

Nataša Lucić, Mag. iur., Assistentin, Fakultät für Rechtswissenschaften in Osijek

EIGENTÜMER ALS SUBJEKT DER ZIVILRECHTLICHEN GEFÄHRDUNGSHAFTUNG IN RECHTSTHEORIE UND GERICHTSPRAXIS

Zusammenfassung

Das Ziel dieser Arbeit ist, objektive zivilrechtliche Haftung durch den Fall der Gefährdungshaftung des Eigentümers darzustellen. In der Arbeit wird objektive Schadenersatzhaftung, ihre positive und negative Auswirkungen, Fragen der eventuellen schadenersatzrechtlichen Kodifizierung im Europarecht, sowie der Begriff der gefährlichen Sache und Eigentümer der gefährlichen Sache als Subjekt der Haftung erörtert, mit besonderer Rücksicht auf die Haftung der Pkw-Eigentümer, Voraussetzungen der Haftpflicht und Möglichkeiten der Befreiung von Haftpflicht. Außerdem werden einige Schadenersatzbeschlüsse komparativ vorgebracht und diesbezüglich die Meinungen und Ideen einiger hervorragender Theoretiker des Schadenersatzrechts aus Kroatien und der Welt erörtert. Da aber im Gesetz der Begriff der gefährlichen Sache nicht definiert wird, bietet die Arbeit eine Übersicht über die Gerichtspraxis, die auf die Frage antwortet, welche Sachen gemäß dem kroatischen Rechtssystem als gefährliche Sachen zu betrachten sind, sowie unter welchen Bedingungen und auf welche Weise ihre Eigentümer für den durch diese Sachen verursachten Schaden haften. Besondere Aufmerksamkeit will die Autorin dieser Arbeit auf einige Unvollständigkeiten des Gesetzestextes, überprüfen, ob gesetzliche Möglichkeiten für die Abänderung geltender gesetzlicher Lösungen und in welchen Rechtsfragen (im Vorbild auf andere moderne Rechtssysteme) bestehen, und/oder ob diese durch deutlichere und bestimmtere Lösungen ergänzt werden können, deren Anwendung zu unzweifelhaften und rechtlich gerechtfertigten Gerichtsentscheidungen führen würde.

Schlüsselwörter: gefährliche Sache, Eigentümer, objektive Haftung, Schade, Schadenersatz

Doc. dr. sc. Anita Blagojević, docentica Pravnog fakulteta u Osijeku
Branika Radonić, mag. iur.

Pregledni znanstveni rad
342-4(497.1) "1931"

O USTAVU KRALJEVINE JUGOSLAVIJE IZ 1931.

Sažetak:

Ustav Kraljevine Jugoslavije od 3. rujna 1931. donesen je jednostranim kraljevim aktom, bez suradnje Narodne skupštine, zbog čega se to smatra oglednim primjerom za kategoriju tzv. oktroiranih ustava. Analizirajući okolnosti koje su prethodile "darovanju" ovoga Ustava, kao i okolnosti nastale donošenjem odnosnog Ustava iz 1931., autorice dolaze do odgovarajućih zaključaka o temeljnim načelima, institucijama i odnosima uspostavljenim u Kraljevini Jugoslaviji. Pri tome, glavni se zaključak svodi na tezu da je ustavno uređenje iz 1931., u kojemu je sve bilo uređeno na taj način da je kralj (i dalje) mogao imati svu vlast u svojim rukama, bilo samo pokriće za (sada ne više otvorenu, nego prikrivenu) diktaturu.

Ključne riječi: Ustav, Kraljevina Jugoslavija, kralj, ustavna monarhija, diktatura

1. UVODNE NAPOMENE

Svaki ustavnom dokumentu prethode određena zbivanja koja, direktno ili indirektno, utječu na sam sadržaj, a time i na oblik tog dokumenta. Ustavu Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine prethodila je diktatura kralja Aleksandra Karađorđevića započeta 6. siječnja 1929., a izlaz iz krize šestosiječanjskoga diktatorskog režima kralj Aleksandar je potražio već poslije dvije godine u uvođenju ograničene ustavnosti. Kraljevska proklamacija koja je išla usporedno sa stupanjem na snagu novog Ustava isticala je kako Aleksandar "s verom u boga i sretnu budućnost Kraljevine daje Ustav Kraljevine Jugoslavije."¹ Međutim, valja odmah napomenuti kako se kralj nije odrekao apsolutizma, nego je "samo" za njega tražio pogodniji kvazidemokratski oblik.

Ustav Kraljevine Jugoslavije od 3. rujna 1931. donesen je kraljevim ukazom, bez suradnje Narodne skupštine, te on stoga spada u kategoriju tzv. oktroiranih ustava. Ipak, vladarevo "darovanje" novoga Ustava nije promijenilo suštinu odnosa u Kraljevini, tako da se može istaknuti kako je, u najkraćim crtama, umjesto otvorenoga vladarevog apsolutizma uveden prikriveni apsolutizam. U pogledu sadržaja, odnosni Ustav ne predstavlja značajniji odmak od načela istaknutih za vrijeme trajanja diktature. Kraljevina Jugoslavija je sada dobila i epitet ustavna monarhija, ali su institucije i odnosi, te državno uređenje uopće ostali vrlo slični, a nekad i isti, kao u razdoblju diktature od 1929. do 1931. godine.

1. Cit. prema: Bačić, A., O problematici podjele vlasti pred i nakon donošenja Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine, Zakoni-tost, br. 2, Zagreb 1990., str. 44.

Analizom okolnosti koje su prethodile donošenju Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931., te analize okolnosti nastalih donošenjem odnosnog Ustava, kao cilj ovog rada određujemo utvrđivanje temeljnih načela, institucija i odnosa uspostavljenih oktroiranim Ustavom iz 1931. godine.

2. OKOLNOSTI KOJE SU PRETHODILE DONOŠENJU USTAVA KRALJEVINE JUGOSLAVIJE IZ 1931.

Budući da polazimo od premise kako su "ustavi kao i pravo, povijesna kategorija",² najprije ćemo analizirati povijesne okolnosti koje su prethodile donošenju Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine. Pri tome, prvo pitanje koje se nameće je zašto se kralj Aleksandar Karadorđević uopće odlučio na "darovanje" Ustava?

Promatrano u povijesnoj perspektivi, oktroirani ustavi donošeni su "u onom trenutku kada je monarh, razvitkom demokratskih građanskih institucija u određenoj, do tada apsolutnoj, monarhiji bio prisiljen ograničiti i podijeliti svoju vlast."³

Prilike u novostvorenoj jugoslavenskoj državi, koja se relativno dugo nalazila bez pisanog ustava – od proklamacije osnutka Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca od 1. prosinca 1918. do izglasavanja Vidovanskog ustava 28. lipnja 1921., kojim je nova država uređena kao unitarna i visokocentralizirana država pod monarhijom Karadorđevića⁴ – bile su sve samo ne stabilne. Nagomilani problemi rezultirali su situacijom u kojoj se vladajući kraljev režim oslanjao na primjenu grube policijske sile, a - kada je to bilo potrebno - i na kršenje Ustava.⁵ Kulminacija ovakvih prilika bio je atentat na hrvatske političke vođe u Skupštini u Beogradu. Uz sve političke (ne)prilike, zemlju je potresala velika ekonomska kriza. Izlaz iz kriznog stanja kralj nije pronašao u otklanjanju uzroka krize, nego u uvođenju diktature.

Kralj Aleksandar Karadorđević je 6. siječnja 1929. u Službenim novinama objavio proklamaciju prema kojoj je: "Nastupio čas kada između naroda i kralja ne može i ne sme biti više posrednika."⁶ Izgovor za takvo stajalište, drugim riječima za uvođenje osobne diktature (tzv. Šestosiječanjska diktatura), bila je navodna činjenica da se s parlamentom više ne može surađivati, da rad parlamenta dobiva sve više negativno obilježje, te da je stoga postao smetnja za svaki plodan rad u državi. Sukladno tome, i uzimajući u obzir da je "očuvanje narodnog jedinstva i državne cjeline najviši cilj", kralj je odlučio ukinuti Vidovanski ustav i raspustiti Narodnu skupštinu.⁷

Ukladanje Ustava i proglašenje diktature bilo je brižljivo pripremano. Prvi zakon, donesen istog dana kad je proglašena diktatura, bio je Zakon o kraljevskoj vlasti i vrhovnoj državnoj upravi, sukladno kojemu kralj postaje nositelj sve vlasti u zemlji. Kako bi onemogućio političku djelatnost protiv re-

2 Lauč, Z., Društveni razvoj i ustavne promjene, CITRO, Osijek, 1988., str. 47.

3 Šmerdel, B., Sokol, S., Ustavno pravo, Narodne novine d.d., Zagreb, 2009., str. 24.

4 Temeljne karakteristike Vidovanskog ustava su sljedeće: 1) Ustav je donijet najprije u obliku ustavnog pakta, jer ga je, nakon što je usvojen u Ustavotvornoj skupštini, u ime kralja sankcionirao prijestolonasljednik-regent; 2) Ustav je utvrdio unitarističko državno uređenje umjesto federativnog; 3) po obliku svog uređenja, Ustav je Jugoslaviju organizirao kao monarhiju, dajući monarhu vrlo velike prerogative vlasti; 4) formalno je Ustav propisao sustav parlamentarne vlade (po kojemu bi vlada proizlazila iz parlamenta i njemu politički odgovarala), a stvarno je stanje bilo posve drugačije (vlade nisu padale u parlamentu, nego u dvoru, dakle tamo gdje su se i ustanovljavale); 5) Narodna skupština kao zakonodavno tijelo bila je "Narodna" samo po imenu (jer se temeljila ne na općem, nego na ograničenom pravu glasa), te 6) Ustav spada u red tzv. krutih ustava. Usp: Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S., Ustavno pravo i političke institucije (SFRJ i komparativno), Pravni fakultet, Zagreb, 1981., str. 106. i 107.

5 Primjerice, donošenjem protuustavne Obznanе, Komunistička partija isključena je iz javnoga političkog života. Isto se može reći za sve političke stranke čiji je rad zabranjen.

