,ово право требало признати крању само зато што овај тако важан ресор по земаљску одбрану треба да буде вођен без икаквих прекида и промена,које би долазиле променом личности; што би,по тој теорији,било у случају када би тај ресор био повераван парламентарним личностима.Да су ови разлози без икакве вредности,види се по томе,када бисмо ову аргументацију пренели на неки други ресор,јер и у тим ресорима постоји свакако потреба за континуитетом, онда би и тамо,узимајући те разлоге за основ,требало заступати гледиште да и остали ресори због континуитета буду поверавани ванпарламентарним личностима,(§22,(1).) Ако би се ова теорија континуитета применила на све ресоре,онда бисмо имали л и ч н и а не парламентарни режим.Тада би "континуитет" свакако дошао до пуне изражајности.Међутим,по уставу,чл.1.,Краљевина Србија је "наследна уставна монархија с народним претставништвом", па је лични режим искључен.Истина,по уставу,краљ има право да постави министре не консултујући претходно скупштину о личностима, које ће постати министрима,али то не значи да је то парламентарно.Ми смо,на своме месту(§26) повукли разлику између уставности и парламентарности и утврдили да оно што је уставно није истовремено и парламентарно.Ако претпоставимо случај,да је министар војни поднео скупштини буџет на одобрење - а ово узимамо као пример зато што су на њему све појаве најуочљивије - онда се поставља питање:шта ће бити са тим министром у случају ако му скупштина не одобри буџет,да ли ће он морати да поднесе оставку или

1)"Одјек" бр.29/912 и бр.127/912

./.

ће га краљ морати и без исте отпустити?-Тачно је да по уставу министар немора бити народни посланик,али је исто тако тачно да се ниједан издатак из државне касе неможе учинити ако није основан на закону-чл.116,118 и 173 у.Да ли ће такав министар моћи чинити издатке ако му скупштина није дала одобрење за то?-Свакако да неможе,јер би ушао у сферу незаконитости (§24).Због тога што државни организам неможе егзистирати без материјалних средстава,краљ неби имао другог излаза до:или да распуштањем скупштине и расписивањем избора покуша тај буџет протурити кроз нову скупштину,или да променом министра омогући старој скупштини одобравање истога.Први случај,распуштања скупштине и расписивања избора,неби могао бити увек примењиван,зато што изискује доста дугу процедуру а баш код овога ресора,можда више него ли код других,питање времена може бити судбоносно не само за егзистенцију једне владе,већ целе државе. Због тога је целисходно/одмах приступити промени министра.Само,да ли ће ова промена министра,као ванпарламентарне личности,имати за последицу довођење друге парламентарне личности,то је питање које није решено променом ранијег министра.Дакле,добивамо исту ситуацију коју смо већ третирали:министар војни ванпарламентарна краљева личност;кажемо краљева зато што не ужива поверење скупштине,или иако би уживала поверење скупштине,није члан исте,није посланик.Таква ситуација по уставним прописима је дозвољена и могућа;али је по парламентарним схватањима забрањена.Ту забрану диктује сама природа парламентаризма,као владе скупштинске већине.Поред тога,да би министар могао правилно вршити своје дужности,он мора бити независан од ма чије заповести;јер само тада може понети личну одговорност пред скупштином.Тај случај не постоји код министара - ванпарламентарних,било војних или грађанских,личности зато што се министри-војне личности ниуком случају немогу одупрети заповести врховног команданта,- у случају када би у истој ствари заступали извесно гледиште које би било супротно ономе које има краљ. То,уосталом,произилази из саме природе војне организације,где доминира принцип субординације:потчињености млађих старијим.Сем тога,министри-ванпарламентарци,грађанска лица налазе се у сличној зависности од краља,само се та зависност испољава на други начин: самим тим што је министар дошао на тај положај,иако непарламента-

./.

поверењем краљевим, он се сматра као краљева личност и налази се, због тога у истој ситуацији као и министар, непарламентарац, војна личност. Према свему томе, изилази да разлози теорије континуитета нису оправдани. Континуитет у вођењу државних послова може бити одржаван од владе, појединих министара и стручних референата. Општи правац једне политике даје министарски савет, у границама којих имају остати поједини министри, а ако у једном министарском савету буде чланова непарламентараца, онда је и самоме савету отежано да одржава потребно јединство у раду, јер та ванпарламентарна личност самим тим што не зависи од скупштине не зависи ни од владе и на тај начин отежава потребно јединство. Што се тиче онога ~~[illegible]~~ континуитета, који имају одржавати министри кроз свој ресор, то се може постићи и путем стручних референата, које има свако министарство, јер ти референти делују по заповестима својих министара. Дакле, с једне стране континуитет опште политике одржава влада а континуитете стручног пословања - поједини стручни референти који раде по заповестима и упуствима министара. Колико год што је могуће тај континуитет одржати у оним ресорима где су министри парламентарне личности, које се чак и врло често мењају, исто је тако могуће одржати тај континуитет и у ресору министарства војске. Према томе, такви разлози никада немогу оправдати гажење једнога од битних принципа парламентарне владавине, безобзира да ли је у питању војно или грађанско ~~[illegible]~~ ванпарламентарно лице, као члан једне владе. Због тога ми сматрамо да у парламентарној влади немогу бити њеним члановима, министрима, ванпарламентарне личности - било грађанске или војне.

§ 28 Парламентарни чиниоци: већина и мањина, влада и опозиција и однос између њих.

I У сваком друштву у коме је развијена јавна свест, јавни живот тражи да се креће по утврђеним нормама, омогућујући на тај начин кретање државног организма у једном одређеном правцу, који се изналази између оних политичких праваца и стремљења /који се сматрају ~~[illegible]~~ најпогоднији. Група која буде најјачи претставник таквога правца узима пресудну улогу, ~~[illegible]~~ коју треба да одигра у животу једне целине, која се зове држава. Та група јесте ~~[illegible]~~ већина. Остале групе, које такође претстављају извесне политичке правце и

./.

стремљења,али са знатно мањим бројним чланством,долазе до улоге судије и критичара.Та група једним доста строгим мерилом цени рад оне групе коју смо означили као групу већине,у жељи да својом критиком и оценом утиче на јавно мњење.Та група која критикује и оцењује јесте мањина.Између тих група,већине и мањине,постоји увек идеолошка борба,која се састоји из борбе политичких,социалних,страначких и др. принципа,погледа и мишљења.Али,нее само између тих група,већине и мањине,већ и између осталих група које у ове не улазе,водисе слична борба,без којих се парламентарни живот једне државе неможе ни замислити.Те политичке групе,странке,долазе до изражаја не само на изборима,већ и у парламенту.На изборима долазе до изражаја утолико што управљају изборима,на тај начин што истичу кандидате које бирачи има да гласају.У парламенту,долазе до изражаја на тај начин што у парламенат неможе бити изабрана ниједна личност ако није присталица извесне политичке странке.Те политичке странке врше организацију јавнога мњења и око себе прикупљају људе истога мишљења.Оне "покушавају да безброј ситних личних ћуди и гледишта која постоје у једном народу,сведу на неколико великих колективних мишљења,и дам место великог броја малих група од којих ниједна не преставља никакву политичку снагу,створе мали број великих,добро дисциплинованих група, које суе у стању да приме на себе терет државне управе"[1].Због тога јавно мишљење,које се у државама парламентарних режима првенствено састоји из бирача(посматрано очимапарламентарца) оцењује вредност оваквих борби и начина рада,и као последицу те оцене додељује свакој од тих група толико поверења,колико оне по вредностима свога рада заслужују.У томе погледу здрава свест народа преставља једну од оних полуга,које омогућују владу већине а тиме и парламентарни режим.Без те свести нема парламентарног прогреса.-Парламентарне теорије о већини и мањини нису произвољни принципи,створени унапред путем дијалектичких закључака.Оне су последица историског развитка народног живота,коју је диктовала логика стварних догађаја.Због тога се за њих каже да долазе као последица и резултат свега онога искуства, које је људски род -кроз свој историски пут- стварао деценијама. У томе се налази тачност ових теорија.Ради тога скупштинска већина треба да буде прави израз оне већине која постоји у народу.Таква већина је увек у могућности да из своје средине образује јаку,хомогену, владу којој та већина има бити контролни а не извршни орган у раду. Она даје у владу своје најбоље и најјаче људе,за које је уверена да ће на најбољи и најумеснији начин спроводити начела већине и озаконавати њене политичке,социјалне,страначке и др,идеје,садржане и у самим страначким статутима.Насупрот овој,скупштинска мањина,самим тим што је мањина,не долази до онога утицаја на државне послове који има већина;али и она сама за себе има извесну функцију:да оцењује и критикује рад већине,односно владе састављене из те већине.

