

## ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА, 1923.

### Садржај

#### Увод

#### I. Законодавна иницијатива

Разни системи и иницијативе. Иницијатива код нас под Уставом од 1835. Иницијатива цивилне листе. Рад Кнеза Милоша на законодавству. Иницијатива под Уставом од 1838 и законом о Савету од 1839. Под Уставобранитељима. По законима о Народној Скупштини од 1858, 1859, 1860 и 1861. По закону о Савету од 1861. Под Уставом од 1869. Под Уставом од 1888. Под Уставом од 1901. Под Уставом од 1903. Под данашњим Уставом

#### II. Претрес и усвајање закона

Значај претреса и усвајања закона од стране Парламента у монархијама и републикама. Претрес и усвајање закона код нас под Уставом од 1835. Под Уставом од 1838 и законом о Савету од 1839. По закону о Савету од 1861. По законима о Скупштини од 1858 до 1861. Под Уставом од 1868. Под Уставом од 1888. Под Уставом од 1901. Под Уставом од 1903. Под данашњим Уставом: 1) краћи поступак за изједначење законодавства; 2) редован поступак за доношење закона

#### III. Потврђивање закона (санкција)

Монархово право потврђивања закона. Лабандова теорија о санкцији. Јелинекова критика Лабандове теорије; критика Др. Л. Полића; критика С. Јовановића. Санкције у предратној Немачкој, Белгији, Италији и Енглеској. Апсолутно вето. Суспензивно вето. Вето у републикама. Потврђивање закона под Уставом од 1835. Под Уставом од 1838 и законом о Савету од 1839. По допуни закона о Савету од 1858. По закону о Савету од 1861. Под Уставом од 1869. Под Уставима од 1888, 1901 и 1903. Под данашњим Уставом. Одрицање санкције код нас

#### IV. Проглашавање закона (промулгација)

Појам и садржина проглашавања. Разликовање проглашавања од потврђивања и обнародовања. Проглашавање закона у Француској и значење прописа „en vertu de la promulgation” из чл. 1 Code civil-а. Проглашавање у Немачкој, Енглеској, Угарској итд. Лабандово и Јелинеково мишљење о проглашавању. Разна значења израза „проглашавање”. Случај Е. Ткалца. Мишљења наших и страних аутора о природи акта проглашавања. Проглашавање закона под Уставом од 1835. Проглашавање под Уставом од 1838. Под Уставом од 1869. Погрешна употреба израза „обнародовати” на место израза „прогласити”. Проглашавање под данашњим Уставом. Изостављање понављања у формули проглашавања

#### V. Обнародовање закона (публикација)

Појам обнародовања. Начини вршења обнародовања у разна времена и код разних народа. Вршење обнародовања код нас пре Устава од 1835. Обнародовање у Српским Новинама по решењу од 1837. Под Уставом од 1838. Под Уставима од 1869, 1888, 1901 и 1903. Обнародовање под данашњим Уставом. Усмено обнародовање

Поновно обнародовање. Разни случајеви. Обнародовање уредбеног законодавства озакоњеног по чл. 130 Устава. Поновно делимично обнародовање. Распрострање познавања закона путем приватних издања збирака закона

Vacatio legis. Начини којима се одређује почетак важења закона. Ступање закона на снагу одмах по обнародовању код нас. Регулисање ступања на снагу закона указом од 23 новембра 1850. Тумачење тога указа од стране А. Ђорђевића и Dr. Л. Марковића. Повратна снага закона. Обнародовање као услов за задобијање обавезне снаге закона. Случај са решењем од 21 септембра 1854. Мишљења наших правних писаца о vacatio legis по прописима наших ранијих Устава. Задобијање обавезне снаге закона под данашњим Уставом. Излишни прописи о ступању на снагу и у живот у нашим законима. Антидатирање обнародовања

Незнање закона. Начело: ignorantia legis nocet у нашим законима. Француски и немачки системи о задобијању обавезне снаге закона. Сличност нашег система са немачким. Значај обнародовања по примењивање закона

#### VI. Погрешке у законима

Три врсте погрешака. Штампарске погрешке при обнародовању закона. Пример из изборног закона од 1903. Погрешке при проглашавању закона. Пример из закона о министарској одговорности од 1891. Критика Пречишћеног зборника у погледу редакције законских текстова. Погрешке учињене у Скупштини. Пример из закона о општинама од 1902. Пример из Скупштинског Пословника од 1903. Пример из чл. 138 Устава. Примери исправљања погрешака у ранијем нашем законодавству. Погрешност данашњег начина у исправљању погрешака

## VII. Оцена уставности закона

Формална и материјална оцена уставности закона од стране суда. Значај проглашавања по формалну оцену уставности. Оцена формалне уставности по нашим Уставима. Мишљења: А. Ђорђевића, С. Јовановића, Др. Чед. Марковића, Ж. М. Перића, Др. Ј. Марковића. Оцена материјалне уставности закона: 1) по северно-америчком систему; 2) по европском систему. Оцена материјалне уставности закона по нашим Уставима. Мишљења: А. Ђорђевића, С. Јовановића, Др. Чед. Марковића, Ж. М. Перића, Др. Ђ. Тасића, Н. Трпезића, Др. Ј. Питамица, Др. С. Сагадина. Инерција у законодавству. Оцена материјалне уставности уредаба са законском снагом. Америчка теорија и пракса у Европи: 1) мишљења Дигуи-а, Жеза, Есмена; 2) чехословачки Устав. Примери неуставних закона донетих код нас после Устава. Престанак важности законских одредаба супротних доцније донетом Уставом: 1) њихово довођење у сагласност с Уставом редовним законодавним путем; 2) престанак њихове важности *ipso facto*. Мишљења: М. Марковића, Мих. П. Јовановића, Ж. М. Перића, Др. Д. Суботића, Др. А. Мијовића

# ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА



инв. бр.  
5365

од

Д-ра ДРАГОСЛАВА Б. ЈОВАНОВИЋА

БЕОГРАД

ИЗДАВАЧКА КЊИЖАРНИЦА ГЕЦЕ КОНА

1, КНЕЗ-МИХАИЛОВА УЛИЦА, 1

1923



## ПРЕДГОВОР.

Ова расправа је други део мога рада *о закону*, чији је први део, који говори о појму закона, примљен од стране београдског правног факултета као докторска теза.

Код излагања појединих радња у поступку по коме се доносе закони, ја сам износио и оцењивао разна мишљења страних и наших аутора о појединим питањима као и прописе страних законодавстава. Главни ми је циљ, међутим, био да изложим и објасним прописе разних наших Устава и закона који се односе на доношење закона. Тиме сам на једно место прикупио и средио материјал који је растурен у 64 Зборника закона и уредаба, у Српским и Службеним Новинама и другим званичним и приватним зборницима и збиркама закона. Местимице сам указивао и на неке недостатке нашег законодавства и изложио како би их требало исправити и избегавати у будуће.

У засебној глави говорио сам о погрешкама у законима због тога што се оне у последње време често јављају, а њихово исправљање не врши се како треба. У последњој глави говорио сам о оцени уставности закона од стране суда, јер је она у вези са проглашавањем закона.

После ове расправе о доношењу закона на реду је објављивање завршног дела мога рада *о закону*, који обухвата излагање о примени и престанку закона.

21 маја 1923,  
Београд.

Д. Б. Ј.

ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

## САДРЖАЈ.

	страница
Увод . . . . .	1
I. Законодавна иницијатива . . . . .	3
<p style="margin-left: 20px;">Разни системи иницијативе, 3 — Иницијатива код нас под Уставом од 1835, 5 — Иницијатива цивилне листе, 6 — Рад Кнеза Милоша на законодавству, 11 — Иницијатива под Уставом од 1838 и законом о Савету од 1839, 13 — Под Уставобранитељима, 15 — По законима о Народној Скупштини од 1858, 1859, 1860 и 1861, 16 — По закону о Савету од 1861, 19 — Под Уставом од 1869, 20 — Под Уставом од 1888, 21 — Под Уставом од 1901, 22 — Под Уставом од 1903, 23 — Под данашњим Уставом, 24.</p>	
II. Претрес и усвајање закона . . . . .	30
<p style="margin-left: 20px;">Значај претреса и усвајања закона од стране Парламента у монархијама и републикама, 30 — Претрес и усвајање закона код нас под Уставом од 1835, 32 — Под Уставом од 1838 и законом о Савету од 1839, 34 — По закону о Савету од 1861, 36 — По законима о Скупштини од 1858 до 1861, 37 — Под Уставом од 1869, 39 — Под Уставом од 1888, 41 — Под Уставом од 1901, 43 — Под Уставом од 1903, 47 — Под данашњим Уставом: (1) краћи поступак за изједначење законодавства, 50 — (2) редован поступак за доношење закона, 52.</p>	
III. Потврђивање закона (санкција) . . . . .	57
<p style="margin-left: 20px;">Монархово право потврђивања закона, 57 — Лабандова теорија о санкцији, 58 — Јелинекова критика Лабандове теорије; критика Dr. Л. Полића, критика С. Јовановића, 59 — Санкција у предатној Немачкој, Белгији, Италији и Енглеској, 62 — Апсолутно вето, 64 — Суспензивно вето, 65 — Вето у републикама, 67 — Потврђивање закона под Уставом од 1835, 69 — Под Уставом од 1838 и законом о Савету од 1839, 71 — По допуни закона о Савету од 1858, 72 — По закону о Савету од 1861, 74 — Под Уставом од 1869, 75 — Под Уставима од 1888, 1901 и 1903, 76 — Под данашњим Уставом, 76 — Одрицање санкције код нас, 80.</p>	
IV. Проглашавање закона (промулгација) . . . . .	85
<p style="margin-left: 20px;">Појам и садржина проглашавања, 85 — Разликовање проглашавања од потврђивања и обнародовања, 86 — Проглашавање закона у Француској и значење прописа „en vertu de la promulgation“ из чл. 1 Code civil-a, 87 — Проглашавање у Немачкој, Енглеској, Угарској и т. д., 88 — Лабандово и Јелинеково мишљење о проглашавању, 91 — Разна значења израза „проглашавање“, 91 — Случај Е. Ткаља, 92 — Мишљења наших и страних аутора о природи акта проглашавања, 94 — Проглашавање закона под Уставом од 1835, 98 — Проглашавање под Уставом од 1838, 99 — Под Уставом од 1869, 104 — Погрешна употреба израза „обнародовати“ на место израза „прогласити“, 105 — Проглашавање под данашњим Уставом, 106 — Изостављање, понављања у формули проглашавања, 109.</p>	