6 Cit. Prema: Mratović, V., Filipović, E., Sokol, S. (blij. 4), str. 108.

7 Engelsfeldt, N., Povijest hrvatske države i prava – razdoblje od 18. do 20. stoljeća, Pravni fakultet Zagreb, 2002., str. 348.

žima, kralj istog dana izdaje i Zakon o zaštiti države, kojim se zabranjuje i raspuštaju sva udruženja i političke stranke koji propagiraju da treba promijeniti postojeći poredak u državi ili imaju vjersko ili plemensko obilježje. Krug antidržavnih elemenata proširen je na sve protivnike kraljeve diktature.⁸ Donesen je i Zakon o državnom sudu za zaštitu države kojim je formiran specijalni sud pri Kasacijskom sudu u Beogradu, sastavljen od istaknutih privrženika režimu, a koji se obračunavao sa svim protivnicima kraljevske diktature. Također je donesen i Zakon o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja, sukladno kojem je novi naziv države bio Kraljevina Jugoslavija, što po vladinom obratuloženju "obilježava puno državno i narodno jedinstvo", dakle integralni jugoslavenski unitarizam.⁹

Međutim, uslijed novonastalih okolnosti, a prije svega tu mislimo na još veće zaoštavanje ekonomske krize, te na pritisak stranog kapitala i vlada Francuske i Čehoslovačke, kralj je jednostavno bio primoran na popuštanje. Dana 3. rujna 1931., kralj je oktroirao nov ustav. Iako se ovim Ustavom Jugoslavija formalno vratila na režim parlamentarne (ograničene) monarhije, stvarno je sve bilo tako uređeno da je kralj i dalje svu vlast mogao imati u svojim rukama.

3. STRUKTURA USTAVA KRALJEVINE JUGOSLAVIJE IZ 1931.

Ustav Kraljevine Jugoslavije ima 120 članaka, strukturiranih u XII odjeljaka, nakon kojih još slijede Prijelazne naredbe (*Prelazna naređenja*) i Zaključne odredbe. Naglasak u radu nose ustavne odredbe posvećene ustrojstvu vlasti.

Sukladno čl. 1. Ustava, Kraljevina Jugoslavija definirana je kao nasljedna i ustavna monarhija.

3.1. TEMELJNE USTAVNE ODREDBE O SLOBODAMA I PRAVIMA

Jednim od glavnih zadataka ustava smatra se utvrđivanje osnovne pravne položaja pojedinaца koju bi dalje trebali jamčiti, provesti i štiti zakoni, ne dopuštajući nikakvu njezinu povredu. Prava o kojima je riječ u Ustavu su dijelom građanska, koja "štite i osiguravaju privatnu ličnost pojedinca", a dijelom politička, koja im "osiguravaju sudjelovanje u javnom životu", s tim da su potonja ograničena samo na državljanе.¹⁰ Naravno, valja imati na umu da je ovdje ipak riječ o samo formalno zajamčenom setu građanskih prava i dužnosti.

Sukladno Ustavu, razlikuju se "osnovna građanska prava i dužnosti" i "socijalne i ekonomske odredbe".

3.1.1. "OSNOVNA GRAĐANSKA PRAVA I DUŽNOSTI"

Skup ustavnih odredaba o osobnim slobodama i pravima započinje odredbom o jednakosti građana. Sukladno čl. 4. Ustava, u čitavoj Kraljevini samo je jedno državljanstvo (što nužno proizlazi iz samoga tipa unitarne države) i svi uživaju jednaku zaštitu vlasti. Ovakvim je određenjem

8 Ibid., str. 349.

9 Ibid., str. 350.

10 Kostić, L., Komentar Ustava Kraljevine Jugoslavije od 3. septembra 1931., Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon, Beograd 1934., str. 37.

Ustav, dakle, želio proklamirati jedinstvo i jednakost građana. Nadalje, Ustav ne priznaje bilo kakve oznake ili titule koje označavaju pripadnost nekoj klasi.

Osobna sloboda je zajamčena člankom 5. Ustava, prema kojemu nitko ne može biti pritvoren, niti inače od nekoga biti lišen slobode, osim u slučajevima predviđenim zakonom. Ustav ne zabranjuje samo lišenje slobode, već i sve prethodne radnje koje uznemiravaju pojedinca, a mogu dovesti do lišenja slobode.

Prava uhićenih i pritvorenih osoba regulirana su na način da nikome ne može suditi ne nadležan sud, potom nitko ne može biti osuđen, a da mu se ne pruži prilika da bude saslušani i da se brani, a kazna se može ustanoviti samo zakonom i primijeniti samo na ona djela za koje je zakon "unaprijed rekao da će se tom kaznom kazniti." Dakle, zabranjena je retroaktivna primjena kaznenopravnih materijalnih propisa, no ustvari se noviji zakon neće primjenjivati samo ukoliko je stroži od prethodnog zbog primjene načela in *dubio mitius*, odnosno in *dubio pro reo*.

Glede prava da "nijedan građanin ne može biti izgnan iz svoje države", Ustav je u načelu zabranio protjerivanje iz jednog mjesta u drugo, ali je dodao iznimku za slučajeve koje je zakon izričito predvidio. Zabrana protjerivanja iz države odnosi se samo na državljane Kraljevine Jugoslavije, dok se stranci mogu izgnati na određeno vrijeme ili zauvijek, osim u slučaju progona zbog političkih kaznenih djela.

Nijedan se građanin ne može zatočiti u jednom mjestu osim kada to zakon predviđa. Razlika između ovoga i prethodnog slučaja u tome je što izgnani ili protjerani državljanin uopće nije lišen slobode kretanja, jer on samo ne smije boraviti u jednom određenom mjestu, a osim toga može boraviti gdje želi, dok zatočeni državljanin može boraviti samo na jednom određenom teritoriju i to obično u jednom mjestu čije granice ne smije prijeći – dakle, u tom se slučaju radi o ograničenju slobode do te mjere da više nema ni osobne slobode.¹³

Sukladno čl. 10. Ustava, "stan je nepovrediv". Vlast ne može poduzeti nikakvo pretresa-nje ni istraživanje u stanu građana, osim u zakonom predviđenim slučajevima i na način propisan zakonom.

Nadalje, nepovrediva je tajnost pisama, telegrafskih i telefonskih priopćenja, a svaka je povreda kažnjiva zakonom, osim u slučaju "kaznene istrage, mobilizacije ili rata."

U dijelu o "osnovnim građanskim pravima i slobodama" Ustav govori i o slobodi vjere i savjesti, naglašavajući kako je "uživanje građanskih i političkih prava nezavisno od isповijedanja vjere" i da se "nitko ne može osloboditi svojih građanskih dužnosti pozivajući se na propise svoje vjere."¹⁴

Pravo na slobodno, u granicama zakona, izražavanje svojeg mišljenja putem riječi, slika i "drugim srodnim sredstvima", zajamčeno je člankom 12. Ustava.

Nadalje, građani imaju pravo udruživanja, zbora i dogovora, opet "u granicama zakona". Ne može biti udruživanja na vjerskoj, plemenskoj ili regionalnoj osnovi niti u partijsko-političke svrhe. Drugim riječima, ovakvom se odredbom *a priori* zabranjuju sve političke organizacije, dakle i političke stranke, shvaćene kao politička udruženja *sui generis*.

Od ostalih "osnovnih prava i dužnosti" valja još spomenuti pravo molbe (odnosno pravo peticije, koju mogu potpisati jedan ili više građana i podnijeti ih svim vlastima bez razlike), slobodu nauke i umjetnosti (čl. 15.) i pravo na školovanje (čl. 16. Ustava).

¹³ Ibid., str. 29.

¹⁴ Članak 11. Ustava Kraljevine Jugoslavije

3.1.2. "SOCIJALNE I EKONOMSKE ODREDBE"

Po prvi put, odredbe o "socijalnim i ekonomskim" pravima pojavile su se u Vidovdanskome ustavu, u kojemu je omjer "osnovnih građanskih prava i dužnosti" i "socijalnih i ekonomskih odredbi" bio u korist potonjih (ukupno 22:18). Ustav Kraljevine Jugoslavije je recipirao skoro sve odredbe Vidovdanskog ustava o ustavnim pravima, ali je "socijalne i ekonomske odredbe" preuzeo u mnogo manjem broju - točnije, preuzeo je svega četiri članka, i to članke o zaštiti braka, obitelji i djece (čl. 21.), zaštiti vlasništva ("svojine", čl. 22.), "slobodi rada i ugovaranja u privrednim odnosima" (čl. 23.), te odredbu o ustanovljavanju Privrednog vijeća, kao savjetodavnog tijela u "pitanjima privrednim i socijalnim" (čl. 24. Ustava).¹⁵

3.2. DRŽAVNA VLAST

Za razliku od prijašnjega, Vidovdanskog ustava, koji je govorio o pluralitetu vlasti, tj. o državnim vlastima, Ustav Kraljevine Jugoslavije stoji na načelu jedinstva vlasti, a ono što se djeli su samo funkcije vlasti – zakonodavna, sudska i upravna.¹⁶ Svaka vlast predviđena je samim Ustavom te djeluje sukladno njemu; detaljnije mogu biti uređene nižim pravnim normama, prvenstveno zakonima, ali samo ukoliko su te norme suglasne sa samim Ustavom. Svaki akt vlasti koji bi bio protivan Ustavu ništavan je, no taj princip u praksi ne nailazi na punu primjenu, pogotovo glede zakona. Zakonodavac ima samo moralnu obvezu pridržavanja Ustava, a ukoliko postupi protivno takvi će zakoni ipak biti u primjeni.

Sukladno Ustavu, zakonodavnu vlast vrše kralj i Narodno predstavništvo zajednički, upravnu vlast vrši kralj preko odgovornih ministara, a sudsku vlast vrše sudovi, koji svoje presude i rješenja "izriču i izvršavaju u ime kralja na osnovi zakona."

3.2.1. KRALJ

Sukladno čl. 29. Ustava, kralj je čuvar narodnog jedinstva i državne cjeline.¹⁵

Kralj predstavlja državu u svim njenim odnosima s drugim državama (ali preko svojih izaslamlika), zaključuje ugovore sa stranim državama preko organa koje je za to posebno opunomoćio, s tim da je za potvrdu tih ugovora potrebno prethodno odobrenje Narodnog predstavništva, osim ako se radi o sporazumima čisto političke naravi (no i među njima postoje iznimni slučajevi kada se odobrenje ipak zahtijeva, kao što je npr. ugovor kojim tuđa vojska prelazi preko teritorija Kraljevine).