II У погледу односа између већине и мањине можемо рећи да већина,по парламентарним принципима,има право да одлучује а мањина да оцењује и критикује рад и одлуке већине.Г.Ђелинек,говорећи о основици за право које би требало признати мањини,у своме "Праву мањина" (стр.18) истиче да се мора поћи од извесних напо-

---

1) Сл.Јовановић,О држави II стр.195

мена,међу којима наводи да "целокупна мисао,да већина треба да одлучује,почива на представи о потпуној унутрашњој једноставности народа.Њена је подлога природноправна - демократска идеја,да све индивидуе имају подједнаку вредност.Но индивидуе једнаке вредности немогу паметно одлучивати ни на који други начин до по величини њеној".Владавина већине развила се,дакле,из тих природноправних погледа о потпуној/унутрашњој једнакости људи.Стога између већине и мањине несмеју постојати разлике верске,народносне и социјалне,јер у противном случају "Владу већине,ма у какву законску форму била обучена,мањина неможе осећати друкчије,него као тиранију и често ће доћи у искушење да се побуни противу закона које већина доноси насупрот њеним најдражим уверењима"[1]. Каогод што се већини неможе ускратити право да доноси одлуке,тако се ни мањини неможе ускратити да критикује.Иако су им улоге овако подељене,ипак има нечега заједничког у тој делатности:обе сносе одговорност,али свака само за свој рад.Одговорност сносе пред народом који,својим мерилом,цени рад обеју група и према томе одлучује коме ће пружити своје поверење када буде вршен апел на народ,односно ко ће на основу тих гласова претстављати тада већину.Сваки од ових парламентарних чинилаца треба да остане у својој улози и да не залази у сферу пословања другог парламентарног чиниоца,јер би ово могло имати незгодних последица по сам парламентарни живот.Иако је влада израз тежња и погледа скупштинске већине,она у односу на свој рад бива цењена двојаким мерилом,(1) по начелима која је проповедала док још није била дошла на владу,и (2)по примени тих начела и њиховом начину извођења у практичном животу.Али,и кад би се претпоставило да постоји апсолутна једнакост између начела,која је влада проповедала,и начела,која примењује,рад сваке владе може и поред тога бити,маколико он одговарао истакнутим принципима тога програма,нападан и критикован од стране мањине,опозиције, јер повод опозиционом нападу,критици,налази се баш у неједнакости политичких и социјалних и др.тежњи ,схватања и принципа,који се налазе изражени у владином и опозиционом програму.Ради тога немогуће је замислити парламентарну владу без опозиције.Дакле,борба између владе и опозиције може бити двојака:идеолошка и програмска. Прва,идеолошка,постоји у случају неједнакости политичких,социјал-

1)С.Јовановић "ОДржави" књ.II стр.253

./.

них,економских и др.тежњи,схватања и принципа ,речју у неједнакости саме идеологије,која постоји између владе и опозиције.Друга, програмска,борба постоји у случају када влада не поштује свој програм,те се догоди да на хартији има један програм а у пракси,где треба тај програм да буде остварен,- други програм,или другачије речено првобитни програм трансформисан и соображен опортунистички.Идеолошка борба је редовна појава која постоји у свима државама,које имају парламентарни режим,између владе и опозиције.Програмска борба не мора постојати свуда где постоји влада и опозиција,иако ове егзистирају само у државама које имају парламентарни облик владавине.То зависи од начина на који ће влада реализовати свој програм.Ако једна влада,првенствено страначка, сматра да јој је циљ остварење страначких принципа а средство за остварење истих - власт,она ће ретко када имати потребе да отступа од свога програма.Али,ако влада заступа противно гледиште и налази да јој је циљ и средство једно исто:власт,онда је скоро редовна појава неслагање између проповеданог програма и онога који се изводи у пракси.Тада је програмска борба између владе и опозиције редовна појава.Реализовала свој програм на један или други начин,у једној парламентарној држави, већина несме и неможе радити самовољно.У таквом случају супротставља јој се опозиција.

IIIОпозиција,као претставник скупштинске мањине,има за циљ да прати рад и кретање владе,као и њене странке,да влади помаже у сваком напору који би био један искрен напор за остварење циљева националне,државне,политике и да све те радње владине подвргне својој најширој критици и оцени.Опозиција је,због своје критике,неопходно потреба за правилно функционисање скупштине. Она мора бити свесна тога,да је на противној страни пресудан број. Због тога она настоји да оствари једно од својих основних права: да све своје старање управи у циљу да од мањине и сама постане већина.Како се ово може постићи?- Својим озбиљним,коректним,знаначким и објективним радом опозиција се труди да освоји симпатије јавности,да у расправе питања која су на дневном реду улази озбиљно,разборито,начелно и да погледима,које том приликом заступа,освоји симпатије бирача,те на тај начин од мањине која критикује постане већина која одлучује.То је основно и

./.

битно право сваке мањине.У циљу остварења овога права,поред успеха који тим поводом опозиција може имати,она чини помоћ својој земљи на тај начин што ће савесним проучавањем,испитивањем и разрадом свих питања која су на дневном реду,омогућити правилно решење истих и на тај начин,посредно,остварење свога права да од мањине постане већина.Овај задатак опозиције није толико тежак колико би то могло на први поглед изгледати,зато што опозиција, посматрајући ствари са стране,има један критички став који јој омогућује да ствари реалније гледа но и сама влада.Дакле,опозиција се стара да својим одређеним ставом и разложном аргументацијом задобије већину а тиме посредно и државну управу.При тој радњи, опозиција избацује на површину одмерене,разборите и мислене људе, који критички улазе у расматрања владине политике,са довољно самопоуздања,одлучности а и јавнога угледа,створеног на тај начин. Она у сваком случају изазива дискусију о владиним грешкама.Ако би таква опозиција била и надгласана,што неби било необично обзиром да већина,скоро увек,чува владу која је произишла из њене средине,опозиција би остала као један најмаркантнији пример добре опозиције у скупштини и правог парламентарног живота.Док већина,налазећи се у једном положају из кога утиче на ток јавних послова, поступа понекад опортунистички,према потребама стварнога живота; дотле опозиција,желећи да оствари једно своје битно право:да од мањине постане већина,може остати увек на начелном,~~xxxxxx~~ програмском,терену старајући се о реализовању својих принципа,односно своје политичке идеологије и бољим данима који би за државу требали да дођу њеним доласком на власт,искоришћујући=при томе жељу и склоност људи,да им будућност буде увек боља но што је садашњост.При таквим околностима,није искључено да мањина једнога тренутка постане већина.Као што смо нагласили,то и јесте њена основна тенденција и једно од њених најбитнијих права.То нам сведоче све политичке странке у парламентарним државама,које су свој живот почињале као мањина,па су= истрајним радом,својственим само мањини, успели задобити јавно мњење и од мањине,која је судила и критиковала,постали већина која одлучује.Г.Ђ.Јелинек се о томе изражава овако:"Пред овим правом мањине (да од мањине постане већина) није безбедна ниједна већина,пошто нема ниједног средства којим би мо-

./.

гла угушити то право"[1].

IV Главна разлика између владе и опозиције,у парламентарној држави,огледа се у томе што влада,зато што ужива поверење већине, ради на државним пословима и за тај рад сноси одговорност правно и политички;опозиција цени и критикује тај рад настојећи да он не буде противан земаљским законима и интересима.Мада су објекат и циљеви исти,средства су различита:влада штити те интересе кроз своју политичко странчку идеологију а опозиција ,опет,кроз своју посебну идеологију која,самим тим што је опозициона,мора бити различна од оне идеологије коју спроводи влада.Да би и влада и опозиција могле,свака на свој начин,допринети остварењу државних циљева и заштити њених интереса,потребно је да односи између већине и мањине,односно владе и опозиције, буду тачно регулисани.Свакако да ће једна влада,као претставник скупштинске већине,која савесно изводи свој програм,не обмањујући јавно мњење и скупштину,која не врши оно противу чега је устајала за време изборне акције,која не допушта корупцију и која уставне и законске одредбе поштује,имати право да захтева од опозиције да остане строго у својим границама обележеним законима и да на тај начин олакша влади рад у скупштини.Од тога какви односи постоје између већине и мањине у једној скупштини зависи да ли ће рад те скупштине бити не само правилан, већ и по земљу користан.Због тога ти односи треба да буду регулисани уставом и законом о пословном реду у скупштини.Али,иако ти односи буду регулисани законима,ипак је потребно да прописи који буду регулисали те односе не буду злоупотребљавани (§19).Тим путем регулисани односи између мањине и већине,претстављају извесна моћна средства којима се мањина може корисно послужити противу већине.Најпре,у скупштини која је састављена из више политичких група,странака слабо организованих,(§26),мањина је врло често у могућности да дође у положај већине.Затим,у случају када је скупштина састављена из мање политичких група чврсто организованих,мањина и у томе случају има на расположењу извесна средства којима може да осујети већину да одлучује;на пример код уставне промене: устав се може мењати само двотрећинском већином.Ако присталице већине не сачињавају ту двотрећинску већину,мањина је у положају да ту промену осујети.Због тога већина треба сама,у својој делат-

---

1) Др.Ђ.Јелинек"Право мањина" стр.19

./.

ности да се ограничи и не постане владавина тлачитеља и тирана, већ да поклони потребну пажњу сваком оправданом захтеву мањине, исто тако као што мањина, у својству опозиције, треба да помаже владу у сваком напору који би претстављао један искрен напор у остварењу циљева националне, државне, политике. Зато је потребно да код свих чланова скупштине постоје правилна схватања о правима већине и мањине у скупштини и да претставници тих група остану увек у својим границама. У случају да скупштинска мањина злоупотреби извесне прописе скупштинског пословника, скупштинској већини не остаје ништа друго до да правним путем измени те одредбе, код којих постоји могућност злоупотребе, што може увек учинити обзиром да располаже скупштинском већином. Да ли ће и уколико то бити на штету права посланичких, и уштрб скупштине, - то је друго питање. Према томе, никада мањина неможе у толикој мери осујетити делатности владе, као претставника скупштинске већине, као што то може учинити већина према опозицији, као претставнику скупштинске мањине, јер у моментима неповољним по скупштинску већину односно владу ова може да измени скупштински пословник и на тај начин опозицију ограничи у својој делатности. Ове односе треба да регулише устав, као основни земаљски закон, и скупштински пословник зато што је то један од најважнијих закона у парламентарној држави, који мора бити у сагласности са уставом, и којим се организује рад скупштине, пошто од добре организације скупштине зависи да ли ће и уколико рад тога тела бити по земљу користан..