- V. Обнародовање закона (публикација) . . . . . 111
- Појам обнародовања, 111 — Начини вршења обнародовања у разна времена и код разних народа, 112 — Вршење обнародовања код нас пре Устава од 1835, 114 — Под Уставом од 1835, 115 — Обнародовање у Српским Новинама по решењу од 1837, 116 — Под Уставом од 1838, 117 — Под Уставима од 1869, 1888, 1901 и 1903, 120 — Обнародовање под данашњим Уставом, 123, — Усмено обнародовање, 124.
- Повољно обнародовање*, 126 — Разни случајеви, 127, — Обнародовање уредбеног законодавства озакоњеног по чл. 130 Устава, 129 — Повољно делимично обнародовање, 131, — Распрострање познавања закона путем приватних издања збирака закона, 132 —
- Vacatio legis*, 133 — Начини којима се одређује почетак важења закона, 434 — Ступање закона на снагу одмах по обнародовању код нас, 135 — Регулисано ступање на снагу закона указом од 23 новембра 1850, 135 — тумачење тога указа од стране А. Ђорђевића и Dr. Л. Марковића, 137 — Повратна снага закона, 138 — Обнародовање као услов за задобијање обавезне снаге закона, 140 — Случај са решењем од 21 септембра 1854, 140 — Мишљења наших правних писаца о *vacatio legis* по прописима наших ранијих Устава, 142 — Задобијање обавезне снаге закона под данашњим Уставом, 145 — Излишни прописи о ступању „на снагу“ и „у живот“ у нашим законима, 146 — Антидатирање обнародовања, 149 —
- Незнање закона*, 151 — Начело: *ignorantia legis nocet* у нашим законима, 151 — Француски и немачки системи о задобијању обавезне снаге закона, 153 — Сличност нашег система са немачким, 154 — Значај обнародовања по примењивање закона, 155.
- VI. Погрешке у законима . . . . . 156
- Три врсте погрешака, 156 — Штампарске погрешке при обнародовању закона, 156 — Пример из изборног закона од 1903, 157 — Погрешке при проглашавању закона, 160 — Пример из закона о министарској одговорности од 1891, 161 — Критика Пречишћеног зборника у погледу редакције законских текстова, 165 — Погрешке учињене у Скупштини, 166 — Пример из закона о општинама од 1902, 167 — Пример из Скупштинског Пословника од 1903, 168 — Пример из чл. 138 Устава, 169 — Примери исправљања погрешака у ранијем нашем законодавству, 172 — Погрешност данашњег начина у исправљању погрешака, 173.
- VII. Оцена уставности закона . . . . . 174
- Формална и материјална оцена уставности закона од стране суда, 174 — Значај проглашавања по формалу оцену уставности, 175 — Оцена формалне уставности по нашим Уставима, 176 — Мишљења: А. Ђорђевића, С. Јовановића, Dr. Чед. Марковића, Ж. М. Перића, Dr. Л. Марковића, 179 — Оцена материјалне уставности закона: (1) по северноамеричком систему; (2) по европском систему, 180 — Оцена материјалне уставности закона по нашим Уставима, 181 — Мишљења: А. Ђорђевића, С. Јовановића, Dr. Чед. Марковића, Ж. М. Перића, Dr. Б. Тасића, Н. Трпезића, Dr. Л. Пигашица, Dr. С. Сагадина, 182 — Идентификација законодавства, 185 — Оцена материјалне уставности уредаба са законском снагом, 186 — Америчка теорија и пракса у Европи: (1) мишљења Дигуна, Жежа, Есмена; (2) чехословачки Устав, 187 — Примери неуставних закона донетих код нас после Устава, 188 — Престанак важности законских одредаба супротних доцније донетом Уставу: (1) њихово довођење у сагласност с Уставом редовним законодавним путем; (2) престанак њихове важности *ipso facto*, 191 — Мишљења: М. Марковића, Мих. П. Јовановића, Ж. М. Перића, Dr. Д. Суботића, Dr. А. Мијовића, 192.

## У В О Д.

Закони се доносе по једном нарочитом поступку срачунатом на то да се законодавни предлози свестрано испитају и што боље претресу, пре него што се озаконе. Отуда један законски предлог мора да прође кроз разне фазе, док не постане законом са обавезном снагом. У томе циљу морају утврђеним редом једно за другим бити предузети извесни акти државне власти, који су у законодавствима појединих држава тачно обележени. Ти акти јесу иницијатива, претрес и усвајање (вотирање), санкција (одн. вето), проглашавање и обнародовање. Ови акти нису увек у свима државама исти, већ се неки од њих разликују у главном према томе да ли је дотична држава монархија или република. Тако санкција постоји само у монархијама, а у републикама јој донекле одговара право вета, бар по месту које заузима у низу поменутих аката, ако не и по правној снази. Тако исто усвајање законског предлога од стране Парламента у монархијама разликује се од усвајања (*adoption*) у републикама. У даљем излагању биће детаљније указано на ове разлике.

Сви побројани акти нису од подједнаке важности за стварање закона. Као што каже *R. Carré de Malberg* у своме делу *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat* (Tome premier, 1920, p. 378), законодавна власт се састоји у правној моћи коју Устав додељује извесним органима да каквом пропису придаду карактер и заповедну снагу закона. Једино они органи јесу законодавни органи, којима та моћ припада, и једино је прави законодавни акт онај акт који то дејство производи. То није на пр. онај акт који ставља у покрет законодавну радњу, нити је то претрес и припрема законског предлога за усвајање, нити рад око обнародовања закона. Тај акт мора бити један од конститутивних елемената заповедне одлуке из које се рађа закон, и која садржи карактерне црте законодавне заповести. Законодавни орган је онај орган који учествује у стварању државне законодавне воље, и чији је пристанак потребан за доношење закона. Отуда се не може за иницијативу закона рећи да је прави акт законодавне власти, потпуно раван санкцији или скупштинском решењу законског предлога.

Исто тако ни претрес закона у Парламенту није онај акт који чини суштину законодавства. У државама у којима доношење закона спада у искључиву надлежност Парламента, тек усвајање (*adoption*) закона у Парламенту јесте прави акт законодавне власти.



У државама у којима закон постаје сагласношћу воље Парламента и шефа државе, као што је то случај у нашој држави, није само усвајање законског предлога од стране Скупштине довољно за постанак закона, већ се тражи још и потврда закона од стране шефа државе. Ова потврда (санкција) је несумњиво акт законодавне власти, јер се њом завршава доношење једног закона. Питање се може поставити и о томе да ли је Парламентово усвајање законских предлога друге природе него њихова потврда од стране шефа државе, или су и Парламентово решење и владаочева потврда исте природе, а да разлике међу њима има једино у ступњу. Ово питање нарочито су радо расправљали немачки аутори, и о њему ће бити опширније говора код излагања о потврђењу закона. Овде је довољно рећи да немачки писци сматрају да је једино владаочева санкција прави акт законодавне власти и да једино она значи издавање законске заповести.

По нашем законодавству законодавну власт вршили су Кнез оди. Краљ и Савет, оди. Скупштина. Ова власт била је скоро увек раздељена између та два чиниоца: између шефа државе који је у исто време био и чинилац законодавне власти и једног законодавног тела са већим или мањим бројем чланова. Закон се стварао онда, када се постигла сагласност њихових воља да неки текст постане законом. Оно што Савет оди. Скупштина реши и Кнез оди. Краљ потврди, јесте закон. И решење Скупштине и потврда Краљева јесу исте природе. Моменат постизања сагласности воља та два законодавна чиниоца, јесте моменат постанка закона. Овоме моменту и по нашем законодавству претходе извесне радње а друге радње му следују, и тек сав тај низ радњи доводи до стварања једног обавезног закона.

Законски предлог по нашем законодавству мора да прође кроз следеће фазе, да би постао законом и задобио обавезну снагу. 1) Пре свега он мора бити формулисан и поднет од надлежних органа Скупштини на решавање. Ово подношење законских предлога назива се законодавна иницијатива. 2) Затим је потребно да предлог буде претресен и усвојен од Скупштине. 3) Тако усвојен предлог треба Краљ да потврди (санкционисне) и тиме да изрази свој пристанак да Скупштином решени текст постане законом. 4) Потом Краљ има да прогласи (промулгује) донети закон. Проглашавањем закона Краљ сведочи да је дотични закон Скупштина решила и да га је он потврдио. 5) Најзад проглашени закон мора да буде и обнародован (публикован), јер тек са обнародовањем закон задобија обавезну снагу.

У даљем излагању биће поред најнеопходнијих напомена из опште теорије и страног законодавства изнето у детаљима како је у нашем законодавству под разним Уставима био регулисан сваки од поменутих аката оди. фаза кроз које има да прође закон у току свога постајања и задобијања обавезне снаге.

## I.

## ЗАКОНОДАВНА ИНИЦИЈАТИВА.

Право законодавне иницијативе јесте право подношења законских предлога законодавном телу на решавање. Оно ставља цео законодавни процес у покрет, у циљу да се од законског пројекта после Уставом и органским законима прописане процедуре дође до закона. Из овога је јасно од колике је важности ово право, као и да није свеједно коме ће оно у једној држави припасти. Зато је у модерној држави увек тачно унапред утврђено коме припада то право.

Три система су у главном могућа, којима би се право иницијативе могло организовати: (1) право иницијативе припада само извршној власти, (2) оно припада Народном Представништву (било само једном дому или и једном и другом дому) с искључењем извршне власти, и (3) оно је подељено између извршне власти и Народног Представништва. Овај трећи систем је најрационалнији и може се рећи једини у духу парламентарне владавине. Сем тога он омогућава равномерно тог законодавства. С једне стране извршна власт која је у свакодневном додиру са народом и која извршује законе може најбоље да увиди потребе самога народа као и недостатке и празнине у законодавству. С друге стране опет Народно Представништво је самим својим саставом највише у могућности да подстакне, допуни и контролише Влади рад на законодавству и да покрене рад на доношењу и таквих закона за које Влада из разних узрока не би хтела узети иницијативу.

Разне врсте организације законодавне иницијативе у појединим европским државама прегледно су изложене у расправи „Закон и Санкција“ Г. Др. Лачислава Полића, професора Правног Факултета на Загребачком Универзитету. Ова расправа штампана је најпре у Мјесећнику за 1903 годину и затим је и засебно одштампана.

У француском Уставном Праву била су сва три поменута система законодавне иницијативе заступљена и смењивали су се узамјено у једанаест узастопних француских Устава. Карактеристичан

је пример искључиве владаоачеве иницијативе по Уставу који је Луј XVIII издао 4 јуна 1824. По чл. 16 тога Устава законодавна иницијатива припадала је искључиво Краљу. Коморе су могле подносити једино петиције за доношење закона, (чл. 19). (B. *Jellinek* Allgemeine Staatslehre 1920, стр. 526. и примедба 3 на истој страни). По Уставу од године VIII такође је самој влади припадала иницијатива (чл. 25, 26, 44); исто тако и по Уставу од 14 јануара 1852. Напротив Устави од 1791 и године III резервисали су искључиво законодавном телу право предлагања закона. Средње решење по коме иницијатива припада и законодавној и извршној власти унето је у Устав од 1830 (чл. 15) и у Устав од 1848. Тако исто је било и по Пословнику Народне Скупштине од 1871 до 1875 (Assemblée Nationale), па је тако и по данашњем Уставу. (B. A. *Esmelin*. Eléments de droit constitutionnel français et comparé. Septième édition, revue par Henry Nézard. 1921. T. II, p. 149).

По Уставу Немачке Царевине који је важио до слома 1918, (чл. 5. став 1) припадала је иницијатива подједнако и Савезном Већу и Рајхстагу. Сваки члан оба та тела имао је право подношења законских предлога. У Савезном Већу имао је сваки члан Савеза право да подноси предлоге и Председништво је било дужно да их стави на претрес. Карактеристично је да према чл. 7 став 2 Устава право подношења предлога није припадало Цару као таквом већ само Краљу Пруске, који је био члан Савеза, као и осталим члановима Савеза. Законске предлоге, који су се тицали целога царства као буџет и друге, нису могли поједини чланови Савеза израђивати и подносити, већ су се они израђивали у појединим царевинским надлештвима и подносио их је канцелар царства као царев министар. Овакви предлози називани су *предлози председништва* (Präsidentianträge) за разлику од чисто пруских предлога. Тим фактичким путем Цар, који је у исто време био и Краљ пруски, задобио је право иницијативе за законе и друге важне мере које се тичу целе државе, које право припада у опште шефовима извршне власти у другим државама. Формално пак ти предлози су се сматрали као пруски предлози и тако се и у Савезном Већу с њима поступало (*Лабано*, op. cit., св. I, стр. 239; св. II, стр. 24).