¹³ Sukladno čl. 24. Ustava, Privredno vijeće je savjetodavno tijelo koje ima "na traženje (prvenstveno) Kraljevske Vlade ili Narodnog Predstavništva, davati svoje stručno mišljenje." Način rada i poslovanja ovog Vijeća određen je posebnim zakonom.

¹⁴ Bačić, A. (bilj. 1), str. 442.

¹⁵ Pod gelinom se podrazumijeva teritorijalni integritet, no upitno je što se željelo obuhvatiti izrazom "narodno jedinstvo", odnosno je li narod uzet kao pravni ili politički pojam – ukoliko se radi o pravnom pojmu, tada on obuhvaća sve jugoslavenske državljanke bez obzira na narodnost, jezik, pleme i ostale značajke, dakle kraljeva je dužnost štiti i personalni integritet, a ako se radi o političkom smislu, tada se postavlja pitanje je li narodno jedinstveno shvaćeno kao isključivo jugoslavensko ili kao sintetičko srpsko-hrvatsko-slovensko. U ustavnim odredbama i izjavama Vlade nalazi se primjera koji podupiru oba shvaćanja. Usp. Kostić, L. (bilj. 10), str. 84.

S obzirom na to da bi ugovorom sa stranom državom kralj mogao stipulirati obveze ili pravne situacije koje bi bile u suprotnosti sa zakonodavstvom, zahtijeva se da Narodno predstavništvo odobri zaključene međunarodne ugovore, pa da ih tek tada kralj ratificira.

Kralj proglašava zakone ukazom kojeg supotpisuju svi ministri. Ministar pravde stavlja na ukaz državni pečat i brine o njegovom objavljivanju u službenim novinama. Zakon dobiva obveznu snagu po proteku 15 dana od objavljivanja.

Kralj ima pravo amnestije i pomilovanja, odnosno ima mogućnost utjecaja na sudsku vlast, ali samo posredno i obično poslije okončanja same sudske procedure.¹⁶

Prema čl. 31. Ustava, kralj proglašava rat i zaključuje mir. Ustavom utemeljena odredba da kralj proglašava rat odnosi se samo na slučajeve kada je zemlja napadnuta ili je rat već negoviješten od druge zemlje, dok je u ostalim slučajevima potreban prethodni pristanak Narodnog predstavništva.¹⁷

Svaki pisani čin kraljevske vlasti supotpisuje nadležni ministar, odnosno Ministarski savjet koji, s obzirom na to da kralj ne odgovara, za njih i odgovaraju. Oni te akte ne samo supotpisuju, nego redovno i predlažu, jer - u pravilu - inicijativa za akte kraljevske vlasti potječe od ministara. Supotpis je potreban za sve pisane akte kraljevske vlasti, ali ne i za sve kraljeve akte uopće, pa tako nije potreban za akte koji ne proizvode nikakvo pravno djelovanje i kojima se ništa ne nalaže i ne disponira. Kralj kaznenopravno i građanskopravno ne odgovara, a njegova ličnost je nepovrediva.¹⁸

U slučajevima da je kralj maloljetan ili je zbog psihičke ili tjelesne bolesti trajno nesposoban vršiti kraljevsku vlast, odnosno se vlast povjerava namjesništvu.¹⁹

3-2-2. ZAKONODAVNA VLAST

Prema Ustavu Kraljevine Jugoslavije, zakonodavna vlast bila je podijeljena na nove osnove - zajednički su je obavljali kralj, kao primarni zakonodavni faktor u državi, i Narodno predstavništvo koje su sada činila dva doma - Senat i Narodna skupština (koji su zakonodavnu vlast vršili zajedno s kraljem), tako da zapravo možemo govoriti o postojanju tri zakonodavna faktora.²⁰

Razlozi za opravdanje dvodimnosti nisu se razlikovali od tradicionalnih shvaćanja o potrebi uvođenja drugog doma - dakle, tvrdilo se da je do uvođenja dvodimnosti došlo kako bi domovi pazili i ispravljali grješke jedan drugome te se kontrabalansirali, no stvarni razlog uvođenju dvo-

¹⁶ Amnestija je uređena samo Ustavom i sukladno tome što o njoj nema zakonskih propisa, smatra se da je zakonodavac stao na gladište da će se ona davati putem specijalnih zakona. Kralju se priznaje pravo amnestije uz zakonodavca, a ne kao isključivo pravo. Od njemu ovisi hoće li to pravo upotrijebiti sam ili će podnijeti zakonodavni prijedlog Narodnom predstavništvu. Ibid., str. 92.

¹⁷ Akte o mobiliziranju vojske, prekidu diplomatskih odnosa i proglašenju građanstvu donosi sam kralj, dok je za objavu da se od izjavnog trenutka države trebaju smatrati da su u ratnom stanju potreban pristanak Narodnog predstavništva. Pregovore o miru i potpisivanje mirovnih ugovora u nadležnosti je kralja koji to obavlja preko svojih opunomoćenika. U slučaju da je rat izgubljen, odnosno ako se otuđuje dio državnog teritorija, za potpisivanje mirovnog ugovora potrebno je odobrenje Narodnog predstavništva.

¹⁸ Sukladno čl. 35. st. 2. Ustava, "kraljeva ličnost je neprikosnovenana. Kralju se ne može ništa u odgovornost staviti niti kralj može biti tužen."

¹⁹ U slučaju kada je kralj nesposoban obavljati svoju kraljevsku vlast, o trenutku obrazovanja i prestanku namjesništva odlučuje, prema čl. 41. Ustava, Narodno predstavništvo na zajedničkoj sjednici.

²⁰ Kostić, L., (bilj. 10), str. 76.

domnosti mogao se tražiti u saniranju eventualne neposlušnosti Narodne skupštine u koju je narod nakon diktature mogao izabrati i one koji su i prije bili osvjeđočeni opozicionari.²¹

3-2-2.1. NARODNO PREDSTAVNIŠTVO

Između dva doma Narodnog predstavništva (Narodne skupštine i Senata), kao i između narodnih poslanika i senatora, vrijedi načelo ravnopravnosti, pa tako u odnosu među njima nema povlaštenosti ili uživanja većih prava i šire nadležnosti. Naravno, ta je ravnopravnost samo teorijska, jer bi za postojanje pune ravnopravnosti bilo potrebno da oba doma imaju podjednak broj članova, a kako to nije slučaj, prevlast Narodne Skupštine je nedvojbeno. Ustav je proglasio nesvojim funkciju senatora i narodnog poslanika, što je sasvim razumljivo, jer bi u suprotnom sama podjela na dva doma izgubila smisao.

Senat i Narodna skupština zasjedaju simultano, dakle, njihovi se sazivi poklapaju. Kad je Skupština raspuštena, Senat ne može raditi i mora mu se zaključiti saziv, a ukoliko se to propusti učiniti, pretpostavlja se da ukaz o raspuštanju Skupštine u sebi sadrži i naredbu o zaključenju saziva Senata. Do zajedničkog zasjedanja Senata i Narodne skupštine dolazi samo u izrijetkom navedenim slučajevima, a zajedničkim zasjedanjima naizmjenično predsjedaju predsjednici Senata i Narodne skupštine. U pravilu, Skupština i Senat rješavaju i donose odluke odvojeno, pa čak i u slučaju kada one moraju biti kongruentne, u kojem se slučaju ti zasebni, sadržajno suglasni akti spajaju u jedan jedinstveni akt.

Za senatora, odnosno narodnog poslanika, može biti izabrana samo osoba koja je navršila 40 godina starosti, državljanin je Kraljevine Jugoslavije po rođenju ili pri rođenju (pri čemu potonji mora na području Kraljevine biti nastanjen najmanje 10 godina računajući od dana rođenja), ima biračko pravo, te govori i piše "narodnim jezikom". Svaka osoba koja ima pasivno izbornopravo može se kandidirati na bilo kojem dijelu državnog teritorija, u bilo kojoj izbornoj jedinici. Svaki senator i narodni poslanik predstavlja cijeli narod, čime se željela naglasiti unitaristička forma države.

Svi članovi Narodnog predstavništva polažu prisegu (u suprotnom ne mogu vršiti svoj mandat) da će "biti vjerni kralju, da će čuvati iznad svega jedinstvo naroda, nezavisnost države i cjelovitu državnu oblast, da će Ustav čuvati i dobro naroda pred očima imati."²²

Narodno predstavništvo saziva se kraljevim ukazom u redovan saziv, koji se mora održati 20. listopada svake godine, odnosno u izvanredan saziv, do kojeg dolazi kada kralj to nađe za potrebno.

3-2-2.2. SENAT

Senat Kraljevine Jugoslavije bio je ustrojen po kombiniranom sustavu - bio je djelomično birano i djelomično imenovano tijelo,²³ pri čemu je broj imenovanih senatora ovisno o kraljevom nahođenju mogao biti manji ili jednak broju biranih.

²¹ Bačić, A., (bilj. 1), str. 444.

²² Čl. 59. st. 2. Ustava Kraljevine Jugoslavije

²³ Engelsfeld, N. (bilj. 7), str. 357.

Odredbе o broju biranih senatora i njihovom izboru određene su Zakonom o izboru senatora, ali je njihov broj određen samo indirektno stavljanjem u ovisnost s brojem stanovnika banovine, pa tako na svakih 300.000 stanovnika u jednoj banovini i na ostatak od prethodno dolazi jedan senator, a područje uprave grada Beograda bira jednoga senatora neovisno o broju.²⁴ Zakon je to računanje povjerio posebnom tijelu sastavljenom od predsjednika najviših sudova i predsjedništva obaju domova Narodnog predstavnništva - Državnom odboru.

Mandat biranih senatora traje šest godina, a svake se tri godine Senat obnavlja izborima novih članova za jednu polovinu biranih senatora, dakle, radi se o djelomičnom ili parcijalnom obnavljanju, dok mandat imenovanih senatora također traje šest godina samo što svaki ispunjava pun rok mandata. Valja napomenuti kako Senat može djelovati i u slučaju da kralj uopće ne iskoristi svoje pravo i ne imenuje nijednog senatora.