V У вези са овим излагањем, поставља се питање: може ли скупштинска мањина образовати владу и, ако може, да ли је то парламентарно?

По основним приниципима парламентаризма, који захтевају да влада мора бити састављена из скупштинске већине слободно изабраних посланика, изилази да мањина неможе да образује владу. То је принцип. Али, тај принцип, уосталом као и сви други принципи, дозвољава један изузетак. По томе, скупштинска мањина може да образује владу и да распише изборе само онда, када таква мањина предузима тзв акте на основу одобрења и у сагласности са скупштинском већином, чија је влада, ма из којих разлога, сада у оставци. У овоме случају, ми се питамо: да ли та, дојучерања, мањина и после тога пошто

./.

за своју делатност добије одобреље скупштинске већине,може бити сматрана мањином?Она сада,кроз одобреље скупштинске већине,ужива и поверење те већине и ми сматрамо да се мањина,на тај начин,преобразила у скупштинску већину,јер се сада бројни однос изменио у корист раније мањине.У тој ситуацији,све радње које буде предузимала таква,дојучерања,мањина која за своју делатност налази пуну сагласност раније скупштинске већине,- морају се сматрати ~~хххххххх~~ парламентарним~~хххххх~~.Следствено томе,влада коју на тај начин буде образовала мањина,биће у сваком случају парламентарна,јер садржи/~~ххххххх~~ карактеристике такве владе.Она,наравно, неможе образовати хомогену,али зато може образовати коалициону владу,и ова би као таква могла распустити скупштину и вршити изборе.Таква,коалициона,влада може отправљати и редовне државне послове,каогод и парламентарна пословна влада.Овакви случајеви могући су код министарске кризе која се најлакше може решити на тај начин,коалицијом.-Претпоставимо ли другачију ситуацију:да скупштинска мањина нема подршке од стране скупштинске већине; да ли би таква мањина могла образовати владу и да ли би то било парламентарно,ако може да је образује?У овом случају морамо правити разлику у томе,да ли је реч о о пословној или изборној влади.Прва,пословна,влада је свака она влада која редовно отправља државне послове.Насупрот овој,изборна влада би била таква влада,која не отправља редовне државне послове,већ има да изврши један одређени задатак:распуштање скупштине и спровођење избора.Тек после овога разликовања,можемо одговорити на питање које смо поставили.Ми сматрамо да је у духу парламентарних принципа да влада из скупштинске мањине,оне мањине коју ниукоме виду не помаже ранија скупштинска већина;дакле,из опозиције,неможе образовати парламентарну пословну владу,али то не значи да неби могла образовати изборну владу.Оваква,изборна влада се образује у случајевима парламентарне кризе (§26) када дотадања влада изгуби поверење скупштине,мада не и краља,па услед тога неповерења поднесе оставку која јој буде одмах уважена а нову владу не буде могуће образовати из дотадање скупштинске већине;~~ххххххх

у мањини има право тражити од краља да распусти скупштину и распише изборе,па да на тај начин од вотума скупштине апелује на вотум бирачког тела;пошто је таква влада дошла на управу земље народним поверењем,па би недостатком истога повереља требала и да одступи.У случају да је образована изборна влада,влада која има један одређени задатак,она мора да предложи крању да распусти скупштину и распише изборе.Таква влада постоји само за време док се не спроведу избори,којом приликом бирачи одлучују која ће скупштинска група образовати нову,пословну владу и да ли ће та мањина,која је образовала изборну владу,претстављати скупштинску већину у ситуацији створеној изборима.Тај изузетак од правила парламентарног режима толерира се само у случају:(1) када из средине скупштине није могуће образовати како хомогену тако ни коалициону владу,(2) када је потреба за образовањем нове владе дошла као последица оставке раније владе,и (3) када је апелом на народ потребно видети која политичка група има већину,односно којој од њих треба поверити састав нове пословне владе.По обављеним изборима,могућа су два решења:или ће изборна влада постати пословном,или ће отступити. Први ће случај наступити онда ако изборна влада на обављеним изборима добије потребну већину.Ово због тога што су бирачи најпозванији да пресуде настали спор и да на тај начин дају јачи ауторитет оној групи,којој је исти до избора био оспораван.Други случај,отступања владе,наступиће ако изборна влада не добије потребно повереље народа.Из тога изилази да мањина,изузетно од парламентарних принципа,може образовати само изборну али не и пословну владу,јер ова последња,пословна влада,мора увек уживати повереље скупштинске већине и краља.У овом погледу Г.др.Ђ.Тасић у своме чланку"L'histoire constitutionnelle de la Serbie 1)" каже:"Улога краљева неможе се простирати до оне тачке да може саставити владу из скупштинске мањине.Оно што би се могло највише допустити то је,да поверава изборе једној влади састављеној из мањине,али и то се може примити под условом да се избори спроведу у једној земљи стварно слободној"2).,(Le rôle du roi ne peut pas s'étendre jusqu'au point qu'il peu former le gouvernement de la minorité parlementaire.Ce qu'on pourrait concéder au maximum, c'est qu'il confie les éelections à un gouvernement de la minorité

1) Чланак је објављен у " Revue d,histoire politique et constitutionnelle" №I Paris,page 228-257
2) "L'histoire constitutionnelle de la Serbie" page 255

même cela n'est acceptable qu'a la condition que les élections aient lieu dans un pays reellement libre)[I].

§ 29 Правна природа парламентарног режима.

Парламентарни режим огледа се углавном,како смо то у току расправе изложили,у томе,(1) што влада мора бити састављена од народних посланика,~~(2)~~ који уживају поверење скупштинске већине, и (2) што таква влада политички одговара пред скупштином и краљем. Дакле, тај режим "претпоставља СТАЛНИ надзор законодавног тела над владом"[2].У овом случају нас интересује политичка одговорност министара,да ли је она правно организована;следствено томе:да ли је парламентаризам правни или политички појам? - Г.С.Јовановић,каже: "...да ли ће се парламентаризам сматрати као правни појам зависи од тога,да ли се политичка одговорност министара пред парламентом може примити као правни појам"[3].- Пре него што одговоримо на постављено питање,морамо повући једну разлику између политичке одговорности министара пред скупштином у случају(1) када је та одговорност организована правним прописима,садржаним било у уставу,скупштинском пословнику,или коме другом организацискоме закону, и у случају(2) када политичка одговорност министара није организована правним прописима или је организована,али непотпуно.

I У случају када је политичка одговорност министара пред скупштином организована правно,сматрамо да је парламентаризам правни појам.А ево зашто:политичка одговорност министара пред скупштином постоји на основу изричног законског текста.На основу тога,скупштина може узети министра на одговорност,као његова надзорна власт,путем оних средстава која јој ставља на расположење скупштински пословник,односно устав и др.закони,који регулишу ову материју.У томе случају министар има за дужност да одговори односно да по предузетим мерама пружи задовољење како скупштини, тако и појединим посланицима,према томе од кога је потекао захтев [redacted].Да ли ће министар на та тражења одговорити или не,то не зависи од добре воље министрове,већ од [redacted] правне природе прописа који тај однос регулишу,а ми знамо

---

1)видети напомену 2) на стр.179
2)С.Јовановић "О Држави" књ.II стр.54
3)Исти,исто,стр.254

./.

да у једној правној држави право и воља изражена кроз њега мора бити старије од свих других воља, изражених на ма који/други начин. Министар, дакле, нема могућности да осујети одговор и да пружи задовољење на постављена питања и захтеве, као и да своје извесне поступке оправда. Таква одговорност министара јесте правно организована: онај однос који постоји или може постојати између скупштине и министара, предвиђен је, дакле, правом; то је чист правни однос. Скупштина има право да тражи од министра обавештења о свим стварима која њу интересују, као и оправдање свих поступака министарских; следствено томе сваки посланик има право да тражи од министра обавештења о свим оним министровим делатностима, која за посланика претстављају извесан, политички, национални, страначки и др, , интерес. Министар је, по уставу, дужан да на таква питања и интепелације одговори и на тај начин положи скупштини рачун о своме пословању. Са једне стране имамо права посланика и скупштине да траже нешто од министара а са друге стране имамо дужности министара да на то нешто одговоре. Тај однос је правно регулисан, јер другачије неби могао бити обавезан. То је, дакле, правни однос. Према томе, и појам који проистиче из правом регулисаних односа неможе бити други до правни појам. Самим тим што право извесне односе регулише, оно их тим релулисањем истовремено и уопштава и на тај начин ствара појмове, који -створени правом- могу бити само правни појмови. У парламентарном режиму, режиму где постоји СТАЛНИ надзор законодавне власти над извршном, није тешко уочити тачност овога резоновања. Ту скупштина може увек да уклони министре чијим је радом незадовољна, односно у које више не буде имала поверења. Истина, да прецизирамо овај израз уклони: скупштина не поставља министре, па их неможе ни уклањати, али оно што може, то је да таквом министру у чији рад више нема вере изрази своје неповерење. Пошто у томе режиму министри морају уживати поверење и краља и скупштине, то је за краља најјаснији знак да таквога министра треба мењати. Скупштина на тај начин мења и уклања министре чијим је радом незадовољна. Промени министара узрок је неповерење скупштине, због рада таквога министра а последица је правно предвиђена: чим министри не уживају поверење скупштине, они немогу више опстати на своме положају и у томе случају законска последица, неповерења, јесте његова

./.