Предлози који су потицали од чланова Рајхстага, морали су бити потписани од најмање 15 чланова; амандмани који су чињени до другог читања закључно, нису морали бити потпомогнути, а при трећем читању морали су бити потпомогнути од 30 чланова.

Данашњи немачки Устав, донет 11 августа 1919, из основа је променио државно уређење. Врховни орган државни није Царевинско Веће, и ако је оно дошло на место Савезног Већа, већ Царевинска Скупштина. Ова Скупштина бира се општим гласањем, по начелима сразмерног представништва. Право подношења законских предлога припада Влади и Скупштини. Влада не може учинити никакав законски предлог Скупштини, док претходно не саслуша Царевинско Веће, али ово мишљење није обавезно ни за Владу ни за Скупштину (од прилике као мишљење Државног Савета о Вла-

диним предлозима по Уставу од 1903 код нас). Сем тога немачки Устав предвиђа и уставову народне иницијативе.

Из даљег излагања у овоме раду видеће се како је питање о законодавној власти, а у овој глави специјално питање о законодавној иницијативи било регулисано по нашим Уставима и у нашем законодавству.

Законодавну власт по Уставу од 1835 вршили су Кнез и Државни Савет заједнички (чл. 6 У.) Законодавна иницијатива по томе Уставу била је овако организована. Попечитељи којих је било по чл. 6 б.) свега шест и који су улазили у састав Државног Савета, предлажу Државном Савету „законе и уредбе, сваки по струци, која је кому повјерена“ (чл. 11). Сем тога, по гласу чл. 18 Устава „Књаз има право предлагати Државном Савету законе и уредбе, о којима да се он саветује и даје му мишљење своја“. Затим у глави шестој која говори о Државном Савету прописано је да „Државни Савет мотри и чува да се ни најмањему Србину не чини каква ни буд неправда; а где би опазио да се чини, а он ће питати, и у договору с Књазом уклонити исту неправду“ (чл. 46). Исто тако „Државни Савет руководи законодавство у свој опширности, и чува да се ни једна струка народњи дјела не води без закона и уредба, да тим начином закон влада свим народом српским“ (чл. 48). Даље по чл. 50 „Државном Савету пристоји право, мотрити на предмете, о којима не има закона или уредбе, предлагати Књазу законе и уредбе које налази, да су нужне Србији и молити Га, да се прече и нужније најпре и приведу у дејство“. Најзад по чл. 60 „Попечитељи су одређени, да предуговљавају и предлажу Државном Савету сваки по својој струци законе и уредбе, које су нужне народу српскому“.

Народна Скупштина је имала донекле само право иницијативе у законодавним стварима: имала је тзв. право петиције. По чл. 90 Устава, она је имала право „чинити Књазу и Државном Савету представленија о жалбама каквим и тегобама, и молити их, да издаду закон о тому...“ Као што каже Г. С. Јовановић у својој расправи: Двodomни систем (Политичке и правне расправе. Друга свеска, стр. 132.) „У том погледу она је била у истом оном положају у ком ће бити и доцније, под Уставом од 1869.“

За разлику од законодавне власти, коју су вршили Кнез и Савет, финансијска власт по Уставу од 1835 припадала је у главном Скупштини. По чл. 91 тога Устава „само Народној Скупштини пристоји право располагати данак на народ.“ Ово не значи да је Скупштина имала и искључиво право иницијативе у финансијским стварима. У глави десетој Устава која говори о финансији (азнадарству) прописано је (чл. 105) да је финансија „дужна измишљавати средства, којима би се умножили приходи земаљски...“ Исто тако у чл. 104 стоји: „Финансија не може бацати народа српског у дуг. Ако ли би када и то нужно било, а оно да предложи и докаже Књазу, Државном Савету и Народној Скупштини, да је то неопходно нужно, и да иште од њи одобреније“. Кад је једино

Скупштина могла располагати данак, несумњиво јој је припадало и право да предлаже и смањење и повишење данка, припадало јој је дакле право финансијске иницијативе. Али то право припадало је исто тако и полечитељу финансија; по чл. 102 Устава, финансија истина „не може издати никаквога закона о повишењу данка народнога, без одобренија Народне Скупштине,\* али то не значи да она (финансија) није имала и право да предлаже повишење данка. У већини случајева свакако би то и био случај, да је Устав од 1835 трајао.

Најзад Устав од 1835 садржавао је у чл. 89 и овај пропис: „Годишња плаћа књажевска не може се, без одобренија Народне Скупштине повисити, но и без одобренија Књаза не може се умалити.“ Скоро идентичан пропис налазио се и у Уставу од 1903, чији је чл. 66 први став, гласио: „Цивилна листа Краљева одређује се законом. Једном одређена цивилна листа не може се повисити без пристанка Народне Скупштине, ни смањити без пристанка Краљевог.“ За овај пропис у Уставу од 1903 каже Г. С. Јовановић ово: „Јамачно се овом одредбом хтело рећи, да се цивилна листа може повисити само по иницијативи Скупштине, а смањити само по иницијативи владоца. Пристанак Скупштине на повишавање цивилне листе, као и пристанак Краљев на њено смањивање, потпуно је слободан само онда кад они сами узимају иницијативу за то повишавање оди. смањивање. Ако се наведено место не протумачи на овај начин, оно изгледа једна сасвим непотребна одредба: тражити пристанак Скупштине и Краља за сваку промену цивилне листе одиста је непотребно, кад је пре тога речено да се цивилна листа одређује законом.“ (Уставно Право, стр. 282). Ако би се ово резонованје применило и на чл. 89 Устава од 1835, изишло би да се и тада Кнежева годишња плата могла повисити само по иницијативи Скупштине, а смањити само по иницијативи Кнежевој. Што смета оваквоме резонованју под Уставом од 1835 јесте та околност да је величина Кнежеве цивилне листе била утврђена самим Уставом, чији чл. 42 гласи: „Књаз Милош Теодоровић Обреновић прима сваке године за живота свога из хазне народне и на квите по сто иљада цесарски талира плаће, а двадесет иљада талира на обдржаније свога двора.“ Да би се, дакле, повисила или смањила Кнежева „годишња плаћа“ требало је мењати чл. 42 Устава. О начину на који се Устав мења говори се у чл. 140 Устава, који гласи: „Ако се по времену и искуством докаже да је нужно промјенити који од више исчисљени членова Устава књажевства Србије, или да је нужно што додати к њима или одузети, то Књаз и Државни Совет србски да сазову Скупштину Народну, пак да их представе и докажу нужност исту, и онда заједно с њом или да промјене овај или онај член Устава овога, или да му додаду, што је нужно, ил да одузму од њега што је излишно ил беспутно.“ Из овога члана излази да се за уставну измену тражи истина пристанак Скупштине као још једино и за финансијске законе, али, за разлику од ових последњих, Скуп-

штина нема право иницијативе за промену Устава; оно је према чл. 140 Устава задржано искључиво Кнезу и Савету. Да се хтело код Кнежеве цивилисте правити изузеће од овог општег правила, то би се морало учинити изрично; овако пак речи из чл. 89 У. „не може се без одобренија Народне Скупштине повисити“ значе само поновно истицање скупштинске надлежности у финансијским стварима. Ово ни мало није било излишно у једно време када је чињен први покушај да се ограничи свемоћ Кнеза Милоша и када се опет није сва власт хтела оставити великашима, који су били организовани у Савету. Народна Скупштина имала је истина према конституацији Др. М. Ђ. Милошевића исти онај положај који енглески доњи дом у прво време, када су му припадала свега два права: одобравати давак и подносити круни петиције, које су се могле тицати и нових закона. Са та два права, енглески доњи дом извојевао је све остало, и постао поред Краља и горњег дома трећи чинилац у законодавству. (В. о овоме: С. Јовановић, Политичке и правне расправе. Друга свеска, стр. 133). Али бар у прво време Скупштина би била знатио слабија од Кнеза и од Савета, и онда је потребно било истаћи да се без њеног пристанка не може повишавати плата Кнезу путем обичнога закона који би довели Кнез и Савет без учешћа Скупштине.\*)

\*) Да приметимо овде још и то да се сличан пропис налази и у свима доцнијим нашим Уставима, сем разуме се Устава од 1838, који и не помиње у опште Народну Скупштину. На овоме месту ће се изложити прописи о цивилној листи према нашим Уставима и у исто време биће говора о финансијској иницијативи у опште код нас.

Према пропису чл. 2 Устава од 1838, биле су „4000 кеса годишњег прихода одређене“ за Кнежеве „собствене трошкове“. Из овога би изишло да се износ цивилне листе могао измјенити једино путем промене Устава, за коју је била надлежна Porta, пошто је она и дала Устав од 1838. Али под Уставом од 1838 уведена је била пракса да се доводе и да важе закони који су били противни Уставу. За доношење закона били су надлежни Кнез и Савет, те су дакле они могли путем закона и повишавати оди. смањивати цивилну листу, као и остале државне расходе. Пропис сличан овоме из Устава од 1835 о потреби пристанка Кнежевог на смањење оди. другог чиниоца законодавства на повишење цивилне листе, не постоји под Уставом од 1838.

Устав од 1869 прописује у чл. 96 да се Кнезу при ступању на престо „определује из државне касе, годишње једна сума нована, Скупштином, за све време његове владе, као цивил-листа, која му се месечно исплаћује“. Чл. 97 садржи помекнути пропис о пристанку на измену износа цивилне листе, и то овако формулисано: „Цивил-листа један пут одређена, не може се повисити без пристанка Скупштине, а без пристанка Књаза не може се умалити.“ Као што ћемо видети, Устав од 1869 даје Скупштини право да решава о законодавним предлозима (чл. 55), али формалне предлоге подноси на решавање влада (чл. 54 и 58) а не Скупштина. Праву законодавну иницијативу Скупштина код нас добија тек доцније, под Уставом од 1888; у томе погледу Устави од 1835 и 1869 су једнаки. Пропис из чл. 97 Устава од 1869 не може дакле значити да се њима хтело дати формално право иницијативе Скупштини, да повишава Кнежеву цивил-листу. Што се њене финансијске надлежности тиче, она се под Уставом од 1869 није разликовала од обичне законодавне надлежности. По томе Уставу Кнез је имао право да у извесним случајевима, ако је Скупштина одсутна, без њеног пристанка изда наредбе као привремене законе „иа да би за то потребовало садејства скупштинског“ (чл. 56). По чл. 66 Устава може се на исти начин учинити и издатак из државне касе. Помекнути

Устав од 1835, такозвани Сртењски Устав, издат је 3 фебруара те године. У књизи 30 Зборника Закона и Уредаба, у којој су закони издати од 2 фебруара 1835 до 23 октобра 1875, који нису раније штампани у Зборницима, тај је Устав штампан први, на стр. 1—22. Одмах за њим штампан је један указ који је Кнез Милош „по преслушанију Државног Савета“ издао 14 фебруара 1835, и који је у ствари био закон о Државном Савету. Састављен од IX глава, подељених на 201 члан, садржавао је он прописе о саставу и унутрашњем уређењу Државног Савета

чл. 97 Устава хоће да каже само то да се овако не може поступити код повишавања Краљеве цивилне листе, већ да увек мора бити скупштинског пристанка.

С друге стране опет тај пропис значи да се једном одређена Краљева цивилна листа не може смањити без Кнежевог пристанка, јер не у времену кад је Кнез малолетан или одсутан или кад нема Кнеза.