Način biranja senatora uređen je zakonom. Biračko je pravo vrlo ograničeno i pripada samo narodnim poslanicima, banskim vijećnicima i predsjednicima općina svake izborne jedinice, čime je bio primijenjen sustav prikrivenih posrednih izbora.²⁵ Birački popis sastavlja okružni sud u sjedištu banske uprave. Svaka izborna jedinica ima samo jedno glasačko mjesto, koje se nalazi u administrativnom sjedištu te jedinice. Birači glasuju javno i osobno. Iako je Zakonom određeno da je biranje senatora posredno, ono je ustvari neposredno jer svaki birač glasuje neposredno za postavljene kandidate; Zakon je samo htio izraziti fikciju da sav narod sudjeluje u izboru senatora, ali indirektno, preko ljudi koji uživaju njegovo povjerenje. S obzirom na sastav izbornika, možemo reći kako je Senat bio dom koji je zastupao interese vlasti, a ne narodne interese.²⁶ Za istaknuti je da sudjelovanje narodnih poslanika u izboru senatora nije bilo primjereno, jer članovima jednog doma ne bi trebalo davati utjecaj na formiranje i organizaciju drugoga.

Kandidatsku listu predlaže bar 50 birača iz svake banovine (za Beograd deset). Liste nisu vezane za državnu listu ili zajedničkog nositelja (kao što je slučaj sa skupštinskim izborima), a također ne moraju imati ni stranačko obilježje.

Rezultat izbora se utvrđuje po D'Hontovom sustavu, a u slučaju jednakog rezultata odlučuje kocka.

3.2.2.3. NARODNA SKUPŠTINA

Sukladno čl. 54. Ustava, Narodnu skupštinu čine "narodni poslanici koje narod slobodno bira općim, jednakim i neposrednim glasovanjem."

Narodna skupština bira se na 4 godine, nakon čega svima prestaje mandat te se provode opći izbori za sva poslanička mjesta. Mandat narodnog poslanika može prestati i ranije, u slučajevima koje predviđa izborni zakon. Broj poslanika raspoređen je na kotareve tako da svaki administrativni kotar i grad u kome je sjedište banovine bira po jednog poslanika. Svaki kandidat mora biti vezan za jednu zemaljsku kandidatsku listu koja mora imati barem

²⁴ Kostić, L. (bilj. 10.), str. 139

²⁵ Stefanović, J., Ustavno pravo, Školska knjiga, Zagreb, 1965., str. 229.

²⁶ Engelsfeld, N. (bilj. 7.), str. 357.

onoliko kandidata i zamjenika koliko se poslanika bira u dotičnom kotaru. Izborni rezultat utvrđuje Glavni birački odbor za cijelu zemlju.²⁷

Podjela mandata vršena je na način da je zemaljska lista koja je dobila relativnu većinu glasova odmah stekla 2/3 mandata, i to u svakoj banovini, dok lista koja je ostvarila broj glasova manji od 50 000 ne dobiva mandat već se njezini glasovi pribrajaju pobjedničkoj listi a ona nadalje sudjeluje s preostalim listama u raspodjeli preostale 1/3 mandata.²⁸

3.2.2.4. NAMJESNIŠTVO

Namjesništvo se, za razliku od zastupništva koje se načelno vrši po uputama kralja, obavlja bez ikakvih uputa, jer se radi o situaciji u kojoj je kralj nesposoban za vladanje. Namjesnici imaju punu i neograničenu kraljevsku vlast; njihova vlast jednaka je kraljevskoj. Oni polažu zakletvu na vjernost kralju i u moralnoj su obvezi da ne krše kraljeve privilegije te da mu vlast predaju u cijelosti. Namjesnici ne uživaju kraljeve privilegije, ali ipak, kao najviši funkcionari zemlje, uživaju naročite počasti i pojačanu zaštitu (slično kao članovi Kraljevskog doma). Oni su politički, a također i kaznenopravno, neodgovorni.

Namjesništvo vrši kraljevsku vlast u slučaju kada je kralj maloljetan ili je zbog psihičke ili tjelesne bolesti trajno nesposoban vršiti svoju vlast, te kad je dulje od šest mjeseci odsutan iz zemlje.

Namjesnici mogu biti samo građani Kraljevine Jugoslavije. Prije preuzimanja vlasti, pred Narodnim predstavništvom polažu prisegu da će biti vjerni kralju i da će vladati sukladno Ustavu i zakonima.

3.2.2.5. PRJEDLOZI ZAKONA

Zakonske prijedloge, po kraljevom ovlaštenju, podnose pojedini ministri. Pravo podnošenja zakonskih prijedloga pripada svakom članu Narodnog predstavnništva, čiji prijedlog pisano mogu potpisati najmanje jedna petina članova Senata, odnosno Narodne skupštine.

Glavni zadatak Narodnog predstavnništva, koji se obavlja po utvrđenom postupku i redu, je donošenje zakona. Zakonodavna inicijativa priznata je i izvršnim i zakonodavnim organima, točnije određenim ministrima koji zakonske prijedloge podnose po kraljevom ovlaštenju.

Glede organa legislative, zakonodavnu inicijativu imaju članovi Senata i Narodne skupštine, pod uvjetom da ih podupire jedna petina članova.

Zakonski prijedlog koji Narodna skupština usvoji šalje se Senatu na rad i obratno. Ukoliko je zakonski prijedlog usvojen u cijelosti, ako ga je usvojila i Narodna skupština i Senat, smatra se da

²⁷ Izbornim zakonom iz 1931. propisan je sustav zemaljske liste što je značilo da svaka prijavljena kandidatska lista mora imati po jednog kandidata i zamjenika u svakoj izbornoj jedinici u cijeloj državi dok je za kandidaturu svakog izbornog kandidata bilo potrebno najmanje 200 predlagača u svakoj izbornoj jedinici čime su nastojalo onemogućiti postavljanje kandidatura manjih nacionalnih i regionalnih stranaka. Tako se zapravo zakonskim putem željelo očuvati politički i nacionalno jedinstvo Kraljevine Jugoslavije – jer su po tom zakonu mogle istaknuti kandidaturu samo velike i dobro organizirane stranke koje su imale pristalice u svim djelovima države. Usp. Engelsfeld, N. (bilj. 7), str. 358.

²⁸ 24. ožujka 1933. provedena je novela Izbornog zakona, čime su donekle ublaženi uvjeti kandidiranja, te smanjenjem broja predlagača omogućeno sudjelovanje građanske opozicije na izborima. Zadržan je uvjet da lista mora biti zemaljska, no, podjela mandata vršena je na način da najjača lista, pri čemu je dovoljna relativna većina, dobiva 3/5 glasova.

je Narodno predstavništvo prijedlog primilo, a ukoliko su učinjene kakve izmjene ili dopune Senata odnosno Narodne skupštine, zakonski im se prijedlog vraća na odlučivanje. U slučaju da se Senat i Narodna skupština glede nekog zakonskog prijedloga ne suglase, smatra se da je prijedlog odbijen i o njemu se u istom sazivu ne može ponovno odlučivati.²⁹ Da bi zakonski prijedlog postao zakon, potrebno je da ga usvoje oba doma. Ukoliko se ista situacija ponovi i u sljedećem sazivu, tada o zakonskom prijedlogu odlučuje kralj, koji može odbiti zakonski prijedlog, usvojiti prijedlog Skupštine ili usvojiti prijedlog Senata.

3-2-2-6. DONOŠENJE ODLUKA I GLASOVANJE

Senat i Narodna skupština mogu pravovaljano donositi odluke ako je na sjednici prisutna jedna trećina svih senatora odnosno poslanika, a za odluku o pojedinom pitanju potrebna je većina glasova prisutnih. U slučaju jednake podjele glasova, uzima se da je prijedlog o kojem je glasovano usvojen.

Javno glasovanje javlja se u dvije varijante – sjedenjem i ustajanjem ili poimenično, tj. pozivanjem po imenu. Tajno je glasovanje iznimka, a obvezno je samo za izbor Predsjedništva. Poimeničnom glasovanju pribjegava se kod donošenja odluka o zakonima i kada rezultat glasovanja obavljelog sjedenjem i ustajanjem nije siguran.

O svakom zakonskom prijedlogu mora se glasovati dva puta u istom sazivu prije nego što se on konačno usvoji. Procedura donošenja zakona prepuštena je reguliranju poslovnika.³⁰

3-2-2-7. ODGOVORNOST

Senator, odnosno narodni poslanik, ne odgovara za glas koji je dao kao član Senata odnosno Narodne skupštine. Za sve izjave i postupke pri vršenju mandata, senatori odnosno poslanici odgovaraju Senatu odnosno Narodnoj skupštini po odredbama Poslovnika i mogu im se izreći disciplinske mjere, u koje spadaju opomena na red, zapisana opomena na red, oduzimanje riječi i privremeno isključenje sa sjednice, a za izjave i postupke koji sadrže kazneno djelo mogu odgovarati i pred redovnim sudovima, ukoliko Senat odnosno Skupština za to daju odobrenje, osim u slučaju uvreda, kleveta ili zločina, kada se, dakle, prethodno odobrenje ne traži.

Članovi Senata odnosno Narodne skupštine ne mogu odgovarati za "krivice" učinjene izvan vršenja mandata niti zbog toga biti lišeni slobode bez ovlaštenja Senata odnosno Skupštine, osim ukoliko su zatečeni za vrijeme samog djela, dakle *in flagranti*, ali i tada se Senat odnosno Skupština odmah izvještavaju.³¹ Građanskopravno, pak, mogu odgovarati bez icašjeg ovlaštenja.

29 Janković D. i Mirković M., *Državna pravna historija Jugoslavije*, Naučna knjiga, Beograd, 1984., str. 392.

30 Svaki zakonski prijedlog prethodno proučava, i u Skupštini i u Senatu, odbor sastavljen od 21 poslanika ili 11 senatora. Za svaki zakonski prijedlog, ili za više konkretnih prijedloga bira se posebni odbor. Ako zakonski prijedlog dolazi od vlade, odbor se bira na prvoj sjednici plenuma iz sjednice na kojoj je prijedlog pripriječen. Kad završi s radom odbor sastavlja izvještaj za plenum.