промена и долазак ~~и долазак~~ за министра оне парламентарне личности која у скупштини ужива поверење већине.Дакле,у парламентарном режиму министров рад који не одговара статутном програму оне странке из које је,као већинске у скупштини,министар дошао на то звање,скупштина је у могућности да предузме извесна унапред предвиђена правна средства,било да су иста предвиђена органским законима државе или органским статутима странке.Министар доласком на то звање није ослобођен оних принципа,који су изражени у страначком програму и којих се држи његова страначка организација која је министра избацила на политичку површину.Ти принципи,изложени у програму странке,претстављају извесну врсту правних прописа.У погледу правне природа тих прописа,садржаних у страначким статутима,морамо разликовати две ствари:да ли се исти примењују према члановима странке или према нечлановима.У првом случају,прописи страначких статута имају обавезну снагу закона за све чланове странке;дакле, законски су обавезни "интер партес".У другом случају,када се ти прописи односе на примену односно када треба да буду примењени према нечлановима странке,ти прописи немају никакву обавезну снагу према тим лицима;дакле,статутни прописи према трећим незаинтересованим лицима,нечлановима,немају обавезну законску снагу,она не дејствују "ерга омнес",њихова обавезна снага ограничава се само на страначко чланство -"интер партес".Према томе,скупштинској већини није остављена апсолутна слобода у погледу мерила којим ће ценити вредност рада једнога министра.Првенствено,њу везује страначки статут и политички програм странке,исто као што везује и министра.Дакле,крећемо се у односима регулисаним извесним правним прописима.Да ли ћемо,код примене тих прописа,ослањати се на какво политичко мерило или не,мада није равнодушно за питање које третирамо,-ипак није битно,зато што странка која у скупштини претставља већину,из чије је средине образована влада,има да контролише рад те владе и појединих министара обзиром на тај програм статутни, при томе ~~xxxxx~~ ценећи сагласност између статутног програма и рада министровог.Она ће бити сагласна са њиховим радом све док се министри буду држали ~~xxxx~~ принципа изражених у страначком програму,кроз статут странке.Чим министри,или један од њих,буду прекршили те страначке принципе,онда странка која је још увек скупштинска ве-

./.

ћина,на основу тих прописа,отказује даље повереље таквој влади или таквом министру.Дакле,и ту смо у области правом регулисаних односа, регулисаних бар "интерн партес".У томе случају парламентарни режим, као режим потпуне политичке одговорности министара пред скупштином, показује нам се као правом регулисан појам,зато (1) што у случају прекршаја страначког програма од стране министара,под претпоставком да апстрахујемо и саму повреду прописа организацискких закона државе,која има још строжије посљедице (§24), скупштинска већина,од које зависи министар,изражава таквоме министру своје неповереље,и (2) што министар,коме је скупштинска већина изразила своје неповерење,има искусити правно предвиђену последицу,која наступа у случају израженог неповереља:неможе више опстати као министар.

II У случају када министарска политичка одговорност пред скупштином није организована правним прописима,или је организована али непотпуно,питање о томе да ли је политичка одговорност министара правни или политички појам неможе добити одговор у два потеза.Ми о правној природи парламентарног режима расправљамо и с обзиром на овде учињену претпоставку зато што постоји мишљење да је и такав режим,режим непотпуне и посредне министарске политичке одговорности,парламентаран(§30).Потребно је нагласити да у случајевима када политичка одговорност министара није предвиђена правним прописима или је предвиђена,али је по истим непотпуна и xxxxx посредна ~~утолико што~~, влада преко правне одговорности одговара и политички(§24).Да ли један режим који уместо xxxxxxxxx потпуне и непосредне усваја непотпуну и посредну политичку одговорност министара , може и уколико бити парламентаран,видећемо на своме месту(§30).У тим режимима,као што смо видели,где политичка одговорност министара није правно организована или је организована,али се састоји из посредне и непотпуне политичке одговорности,владе не морају бити састављене од посланика.Таквим владама није потребно повереље скупштине приликом њиховог образовања,већ само при одобравању буџета, ради тога (1) да би се правно омогућило пословање такве владе,и (2) да у противном неби била оптужена од скупштине.Такве владе јесу уставне владе.Због тога што такве владе,приликом свога образовања а делимице и код доцније делатности,не зависе од скупштинске већине,следствено томе ни од најбројније страначке организације,-

./.

немогу погазити страначки програм,па немогу бити ни оцењиване по томе основу,страначким мерилом.То значи ово:преко целе године,у времену када скупштина осећа незадовољство због рада таквих министара,- питања,интерпелације и др.остају немоћна средства скупштине ~~xxxxxxxxxxx~~ противу владе све до одобравања буџета.Пред том чињеницом,влада се труди да задовољи скупштину,претпостављајући да ће ма и за најкраће време задобити скупштинско поверење;тада се апелује на:"националну свест","спољашњу опасност","хитност"итд. итд.Скупштина једино у томе моменту располаже једним од најмоћнијих својих уставних права:да тој влади не одобри буџет у целини и да је на тај начин правно онемогућни у пословној активности.У овом случају,за разлику од случаја који смо изнели у режиму где је ~~xxxxxx~~ политичка одговорност министара потпуна и непосредна,скупштина не цени рад министара никаквим неслагањем,које би постојало између њиховог рада и страначког програма,јер такви министри не морају бити чланови странке која ја најбројнија,или ако су и чланови те странке нису због тога својства постали члановима владе,већ скупштина у таквоме случају цени рад владе једним политичким мерилом са циљем да такву владу онемогућни.То је скупштинска политика: да владу којом је незадовољна и коју,раније изражено,неповерење:мотивисаним прелазом на дневни ред,резолуцијом ~~xxx~~ и др.начином,није могло променити,- сруши код буџета и на тај начин је правно=онемогућни у пословању.Из тога изилази,да скупштина овде цени рад владе политичким мерилом у моменту правно одређеном (приликом одобравања буџета),насупрот случају који смо изнели под I у овом §-у,где рад владе скупштина цени правним мерилом у сваком моменту.Утолико је политичка одговорност министара у првом случају непотпуна а у другом потпуна.

Кад по овом случају расматрамо режиме са потпуном и непотпуном политичком одговорношћу министара,то чинимо зато (1) што режим који по уставу предвиђа потпуну политичку одговорност министара пред скупштином,а тиме и парламентарну владу,који се дакле не ослања на парламентарне обичаје,традиције и конвенције,-самим тим претпоставља да је усвојио парламентарни режим,(2)што у таквом режиму постоји перманентна политичка одговорност министара,што значи да министри морају увек,даклем и приликом образовања владе,уживати

./.

поверење скупштинске већине а не само при одобравању буџета,(3) што режим који има непотпуну а не потпуну политичку одговорност министара,дакле,режим у коме министри не морају али могу бити посланици,какав је случај по уставу од 1903 године,омогућује и садржи извесне карактеристике парламентарног режима,као што је буџетско право скупштине,и према оним министрима који нису изишли из скупштинске средине а који приликом одобравања буџета морају уживати поверење скупштине,иако су ванпарламентарне личности,не зато што би по парламентарним принципима морали имати поверење скупштине да би могли министровати,већ зато што је ,по уставу,скупштина надлежна да одобрава буџет с једне стране а с друге да оптужује министре за незаконитости које би настале на тај или други начин. Ради тога скупштинско поверење није потребно министру да би он на тај начин постао члан парламентарне владе,јер он чланом ове неможе постати самим тим што није народни посланик,већ због тога да скупштина,у случају неодобреног буџета,неби оптужила владу и тим путем јој створила немогућност даљег опстанка.Због тога смо подвојили случајеве правно организоване и неорганизоване односно непотпуно организоване политичке одговорности министара.И док је код првог случаја најобичније узети да је политичка одговорност министара правни појам зато,што је унапред предвиђена и правно могућа у свим ситуацијама скупштинског пословања;дотле је у другом случају,сматрамо,најтачније узети да је политичка одговорност министара пред скупштином политички и правни појам зато,што иста није могућа у свим ситуацијама скупштинског пословања,и што унапред није предвиђено мерило,какво претставља оно изражено у организациским прописима странке,којим ће скупштина ценити рад министра,већ исто зависи од разних околности: националне,политичке,класне и др.свести народних посланика.Истина, и у једном и у другом случају,правно је предвиђена политичка одговорност министара:код режима у коме је политичка одговорност министара потпуна,она је утолико ефикаснија што се министру може изразити неповерење за све време скупштинског пословања и путем интерпелација,које би имале за последицу отступање тога министра,док у режиму непотпуне политичке одговорности министара,чланови владе морају имати поверење скупштине само приликом одобравања буџета:ту

./.

неповерење,које је дошло као последица интерпелације,нема таквих последица,које обавезно наступају у случају потпуне политичке одговорности министара.Дакле,и у једном и у другом=случају заједничко је то што је политичка одговорност министара правно организована:у првом случају потпуно,у другом непотпуно;само док је у првом случају политичка одговорност министара правни појам зато што је правно организована тако да скупштина у сваком случају може узети министре на одговорност,не само мерилом одређеним организацискима законима државе,већ и оним мерилом предвиђеним у организацискима прописима странке;дотле је у другом случају та одговорност [illegible] политички/ и правни појам зато што скупштина неможе увек узети министре на одговорност,већ само при решавању буџета.Код овога случаја,скупштина не само да политичким мерилом цени рад министра,већ јој је и поступак политички срачунат:кад преко целе године мора да трпи министре који не уживају њено поверење и који раде,можда, супротно њеним схватањима,-она у томе случају усредсређује сву своју делатност политички:чека моменат одобравања буџета и у томе случају узима владу на политичку одговорност.И у једном и у другом случају,изјава неповерења сада има последице правно предвиђене: такви министри морају отступити.Следствено томе,политичка одговорност министара може постојати само уколико је правно предвиђена. Чињеница што ће се тада скупштина руководити политичким мерилом не мења правну=природу министарске политичке одговорности,јер је ова правно организована:мада у једном случају потпуно а у другом непотпуно.Према томе,политичка одговорност министара у првом случају, у режиму где постоји потпуна политичка одговорност министара;дакле, правом парламентарном режиму,јесте само правни појам,а у другом случају,у режиму где постоји непотпуна политичка одговорност министара, [illegible] политичка одговорност министара јесте правни и политички појам:правни утолико уколико је политичка одговорност министара правно организована;политички утолико што од скупштинске политике зависи политичка одговорност министара,која се не цени на основу организацискима прописа странке,већ по слободном нахођењу скупштине.