Под Уставом од 1888 Скупштина је добила пуно право законодавне иницијативе, и у том погледу била потпуно изједначена с Краљем одн. с Владом, како код доношења обичних тако и код доношења финансијских закона. По чл. 174 став 4 овог Устава Скупштина је могла „поједине партије буџета увећати, или смањити или изоставити“.

О цивилној листи Устав од 1888 садржи у члану 66 овај пропис: „Цивилна листа Краљева одређује се законом. Једном одређена цивилна листа не може се повисити без пристанка Народне Скупштине ни смањити без пристанка Краљевог.“ Пошто је у чл. 66 Устава прописано да се цивилна листа одређује законом, потпуно је излишно било рећи да је за повишење одн. смањење цивилне листе потребан пристанак Скупштине одн. Краља, кад се по овоме Уставу за сваку измену закона односно за нов закон, тражио пристанак и Краља и Скупштине, и није више било могуће доношење припремних закона као по Уставу од 1869, те није било ни потребно нарочито обезбеђивање од њих. Тако исто не изгледа нам да се овим чланом хтела иницијатива за повишење задржати Скупштини, а за смањење Кнезу. Вероватније је да је та одредба, потпуно излишна под Уставом од 1888, унета у њега само случајно, превидјући да под системом Устава од 1888, њој више нема места. То је једна од оних одредаба које се из навике тако рећи као по закону инерције препишују из једног Устава или закона у други.

Свакако би било потребно ограничити скупштинску иницијативу код питања Краљеве цивилне листе. Али овакав пропис као наведени чл. 66 Устава ни мало не би био сметња да Скупштина узме иницијативу за смањење цивилне листе. Ако би Скупштина решила такав закон, Краљ би му истина могао одрећи потврду, али би у том случају дошао у сукоб са Скупштином, и морао би је распустити, и расписати изборе за нову Скупштину. Ако би и нова Скупштина, расположена непријатељски према Влади одн. чак и према Краљу решила такав закон, и евентуално свела Краљеву цивилну листу на плату обичног државног чиновника, могао би Краљу бити и сам опстанак онемогућен. И обрнуто, Скупштини би могло бити тешко да одбије предлог о повишењу цивилне листе, који би поднела Влада. Отуда би дакле занета било потребно донети јасан пропис у смислу ограничења скупштинске одн. владине иницијативе у овоме питању и рећи, на пр., да иницијатива за смањење цивилне листе може потети само од Краља (одн. Владе), а иницијатива за њено повишавање може потети само од Скупштине.

Исти пропис унет је и у Устав од 1901, чији чл. 17 гласи онако као чл. 66 Устава од 1888, с том само разликом што је израз „Народна Скупштина“ замењен изразом „Народно Представништво“. Ово је учињено с тога што је с Уставом од 1901 заведен код нас дводомни систем и Народно Представништво сачињавали су Сенат и Скупштина заједнички. Законодавна надлежност Сената и Скупштине била је регулисана чл. 48 тога Устава, и била је подједнака код оба та чиниоца. Финансијска надлежност Скупштине по Уставу од 1901 била је међутим већа него надлежност Сената (чл. 62). Код случаја пак Краљеве цивилне листе били су и Сенат и Скупштина изједначени према члану 17 тога Устава. По чл. 91 Устава „позиције расхода у поднесеном буџету не може Народно Представништво повећавати“. Из

„његове законодавне и законоизвршитељне части“ и о поступку у њима, њиховом пословном реду, одн. пословнику, како би се то данас рекло, као и о дужностима и правима саветника, попечитеља и осталих чиновника Савета. Што се специјално законодавне иницијативе тиче, она је припадала попечитељима свакоме по његовој струци, према већ наведеноме чл. 11 Устава од 1835; у указу од 14 фебруара 1835 те дужности попечитеља само су још детаљисане. Тако попечитељ правосуђа имао је „основати, списати . . . . . законе грађанске и кривичне . . . .“ и поступке (чл.

овога излази да Народно Представништво није могло узимати иницијативу за повишење Краљеве цивилне листе, већ само Влада. Исто тако Народно Представништво није могло узимати иницијативу ни за смањење цивилне листе, пошто на основу чл. 92 Устава оно није могло „избрисати из буџета издатке, који су на основу закона у буџет стављени“ (а такав је био случај с Краљевом цивилном листом). Стога је чл. 17 Устава који говори о цивилној листи, потпуно непотребан у облику у коме је донет.

Устав од 1903 који је у ствари само вастављен Устав од 1888 с извесним одступањима, чини баш код финансијске надлежности скупштинске одступање од Устава од 1888. По овом последњем видели смо (чл. 174) да Скупштина може предложене партије буџета увећати или смањити или изоставити. По Уставу од 1903 чл. 173 (став 4) „Скупштина не може предложене поједине партије буџета увећати, а може их смањити, или изоставити.“ По овоме дакле Уставу Скупштина нема т. зв. право буџетске иницијативе.

Из овога би изашло да се Краљева цивилна листа не би могла путем буџета повишавати на предлог Скупштине. Цивилна листа могла би се повисити једино ако би се донео закон којим би се она повисила, па тек онда би се могло у буџет увести повишење. Да ли би Скупштина могла узети иницијативу за доношење једног таквог закона? Приликом измене Пословника вршене 1903, Влада је предлагала, на основу тога што по Уставу Скупштини не припада право буџетске иницијативе, да се они посланички предлози којима се траже или изазивају издани из државне касе, не узимају у претрес и решавање, ако их Влада није пре тога потпомогла. Овакав случај је био са молбама и жалбама појединаца упућеним Скупштини, које Скупштина није узимала у поступак чим изађу из Одбора, ако се њима траже или изазивају издани из државне касе, ако их Влада није претходно усвојила (Ск. Пословник од 1903, чл. 108). Али овај Владин предлог Скупштина није усвојила, и у пракси је доцније било примера да су посланици чинили предлоге којима су се изазивали издани из државне касе. (В. о овоме С. Јовановић, Уставно Право, стр. 190). Сасвим је могуће да Скупштина предложи такав закон којим би се Краљева цивилна листа повишавала. Да ли се из прописа чл. 66 Устава може извести да то право у овом случају припада искључиво Скупштини, а не и Влади (одн. Краљу). Овакав закључак се по нашем мишљењу не може извести, зато што би то био изузетак од општег правила да се сваки закон може мењати на исти начин на који је и постао, као и прописа (С. П. 85) да посланици имају право да чине предлоге о свима предметима о којима и Влада, и образно. Да би се сматрало да један изузетак важи, мора он бити изрично прописан. А из члана 66 Устава који смо напред навели то се не види. И нама изгледа вероватнија претпоставка да је то место „једна сасвим непотребна одредба“, (С. Јовановић, Уставно Право стр. 282) која се узукли и у Устав од 1903. Ова одредба може само значити да се тражи пристанак и Краља и Скупштине за доношење закона о цивилној листи, као и за све остале законе, и зато је та одредба сувишна под Уставом од 1903, ма да је некада, у ранијим Уставима, имала смисла.

Да ли би Скупштина имала право да у буџету тражи смањење цивилне листе за коју је у Уставу речено да се одређује законом, кад је по Уставу (чл. 173 Устав од 1903) имала право да смањи предложене партије. Под Уставом од 1903 Скупштина се сматрала обавезаном да одобри све оне издатке који непосредно истичу из законских прописа. Она је „држала да су њена решена о тим издацима чисто деклараторног карактера“. (Видети: С. Јовановић, Уставно Право, стр. 224.)

84 указа од 14 фебруара) Попечитељ финансије имао је „издати законе финансијалне . . .“ (чл. 136 указа). Попечитељ „војени дјела“ дужан је био „издати законе војене . . .“ (чл. 161). Најзад, Кнежев кабинет био је „орудије, преко кога Књаз писмена предложена Совету прима, и предложена своја због приуговорљена закона и остали указа Совету шаље“ (чл. 192).

Овај указ о Државном Совету требао је да ступи „у дејство“ од Буржевог дана (чл. 201), али изгледа да се то никако није ни десило, пошто је Устав од 1835, који је био издан фебруара, на протест Порте, Русије и Аустрије већ марта (17) био обустављен,\* дакле још пре него што је почео важити поменути указ који се

Ако би хтела дакле да смањи цивилну листу, морала би прво донети закон о томе. Исто као у горњем случају, и са истих разлога, сматрамо да би Скупштина могла узети иницијативу за доношење таквог закона, баш као и Влада.

Исто тако државно да чл. 66 Устава не чини никакву сметњу да Влада узме иницијативу за доношење закона којим би се повећала Краљева цивилна листа. Ако у томе има какве неводе, могла би Влада то учинити преко ког посланика из већине, али никако њеној иницијативи не стоји на путу чл. 66 Устава.

Најзад иста одредба провукла се и у данашњи Устав (чл. 68) у који нису могле ући друге корисније одредбе које би му повећале јасност. И у њему она не може значити ништа друго до повлађање прописа да се цивилна листа утврђује и мења само законом. Таквај закон о повишењу цивилне листе Његовом Величанству Краљу Александру I\* донет је 14 априла 1922 (Сл. Новине бр. 92). Чл. 3 тога закона гласи да се цивилна листа не може повећати без пристанка Народне Скупштине ни смањити без пристанка Краљевог. По нашем мишљењу иницијатива за смањење одн. повећање цивилне листе путем измене поменутог закона припада подједнако и Краљу одн. Влади као и Скупштини.

Ми смо се на овом примеру с цивилном листом нарочито задржали да покажемо како се може десити и тако једном великом телу какво је Уставотворна Скупштина, одн. Одбор да у Устав унесе одредбе из ранијих Устава, без довољно предострожности. У одбрану наших Уставотворних Скупштина може се рећи да су готово све радиле на брзу руку, под притиском догађаја, и да им је више било стадо до Устава у целини него у појединостима. Уставне промене које су нарочито спремне у намери да се изведу сходно прописима Устава који је у важности, нису код нас никада биле изведене. Помимо на пр. случај с Пироћанчеви пројектом (в. С. Јовановић, Двodomни систем; и расправа: Милан Пироћанац) и с пројектом Ст. Новаковића (в. Ст. Новаковић, Двадесет година уставне политике у Србији 1883—1903, Београд, 1912).

И обичне наше Законодавне Скупштине често с недовољном пажњом и великом брзином доносе нове законе, што свакако није без штетних последица по наш државни и друштвени живот. Као пример за ово сувише убрзано доношење закона може послужити закон о штампани од 12 марта 1881, који је био од Скупштине примљен без претреса, „акламацијом“. Овај закон био је у ствари превод закона о штампани, који је у то време био поднет француској Скупштини и од ове био још скучен. Видети о овоме расправу Г. С. Јовановића „Милан Пироћанац“ у збирци: Политичке и правне расправе. Друга свеска, на стр. 247, као и расправу Ст. Новаковића: Др. Никола Крстић; живот му и рад, одштампану у Споменцици Др. Николе Крстића издатој приликом ступања у живот његове задужбине (на стр. 66).

Једини сигуран лек од овога пренаглашеног законодавства био би Двodomни Систем. (Видети о овоме систему расправу Г. С. Јовановића, „Двodomни Систем“ у збирци Политичке и правне расправе. Друга свеска 1910, г.)