31 Prema tome, Narodna skupština i Senat ne bi smjeli uskratiti ovlaštenje za pokretanje kaznenog postupka ako su uvjereni da optužba ima osnovu. Ukoliko uskrate ovlaštenje, tada se poslanik i senator ne mogu uzeti na odgovornost za vrijeme trajanja saziva. Imunitet ih također štiti i od djela počinjenih prije imenovanja, jer se tada takvi postupci moraju obaviti.

3-3. UPRAVNA VLAST

Ustav sadrži samo osnovne organizacije upravne vlasti, iz razloga što se uprava nalazi pod zakonskim uređenjem, tako da njezino ustrojstvo i djelatnost zakoni uređuju do pojedinosti, dok Ustav, dakle, postavlja samo osnovna načela organizacije i ističe poneka načela koja želi sačuvati od zahvata zakonodavca.

Uređivanjem određaba o administrativnom sudstvu u dijelu koji se bavi upravnom vlasti, Ustav je zauzeo stajalište o prirodi administrativnog sudstva, koje je inače sporno zbog dvojbe treba li ga svrstati pod sudsku ili upravnu vlast ili ga pak smatrati posebnom vlašću između uprave i sudstva.

Valja istaknuti kako je od proglašenja zakona, preko imenovanja i razrješenja predsjednika vlade i ministara, do drugih prava u upravnoj domeni, kralj s puno prava opravdavao neslužbenom titulu „istinskoga šefa upravne vlasti“.³²

3-3-1. MINISTARSTVA I MINISTARSKI SAVJET

Vrhovna državna uprava podijeljena je, po realnom principu, na nekoliko posebnih resora, koji se službeno nazivaju ministarstvima, od kojih svaki ima svoj poseban djelokrug i svaki vodi brigu o samo jednom krugu upravnih poslova. Sukladno Zakonu o vrhovnoj državnoj upravi od 31. ožujka 1929. i nekim njegovim kasnijim dopunama, ministarstava ima 13, a posebno ministarstvo predstavlja i Predsjedništvo ministarskog savjeta. Iako se ministarstva navode određenim sljedom, red navođenja ne predstavlja rang ministarstva jer su sva istoga ranga.

Na čelu svakog ministarstva stoji ministar, koji pored administrativnih ima i političke funkcije, no također ima i ministara bez ministarstava - to su ministri bez portfelja koji imaju samo političke, ali nikakve administrativne funkcije. Svi ministri, dakle i oni s portfeljem i oni bez portfelja, zajedno čine Ministarski savjet, koji u obavljanju političkih funkcija zapravo čini Vladu i koji, sukladno noveli Zakona o vrhovnoj državnoj upravi iz prosinca 1934., ima zadatak da održava jedinstvo i jednoobraznost u poslovima svih ministarstava. Na čelu Ministarskog savjeta nalazi se njegov predsjednik koji nije nadređen ostalima, dakle koji je *primus inter pares* i administrativno voditelj samo Predsjedništva Ministarskog savjeta, kojeg saziva kada smatra da je to potrebno i kojim predsjedava; on daje pravac vladinoj politici te je u prvom redu odgovoran za vladine propuste i političke izjave odnosno postupke, a pred Narodnim predstavništvom predstavlja Vladu, te izlaže i obrazlaže Vladinu politiku.

Ministarski savjet ne izdaje nikakve administrativne akte u svoje ime, već daje samo prethodni pristanak za ministarske prijedloge kralju ili prethodno odobrenje ministarskih akata.

Ministarski savjet prethodno razmatra zakonske prijedloge te sve predmete za koje to posebnim zakoni predviđaju, a koje može prenijeti na resorne ministre kako bi oni o njima odlučili, ili za koje to kralj ili predsjednik Ministarskog savjeta smatraju potrebnim.³³

32 Bačić A. (bilj. 1), str. 446.

33 U svakom kraljevom ili ministarskom aktu kome prethodi takvo razmatranje mora biti naznačeno da je u Ministarskom savjetu došlo do saslušanja, odnosno da je on dao svoje odobrenje. Sukladno načelu kabinetske solidarnosti, sve odluke Ministarskog savjeta trebaju biti donesene jednoglasno. Član kabineta koji nije suglasan sa domjetim odlukama to može iskazati svojim istupanjem iz Vlade.

U važnijim slučajevima, na sjednicama Ministarskog savjeta prisustvuje kralj koji tada preuzima Predsjedništvo savjeta i u tom se slučaju smatra da se sastao Krunski savjet. Krunski je savjet, dakle, Ministarski savjet pod predsjedništvom kralja.

Odluka o imenovanju ministara predstavlja administrativni akt, no za razliku od svih drugih administrativnih akata iz kraljeve nadležnosti, ova se donosi bez icipjeg prijedloga.

Sukladno praksi i načelima parlamentarne vladavine, kralj konzultira predsjednike zakonodavnih tijela prije nego što odluči kome će povjeriti mandat za sastav Vlade. Imenovanje novog predsjednika Vlade ne vrši se prije saslušanja predsjednika Senata, Skupštine i parlamentarnih stranačkih klubova. Ali formalno, kralj imenuje ministre bez ikakve oznake da to čini na bilo čiji prijedlog.

Po Ustavu, kralj također i razrješava ministre, što se u praksi svodi na uvažavanje ostavke, što je najčešći način prekida ministarske službe. Sukladno Ustavu i Zakonu o vrhovnoj državnoj upravi, kralj ih može i jednostrano razriješiti dužnosti kadgod nađe za shodno, a naročito ukoliko ministar izgubi njegovo povjerenje, jer je ministar taj preko koga kralj realizira svoje političke težnje.³⁴ Po načelima parlamentarne vlade, ministar mora uživati i povjerenje legistivne, parlamenta, Senata i Skupštine a ukoliko izgubi povjerenje jednog mora podnijeti ostavku, koju je kralj dužan prihvatiti. Ukoliko dođe do situacije da ostavku daje samo jedan ministar ili više njih koji ipak čine manjinu prema ostalima, tada se vrši tzv. rekonstrukcija vlade, dakle, djelomična izmjena članova Ministarskog savjeta, dok u situaciji ostavke cijele vlade ili njezinog predsjednika kralj povjerava nov mandat i sastavlja se nova vlada. Situacija da država nema vladu ne može se dogoditi – ukoliko kralj i uvaži ostavku jedne vlade, on joj povjerava obavljanje tekućih poslova, čime je ona formalno i dalje u funkciji, sve do sazivanja nove.

Sukladno Ustavu, kralj postavlja državne činovnike, dok niže državne činovnike imenuju sami ministri, pri čemu i kralj i ministri postupaju po odredbama Zakona o činovnicima od 31. ožujka 1931. godine.

3-3-2. ODGOVORNOST MINISTARA

Kralj i Narodna skupština mogu optužiti ministre za povredu Ustava i zakona učinjenu u službenoj dužnosti. Ministarska odgovornost je trojaka – politička, kod koje odgovaraju pred parlamentom, pri čemu je posljedica izglasanog nepovjerenja oduzimanje s dužnosti; kaznena, kod koje za obična kaznena djela odgovaraju kao i svi građani i ne štiti ih imunitet, a glade djela izvršenih u službenoj dužnosti odgovaraju pred posebnim sudom i u posebnom postupku te se radi i specifičnoj ministarskoj odgovornosti, te građanska, kod koje odgovaraju za štetu koju učine građanima nezakonitim vršenjem službe i pri čemu se osuda sastoji u dužnosti naknade štete koju plaća država, koja se kasnije regresom naplaćuje od odgovornog ministra.

Ministri odgovaraju za povredu Ustava i zakona pa makar ona bila samo formalna, ali ne odgovaraju za povredu državnih interesa, neovisno o njihovoj težini, ukoliko one ne bi bile u svezi s povredom nekoga ustavnog ili zakonskog propisa. Ministar ne može kaznenopravno odgovarati ni za jedan akt diskrecijske ovlasti, niti za bilo kakvu političku grješku, neovisno o tome koli-

³⁴ Da se radi o neparlamentarnom ponašanju svjedoči usporedba članka 77. ovoga Ustava s člankom 90. Ustava iz 1921. godine. Prema Ustavu iz 1921. godine kralj je imenovao predsjednika i članove Ministarskog savjeta, a sukladno novom Ustavu kralj imenuje i razrješava i predsjednika i ministre. Dok je u vrijeme Ustava iz 1921. kralj imao pravo razrješavati ministre, tek uz izglasano nepovjerenje u skupštini, novi je ustav davao na znanje kako je o političkoj odgovornosti sada odlučivao samo monarh i to uz potpuno isključenje parlamenta. Usp. Bačić, A. (bilj. 1), str. 445.

ku je štetu država pretrpjela zbog nje. No za sve te akte može odgovarati politički, a eventualno i građanskopravno.

Politička odgovornost ministara postojala je, dakle, samo prema kralju. *Cirailus vitiosus* te odgovornosti (vlada odgovora kralju, vlada je odgovorna za vladareva djela koji ne odgovora mikome) pravno i faktički je sankcioniralo slobodu monarha da bude politički i pravni faktor prvog reda.³⁵

3-3-3. UREDBE

Upravna vlast može izdavati uredbe potrebne za primjenu zakona, pri čemu se uredbe dijele na pravne i administrativne. Pravne su uredbe sadržajno isto što i zakoni - to su opći propisi, apstraktna pravila za čitav niz slučajeva i od zakona se razlikuju samo po tome što ih donosi uprava, a ne zakonodavna vlast, pa se stoga one označuju kao zakoni u materijalnom smislu ili uredbe sa zakonskom snagom.³⁶

Administrativne uredbe su trojake – organizacijske, pravilnici te upute.³⁷ Svi ti akti, i kad ne nose naziv uredbi, ostaju čisti akti upravne vlasti – oni uređuju i reguliraju unutarnje odnose uprave te ne moraju biti niti objavljeni. Upravna ih vlast može donositi bez ikakvih ovlaštenja, jer one predstavljaju dio redovne upravne djelatnosti.