./.

§ 30 Да ли је устав од 5 јуна 1903 године усвојио парламентарни режим?

I Устав од 1903 године ниједном својом одредбом не каже изричнo да је усвојио парламентарни режим.Због тога је неопходно утврдити да ли тај устав својим одредбама не нормира парламентарни режим, иако то није изрично констатовао.Да бисмо могли дати одговор на постављено питање,морамо нагласити шта разумемо под парламентарним режимом,да би одговор на постављено питање био одређенији и правилнији.Истина,ми делимо мишљење да " има читава скала ступњева савршенијег и мање савршеног парламентарног система"[1],али мислимо да нам то"не смета да поставимо за идеал један"прави",један "савршен" парламентаризам"[1]- у жељи да парламентарни појмови буду постављени на своја права места једним објективним мерилом,које има у виду тај прави парламентаризам.

1) Из самога излагања,које смо чинили у току ове расправе,може се закључити да,по нашем мишљењу,парламентарни режим постоји у оним државама,чији облик владавине допушта:(1) опште право гласа , које због тога,што парламентаризам значи владу већине,и што већина у народу само путем општег права гласа-које омогућује учешће у јавном политичком животу свим друштвеним редовима,- може послати у скупштину стварну већину која постоји у народу и која би тај народ представљала;(2) парламентарну владу,а то је она влада која је постала поверењем скупштинске већине из средине саме скупштине,како смо то опширније објаснили у §-у 26,и која може егзистирати само док буде уживала поверење те скупштине,због тога што представља скупштинску већину; и (3)политичку одговорност министара,потпуну и непосредну,која омогућује с т а л н и надзор законодавног тела над извршном влашћу,на тај начин што ће влада у свим случајевима кад јој скупштина изрази неповерење,мора само због израженог неповерења повући.Јер "парламентарни режим постоји онда,кад министри одговарају у политичком смислу пред парламентом"[2].У парламентарним монархијама,та политичка одговорност министара постоји још и пред шефом извршне власти и манифестоваће се на тај начин што шеф извршне власти отпушта и поставља министре.

---

1)Др.Ђ.Тасић,О парламентаризму,Летопис Матице Српске,књ.310/926 стр.272
2)С.Јовановић,О држави,II књ.стр.253-4

./.

2) Из самога текста устава види се да је режим,који је тим уставом нормиран,садржавао следећа обележја:(1) ограничено право гласа,које се огледало у материјалном и моралном цензу/§1/;(2) уставне владе,које у тренутку свога образовања нису ниуколико зависиле од скупштинског повереља и у коју су могле ући и личности ван скупштине,непосланици; и (3) политичку одговорност министара,непотпуну и посредну,која је омогућавала извесан надзор законодавног тела над извршном влашћу на тај начин што је скупштина могла ускратити влади одобреље буџета.Та одговорност пред шефом извршне власти била је потпуна и непосредна,утолико што је шеф извршне власти имао право да поставља у владу како парламентарне тако и ванпараламентарне личности,зато што ће таква влада морала имати поверење само приликом решавања о буџету.Као антитеза скупштинском праву да не одобри буџет постоји краљево право да распусти скупштину.

Расправљајући о томе режиму,који смо имали по уставу од 1903 године,ми смо у свакој прилици констатовали недостатке који чине да се тај режим неможе узети као идеално типски пример парламентарног режима.Али,да су по томе уставу постојали и з в е с н и елементи који карактеришу парламентарни режим,мање савршен од идеално типског,то је оно што се неможе спорити обзиром да се парламентарни режим обележава као" режим екилибра међу органима,па се из тога појма извлачи закључак да има парламентаризма,ако постоји и распуштање као неопходни услов ове равнотеже"[1].- Чињеница да устав није рекао да усваја парламентарни режим није битна за оцену питања,да ли је устав од 1903 године усвојио парламентарни режим.Битно је то,да ли је тај устав својим одредбама усвојио она специјална обележја,која не само карактеришу већ и чине суштину парламентарног режима.Због тога ћемо изнети мишљења,примљена у правној науци,која карактеришу парламентарни режим,да бисмо у поређењу са режимом који је завео устав од 1903 видели колико је и да ли је он био парламентаран.

II У правној науци,сагласно мишљењу изнетом под I,1),усвојено је мишљење да парламентарни режим постоји у извесним случајевима.

---

1)Др.Ђ.Тасић,О парламентаризму,Летопис матице српске,књ.310/926 стр.269

./.

1)"Тамо где министри не одговарају (за воје политичке погрешке) само пред краљем него и пред скупштином"[1] и "гдегод су та средства (којима би могла принудити министре да сами дају оставку) дана скупштини у д о в о љ н о ј мери,ту постоји политичка одговорност министара пред скупштином,и с њоме парламентарни режим"[1].

2)"Подударност између посланичке и министарске функције јесте ... један од битних услова парламентарног режима"[2].

3)"...Имамо пред собом парламентаризам онда,када влада има поверење скупштинске већине,то јест када је састављена од ове већине"[3]. ("Permettez-moi de constater que j'ai partagé depuis toujours l'opinion suivant laquelle ON EST EN PESANCE DU PARLEMENTARISME SI LE GOUVERNEMENT A LA CONFIANCE DE LA MAJORITé PARLEMENTAIRE C'EST-À DIRE S'IL EST FORMé PAR CETTE MAJORITé")[3].

Ако ова обележја парламентаризма пренесемо на режим односно упоредимо са режимом,који јепостојао у Србији под уставом од 1903 године,онда ћемо доћи до следећих закључака:

(1)У Краљевини Србији,за време важења устава од 1903 године, министри су одговарали за своје политичке погрешке и пред краљем и пред скупштином.Пред краљем су одговарали утолико што их је краљ постављао и отпуштао,а пред скупштином утолико што нису могли више опстати на власти у случају ако им скупштина не буде хтела одобрити буџет;другим речима,ако им скупштина само на тај начин изрази своје неповерење.Због тога што неповерење изражено само у једном одређеном времену може принудити владу на одступање,ми сматрамо да устав није дао скупштини д о в о љ н о средстава којима у сваком моменту, у коме влада неби уживала поверење скупштине,може ову принудити на отступање.Ово због тога што неповерење изражено као последица интерпелације,путем мотивисаног прелаза на дневни ред или резолуцијом којом се владина политика осуђује,не производи оно дејство које производи неповерење изражено од стране скупштине при ----------

---

1) С.Јовановић,Уставно право,стр.312
2) Ibidem ,стр.313
3) "Revue d'histoire politique et constitutionnelle" p.254
Dr,G.tasić:"L'histoire constitutionnelle de la Serbie".

./.

ликом решавања буџета. Да устав не даје скупштини довољно средстава, којима може принудити владу на одступање, и у времену када није актуелно решавање буџета, види се из следећих разлога: по уставу буџет се подноси скупштини на решавање у п о ч е т к у скупштинског сазива, што значи да се о њему тада и решава. Претпоставимо случај да скупштина нема разлога да ускрати своје одобрење влади за тај буџет и да га одобри. То је неоспоран знак да влада у томе моменту ужива поверење скупштине, али то не значи да ће влада уживати то поверење за све време свога постојања. Устав не прави разлику између оне владе која је састављена од парламентарних и оне владе која је састављена од ванпарламентарних личности; али независно од тога, под претпоставком да је одобрен буџет једној влади која је састављена од ванпарламентарних личности или ће има само у извесном броју ванпарламентараца, та влада и поред тога не постаје парламентарном, јер јој недостаје оно што је битно за појам парламентарне владе: да су њени чланови посланици и да, као такви, уживају поверење скупштинске већине (§22). Самим тим што је скупштина решила буџет, њена пословна активност није заустављена: она решава законске предлоге, прима молбе и жалбе, бира поједине државне функционере итд. итд. Претпоставимо случај да је скупштина у времену пошто је решила буџет променила свој став према влади, односно да је влада заузела другачији став но што га је имала у тренутку када јој је скупштина изразила своје поверење, и да је због тога новог става скупштина изразила своје неповерење влади, а ово по уставу може учинити, поставља се питање: да ли би тада скупштина имала каквих средстава на расположењу, помоћу којих би могла онемогућити владу у пословању и на тај начин отстранити је од државне управе? - Одговор је кратак: нема. Ево зашто: интерпелација није толико моћна као одобравање буџета, јер је интерпелација морално средство утолико што од владе зависи да ли ће она водити каквих обзира према неповерењу израженом на тај начин а које јој не ствара никаквих правних препрека да и даље отправља државне послове. Значи, скупштина би морала да чека одобравање идућег буџета... Због тога што је политичка одговорност министара пред скупштином непотпуна и посредна, како смо то на своме месту (§24 изнели, ми сматрамо да устав од 1903 године не даје скупштини д о в о љ н о средстава, којим би могла принудити владу на одступање и

у оном случају када је скупштина већ решила буџет.Под таквим околностима скупштина се неможе противставити влади,или ако би заузела такав став ,он је без икаквих правних последица:влада се у томе случају не мора повући.Извесно је да се влада неће повући у случају када ужива краљево поверење,а тај случај по уставу је могућ зато што он не условљава егзистенцију једне владе поверењем скупштинске већине,и у оном случају када није актуелно питање буџета и његовог одобравања.Дакле,и у случају када скупштина-по решењу буџета-изрази своје неповерење влади,правна ситуација остаје неизмењена а тај, правни моменат нас овде интересује и њега смо увек имали у виду у овој расправи.Због тога сматрамо да је политичка одговорност министара пред скупштином непотпуна,односно да устав не да је скупштини д о в о љ н о срестава,којим може принудити владу на отступање у свако доба свога пословања а не само приликом одобравања буџета.