\* С. Јовановић, Наше уставно питање у XIX веку. Политичке и правне расправе. Прва свеска, стр. 13. Видети о овоме питању и интересантну расправу Г. Др. Мих. Гавриловића „Суспендовање првог српског Устава. Фебруар—март 1835. год.; која је објављена у „Архиву за Правне и Друштвене Науке, књ. I, св. 4 од

на Уставу оснивао и позивао се на њега. Кнез Милош, коме Устав од 1835 такође није био по вољи, издао је 29 јуна 1835 ново „устројеније Државног Совета“ (Зборник 30, стр. 59) да би колико толико задовољио Русију која је једнако тражила да се изврши одредба хатншерифа од 1830, који је предвиђао саветнике, и то непокретне. Ово устројство Савета имало је свега 55 чланова, било дакле за три четвртине краће од ранијег, и из њега се најбоље види како је Кнез Милош замишљао један Савет, који би му био по вољи. Као што каже Г. С. Јовановић на стр. 14 своје наведене расправе *Наше уставно питање у XIX веку*, „По свему изгледа, то је била само једна канцеларија за регистравање Кнежевних аката“. Ово се види и из различитих дефиниција Савета које дају Устав и ово Устројство. Према чл. 45 Устава „Државни Совет Српски највиша је власт у Србији до Књаза“, — а према чл. 1 Устројства „Државни је Совет у Србији највиша, непосредствено под Књазем стојећа власт“. У чл. 5 Устројства побројане су дужности Савета, поред оних које су му „у Уставу земаљском одређене“. Као што се види, овде се Устројство позива на Устав који је међутим Кнез Милош већ био обуставио. Изгледа да је Кнез Милош иностранству и Порти објавио да је Устав укинут, али у земљи ствар још неко време представљао тако као да Устав постоји, да се народ не би бунио, јер је Устав и донет на захтев народа одн. његових вођа. Између осталога дужност Савета је била да по свима у чл. 5 наведеним струкама — које су обухватале у главноме целу државну радњу — „нуждне законе и уредбе саставља“. Специјално у чл. 6 је прописано да „Државноме Совету пристоји право, а и дужност му је мотрити на предмете, о којима нема закона или уредба, па такове приуговорљавати...“ Из овога излази да је једна врста законодавне иницијативе припадала Савету и по поменутоме Устројству.

После неуспелог огледа са Уставом од 1835, Кнез Милош је сам чинио неке покушаје око доношења закона. Потреба за писаним законима јавила се још много раније, готово одмах пошто је Кнез Милош закључио с Турцима примирје. Наступило је слободније кретање и живља размена добара, те се и трговина и остали разноврсни односи све више развијали. Кад је још Кнез Милош 26 октобра 1833 прекинуо „свезу спахијску“, велики број сељака који су радили спахијска имања постао је сопствеником који је слободно могао располагати својом имовином. Отуда је настала потреба да се више заштити приватна својина и омогући и обезбеди слобода уговора, и да се пружи сигурна јемства за личну и имовну безбедност. Све ово могло се постићи у довољној мери само писаним законима.

25 маја 1906, стр. 342 и св. 5 од 25 јуна 1906, стр. 409. Такође и расправу Др. М. Б. Миловановића: „Уставност Србијина“, Српски Кнежевни Гласник, Књига 18, свеска 10 и 11.

Рад на законима почео је Кнез Милош још 1829 године. Сам Кнез није, изгледа, озбиљно мислио на издавање закона, јер је налазио да је боље владати и управљати без закона. Тако закони које је законодателна комисија израдила 1830 „нису били ни обнародовани ни штампани, и ако су на скупштини читани и одобрени“\*) Ипак Кнез је сматрао да се нешто мора урадити на доношењу закона. У томе циљу он је и доцније установљавао нарочите комисије, које су кад са више а кад са мање успеха радиле. Али са радом ових комисија био је Кнез Милош често врло незадовољан. Ово његово незадовољство није увек било неосновано, и није потицало само отуда што Кнез није могао увек да схвати потребу и корист многих, често и нових и заплетених правних установа, већ је за ово било кривице и до самих комисија оди. учесника у изради нових законских пројеката. Г. С. Јовановић, својој расправи: *Јован Хаџић, српски законописац*, показао је да чланови комисије, и сами без правног образовања „нису разумевали ствар коју су преводили.“ (В. Политичке и правне расправе I, стр. 71). Г. Љубомир Стојановић у своме наведеном делу: *Живот и рад Вука Стеф. Караџића*, од кога дела је једна глава: *Вук у Србији* (окт. 1828 авг. 1831.) објављена у Српском Књижевном Гласнику (Нова Серија, књ. I. бр. 6., 7. и 8. из 1920) показао је да, по Вуковом казивању, понеки од тадашњих преводилаца страних законских текстова није добро знао ни језик с кога је преводио, ни наш језик на који је преводио законе. Такав је, напр. случај био са једним Грком, учитељем у Шапцу, који је превео грађански закон и поступак „тако да се ништа не разумије... (јер... нити је управо знао српски ни немачки)“ (В. Љ. Стојановић, *Вук у Србији*. С. К. Гласник. Н. С. књ. I. бр. 7, стр. 514). Овакве преводе је после прегледала комисија, чији члан је био и Вук, који је преводио и Кривични Законик и за кога је тај посао по сопственим речима „права робија.“

Код оваквог стања ствари постају и разумљиве и оправдане речи Кнеза Милоша (из 1834) које се односе на комисијске законске предлоге: „с почетка је и којекако, али после је све горе и горе тако, да ја не знам или су ти људи који су те законе писали; били пијани или сасвим луди“ (С. Јовановић, *Јован Хаџић*, стр. 72,\*\*) Најзад, Кнез Милош позива правнике Србе из Аустрије, да пре-

\*) Видети Љ. Стојановић, *Вук у Србији*, Српски Књижевни Гласник Н. С. I књ. бр. 8, стр. 613.

\*\*\*) Сем поменутих расправа Г. С. Јовановића, Јован Хаџић, српски законописац, оштампане у збирци Политичке и правне расправе. Права свеска, стр. 70-136, налазе се интересантни подаци на законодавном раду из тога времена у радима следећих писаца: А. Јовановића: *Рад на законима Кнеза Милоша*, у Архиву за правне и друштвене науке, од 25 априла 1907, књ. III, св. 3, и у подврсцима „Правде“ од 1908 год. Затим расправа Г. Ж. М. Перића. Један нов рад на кодификацији Приватног Права, у Архиву, свеска од 25. јануара 1911, књ. X, св. 6. В. такође и Др. Алекса Илић, *Израда законика за Кнежевину Србију* (од 1829—1843), у Архиву, књ. III. (XX), бр. 3, од 25. октобра 1921. — В. и А. Јовановић: *Рад на „торжественним законима“*, у Архиву, књ. VIII, св. 4, и књ. X, св. 1 (од 25 фебр. 1911) и св. 2 (од 25 марта 1911) и у Недељном Прегледу, бр. 12, 13 и 14 од 1910.

гледају рад законоправителне комисије, и тако у пролеће 1837 долазе у Србију Хаџић и Лазаревић. Они су морали изнова почети рад на Грађанском и Кривичном Законнику. Сем тога, Хаџић је узео и виднога учешћа у политичком догађајима који су се ускоро по доношењу Устава од 1838 одиграли у Србији.

Поред свег опирања Кнеза Милоша, Русија је једнако тражила да се изврши одредба хатишерифа од 1830 о непокретним саветницима. Кнез Милош је одао на Порту нарочиту комисију с молбом да Porta потврди један пројект Устава који је он био спремио и у коме се није говорило о саветничкој непокретности. Али на наваљивање Русије Porta унесе у Милошев пројект одредбу о непокретности саветника, и тек тако потврди Устав од 1838 године. Овај Устав начинио је од Савета једно тело које је било равноправно с Кнезом. По томе Уставу законодавна власт била је подељена између Кнеза и Савета. Што се законодавне иницијативе тиче, Устав од 1838 не садржи ни један пропис из кога би се могао извести да Кнез то право има. Оно је припадало у пуној мери Савету који је према чл. 13 Устава „имао право, дати устроити пројект са изложенијем побужденија за какав закон који се њему полезан видио буде“. Ово право Савета још јасније се види из прописа закона о Савету (Устројеније Савета Књажества Српског — 36. I, стр. 16 —) од 27 априла 1839, којим је био допуњен Устав од 1838. У члановима 13 до 16 овог закона говори се ближе о законодавној иницијативи. Тако по чл. 13 „кад се потреба за какав закон или уредбу појави код Савета, онда ће Совет дати сочинити пројекат са наведеним основима“. Чл. 14 прописује да Совет може сам „по сопственом побуђењу“ наћи да је потребно издати какав закон, а на то га може „поменути“ и Кнез, а може му „представленије учинити и сваки попечитељ, а и поједини Советник, а и свака власт, кад би оскудост уредбе и закона почувствовала се, може исто својим путем јавити.“ У идућа два члана (15 и 16) прописано је како се даље има поступити при изради пројекта, и они се овде у целини наводе. Чл. 15 гласи: „Признавши и закључивши потребу какове уредбе или закона, Совет ће одредити, да се пројект начини, и купно одредити и она лица, која ће сочинити пројект. Ова ће наравно морати бити таква, од који се са поверењем надати може, да ће предложени предмет најбоље и најоснованије израдити и догетити и умети.“ Чл. 16 гласи: „У избору лица за израђивање пројекта за уредбу какову или закон, Совет није ограничен. Следователно моћи ће дати такове израдити по обстојателствама, или преко попечитеља, или преко саветника, или своји подручни канцеларијски и остали чиновника, или преко комисија из разни лица, на тај посао устројени“. Као што се из наведених чланова закона од 1839 види, право законодавне иницијативе припадало је Савету а не Кнезу. Кнез је једино могао „обратити пажњу Савету, да постоји потреба за каквим законом“. (Јов. Лончарић, *Државни Савет по Уставу од 1838 године*. Београд 1907, стр. 39). Ако би се Савет сложио с Кнезом у томе, да треба какав

закон или уредбу довести, онда је Савет имао да изради формални пројекат, што значи да је иницијатива за доношење закона припадала Савету. У записима Јеврема Грујића (I књига стр. 91) може се пратити постанак појединих законских предлога тога доба. Тако по ранијем споразуму одређена је 1 априла 1838 комисија за израду пројекта закона којим се допуњава Устројство Савета од 1839. У састав комисије ушли су 4 саветника и 4 попечитеља. Комисија је заседавала код Вучићеве куће и 12 априла завршила израду пројекта који је затим поднет Савету на решавање.

Поред Кнеза могао је Савету представку о потреби доношења каквог закона учинити и сваки попечитељ и саветник као и свака друга „власт“ (чл. 14). Обично је за доношење какве уредбе или закона узимало на себе иницијативу које Попечитељство. Тако је у Устројенију Централног Правленија (Зб. I, стр. 38), било за Попечитеља Правосудија прописано (део III А. § 6.) ово: „Будући да ће њему недостатци по струци правосудија у смотренију уредба и закона и дјеловодства по самом звању до знања долазити; зато ће и његова нарочита дужност бити, такве Кнезу и Савету откривати и предлагати ради помоћи нуждне, којој ће он поглавито или објаснијем или пројектом притећи дужан бити, било то по сопственом побуђенију, било по налогу добивеном од Књаза или од Савета“. Овоме слично речено је и за Попечитеља Просвештенија (III Б. 8). Често је Попечитељство на то било подстакнуто од нижих власти. Скоро је редовно у почетку каквог закона или уредбе назначавано, од кога је Попечитељство потекао предлог, односно која се власт (суд, окружно начелство и т. д.) обратила и с каквим питањем (односно поводом којег конкретног случаја) Попечитељству за упутство, како ће у даноме случају поступити. Попечитељство је онда предлагало Савету и начин на који би се најбоље решио дотични случај, и истовремено донело опште правило за поступање у сличним случајевима.