Ustav spominje samo jednu vrstu uredbi, koje same po sebi nisu ni pravne ni administrativne, te mogu u isto vrijeme biti i jedno i drugo – to su tzv. uredbe za primjenu zakona odnosno provedbene uredbe.³⁸

3-4. SUDSKA VLAST

Glede sudske vlasti, Ustav sadrži samo dva članka, pa iako je odnosna materija detaljno regulirana zakonom, ipak se smatra da bi i sam Ustav trebao sadržavati određena načela koja se ne bi mogla mijenjati od strane zakonodavne vlasti. Ta bi načela bila jamstvo sudske objektivnosti i nepristranosti i predstavljala bi proklamaciju u korist građana suočenih sa suđenjem.

"Kabinetska justicija" kojom je nekada uprava utjecala na rješavanje pojedinih sudskih, kaznenih ili građanskih stvari, i koja proturječi samome načelu sučeve nezavisnosti, kao da je i aktualnom režimu opet uzimala maha. Činjenica da je i dalje bio na snazi Zakon o sucima redovnih sudova, koji sucima nije priznao stalnost i nepokretnost, koji je u čl.17. upravu afirmirao tu „kabinetsku justiciju“ (prema tom članku kralj premješta, umirovljuje i otpušta iz službe na prijedlog ministra pravde) bio je najrječitiji dokaz, kako to navodi A. Bačić, koliko je egzekuti-va bila natkriljena nad sudskom vlasti.³⁹

³⁵ Bačić, A. (bilj. 1), str. 447

³⁶ One mogu biti u proturječu sa zakonima, te ukidati ranije zakonske propise i stoga ih upravna vlast ne može donositi po svojoj volji, jer bi se time stavila iznad zakona, pa je, sukladno tome, za donošenje pravnih uredbi potrebno posebno ovlaštenje zakonodavne vlasti u svakom pojedinom slučaju koje se označuje kao delegacija nadležnosti te pravna mogućnost prenošenja vlasti koju treba predvidjeti sam Ustav.

³⁷ Kostić, L. (bilj. 10), str. 208.

³⁸ Njima upravna vlast pobliže određuje pojedine odredbe zakona, te daje obvezne upute i tumačenja za njegovu primjenu. Ukoliko se ostane samo pri tome tada te uredbe ne prelaze karakter administrativnih, ali ukoliko upravna vlast njima izričito nešto što nije sadržano u zakonu, tada se radi o pravnoj uredbi

³⁹ Bačić, A. (bilj. 1), str. 447.

Sudovi nemaju pravo ocjenjivati tzv. materijalnu ustavnost zakona, dakle ocjenjivati je li zakonski propis suglasan s tekстом i duhom Ustava; oni su zakon o svakom slučaju dužni primijeniti pa makar njegova protivnost Ustavu bila očita. Glede formalne ustavnosti zakonodavni sudovi su istu dužni ispitati, a u praksi se to pitanje svodi na utvrđivanje akta proglašenja - oni trebaju *a priori* vjerovati kraljevom aktu proglašenja, a ukoliko bi se pokazalo da je odnosni akt krivotvoren, tada formalno nema zakona i sudovi ga ne primjenjuju.

Prvi zahtjev postavljen prema sudovima je njihova nezavisnost - oni ne smiju biti ni pod čijim vanjskim utjecajem i nikakva im vlast ne može davati naredbe osim zakonodavne, ali i ona samo u formi zakona. No pošto sud sačinjavaju suci, pitanje efikasne nezavisnosti u praksi se svodi i na njihovu nezavisnost. Suci svih sudova su stalni. Sudac ne može biti lišen svoga zvanja niti uklonjen s dužnosti protiv svoje volje bez presude redovnih sudova ili disciplinske presude Kasacijskog suda, niti biti tužen za svoj sudski rad bez odobrenja nadležnog suda, a također ne može biti ni premješten bez svoga pristanka.

Za ostvarenje načela sudske nezavisnosti, proklamiranog Ustavom, sucima su priznata dva svojstva koja su smatrana najefikasnijima - stalnost službe i nepokretnost zvanja.⁴⁰ Oni trajno obavljaju to zvanje - stalnošću im je zajamčena državna služba, a nepokretnošću sudski položaj koji su stekli, dakle, sudac je zaštićen od premještanja, unaprjeđenja na viši položaj, odašiljanja na bilo kakvu drugu stalnu ili privremenu službu. Za premještanje i unaprjeđenje sudac može dati svoj pristanak i u tom se konkretnom slučaju lišiti povlastice nepokretnosti, dok je za premještanje i drugu službu potrebno odobrenje Kasacijskog suda.

Ustav poznaje samo četiri slučaja kad se sudac može staviti u mirovinu protiv svoje volje - starost (navršeni 70 godina života), duševna ili tjelesna bolest uslijed koje ne može obavljati svoju dužnost (o čemu odluku donosi Kasacijski sud temeljem stručnog mišljenja i nalaza liječničke komisije, čiji je sastav sam naredio), disciplinska presuda koja je rezultat postupka pred posebnim disciplinskim sudovima (pri čemu otpust iz službe može izreći samo Kasacijski sud na svojoj općoj sjednici), te presuda redovnog kaznenog suda.

3-4-1. ORGANIZACIJA SUDOVA

Osnovni zakon koji se tiče organizacije sudova jest Zakon o uređenju redovnih sudova za Kraljevinu Jugoslaviju donesen 18. siječnja 1929. - sukladno njemu, četiri su redovna suda, i to kotarski, okružni, apelacijski odnosno prizivni i kasacijski odnosno vrhovni. Glede sudske nadležnosti, bitna su dva zakona: Zakon o sudskom postupku u građanskim parnicama od 13. srpnja 1929., te Zakon o sudskom kaznenom postupku za Kraljevinu Jugoslaviju od 16. veljače 1929. godine.

Iako je zabranjeno osnivanje izvanrednih sudova, ipak u građanskim parnicama, i to samo glede predmeta s područja nasljednog i obiteljskog prava, odlučuju posebni, šerijatski sudovi, koji sude muslimanima, a iznimno i nemuslimanima.⁴¹

⁴⁰ Stalnost znači da službenički odnos ne može prestatu drukčije nego *ex iustis causis*, naročito da ne može prestatu tzv. administrativnim otpuštanjem, jednostranim i neopravdanim prekidom službeničkog odnosa od strane upravne vlasti. Nepokretnost znači da im jednom dodijeljeno mjesto sucu ne može biti oduzeto odlukom upravne vlasti.

⁴¹ Prema Zakonu o uređenju šerijatskih sudova i šerijatskim sucima od 21. ožujka 1929., šerijatski sudovi ne čine organizacijski samostalnu cjelinu nego samo posebna odjeljena kotarskih ili prizivnih sudova u kraljevina gdje žive muslimani. Funkcionalno, ovi su sudovi potpuno samostalni i neovisni o drugim sudovima. Šerijatsko pravo, čiji su izvori u prvom redu Kur'an, tradicija, sudska praksa i analogija, primjenjuje se na muslimane i oni ga se ne mogu odući u korist državnog zakonodavstva. Iznimno, ovo pravo primjenjuje se i na nemuslimane, kada potonji osnivaju vakufe, kada svjedoče kod šerijatskog suda ili kada nemuslimanka sklapa brak s muslimanom.

Sukladno Zakonu o sucima redovnih sudova, mora se raspisati natječaj za svako slobodno mjesto sucu nižih sudova, nakon čega između prijavljenih kandidata izbor vrši ministar pravde koji odabranog kandidata predlaže kralju za postavljanje. Za predsjednike sudova i suce viših sudova ne raspisuje se natječaj, jer njih kralju predlaže ministar pravde, nakon saslušanja mišljenja Kasacijskog suda, koje ipak nije dužan usvojiti.

3-5. UPRAVA

Uprava se u Kraljevini vrši po banovinama, kotarevima i općinama. Područna uprava obuhvaća sve podređene upravne organe države s teritorijalno ograničenim djelokrugom i može biti organizirana na razne načine i po različitim sustavima, pri čemu u praksi prevladavaju dva sustava - realni i provincijski odnosno teritorijalni, a usvojen je mješoviti sustav kod kojega veći dio ministarstava ima zajedničke niže organe, a tek manji dio posebne (npr. organi Ministarstva financija su financijske direkcije, porezne uprave, katastarske uprave itd.).

Definiciju opće uprave dao je Zakon o unutrašnjoj upravi od 19. lipnja 1929., po kojemu opća uprava obuhvaća sve poslove osim onih koji su zakonskim propisima stavljani u nadležnost sudova, financijskih ili vojnih vlasti, kao i poslove u kojima se država s obzirom na njihovu komercijalnu ili tehničku prirodu ne javlja kao nositelj vlasti nego kao poduzetnik.⁴² U slučaju sumnje spada li određeni predmet u nadležnost opće ili posebne uprave, pretpostavka govori u prilog opće uprave.

3-5-1. BANOVINE

Banovine su prvi put ustanovljene Zakonom o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja od 3. listopada 1929. godine. Kraljevina Jugoslavija ima devet banovina: Dravska sa sjedištem u Ljubljani, Savska sa sjedištem u Zagrebu, Vrbaska sa sjedištem u Banja Luci, Primorska sa sjedištem u Splitu, Drinska sa sjedištem u Sarajevu, Zetska sa sjedištem na Cetinju, Dunavska sa sjedištem u Novom Sadu, Moravska sa sjedištem u Nišu, Vardarska sa sjedištem u Skoplju.⁴³ S obzirom na to da se nastojalo izbjeći povijesne ili plemenske nazive, banovine su označene po imenu važnijih rijeka koje kroz njih teku, a jedna prema moru na koje se naslanja.

Ustav je izvršio detaljno razgraničenje banovina tako da se granice ne mogu mijenjati bez da se time ujedno povrijedi Ustav. Ministar unutarnjih poslova može rješavati samo sporna pitanja o detaljnim granicama pojedinih banovina, što ne predstavlja promjene granica nego samo utvrđivanje točnog domašaja ustavnih propisa, dakle, autentično tumači pravu namjeru ustavo-tvorca.

Banovine su upravne i samoupravne jedinice koje su posebnim zakonom podijeljene na kotareve i općine. Predviđena je zajednička povezanost državnih i samoupravnih organa te njihovo grupiranje u jedno nadležstvo podvrgnuto banu u kojem postoji strogo poslovno jedinstvo - Kraljevsku bansku upravu.