(2)У погледу подударности између посланичке и министарске функције,која преставља "један од битних услова парламентарног режима"[1],можемо рећи да ту подударност устав од 1903 године није учинио обавезном,мада ју је дозволио.Дакле,она није облигаторна, већ само факултативна,што значи да од краљевог нахођења зависи да ли ће владу поверити парламентарним личностима или ће у исту узети поред парламентараца и непарламентарце.Колико је краљ себе сматрао обавезним једном оваквом уставном могућношћу,по којој владу није морао поверавати само парламентарцима,видели смо на своме месту (§22,нап.1).Овде морамо констатовати да тај битан услов парламентарног режима,по коме су министарска и посланичка функција морале бити подударне,није био обавезан по томе уставу и да ми сматрамо да је то најосетнији недостатак уставом предвиђеног режима.Да је устав нромирао и ову ситуацију,па однос између министарске и посланичке функције регулисао на тај начин да је министром могао постати само онај који за собом има народно поверење,који је народни посланик,-устав би имао скоро све услове да буде пример идеално типског парламентаризма,пошто би таква влада била у сталном међузависном односу према скупштини,јер би своју животну егзистенцију заснивала на њеном поверењу.Али,ако та подударност

---

1) в.нап.2) на стр.189

између посланичке и министарске функције уставом није учињена обавезном,то не значи да у пракси није постојала.Напротив,ми смо се већ упознали (§22) са тиме колико је краљ настојао да се посланичка и министарска функција подударе.На то краљ по уставу није био правно обавезан.Сматрамо да је то краљ чинио зато што је прозрео здраву свест нашега народа,који је имао развијене смисао за народну и парламентарну,владавину; па је настојао да та жеља не буде запостављена ради тога што га је тај исти народ довео на прест о.То сматрамо узроком што је уставни режим изградио извесну праксу,која се уздиже изнад уставног а приближује парламентарном режиму,ма да не достиже онај идеално типски парламентаризам,који ми претпостављамо свакој другој нијанси парламентаризма.[1]

---

1)У овом циљу расмотрићемо једну владу која је постојала од марта 1908 до фебруара 1909,под претседништвом Петра Велимировића.Та влада је имала четри ресора поверена ванпарламентарним личностима.Међу осталим,ресор народне привреде био је поверен ванпарламентарцу Кости Ј.Главинићу.На XXII редовном састанку,1о јануара 1909,такога министра интерпелише посланик Драг.В.Радуловић,тражећи од министра објашњење:да ли је заиста на 150.000 комада дрвета,такса за сечу горе смањена и колико.Који су предузимачи и концесионари и колико износи укупна сума те смањене таксе?-Интерпелант није био задовољан министровим одговором.Ради тога скупштина је усвојила предлог посланика Трифуновића,са додатком Рибарца,у коме се између осталога каже да се народна скупштина"не задовољава са одговором и радњом г.министра поводом ове интерпелације;очекује да ће г.министар предузети мере за оцену питања о раскиду уговора закљученог између министра народне привреде и Прометне банке 21 новембра 1905 К.Ш.Бр.13605 и прелази на дневни ред".-Предлог посланика Драшковића,кога је усвојио министар народне привреде,по коме је за праведну оцену питања потребно саставити анкету од пет чланова - пропао је.Министар Главинић,непарламентарац,поступио је парламентарно:упутио је писмо претседнику владе Велимировићу,у коме каже да му је скупштина поводом интерпелације Радуловића изгласала неповерење,ради чега му је немогуће и даље остати министром.Подноси оставку и моли да се уважи.[3] Овај гест једнога министра-ванпарламентарца најбоље илуструје онај смисао који је наш народ имао за народну,парламентарну,владавину; као и осећај одговорности који намеће таква владавина.Истога дана, 6 фебруара 1909 министар грађевина М.Савчић и правде К.Тимотијевић, оба парламентарци,подносе оставке јер сматрају да је њиховом "другу у влади и политичком пријатељу" (сви су били самостални радикали) учињена неправда од стране радикалне странке са којом је њихова - самостално радикална странка коалирана.Ове оставке су проузроковале кризу владе.Да би је могао решити у самом парламенту,односно да би краљу могао предложити такво решење,претседник Велимировић својим писмом од 7 фебруара исте године тражио је од шефа странке самосталних радикала (радикалне демократије) Љ.Стојановића да му Стојановић према раније склопљеном споразуму (од лета ~~[illegible]~~ прошле године) да имена трију лица која би могао предложити на место министара који су поднели оставке,пре но што краљу предложи уважење оставки.На то је шеф самосталних радикала Стојановић одговорио да сматра да је Велимировићева дужност да поднесе оставку целога кабинета зато што је његова странка изразила неповерење целоме кабинету и да због тога странка самосталних радикала неможе одређивати нове чланове у Велимировићев кабинет,који више не представља расположење своје странке.Ово због тога што би такав кабинет био изложен кризама.После тога,9 фебруара Велимировић је известио скупштину да је влада поднела краљу оставку,да је ова уважена "стим да влада и даље отправља државне послове до образовања нове владе".[4]

1 с.б.за 1909,XXII ред.ск.саст., 2.с.б.за 1909 књ.II стр.759
3."О" 32/909 4. с.б.за 1909 књ.II стр.769

(3) Доследно нашем схватању да би идеално типски парламентаризам постојао у случају да је наш устав учинио обавезним факат, да посланичка и министарска функција морају бити подударне, односно да министром може постати само народни посланик,- неопходно је поред тога"да влада има поверење скупштинске већине"[1], односно да је састављена од оних посланика који уживају поверење скупштинске већине. Само у овоме случају, политичка одговорност министара дошла би до свога пуног изражаја: она би у таквом случају била потпуна и непосредна (§24). Овакве министре скупштина би ~~xxxxx~~ и путем интерпелација, односно неповерењем које би било изражено као последица интерпелације,- могла отстранити и сменити у случају да је истим незадовољна. Тај моменат "поверења скупштинске већине" влада мора одржавати за све време свога пословања а не само приликом одобравања буџета. Таква влада је у сталној зависности од скупштине и она, самим тим што јој је изражено неповерење у скупштини, имала би - по парламентарним принципима- увек да отступи и своје место уступи онима који буду уживали поверење скупштинске већине. На тај начин континуитет зависности владе од скупштине постаје сталним.

III Досада су о режиму, који је постојао за време важења устава од 1903 године, дата мишљења од наших одличних државноправних писаца. Ми ћемо их, због тога што су малобројна ~~xxxxx~~ - свега два, по нашем сазнању - цитирати.

1) Г. Сл. Јовановић сматра"да је наш устав хтео да заведе парламентарни режим"[1]. - Судећи по томе што је устав од 1903 садр-

---

1) в. нап. 2) на стр. 189

Дакле, коалициона влада састављена од радикалне и самостално радикалне странке није могла остати на власти зато што је један њен члан министар Главинић поднео оставку услед израженог неповерења, које је опет дошло као последица интерпелације, посланика Радуловића. Иако ова интерпелација уставом није учињена правним средством, ипак се види из овога случаја да су морални квалитети личности, које су ушле у Српску народну скупштину, били на једној висини која приказује и политичку вредност тих квалитета и омогућује да се интерпелација, као морално средство, поштује и примењује са свом строгошћу која имају правна средства. Због оваквих случајева, који нису били усамљени а ни општи, могло би се говорити о традицијама, обичајима и конвенцијама у српском парламенту, које су на тај начин изграђиване. Али онда се испоставља то: традиције, обичаји и конвенције долазе у неписано право. Дакле, њихово поштовање и примењивање није правно обавезно, односно није таквим учињено. Стојећи на гледишту да сви односи у ~~xxxxxxxxxxx~~ у правној држави треба да буду правно регулисани, које ми сматрамо исправним,- ми обичајном парламентарном праву претпостављамо писано парламентарно право.

./.

жавао извесне одредбе,које карактеришу парламентарни режим(на пример: дозволио да министри могу бити и посланици,увео политичку одговорност макар и непотпуну) и које су тај режим од уставног приближавале ка парламентарном,само уколико су такве одредбе постојале,~~хххххххххх~~ сагласни смо са мишљењем да је тај устав хтео да заведе парламентарни режим;али да га ипак није завео= у смислу оног идеално типског парламентаризма,који ми имамо у виду у овој расправи (§30 I,1).Сама чињеница да је устав нормирао извесна обележја,која постоје у парламентарним државама,несме нас навести на пут закључка је устав у потпуности нормирао парламентарни режим.Ово утолико пре што смо видели да и неписано парламентарно право (§30 II нап.1):традиције,обичаји и конвенције,- није имало обавезан карактер,већ је његова примена зависила од свега другог само не од принуде у смислу правне обавезности.Факат да је устав,хотећи да уведе парламентарни режим,оставио могућности да се под режимом тога устава поштују и примењују парламентарне конвенције,традиције и обичаји парламентарних земаља,не даје нам довољно разлога да тврдимо да је режим у времену од 19о3 до 1918 године,заснован тим уставом, као писаним правом,- био допуњен парламентарним конвенцијама,традицијама и обичајима,као неписаним правом;па да је на тај начин режим употпуњен и од уставног постао парламентарним.Овакав закључак,сматрамо, није могуће извести обзиром на саму разлику између писаног и неписаног права.Ово утолико пре што-и кад би се узело да је ~~хххххххххххх~~употпуњен парламентарним традицијама,конвенцијама и обичајима- режим заснован уставом од 19о3 ни тада не даје оне елементе које ми сматрамо апсолутно потребним,да би један режим могао бити пример идеално типског парламентаризма.Ово се најуочљивије види у томе што обичаји,као неписано право,нису увек примењивани,нарочито при образовању влада(§22нап.1),а ми неможемо примити мишљење да у таквој ситуацији,где нема парламентарних влада,може постојати парламентарни режим.Овакве владе сматрамо као "кондицио сине ква нон" да би један режим могао бити назван парламентарним,бар у смислу оног идеално типског парламентаризма,о коме ми говоримо.