Али нису само власти чиниле те представке о којима говори поменути чл. 14, већ су оне потицале и од самога народа, који је користио разне прилике да изрази своју жељу за доношењем каквог законског прописа, пошто за првих двадесет година трајања Устава од 1838 није имао често прилике да кроз Народну Скупштину изрази своје жеље. Као што је познато, Устав од 1838 није предвиђао Народну Скупштину, али је Кнез Милош осећајући како му измиче испод руку власт а с њоме и престо, против непредвиђања Скупштине протестовао код великих сила и имао је донекле успеха, као што се то види из његовог указа од 18 марта 1839 којим је објавио да су „дворови који су наш Устав исти даровали, всемилостивјејше... одобрили, да се она (Народна Скупштина), ако и није уметнута у Устав, по старому обичају, кад год потреба ове признана буде, сазивље“\*) Кнез Милош је у великој мери имао способност општења са широким народним масама и

\*) 36. 30, стр. 248.

био сигуран да ће, кад већ не може сам да влада, лакше моћи обрнути Скупштину и помоћу ње бар донекле парализати рад Савета, који би ипак поред све своје непокретности морао водити рачуна и о народним жељама.

Али као што је поменуто, Кнез Милош је убрзо морао отићи из земље, (1839), а ускоро за њиме и Кнез Михаило (1842), и на владу је дошао Кнез Александар Карађорђевић чија се владавина у главноме поклапала с уставобранитељским режимом.

За време уставобранитељског режима који је настао по доношењу Устава од 1838, Скупштина која је могла бити од користи ни Кнезу ни Савету, већ само народу, ретко је сазивана. Тако почев од 1842, сем Скупштине која је те године изабрала Александра Карађорђевића за Кнеза, и Свето-Андрејске Скупштине која га је 1855 уклонила с престола, одржана је још једино 1848 Св. Петровска Народна Скупштина, на којој је народ донекле имао прилике да изрази своје жеље. Али и ова Скупштина сазвана је поглавито зато, да као народни суд умири једну опасну великашку кавгу,<sup>\*)</sup> а не ради тога да се саслушају њена „прошенија“ и предмети „изложени у њима захтевања народа“. Ових прошенија било је на тој Скупштини 95 и била су најразноврсније садржине. По њима је Кнез у „сагласију са Саветом“ донео разна решења али се о њиховом извршењу мало ко бринуо.<sup>\*\*)</sup>

После Петровске Скупштине није се Народна Скупштина сазивала читавих 10 година, све до Свето-Андрејске Скупштине сазване 1858. У овоме међувремену народ је на разне начине стављао властима до знања, да треба донети какав закон или уредбу, или изменити неке прописе који већ постоје. Примера ради наводимо овде решење од 19 јануара 1855,<sup>\*\*\*)</sup> у коме се каже да је „Попечитељство Внутрени Дела доставило Савету како је при обнародовању Уредбе о подизању општинских кошева... (од 22 октобра 1854, Зб. VIII, стр. 24.) народ Окружија београдског и јагодинског приметно, да би пробитачније било кад би се прављење кошева, од који по 1-вој тачки Уредбе у свакој општини по три бити имају, сваком селу одобрило...“ Попечитељство је предложило да би „праведно било, оставити народу, да гради вопросне кошеве по своме благонахођењу или у свакој Општини или у сваком селу, јер вели, то обстојатељство, што су села, Општину сачињавајућа, на многим местима поудаљена, заиста заслужује призренија“. — Кнез је овај предлог „са сагласијем Савета“ одобрио, и на тај начин је снагу закона добио један предлог, који је потекао непосредно од народа.

Овај пример подсећа донекле на установу народне иницијативе у законодавству, али није истоветан с њом. Народна иницијатива значи право бирача да предлажу законодавном телу какву

\*) В. о овоме С. Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада (1838—1858); стр. 194 и 195.

\*\*) 36. 4, стр. 173—204.

\*\*\*) 36. 8, стр. 49.



законску реформу.<sup>\*)</sup> Законодавно тело у сваком таквом случају мора по захтеву бирача да нешто предузима. У наведеном примеру међутим, власт није била дужна ништа предузети; није морала доставити Савету ову народну жељу, већ је то учинила по својој доброј вољи. Да је власт нашла да није вредно подносити тај предлог Попечитељству оди. Савету, она то не би морала ни учинити.

Године 1858, 28 октобра донет је први наш закон о Скупштини.<sup>\*\*)</sup> По § 6 тога закона „Опредељеније Народне Скупштине јест, да буде пред лицем Правитељства верно и тачно израженије народног стања и народни осећања. По томе она ће имати: 1. Дати своје мињеније о предметима, које би Књаз са Советом нашао за добро да се преко Попечитеља Скупштини предложе; 2. Она ће имати право, предлагати Правитељству тегобе, које би народ имао, и средства којима би се оне одклониле; и 3. Предлагати Правитељству жеље, које би народ за узвишење благостања отечества имао и начин, како би се оне извршиле и задовољиле“. Према 2 и 3 тачци несумњиво да је Скупштини припадало право да подноси и законодавне предлоге. Али ови предлози према § 7 немају обавезателне силе, докле ји Књаз са Советом сходно Уставу неозакони.“

Скупштина изабрана по овоме закону била је чувена Свето-Андрејска Скупштина, чије главно дело је било уклањање Кнеза Александра Карађорђевића с престола (ради чега се управо и састала) и васпостављање династије Обреновића. Сем тога ова Скупштина посвршавала је још неке послове. Тако, она је пре свега хтела да обезбеди у будуће уредно сазивање Народне Скупштине, и на њен предлог донет је закон о Народној Скупштини од 5 јануара 1859 године.<sup>\*\*\*)</sup> Девет дана доцније замењен је овај закон другим законом о Народној Скупштини од 14 јануара 1859 год.<sup>\*\*\*\*)</sup> Овај други закон свега се у неколико параграфа разликује од првог закона. Тако, додат је нов параграф (§ 2), којим је постављена у начелу „слобода печатње“, као „прво и најважније јемство“ за утврђење Народне Скупштине и за „неговање и развијање њених задатака у духу времена и правцу истинити народни и земаљски користи.“ Даља разлика је у томе, што су по првом закону (§ 28) попечитељи имали „право при свима советовањима Скупштине присуствовати и овој предложенија Правитељства ради саслушанија мињенија Скупштине чинити, као и објасненија своја по свима предметима њине струке Скупштини давати“. По другом закону (§ 29) „Попечитељи ће моћи у Скупштину долазити само онда кад ји Скупштина позове, или кад имају какве предлоге од стране Правитељства да чине и да ји објашњавају.“ Овим се прописом ишло

\*) Видети о овоме С. Јовановић, О држави, стр. 356 и даље, као и Dr. Феодор Тарановски, Енциклопедија Права, стр. 450.

\*\*\*) 36. 11, стр. 148.

\*\*\*\*) 36. 12, стр. 1.

\*\*\*\*\*) 36. 12, стр. 11.

на то, да се Скупштина отме од утицаја који би на њу могла добити Влада.

Што се законодавне иницијативе тиче, ствар стоји овако. По § 4 оди. 5 другог закона „Народна Скупштина може чинити предлоге о свему ономе, што корист земаљска изискује“. По § 5 (6) „Никакви закони о Књазу, Совету, Попечитељима и Народној Скупштини не могу се издати ни променити без претходног саслушанија Народне Скупштине“. Овим је чланом дакле истакнуто да се најважнији органски закони не могу доносити ни мењати без претходног саслушања Народне Скупштине. Даље по § 6 (7) „Народна Скупштина може у име народа чинити кораке код законодавних власти, да се сваки нецелисходан закон и свака административна интересима народним противна наредба уништи или измени“.

Финансијска надлежност Скупштине састојала се у томе, што се земља није могла „задужити нити на што обавезати, док се та потреба пред Народном Скупштином не докаже (§ 7 оди. 8) и никакав данак или прирез није се могао установити, докле се најпре и Народна Скупштина о томе не саслуша (§ 8 оди. 9).

Мишљење Скупштине није било обавезно за Кнеза и Савет, и скупштинске жеље остале су често пута неуслешене. Тако постоје разна законодавна решења из којих се види да се није поступало по скупштинским жељама. Ова решења обично су издавана у облику кнежевских указа. Наводимо указ Кнеза Милоша од 17 новембра 1859, у коме се каже: „...Ја сагласно са закључењем Савета... по саслушаном мињенију Попечитељства Внутрени Дела нисам могао пристати на жељу народне Свето-Андрејске Скупштине у томе изјављеноу: да се окружним физикусима у дужности стави: да они на позив болесника излазе и у села повереног им окружија, и да за накнаду трошкова и дангубе не могу више од 24 гр. чар. искати, но наређујем...“ (36. 12, стр. 90).

Такав је и овај указ од 2 децембра 1859: „Ја сам сагласно са закључењем Савета решио: да се купи порез у време у које се је и до сад купио, а не као што Народна Скупштина предлаже, да се митровски од половине марта а ђурђевски од половине септембра купи.“ — (36. 12 стр. 101).

Овамо долазе и следећи случајеви: Решење од 3 децембра 1859: „Ја сам сагласно са закључењем Савета решио да се централно правитељство не премешта, као што је Народна Скупштина предложила, у Крагујевац, већ да остане гди јеи сада“ (36. 12, стр. 102).

Затим решење од 2 децембра 1859:

„Сагласно са закључењем Савета... Ја не одабравам да се по предложеноу Народне Скупштине од 17. постојећа закона правила преиначе, и при полицијним властима колегијално суђење уведе, но да се при досадашњим законим определенијама, а имено при §§ 10 и 13 уредбе о полицијном поступку од 28 маја 1850 год. остане (36. 12, стр. 105).

Наводимо и следеће решење од 25 новембра 1860: „Народна Скупштина... доставила је Совету како она за неправедно налази



да сав терет око грађења пограничног плота и караула сноси само народ онога краја, јер та заведења постоје за обшту државну корист и потребу, па је праведно да се и подижу обштом снагом. Из тих призрења она је предложила, да се како грађење пограничног плота и караула, тако и све друге у овај ред спадајуће јавне грађевине законом уреде на предизложеном правди одговарајућем основу.

„Пошто сам дозвола како о овој ствари мисли сам народ који на сувој граници живи, пошто сам саслушао мњење мога Попечитељства Внутрени Дела, нашао сам за добро сагласно са закључењем Савета... решити и решавам: да се у смотрењу подизања и оправљања пограничног плота и караула остане при досадашњем уобичајеном начину“.

Као што се из наведених, и још многих других ненаведених случајева види, Скупштине су покретале најразноврснија питања и подносиле своје жеље Савету. Али, као што је речено, ово још није права законодавна иницијатива скупштинска, јер Скупштина није подносила формалне законске предлоге.

Скупштинске жеље често нису испуњаване, али се ипак сматрало да је потребно да се утврди нарочитим решењем, донетим сагласношћу воља Кнеза и Савета, дакле на начин на који постају закони, да покренуто питање остане по старом. При томе се дешавало (као у последњем наведеном примеру) да Кнез мимо Народне Скупштине тражи непосредно од народа обавештења о његовим жељама и у споразуму са Саветом доноси законе супротне скупштинским предлозима.