Banovine su pravne osobe i po javnom i po privatnom pravu. Kao takve, imaju svoju imovinu, te svoje posebne prihode i rashode nezavisne od državnih; banovine zadovoljavaju svoje poseb-

⁴² Kostić, L. (bilj. 10), str. 210.

⁴³ Boban, Lj., Hrvatske granice od 1918. do 1993., Školska knjiga, HAZU, Zagreb, 1995., str. 34.

ne regionalne potrebe putem vlastitih prihoda, te imaju svoj poseban banovinski proračun koji za vrijeme od jedne godine utvrđuje Banovinsko vijeće na prijedlog Banovinskog odbora i izdaje se u formi banovinske uredbe koja podliježe odobrenju ministra financija, dok izvršenje ispituje Glavna kontrola pregledom završnog računa.

Banska uprava je drugostupanska opća upravna vlast države i organ regionalne uprave, odnosno samouprave. Ona u administrativnim poslovima ima dva naličja, ovisno o tome djeluje li kao državna ili samoupravna vlast.⁴⁴

Na čelu banovine stoji ban, koji je predstavnik vrhovne vlasti u banovini, a postavlja ga kralj na prijedlog predsjednika Ministarskog savjeta. Zanimljivo je da Ustav ne stavlja bana na čelo banske uprave, nego na čelo same banovine, ali se on ipak nalazi na čelu banovine i kao državne vlasti i kao samoupravnog tijela. Banovinska je uprava samo proklamirana, ali formalno nije provedena jer je, iako ustanovljena, odmah suspendirana te se u takvom stanju ban pojavljuje kao njezin komesar, čime on u banovini dobiva dvostruku ulogu – šefa državne opće uprave i komesara banovinske samouprave.

3-5-2. KOTAREVI I OPĆINE

Određivanje granica kotareva i općina prepušteno je nižim pravnim aktima, odnosno zakonom. Po Zakonu o općinama od 14. ožujka 1933., grupiranje općina i određivanje njihovog imena i sjedišta obavlja se kraljevim ukazom, a pri njihovom određivanju treba se poštovati načelo integriteta – jedno mjesto može pripadati samo jednoj općini, jedna općina samo jednom kotaru, jedan kotar samo jednoj banovini.⁴⁵ Iako su kotarevi ranije imali vlastitu samoupravu, sada predstavlju dijelove državne administracije, dok su općine, naprotiv, organizirane na načelu samouprave, te s vlastitim organima rade na zadovoljavanju vlastitih lokalnih potreba i država u njima nema svoje organe, nego se u slučaju potrebe obraća samoupravnim organima općine. Sukladno tome, općine obavljaju dva reda poslova – jedne za sebe (vlastiti djelokrug), a druge za država (preneseni djelokrug).

3-5-3. POSEBAN STATUS BEOGRADA

Grad Beograd sa Zemunom i Pančevom čine posebno upravno područje pod koje spadaju i sva okolna mjesta koja se izdvajaju iz banovina i uđu u sastav ove općine.⁴⁶ Područje uprave grada Beograda predstavlja državnu upravnu jedinicu, ali ne i samoupravno tijelo. Iako svaka općina koja ulazi u sastav uprave grada Beograda ima svoju lokalnu samoupravu, ne postoje nikakvi samoupravni organi koji bi bili zajednički cijelom tom području. Na čelu uprave nalazi se upravitelj Grada, koji po Zakonu o unutarnjoj upravi obavlja na području grada Zemuna i Pančevske općine uprave koji su u nadležnosti banova, a na području grada Beograda obavlja poslove koji su u nadležnosti kotarskih načelnika, te donosi prvostupajnske odluke koje spadaju u nadležnost banova.

⁴⁴ Također, ima i dva reda službenika, a to su banski i banovinski službenici, prvi čemu prvi obavljaju državne poslove, a drugi samoupravne, no zapravo su razlike između njih izbrisane Zakonom o banskoj upravi po kojemu se svi poslovi banske uprave vrše zajedničkim službenim osobljem.

⁴⁵ Kostić, L. (bilj. 10), str. 215.

⁴⁶ Ibid., str. 217.

3-5-4. SAMOUPRAVA

U Ustavu se nalaze samo upute i načela prema kojima zakonodavac treba izgraditi banovinsku samoupravu, dakle, ona se detaljnije definira samim zakonima.

U svakoj banovini, kao samoupravnom tijelu, postoje Banovinsko vijeće, kao organ koji odlučuje, i Banovinski odbor, koji odluke izvršava, no kako banovinska samouprava još nije zaživjela tako ni ti organi ne funkcioniraju. Djelovala su Banska vijeća, ustanovljena Zakonom o banskoj upravi od 7. studenoga 1929., koja predstavljaju samo savjetodavne organe bana u poslovima banovinskog djelokruga, a čije članove postavlja ministar unutarnjih poslova.⁴⁷

Banska vijeća mogu uređivati sve poslove njihovog samostalnog djelokruga banovinskim uredbama na temelju ovlaštenja Zakona o uređenju banovina ili drugim zakonima. Banovinske uredbe imaju u dotičnoj banovini snagu zakona i ne smiju proturječiti Ustavu ni postojećim zakonima. Banovinama je priznata tzv. *potestas statutarij*, tj. pravo da propisuju obvezne norme za sve stanovnike u banovini čime su one postale autonomne oblasti.

Inicijativu za donošenje banovinskih uredbama pravno preuzima banovinski odbor koji sprema formalne prijedloge uredbi, a o njima odlučuje banovinsko vijeće. Banovinske uredbe proglašuje i objavljuje ban, koji prethodno traži suglasnost Državnog savjeta glede njihove zakonitosti. Državni savjet je dužan dati ili odbiti suglasnost najkasnije u roku od mjesec dana, ukoliko se u tom roku ne izjasni smatrat će se da je dao suglasnost, a ako ju odbije uredba se ne može objaviti.⁴⁸

Država centralna vlast brine se da samoupravne vlasti vrše svoje zakonske dužnosti u granicama i da ne povrijede opće državne interese. Državni nadzor nad samoupravama više je negativne nego pozitivne prirode; državni organ u pravilu ne daje zapovijedi samoupravnom organu što i kako treba raditi već samo pazi da ne bi došlo do povrede zakona ili javnih interesa, dakle samouprava se nalazi pod tutorstvom državne nadzorne vlasti. Kontrola nad radom samouprava može biti dvojaka – pravna ili politička. Pravna se odnosi na ocjenjivanje zakonitosti djelovanja samoupravne vlasti a politička na ocjenu jesu li postupci samoupravne vlasti u skladu s općim interesima države. Ukoliko nadzorni organ nađe da je odluka samoupravnih tijela protivna zakonu ili u neskladu s interesima države on je poništava ili privremeno obustavlja, dakle, nema vlast preinačenja odluke niti donošenja nove.

Ban viši i pravnu i političku kontrolu. On može obustaviti sva rješenja samoupravnih organa banovine i općine ako su protivna Ustavu, zakonima ili uredbama te ako štete općim državnim interesima. Ako su rješenja po njegovom mišljenju nezakonita samo sudska vlast može mehanizirano to utvrditi – Ustav prepušta odluku o tome najvišem administrativno-sudskom organu – Državnom savjetu.⁴⁹

Po Ustavu, ban može obustaviti rješenja i izjave banovinskog vijeća i banovinskog odbora, dakle oba glavna samoupravna organa u banovini; u općinama pak samo općinskog odbora.

⁴⁷ Njihovo djelovanje i postupak detaljnije normira Pravilnik o organizaciji i radu banskih vijeća od 30. srpnja 1930. Ono se bira općim, jednakim i neposrednim glasanjem na mandat od četiri godine a saziva ga i njegovim sjednicama, kojima pored bana i članova mogu prisustvovati i pomoćnici bana i načelnici odjeljenja banske uprave a ostali činovnici samo po pozivu bana, rukovodi ban.

⁴⁸ Pitanje je može li u slučaju kada Državni savjet prizna suglasnost ban odbiti potvrdu zbog neslaganja s državnim interesima – argumenta a contrario proizlazilo bi da ne smije uskratiti potvrdu

⁴⁹ Samoupravni organi čije je rješenje obustavljeno imaju pravo tužbe u roku od 30 dana računajući od dana kada im je priopćena odluka bana, a ukoliko ne iskoriste tu mogućnost odluka bana je pravomoćna i ukoliko Državni savjet potvrdi njegovo stajalište to rješenje odmah stupa na snagu. Ukoliko ban odbije neko rješenje ili izjavu samoupravne vlasti jer je štetna državnim interesima samoupravni organ tada može podnijeti žalbu Ministru unutrašnjih poslova o kojem ovisi daljnja sudbina odnosno rješenja.

Upravna vlast države može raspustiti Banovinsko vijeće prije nego mu istekne mandat, i to kao represivno sredstvo protiv samouprave zbog obavljanja dužnosti i učestalog preokretanje vlasti. Odluku o tome donosi najviši upravni organ, dakle sam kralj. Raspuštanje Banovinskog vijeća za sobom povlači i prekid mandata Banovinskog odbora, s obzirom na to da su njegovi članovi većinom izabrani iz reda samoga Vijeća. Istim ukazom kojim se jedno banovinsko vijeće raspusti, moraju biti raspisani novi izbori za dotičnu banovinu u roku koji odredi zakon.⁵⁰

3-5-5. ODGOVORNOST UPRAVE

Upravna djelatnost državnih organa nije, sukladno Ustavu, podvrgnuta kontroli redovnog sudstva, nego onaj posebno organiziranih upravnih sudova koji vrše pravnu kontrolu u slučaju spora upravne, tj. administrativne prirode, odnosno spora između fizičke ili pravne osobe s jedne strane, i upravne vlasti s druge, koji postoji kada je aktom upravne vlasti povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes tužitelja zasnovan na zakonu (kako je to definirao Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima). Ako upravni sudovi nađu da je akt nezakonit, formalno ili materijalno, oni ga svojom presudom poništavaju i upravna vlast je dužna u određenom roku donijeti nov upravni akt oslobođen utvrđenih nepravilnosti. Organiziranjem takve kontrole nad upravnim aktima sužava se samovolja upravne vlasti, a ta je materija uređena dvama temeljnim zakonima - Zakonom o državnom savjetu i upravnim sudovima i Zakonom o poslovnom redu u Državnom savjetu i upravnim sudovima.