2) Г.др.Ђ.Тасић,сматра да смо" у Србији,под владавином Краља Петра имали парламентаризам енглески..." [1]. (" En Serbie sous le

---

1) Dr.G,Tasić:"L'histoire constitutionnelle de la Serbie".

regne du roi Pierre,nous avons en le parlementarisme "a l'anglaise"[1].

На овом месту морамо се потсетити енглеског типа парламентарне владавине,да бисмо на тај начин могли дати свој суд о томе,да ли је наш устав од 19о3 завео такав исти тип или не."По енглеском типу, влада није у рукама владаоца,него у рукама његових министара,који м о р а ј у бити узети из парламентарне већине"[2].Говорећи о односу између владе и скупштине (§22) ми смо видели да у владу нису морали ући они посланици који уживају поверење скупштинске већине.Ово због тога што устав краља тиме не обавезује.Што се ,ипак,догађало да је краљ постављао за министре,мада не увек, извесне личности које уживају поверење скупштинске већине,било да су парламентарци или не, то се неможе правно објаснити зато што ти односи нису били правно ни регулисани.Објашњење тога могло би се наћи у случају када бисмо правном претпоставили морални моменат,у коме случају долазимо до закључка да такав краљев рад претставља његову добру вољу,- обзиром да се краљева личност формира уставом - кроз права и дужности -а такву дужност устав не намеће краљу.Према томе,режиму који је заснован уставом од 19о3 недостаје један најбитнији елеменат,да би могао бити ~~xxxxxxxxxxx~~ прави парламентарни режим.Он не нормира парламентарну владу.Онај парламентаризам који се развијао у Енглеској има извесних карактеристика,које служе узором осталих форми владавина које теже да буду парламентарне.Пренет из Енглеске на континенат он се трансформисао обзиром на политичке прилике земаља у које је преношен.Та оступања у појединим земљама нас не интересују.Ми посматрамо парламентаризам какав се развио у Енглеској,да бисмо утврдили да ли је такав парламентаризам постојао у Србији, за време владавине Краља петра.Енглески парламентаризам тражи три ствари,да би се за једну форму владавине могло рећи да је парламентарна.Он тражи:(1) да се влада узима из парламентар~~ne~~ ~~xx~~ већине, што има за последицу формирање хомогених странчких влада обзиром на малобројност енглеских странака;(2) таквој влади парламенат може у свако доба да изјави своје неповерење,које има за последицу отступање владе; и (3) влада може,опет,у свако доба да распусти парламенат[3].О томе,да ли су и уколико владе образоване из

---

1) в.нап.1) на стр.194
2)С.Јовановић,О држави II,с.212
3)С.Јовановић,Политичке и правне расправе III,с.376

парламентарне већине упознали смо се.Тако исто и са питањем формирања хомогених и коалиционих страначких влада(§25).Ради тога на овим питањима нећемо се задржавати.Остаје да расветлимо онедруге две ствари,које претпоставља енглески парламентаризам:изјаву неповерења од стране парламента влади,као и ~~xxxxxxx~~ распуштање парламента од стране владе.По енглеском парламентаризму,парламенат може у с в а к о д о б а да изјави своје неповерење влади.Ако се за моменат задржимо само на овој констатацији,па у међувремену - пре но што расмотримо последице такве изјаве- бацимо поглед на режим од 19о3 онда видимо да је и српски парламенат имао право да у свако доба изјави своје неповерење влади.Међутим,постоји једна битна разлика у поређењу ових двају парламентаризама:код енглеског парламентаризма изјава неповерења има правно предвиђену последицу.Та се последица састоји у томе што министар,коме је изражено неповерење,неможе више као такав опстати ради тога што му недостаје поверење скупштинске већине а тиме не испуњава један услов ,неопходан да се постане чланом енглеске владе. Код режима,заснованог уставом од 19о3,изјава неповерења није имала такве последице.Ово због тога што је у томе режиму влада била условљена поверењем скупштинске већине само у једном одређеном времену - када скупштина има да одобри буџет.Према томе,оно што би било заједничко енглеском парламентаризму и режиму,који је постојао по уставу од 19о3 било би то:да изјаве неповерења скупштине/према влади имају извесне заједничке последице са једном разликом,што те последице код енглеског парламентаризма наступају увек;док по режиму који је нормирао устав од 19о3 оне наступају само када се решава о буџету.Том приликом неповерење изражено од стране парламента влади производи скоро оне исте последице,које и неповерење енглеског парламента према својој влади: влада мора отступити;само док у првом случају влада отступа због правне немогућности да даље влада,дотле удругом случају - код енглеског ~~xxxxxxx~~ типа парламентаризма- влада отступа првенствено због израженог неповерења.Најзад,енглеска влада може у свако доба распустити парламенат.Коме то право припада по нашем уставном режиму и када се скупштина може распустити видели смо на своме месту (§ 20). Док по типу енглеског парламентаризма распуштање врши влада у сваком случају,дотле по нашем уставном режиму то врши краљ указом који премапотписују сви министри -чл.54 у.Чак има извесних момената у којима

./.

се скупштина може распустити тек после свршеног посла;дакле, не у свако доба(на пример,ако је скупштина сазвана ради избора намесника она може бити распуштена тек када ове изабере,чл.62 у.,или ако је сазвана ради полагања заклетве новога краља,онда може бити распуштена тек када краљ положи заклетву,чл.59 у.)Ако запоставимо ова ограничења,онда и по режиму који је засновао устав од 1903 скупштина може бити у свако доба распуштена,али не од владе већ од краља,јер је распуштање скупштине краљево уставно право-чл.54 у.Наравно да тај акт премапотписују министри,да би имао правне вредности, али тај премапотпис не значи да влада одлучује да ли ће једна скупштина бити распуштена или не.Влада може предложити распуштање скупштине краљу,али то не значи да тај предлог краљ мора примити.У томе се огледа још једна разлика између енглеског типа парламентаризма и оног режима који је постојао по уставу од 1903,јер у енглеској парламентарној монархији битно је то "да владалац не ради сам него по савету својих министара.Он може имати своје мишљење о политичким питањима ,може га заступати насупрот својим министрима, али,на крају крајева,ако они неби хтели примити његово мишљење,мора он примити њихово.Владаоцу је остао само у т и ц а ј...права власт прешла је с владаоца на министре."[1] Међутим,по режиму који је засновао устав од 1903 краљ није имао дужност да прихвати такав предлог владе,већ је могао исти предлог одбити,То одбијање владиног предлога о распуштању скупштине може изазвати министарску кризу и, у случају да та криза неби била претворена у парламентарну,до распуштања скупштине неби ни дошло и тако би владин предлог о распуштању претрпео неуспех.Овде владалац није обавезан да прими мишљење својих министара.Због тога што постоје таква оступања између енглеског парламентаризма и режима који је засновао устав од 1903,ми сматрамо да се неможе рећи да смо за време важења тога устава имали парламентаризам енглески.

3) Као год што се неможе рећи да је за време важења устава од 1903 постојао енглески тип парламентаризма,исто тако сматрамо да се неможе рећи да тај устав није засновао извесна својства која карактеришу парламентарни режим.С једне стране,та својства која карактеришу парламентарне режиме нису предвиђена уставом у тој мери,

---

1) С.Јовановић,О држави,II с.213

да је њихова примена учињена обавезном,али могућност њихове примене није ограничена,нити искључена, а с друге стране,обзиром на ту могућност,извесна обележја која карактеришу парламентарни режим била су примењивана у пракси у толикој мери да се тај режим од уставног приближавао ка парламентарном.У овоме периоду,у коме је важио устав од 1903,уставни прописи,као писано право,били су примењивани, мада не увек,упоредо са извесним парламентарним обичајима парламентарних земаља,дакле,неписаним правом.На тај начин,уколико је уставни режим био употпуњен неписаним правом,може се говорити да се уставни режим приближавао ка парламентарном и да је у своме битисању створио посебну врсту парламентаризма,по угледу на онај парламентаризам који је постојао у Енглеској,али различит од овога.Због тога што смо у томе периоду наше историје имали један режим који је носио обележја парламентарне владавине,која истина нису нормирана уставом,али су ипак била примењивана у извесној мери која онемогућује закључак да парламентаризма уопште није било,- ми сматрамо да смо у томе периоду имали једну врсту парламентарне владавине,која није својствена ниједној другој парламентарној држави.Са тих разлога сматрамо да ону форму владавине,коју смо имали за време важења тога устава,можемо назвати само српским парламентаризмом,као посебном врстом парламентарне владавине,обзиром да постоји "читава скала ступњева савршенијег и мање савршеног парламентарног система"[1]. Овакав закључак изводимо из оне разлике која постоји у типовима ових двају парламентаризама.(1)Код енглеског типа,влада мора бити из скупштинске већине;код српског типа парламентаризма,влада може бити из скупштинске већине,али не мора.(2) Код енглеског типа парламентаризма последице израженог неповерења наступају увек и одмах:министри отступају;код српског типа последице наступају само приликом решавања о буџету,јер само тада изражено неповерење производи извесно дејство.(3) Код енглеског типа влада може увек распустити скупштину;док код српског типа влада може увек само предложити краљу да распусти скупштину.Према томе,разлика у карактеристикама донела је и разлику у именима.