30 јуна 1860 донет је нов закон о Народној Скупштини (36. 16, стр. 91), који се у погледу учешћа Скупштине у законодавству ни у чему не разликује од закона од 14 јануара 1859. Једина одступања у целом закону су ова: у чл. 13 додато је да Кнез може сазвати Скупштину „где за добро нађе“. Затим по чл. 14, Попечитељ Внутрени Дела, а не као дотле цело правитељство, наређује да се избор посланика сврши до Велике Госпође, и његова је кривица — а не свих попечитеља, — ако се Скупштина не сазове и не одржи до Мале Госпође. — Даље, по чл. 18 чиновници „никако за посланике не могу бити изабрани“. Према чл. 25 један посланик се бира на 1000 пореских глава а не више на 500. Најзад по закону од 1859, Кнез „у сагласију са Саветом“ саслушавши претходно о томе мњење Скупштине издаје указ да „делања Скупштине престану“. Овај указ Савет је достављао Скупштини. По закону од 1860 изостављено је сасвим учешће Савета у закључењу скупштинског рада. Осећа се тенденција да се Савет искључи из односа Кнеза и Скупштине, и да му се умањи снага и ограничи надлежност. Лагано се припрема терен за доношење закона о Савету од 1861, којим је саветска моћ потпуно уништена.

Закон о Народној Скупштини од 30 јуна 1860 замењен је новим законом о Народној Скупштини од 17 августа 1861 (36.

14, стр. 137). У § 3 тога закона прописано је ово: „На обичним Народним Скупштинама.... има се народ саслушати:“

1) о свим тегама и потребама његовим, као и о начину, на који мисли да би се истима помоћи могло; и 2) о предметима онима, о којима би Кнез и Влада његова желели чути и глас народа.

Нарочито пак свагда ће се народ саслушати имати:

а) ако би се питање породило о полезности уступљења, или промени кога краја области србске;

б) ако би се данак повећати, или система данка променити имала;

в) ако би се породило питање о мењању Устава.

У § 13 прописано је: „Народна ће Скупштина предложења своја просто читати, а не у виду формалних пројекта“.

Право подношења формалних законских предлога регулисано је законом издатим под именом „Устројеније Државног Савета“ од 17 августа 1861, које је ступило у живот истога дана кога и закон о Народној Скупштини. Овим законом (§ 44) укинута је Устројеније Савета Књажевства Српског од 27 априла 1839, под којим је Савет за време уставобранитеља доспео до врхунца своје моћи. Нови закон ставио је саветнике у ред осталих чиновника и у многоме ограничио њихову моћ. По овоме закону била је законодавна власт подељена између Кнеза и Савета, а законодавна иницијатива припадала је и Кнезу и Савету.

§ 3 тога закона прописује да је задатак Савета да доноси, укида, мења и толкује законе, а по § 7 „први предлог за какав закон може чинити Кнез Савету, и Савет Кнезу“. Према § 32 могао је Савет израдити пројект закона или у самом заседању или „преко нарочити комисија, у које најмање по један члан Државног Савета одређен бити има; или преко референта, из средине Савета одређени“. Што се тиче пројеката које Кнез чини Савету, њих је израђивала Влада, према Устројенију Централне Државне Управе у Књажевству Србије од 10 марта 1862 (36. XV, стр. 90). Према § 5 тога Устројенија „...сви пројекти закона и све што је обште и од важности и уплива на целу земљу и управу, има се претходно решавати у Савету Министерском, а Савету Државном предложити такве ствари они Министри, који се струке оне тичале буду“. А према § 7 међу главне дужности и права министара долазило је и „да спремају нужне пројекте закона и уредба као и све потребне мере по своим струкама“. Најзад § 16 нарочито прописује да „Савет Министерски постоји да би се пројекти закона и уредба и све важне мере и наредбе свестрано и зрело могле претресати и решавати...“

Као што каже Г. С. Јовановић, у своме делу: Друга Влада Милоша и Михаила (1858—1868), влада Кнеза Михаила се одликовала „обилном законодавном производњом“, али учешће Скупштине није било велико у доношењу закона. За владе Кнеза Михаила одржале су се свега три Скупштине. 1861 држана је Св. Преображенска Скупштина у Крагујевцу. Она је имала да се изјасни о основним законима Кнеза Михаила, којима је он у ствари мењао

Устав од 1838. Затим је 1864 држана у Београду Велико-Госпојинска Скупштина, која се изјаснила о три закона (зак. о општинама, о порезу и о шумама). — Најзад Миољска Скупштина одржана је у Крагујевцу 1867, и изјаснила се о законима о радњама и о шумама.

Наводимо према поменутоме делу Г. С. Јовановића (стр. 129) неколико података о раду тих Скупштина. „После отварања Скупштине, сваки је министар читао извештај о стању своје струке“.... „После тога долазили су на ред они законодавни предлози о којима је Кнез желео чути мишљење народа, пре него би их узаконио са Саветом“.... Поднете законе Скупштина је обично испитивала прво у одбору па онда у пленуму, — и то тачку по тачку.... Најзад долазили су на ред посланички предлози, који су били више изјаве жеља. О њима је Скупштина решавала у начелу да ли их прима или одбацује; које би примила, упућивала је Влади на поступак. Ако би се Влада слагала, упућивала би Савету формални законски предлог, иначе би били стављени у архиву.

Други чинилац у законодавству поред Кнеза био је Државни Савет, који је по закону о Савету од 1861 био само сенка онога ранијег Савета по закону од 1839. Савет је истина могао узимати иницијативу за доношење закона, али састав Савета зависио је искључиво од Кнежеве воље, те су се отуда и саветници старали да њихови законски предлози и решавање о законима буду у вољи Кнезу.

Ово стање трајало је до Устава од 1869 који је од Савета направио једно административно тело, преневши његове законодавне атрибуте на Скупштину, која по чл. 54 Устава врши законодавну власт с Кнезом. Према чл. 58 Устава предлог да се какав закон изда или постојећи измени, допуни или протумачи „може Кнез Скупштине, а тако исто и Скупштина Кнезу учинити“. Али право скупштинске иницијативе било је ограничено у толико што је у чл. 58 било прописано и то да „формални пројекти произлазе само од Кнеза“. Према закону о пословном реду у Народној Скупштини од 1 октобра 1870 (36. 23, стр. 1) који је донет на основу чл. 88 Устава, сваки посланик имао је право да учини Скупштини какав предлог „који не стоји у вези ни с којим предметом, што је пред Скупштином“ (чл. 94 СП). Предлог мора бити поднет у писменој форми и мора гласити онако „како би требало да гласи закључење Скупштине, ако би предлог потпуно усвојен био“ (чл. 95 СП). Сви разлози за издавање каквог закона морају бити свестрано наведени и поткрепљени.

Посланичке предлоге председник саопштава Скупштини, која о њима доноси претходно закључење. Оно може бити тројако: 1) да се предлог остави без икаква решења па да се пређе на дневни ред; или 2) да се одложи на неизвесно време; или 3) да се преда коме одбору на оцену (чл. 97 СП). Предлагач је могао свој предлог свагда напустити до времена докле није Скупштина изрекла о њему своје коначно закључење.

За предлоге које Влада подноси Скупштини, увек је потребно да дотични Министар добије претходно овлашћење од Кнеза, које овај даје својим указом. Влада је била дужна да одштампа предлоге које је подносила, у колико је то могуће, нарочито ако су они били већег обима. По један примерак предлога раздавао се свима посланицима и сваком сталном одбору.

Под Уставом од 1888 право законодавне иницијативе припадало је и једноме и другоме чиниоцу законодавне власти, т. ј. и Краљу и Народној Скупштини. Ово право у ствари врши Влада у име Краља, и поједини народни посланици, т. ј. или само један или више њих заједнички.\* Од стране Владе могу Скупштини подносити законске предлоге само министри и то увек по Краљевом овлашћењу. За сваки предлог посебице Краљ даје овлашћење указом који се заједно са законским предлогом подноси Скупштини.

Законски предлог је израђивао или сам министар у чији ресор спада предмет, и то обично увек уз сарадњу нарочите стручне комисије, или је предлог израђивао Државни Савет на позив Владе.

Кад Влада поднесе какав свој законски предлог, он се одмах у Скупштини прочита, па се затим преда њеном Председништву. Оно је дужно да се побрине, да се тај предлог одмах наштампа заједно с разлозима, ако су они писмено изложени, и у што краћем року разда Народним Посланицима (чл. 62 СП).

Уз законски предлог Влада је дужна поднети Скупштини и мишљење Државног Савета, ако сам он није радио дотични предлог. Ово саветско мишљење морало се заједно са законским предлогом прочитати у Скупштини, и наштампати и раздати посланицима. Пре него што се ово изврши, Скупштина не може поднети предлог ни узети у претрес. Ови прописи се налазе у члановима Устава: 112 и 145 тач. 2. Чл. 112 гласи „Законске предлоге, изузев буџет и оне једногодишње финансијске законе који с буџетом стоје у непосредној вези, не може Скупштина узети у претрес, док их најпре не проучи Државни Савет и не поднесе о њима своје мишљење.“ Сличан пропис је садржан и у чл. 145 тач. 2, по којој Државни Савет има дужност да проучава предлоге, које Влада подноси Скупштини, или који су потекли из скупштинске иницијативе, и да даје своје мишљење о њима. Ово мишљење саветско није обавезно за Скупштину ни за Владу, али се увек мора у целини саопштити Скупштини, пре него што она узме дотични законски предлог у претрес. Скупштина и Влада могу одредити свака за своје предлоге рок у којем Савет има поднети своје мишљење. Савет може тражити да му се тај рок продужи.

Ну, ако Савет није у одређеном оди. продуженом року поднео своје мишљење, Скупштина може и без овога прећи на претрес и решење о дотичном законском предлогу. Није дакле потребно, да је ово мишљење Државног Савета повољно. Примедбе Др-

\* В. чл. 61 Зак. о пословном реду у Народној Скупштини од 1 новембра 1889 (36. 45, стр. 385).

жавног Савета на законски предлог нису ни у колико обавезне за Скупштину.

И чл. 63 закона о пословном раду у Народној Скупштини, од 1 новембра 1889 (36. 45, стр. 385) говори о дужности Владе да уз законски предлог поднесе саветско мишљење.

Устав од 6 априла 1901 представља у нашем Јавном Праву једну новину у толико што се њиме уводи дводомни систем код нас. Истина је код нас и раније, под Уставом од 1835 постојао Савет и Народна Скупштина, али као што каже Г. С. Јовановић у својој расправи о дводомном систему (Политичке и правне расправе. Друга књига, стр. 132), код Савета је била законодавна, а код Скупштине финансијска власт, и та два тела била су независна једно од другог. Њихово заједничко делање било је предвиђено за врло ретке случајеве (за промену Устава и законе о данку). По томе Уставу „два дома је било али не и дводомног система.“ Дводомни систем значи два равноправна дома, т. ј. с истим надлежностима и стално упућена на заједнички рад, а не два дома с разним функцијама и независна један од другог.

Догод није остварена равноправност међу домовима, не може се рећи да има право дводомног система, као год што криза дводомног система наступа одмах чим се поремети, одн. уништи равноправност домова, какав је случај наступио у Енглеској после познате реформе од 1911. До те реформе ни један закон није могао бити донет, ако на њега не пристане и горњи дом. Сада међутим горњем дому припада једино још у крајњој линији само право успоравања при доношењу закона. Ако горњи дом и по трећи пут, т. ј. у три разна сазива одбије неки законски предлог који је доњи дом опет у три разна сазива решио, тај предлог се ипак подноси Краљу на потврду. Исто тако горњи дом нема више ни право одбацивања буџета које му је до реформе од 1911 припадало, ма да ни дотле није имао право да ма шта мења у буџету који је доњи дом усвојио.\*) Пошто је и код нас равноправност домова уведена Уставом од 1901, то се може рећи да је прави дводомни систем uveden код нас тек тим Уставом.

По чл. 43 Устава од 1901 законодавну власт врши Краљ с Народним Представништвом, које састављају Народна Скупштина и Сенат.

Право предлагања закона припада и Краљу и Народном Представништву. У име Краља подноси законске предлоге Влада, и то увек најпре Народној Скупштини (чл. 47 У.).