Svaki građanin ima pravo neposredno i bez icačjeg odobrenja tužiti sudu državne i samoupravne organe za kaznena djela, koja su počiniili prema njemu u obavljanju svog službenog rada. Za štete koje učine građanima državni ili samoupravni organi nezakonitim ili nepravilnim vršenjem službe, odgovaraju pred redovnim sudom službenik kao izvršitelj i država, odnosno samoupravno tijelo.

3-5-6. DRŽAVNI SAVJET

Državni savjet je vrhovni upravni sud, a način postavljanja članova te sastav, nadležnost i postupak određuju se posebnim zakonom. Kako Ustavom nisu taksativno nabrojane njegove funkcije, one se određuju u odnosu na razne posebne zakone pa tako Državni savjet, osim administrativno-sudske funkcije koja je najznačajnija, predstavlja pomoćni organ aktivne uprave time što pregledava i prethodno odobrava njezine određene akte, mjestimice se javlja kao nadzorni organ nad samoupravnim tijelima, ima određene savjetodavne funkcije prema Vladi i upravnoj vlasti, rješava sukobe nadležnosti između upravnih organa, predstavlja disciplinski sud za državne činovnike te specijalni kazneni sud u carinskim, monopolskim i troškovnim predmetima.

Kao upravni sud, Državni savjet odlučuje i o tužbama i o žalbama u prvom stupnju, u kojem odlučuje o tužbama protiv ukaza i ministarskih rješenja, te u drugom stupnju, u kojem odlučuje o žalbama protiv presuda upravnih sudova.

⁵⁰ Odbredbe glede raspustanja općinskog odbora sadržane su u Zakonu o općinama. Ban može zbog rješenja i izjava štetnih za opće državne interese ili zbog neurednog vršenja dužnosti razriješiti općinski odbor, upravu ili predsjednika ali se protiv te odluke može se izjaviti žalba ministru unutarnjih poslova u prvom, a Upravnom sudu u drugom slučaju. Ukoliko dođe do raspustanja općinskog odbora novi se izbori moraju provesti u roku od dva mjeseca a tekuće poslove za to vrijeme obavlja privremena općinska uprava koju postavlja nadzorna vlast.

4. ZAKLJUČAK

Ustav Kraljevine Jugoslavije "darovao" je, a zapravo jednostranim aktom oktroirao kralj Aleksandar 3. rujna 1931. zbog unutrašnjopolitičkih i vanjskopolitičkih razloga.

U usporedbi s prethodnim izvanustavnim stanjem, ovaj Ustav nije doveo do bitne promjene. Država se naziva Kraljevina Jugoslavija, što je značilo da je Ustavom sankcioniran jugoslavenski unitarizam proklamiran za vrijeme diktature. Kraljevina Jugoslavija formalno je prestala biti apsolutistička i postala ustavna monarhija. Naravno, element parlamentarizma je izostavljen, čime se odredila odlučujuća uloga kralja koji vlada i upravlja zemljom, dakle, umjesto otvorenog, sada je uveden prikriveni apsolutizam.

Iako je ponovno uvedeno Narodno predstavništvo, to ne znači da je uveden i parlamentarni sustav. Političke stranke su ustvari, sukladno Ustavu, i dalje bile zabranjene, a bez političkih stranaka (ili samo s jednom strankom) parlamentarni sustav, poznato je, ne može funkcionirati. Vlada je za svoj rad, formalno i stvarno, bila odgovorna kralju, a ne Skupštini, te u ovome razdoblju ostaje u sporednoj ulozi iz razloga što kralj predstavlja odlučujući čimbenik državne vlasti sudjelujući u vršenju, neposredno ili posredno, svih temeljnih funkcija državne vlasti. Najvažnije obilježje parlamentarne vladavine jest da je vlada odgovorna parlamentu i da vladin opstanak ovisi o izglasanom povjerenju parlamentarne većine. Ustav koji je oktroirao kralj Aleksandar ne dopušta takvu situaciju, jer izbor i raspuštanje vlade ovisi u potpunosti o suverenovoj volji budući da kralj imenuje i opoziva predsjednika kabineta i ministre, koji ujedno čine i Ministarsko vijeće, koje je pak pod neposrednom kraljevom vlašću. On je primarni zakonodavni činitelj i primarni na izvršak vlast. Upravnu je vlast, sukladno Ustavu, također vršio kralj preko ministara, koji su se nalazili pod njegovim rukovodstvom i nadzorom. Bitno je za istaknuti činjenicu da je za vrijeme šestosiječanjskog režima sva odgovornost padala na kraljevu osobu, dok je sukladno novom Ustavu sva odgovornost za suverenove čine prebačena na Ministarsko vijeće.

Vrlo važnom odredbom smatramo i onu prema kojoj kralj i njegovi nasljednici pridržavaju pravo na ukidanje Ustava na način identičan onome od 6. siječnja 1929. godine. Kralj se, prema Ustavu, proglašuje čuvarom nacionalnog jedinstva i integriteta države, a u deklaraciji objavljenoj uspooredno u Ustavu kralj ponavlja da je očuvanje narodnog jedinstva i integriteta države njegova sveta dužnost i najviša svrha njegova vladanja. Dakle, kralj je samim Ustavom ovlašten na njegovo ukidanje u trenutku kada smatra da je to potrebno radi očuvanja narodnog jedinstva i integriteta države, što zorno ukazuje na to da Ustav, u ovom slučaju, nije značio reduciranje apsolutne i arbitrarne moći kralja - ona se nastavlja prikrivena poluustavnom formom.

Na temelju svega navedenoga, možemo zaključiti kako je Ustavom Kraljevine Jugoslavije iz 1931. još više ojačan i onako ranije jak položaj kralja (primjerice, uvođenjem drugoga skupštinskog doma, Senata, u kojemu je kralj imenovao polovicu senatora). Ovakvo ustavno uređenje, u kojemu je sve bilo uređeno na način da je kralj i dalje mogao imati svu vlast u svojim rukama, usprkos formalno uspostavljenom parlamentarnom sustavu, bilo je samo pokrćeće za kraljevu diktaturu.

Okroirani ustav iz 1931. ostao je na snazi, uz dvije formalno protuustavne revizije (prva iz 1939., kada je donošen akt o stvaranju Banovine Hrvatske, te druga iz 1941., kada su državnim udarom oboreni Namjesništvo i Vlada, dok je maloljetni kralj proglašen punoljetnim) sve do raspada Jugoslavije, odnosno do oružanog napada na Jugoslaviju od 6. travnja 1941. i do njezine

okupacije od strane fašističkih država. Ovim je momentom "kontinuitet ustavno-pravnog života Jugoslavije doživio potpun prekid."⁵¹

LITERATURA

- Baćić, A., O problematici podjele vlasti pred i nakon donošenja Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine, *Zakonitost*, br. 2., Zagreb 1990.
- Boban, Ij., Hrvatske granice od 1918. do 1993., Školska knjiga, HAZU, Zagreb, 1995.
- Engelsfeld, N., Povijest hrvatske države i prava – razdoblje od 18. do 20. stoljeća, Pravni fakultet Zagreb, 2002.
- Janković, D., Mirković, M., *Državnopravna istorija Jugoslavije*, Naučna knjiga, Beograd, 1984.
- Kostić, L., Komentar Ustava Kraljevine Jugoslavije od 3. septembra 1931.; Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon, Beograd 1934.
- Lauč, Z., Društveni razvoj i ustavne promjene, CITRO, Osijek, 1988.
- Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S., *Ustavno pravo i političke institucije (SFRJ i komparativno)*, Pravni fakultet, Zagreb, 1981.
- Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009.
- Stefanović, J., *Ustavno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1965.

Anita Blagojević, Ph.D., Assistant Professor, Faculty of Law, J.J. Strossmayer University of Osijek
Branka Radonić, LL.M.

ON THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF YUGOSLAVIA OF 1931

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Yugoslavia of 3 September 1931 was issued by one-sided king's act, and without participation of the National Assembly, which makes it a model for the category of the so called octroyed constitutions. By analysing the circumstances that preceded the proclamation of the Constitution as well as the circumstances emerging from the proclamation of the 1931 Constitution, the authors have come to relevant conclusions about fundamental principles, institutions and relations established in the Kingdom of Yugoslavia. While doing so, the main conclusion comes down to the fact that the 1931 constitution, in which everything was regulated in such a way that the king (furtheron) could exercise all the power, was only a cover for (although no more open but concealed) dictatorship.

Key words: Constitution, Kingdom of Yugoslavia, king, constitutional monarchy, dictatorship

Doz. Dr. Anita Blagojević, Fakultat für Rechtswissenschaften in Osijek
Branka Radonić, Mag. Iur.

ZUR VERFASSUNG DES KÖNIGREICHS JUGOSLAWIEN VOM JAHR 1931

Zusammenfassung

Die Verfassung des Königreichs Jugoslawien vom 3. September 1931 wurde durch einen einseitigen Rechtsakt des Königs erlassen, ohne Mitwirkung der Volksversammlung. Aus diesem Grund wird diese Verfassung für Musterbeispiel der sog. aufgezwungenen oder aufoktroierten Verfassungen gehalten. Nach der Analyse der Umstände, die der «Schenkung» dieser Verfassung vorangegangen sind, ziehen die Autorinnen Schlüsse über grundlegende Prinzipien, Institutionen und die im Königreich Jugoslawien hergestellten Verhältnisse. Die wichtigste Schlussfolgerung bezieht sich auf die Behauptung, dass die Verfassungsordnung vom Jahr 1931, die dadurch bezeichnet wurde, dass der König (auch weiter) absolute Macht hatte, nur eine Deckung für Diktatur war (zwar nicht mehr eine offene, sondern eine verdeckte Diktatur).

Schlüsselwörter: Verfassung, Königreich Jugoslawien, König, Verfassungsmonarchie, Diktatur

51. Stefanović, J., cit. prema Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S. (bilj. 4), str. 109.