Али,иако режим заснован уставом од 1903 односно режим који је постојао за верем важења истога устава називамо српским парла-

---

1)Др.Ђ.Тасић,О парламентаризму,Летопис матице српске,књ.310/26 стр. 272

ментаризмом,то не значи да тиме признајемо и заступамо гледиште да је то једина и неприкосновена форма у којој се парламентаризам код нас може јавити.Реч је о једној форми парламентаризма која је код нас већ постојала,која се код нас изграђивала под посебним политичким приликама и која је остала својствена само Краљевини Србији.Каогод што парламентаризам који постоји у Енглеској има право на име енглеског парламентаризма,а парламентаризам који постоји у Француској има право на име Француског парламентаризма,тако исто сматрамо/ова форма парламентаризма која је постојала у Краљевини Србији за време важења устава од 19о3 има право на име српског парламентаризма,зато што је та форма парламентаризма рођена у Србији. Неоспорно је да је и тој форми парламентаризма служио као узор енглески парламентаризам.Међутим,познато је да се енглески парламентаризам досада није још нигде развио у оној форми у којој је то учинио у Енглеској.Али,ако се такав ~~xxxxx~~ парламентаризам нигде није могао одомаћити ван своје домовине,то ипак не значи да се на основу општих принципа парламентаризма,примљених у појединим парламентарним државама,несме изградити један режим као идеално типски пример парламентаризма;као режим који би у потпуности био парламентаран.Да бисмо то учинили ми ћемо,као основу,узети режим који је заснован уставом од 19о3 и њему додати оне елементе које сматрамо неопходним,да би такав режим био типски пример парламентарне владавине.

Ако бисмо хтели да од режима,заснованог уставом од 19о3 године,створимо режим идеално типског парламентаризма,било би потребно извршити само две радње:1) уместо ограниченог права гласа усвојити опште право гласа(§1) и на тај начин омогућити да већина из народа буде претстављена у скупштини,и 2)уместо уставне одредбе члана 132,да "министар може бити само Србин,по рођењу или природжени" било би потребно нормирати одредбу "министар може бити само народни посланик,који ужива поверење скупштине",да би на тај начин министрима постојали људи,за које се на изборима осведочило да уживају народно поверење.Недостатак оваквих одредаба изненађује нас,утолико пре што је овај устав донело/само народно претставништво "које се у пуном смислу речи понашало као суверено тело"[1],и које је својом

---

1)"Архив" књ.I/1920 стр.61

јом резолуцијом од 2 јуна 1903 године одлучило да се врати "на снагу устав од 22 децембра 1888 године и сви политички закони који су по њему донети",[1] са потребним изменама о допунама,које су имале бити донете " и пре него се изабрани владалац на њ закуне"[1]. Тако измењени устав,који је сада постао устав од 5 јуна 1903 године,потписали су сви посланици и сенатори[2], а не "сама влада"[3] и на њега је изабрани Краљ Петар положио заклетву,не учествујући претходно у његовом стварању.Тај устав је,као што се већ види,постао без учешћа краљевог;па је народ имао могућности да парламентарни режим у потпуности обезбеди позитивним одредбама тога устава или органских закона,које би садржавале и напред изнете радње.На тај начин,првом радњом била би дата могућност да се добије стварна већина из народа;другом радњом,опет,не само да би био задовољен један од битних услова парламентарног режима -"подударност између посланичке и министарске функције",већ би на тај начин било учињено обавезним да влада мора да има поверење скупштинске већине.Самим тим што би устав нормирао таквеe одредбе,он би овакав какав је,наравно после тих измена,од непотпуне и посредне политичке одговорности министара створио потпуну и непосредну одговорност истих пред скупштином и на тај начин ставио владу у сталан зависан однос према скупштини,што би имало за последицу да такву владу скупштина може стварно контролисати и да то контролисање буде и ефикасно и у времену пошто је буџет већ решен.У таквом стању ствари,интерпелација,после које би било изражено неповерење извесном министру или и целој влади,претстављала би моћно правно средство,насупрот оној интерпелацији предвиђеној у режиму који је постојао на основу устава од 1903 године,у коме је интерпелација претстављала само морално средство.Министар или и цела влада били би обавезни да отступе односно поднесу оставке само зато што им је скупштина изразила неповерење.Они се повлаче,дакле,због израженог неповерења а не због неодобреног буџета,у коме случају би се морали такође повући;али првенствено због израженог неповерења,не чекајући да буду оптужени; јер и у једном и у другом случају повлачење за њих претставља правну обавезу,која наступа као последица тога неповерења.Ради тога

---

1)с.б.о раду ванредне скупштине за 1903 стр.6
2)Исто,стр.196
3)Ј.Продановић"Уставни развитак и уставне борбе у Србији"стр.436

./.

влада,свесна ситуације да је у сталној зависности од скупштине,морала би радити сагласно са скупштином.Овоме би се,можда,могло приговорити да би скупштина такав свој положај злоупотребљавала.Међутим,сматрамо да би такав приговор био неоснован и да о њему не треба водити рачуна са разлога:(1)"злоупотребе" скупштине,чињене на основу тога,биле би свакако мање од оних злоупотреба које влада,у случају да не зависи или зависи али у недовољној мери од скупштине, може чинити над скупштином и народом,и (2) могућност таквих злоупотреба може бити ускраћена на тај начин што би краљ могао распустити такву скупштину,под претпоставком да је ма којиме објективним мерилом могуће констатовати злоупотребе од стране скупштине. Тако допуњен режим,заснован уставом од 1903 године постао би пример и узор идеално типског парламентаризма,који ми сматрамо као једину форму народне владавине.

И З В О Р И :

I Законски текстови:

1)Устав Краљевине Србије,од 5 јуна 1903 године,
2)Закон о пословном реду у народној скупштини од 5 јуна 1903 год., са изменама и допунама од 8 марта 1911 године,
3)Закон о изборима народних посланика од 5 јуна 1903 године,са изменама и допунама од 14 јуна 1910 године,
4)Закон о министарској одговорности од 30 јануара 1891 године,
5)Закон о државном рачуноводству од 6 марта 1910 године,
6)Закон о штампи од 12 јануара 1904 године,са изменама и допунама од 9 децембра 1904 године,и
7)Устројење централне државне управе у Књажеству Србије,од 10 марта 1862 године,са изменама и допунама од8октобра 1899 године.

II Часописи:

А) "Архив за правне и друштвене науке":

1)Данић др.Данило:"Парламентарна хроника"-књ.XIV/1927 г.,
2)Илић др.Михаило:"Парламентарна хроника"-књ.VIII/924,IX/924,X/909, XI/925,XXXI/935 и XXXIII/936,
3)Јовановић др.Драгослав:"Парламентарна хроника"-књ.IX/924,
4)Јовановић Слободан:"Парламентарна хроника"-књ.II/907,VII/909, IX/910,X/910,XIII/912.XIV/912,XV/913,XVI/914,I/920,II/921,IV/922, VI/923 и VIII/924,
5)Костић др.Лаза:"Парламентарна хроника"-књ.XIV/927,XVIII/928 и XXXIV/937,
6)Тасић др.Ђорђе:"Парламентарна хроника"-књ.XIV/927 и "Правни карактер правила парламентарног режима"-књ.XIII/926.

Б) "Бранич"- година 1906 бр.4,5 и 6

1)Шварц др.Густав:"Правнатеорија о опструкцији"(превод Драг.С.Илића)

В) "Глас права,судства и администрације"- година 1904 бр.2 књ.III,

1)Ломброзо Чезаре:"Парламентарнаопструкција",
2)Перић М.Живојин:"Уставни владалац".

Г) "Летопис Матице српске",-година 1926,књ.309 и 310

1)Тасић др.Ђорђе:"О парламентаризму".

Д) "Revue d'histoire politique et constitutionnelle" janvier-mars i 1938 №I Paris

1)Тасић др.Ђорђе:" L'hisoire politique constitutionnelle de la Serbie"

III Литература:

1) Јелинек др.Ђорђе:"Право мањина"Београд,1902 г.(превод Ђ.М.Јосимовића)из "Бранича" св.10-12 за 1901 посебно штампано,
2) Јовановић др.Драгослав:"Доношење закона"Београд,1923 г.,
3) Јовановић Слободан:"Основи Јавнога права Краљевине Србије - Уставно Право" I,Београд 1907 ;"Држава" књиге I и II Београд 1936 г.,и "О суверености" Београд,1897 године,
4) Касановић Јосиф:"Одговорност министара у српском Јавном праву" Београд,1911 године,и
5) Продановић М.Јаша:"Уставни развитак и уставне борбе у Србији" Београд,1936 године.

IV Штампа:

1)"Дневни преглед" за 1911 год.,2)"Недељни преглед" за 1908,1909 и 1910 год.,3)"Одјек" за 1903-1913,и 1915 год.,и 4)"Самоуправа" за 1903-1913 и 1914 годину.

V Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Србије,за године: 1903-1909,1910/11,1911,1911/12,1912,1912/13,1913 и 1918.