Народној Скупштини могу сем Владе подносити законске предлоге и Сенат преко дотичног Министра, и један или више посланика. Уз предлог се морају увек поднети и писмени разлози Вла-

\*) В. о овоме С. Јовановић, О држави III. изд.: стр. 453, и Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 7-e édition. T. I. p. 198 et suiv. (Esmein каже: „La Chambre des Lords a perdu, il faut le reconnaître, son vrai pouvoir législatif...“ (p. 209).

дини, сенаторски или посланички (чл. 72 закона о пословном раду у Народној Скупштини, од 21 маја 1902 (36. 57, стр. 354).

Законски предлози упућују се председнику Скупштине, који их преко секретара одмах саопштава Скупштини, а потом наређује да се „напечатају и раздаду посланицима заједно с разлозима за те предлоге“. (чл. 74 СП). Чим председник саопшти Скупштини да су Влада или поједини посланици поднели какав законски предлог, он се заједно с прилозима упућује дотичном или нарочитом одбору по захтеву Владином или по решењу скупштинском. (чл. 65 СП).

Сенату опет могу законске предлоге подносити: Народна Скупштина преко дотичног Министра и један или више сенатора. Уз законске предлоге који од Народне Скупштине долазе Сенату, морају се увек послати и писмени разлози Влади или посланички, с којима су они Народној Скупштини били поднесени. (чл. 72 Закона о Пословном Реду у Сенату — (скраћено СПР) — од 21 маја 1902. 36. 57, стр. 309). Законски предлози који долазе од Скупштине, упућују се председнику Сената, који их преко секретара одмах саопштава Сенату. Ако законски предлози нису напечатани а Сенат наводи да би то за сенаторе било подесније, наредиће да се заједно с разлозима за те предлоге напечатају и раздаду сенаторима (Чл. 73 СПР). Чим председник саопшти Сенату да је дошао какав законски предлог који је у Народној Скупштини решен и упућен Сенату, или да је неки од сенатора поднео какав законски предлог, одмах се поднети законски предлози упућују дотичним одборима (чл. 65 СПР).

По Уставу од 1901 Државни Савет није играо никакву улогу у процедури око доношења закона.

По Уставу од 1903 право законодавне иницијативе припада и Краљу и Народној Скупштини, што значи да законодавне предлоге могу Скупштини подносити и Краљ и народни посланици. Краљеви предлози се називају владиним предлозима зато што их Краљ подноси преко дотичног Министра, кога нарочитим указом овлашћује да изврши предлог поднесе Скупштини на решавање (Чл. 72 СП). О Краљевом указу реферишу сами министри или предају указ председнику да он његову садржину саопшти Скупштини. Председник се стара да се предлог увек штампа заједно са разлозима кад су они писмено изложени, и да се у што краћем року наштампан разда народним посланицима.

Скупштина не узима у претрес предлог догод јој се не поднесе и мишљење Државног Савета (чл. 144 тач. 2 Устава), што је Влада дужна да учини у исто време кад и предлог подноси (чл. 73 СП). Ако Савет у одређеном року не поднесе мишљење, Скупштина ће и без њега прећи на претрес и решавање. Саветско мишљење не подноси се о буџету али се, према чл. 111 Устава, подноси о једногодишњим законима који с буџетом стоје у непосредној вези. (Чл. 83 СП). По Уставу од 1888 није се ни о тим једногодишњим законима морало подносити саветско мишљење.

Чим законски предлог буде наштампан и раздан посланицима, председник га упућује скупштинским одсецима (чл. 74 СП). Одсека има свега 7, на које се Скупштина дели коцком пре свих других послова, и њихова подела обнавља се сваког месеца (чл. 20 СП). Сваки одсек претресе у једној седници у општим цртама законски предлог који му Скупштина упутује, и затим бира по једног или два своја члана у одбор који има да проучи дотични законски предлог и да о њему поднесе Скупштини извештај.

Сем Владе имају право народни посланици да појединце или више њих заједно подносе Скупштини законске предлоге. Овакав предлог се предаје написмено и у облику у којем се доносе закони, и председник га одмах упућује одбору за оцену умесности посланичких предлога. У почетку сазива сваки одсек бира по једног члана у овај одбор (чл. 26 СП) који траје за све време скупштинског сазива (чл. 27 СП) и задатак му је да испитује да ли има места да се о предлогу решава у Скупштини и да о томе подноси образложен извештај Скупштини (чл. 36 СП). Кад Скупштина саслуша овај извештај, она без претреса одлучује хоће ли се или не поднесени предлог упутити преко Владе Државном Савету на мишљење. Ако извештај одбора гласи да не треба узети у решавање поднети предлог, Скупштина мора пре своје одлуке саслушати предлагача, ако он то затражи. Кад Скупштина нађе да предлог не треба узети у решавање, он се сматра као коначно одбачен за тај сазив, а ако нађе да га треба узети у решавање, она га одмах упућује преко Владе Државном Савету на мишљење. Ако Државни Савет не пошаље своје мишљење у одређеном року, предлог се упућује одсецима, и с њим се даље поступа као са Владином законским предлозима. Ако има два или више посланичких предлога о истом предмету, Скупштина их упућује истом одбору, који може из њих саставити један предлог за претрес у Скупштини. Владини се предлози могу овако комбиновати с посланичким предлозима само по њеном пристанку (чл. 85а СП). Владини предлози се у опште битно разликују од посланичких тиме, „што се код првих не поставља претходно питање о њиховој умесности, које се код других поставља“ (С. Јовановић, Уставно Право, стр. 191). Ипак се ово не може схватити као спутавање посланичке иницијативе, зато што о умесности посланичких предлога решава Скупштина и сама она одлучује хоће ли предлог бити узет у решавање или не. Исто тако и о умесности предлога појединих министара решава претходно једно тело, а то је Министарски Савет.

Данашњи Устав, по своме ступању на снагу, затекао је у нашој држави у погледу законодавства овакву ситуацију. Пре свега, у свакој од покрајина које су ушле у састав наше државе, важило је у главном оно законодавство које је и до уједињења тамо важило. На првом месту имали смо ту законодавство Краљевине Србије и Краљевине Црне Горе. Затим законодавство раније Угарске (у Банату и Бачкој), Аустрије (у Словеначкој и Далмацији), Хрватске и Славоније и Босне и Херцеговине. Сва ова законодавства

важила су и даље, у колико нису већ била измењена, било фактичким путем, било са оних неколико ретких закона које је донело Привремено Народно Представништво за целу земљу или за поједине покрајине.

Сем овога редовног законодавства, постојао је и велики број, сигурно преко хиљаду разних привремених закона, указа-закона, уредаба, правилника и т. д. које је Влада била издала од уједињења до доношења Устава. На доношење ових уредаба, овога указног законодавства без сарадње Народног Представништва Влада је у почетку била приморана самим стицајем прилика: хитном потребом за регулисањем све нових и нових односа који су искрсавали из дана у дан и скоро потпуном неспособношћу Привременог Народног Представништва за сваки рад, нарочито на законодавству. Доцније, као што каже Г. С. Јовановић у чланку *Несјатање Закона\**, Влада је продужила издавање уредаба „по иницијативи“; издавала их и онда кад се то дало избећи са мало више воље и труда. При томе, уредбе су рађене на брзу руку и са пуно недостатака, јер су њихови творци знали да се оне лако дају мењати и доправљати, у колико се у примени покажу рђаве. Од уједињења до доношења Устава ми смо имали пет Влада, и оне су често на сасвим разне начине схватале извесна важна питања и на разне начине их регулисале, што је само повећавало ово шаренило прописа, у којима је било скоро немогуће разабрати се. Ма да су ове уредбе издаване обично за целу државу, поједине покрајинске Владе се нису много на њих обазирале, већ су често за свој рачун издавале уредбе без обзира на уредбе централне управе, тако да су оне још једино, изгледа, примењиване у Србији. У колико су ове уредбе биле примењиване, примењивала их је управна власт; судска власт била им је у опште одрекла правну важност, у колико се нису оснивале на законима и у колико су се њима мењали законски прописи.

Због оваких прилика очекивао је по ступању Устава на снагу, нашег законодавца тројак задатак: 1) да прегледа указно законодавство које је управна власт издала од уједињења до доношења Устава, и да озакони оно што нађе да треба и даље да остане у важности; 2) да приступи извођењу изједначавања законодавства у целој држави; и 3) да приступи регулисању односа који дотле нису били регулисани, односно да почне са извођењем редовног законодавства.

За извођење овог тројаког задатка прописао је Устав три разна начина поступања. Што се указног законодавства тиче, чл. 130 У. прописао је да сви ти прописи које је Влада издала од 1 децембра 1918 до дана проглашења Устава (28 јуна 1921) важе и даље као закон док се не измене или укину. За њихово измењивање оди, укидање била је по истоме члану Устава дужна Влада да узме иницијативу. Влади је стављено у задатак да у року од месец дана од проглашења Устава спроведе „све привремене за-

\* Српски Књижевни Гласник од 1 и 16 априла 1921 (Н. С. књ. II, бр. 7 и 8).

коне, Уредбе, правилнике и решења Министарског Савета и друга акта и одлуке са одређеним роком трајања Законодавном Одбору на преглед". Као што је познато, Устав је у своме чл. 140 прописао да се Уставотворна Скупштина, изабрана 28 новембра 1920 год., по ступању на снагу Устава претвара у обичну Законодавну Скупштину „са роком трајања предвиђеним изборним законом за Уставотворну Скупштину“. Уставом је предвиђено да овај рок има да траје две године по доношењу Устава, и он би истекао 28 јуна 1923 да Законодавна Скупштина није била распуштена Краљевим указом од 21 децембра 1922 (Службене Новине од 22 децембра 1922, бр. 289)\* У последњем ставу чл. 133 Устава прописано је да „док траје Уставотворна Скупштина као Законодавна Скупштина, Уставни Одбор вршиће дужност... Законодавног Одбора“. Томе Законодавном Одбору Влада је била дужна да поднесе на преглед поменуто указно законодавство. Овај одбор био је подељен у секције „према гранама државне управе“ (чл. 130 У.) и имао је за дужност да најдаље у року за пет месеци изврши преглед свега поднетог му материјала, и да реши у пленуму које поднете уредбе, укази и т. д. остају у важности без измена, које се мењају, а које се укидају. Оне уредбе, правилници, укази, и т. д. који су били издани до доношења Устава, а нису у одређеном року од месец дана били поднети Законодавном Одбору, престали су самим тим да важе. Влада је одбору поднела преко седам стотина привремених закона, уредаба и т. д., на преглед, и Одбор је велики број њих прегледао, изменио, или укинуо. Одборске одлуке проглашавају се према чл. 130 У. као закон. Али одбор није стигао да прегледа све поднете му предмете у поменутоме року од пет месеци и да о њима донесе одлуку. За такве привремене законе, уредбе и т. д. предвиђено је Уставом да важе и даље у целини, док се не замене редовним законодавним путем. Праксом је установљено да се списак таквих привр. закона, уредаба и т. д. објави у Службеним Новинама, а њихов се текст не објављује. Овакав поступак се може правдати код оних привремених закона (и т. д.) који су раније били обнародовани, али не и код оних указа, решења, расписа и наредба који раније нису били обнародовани у Службеним Новинама. Они тако важе као закон ма да нису обнародовани, што се противи природи закона и уставном пропису о обнародовању закона. Тако је у броју 212 Службених Новина од 25 септембра 1922 објављен „Списак привремених Закона, Уредаба, Указа, Решења и Наредба по ресору Министарства Унутрашњих Дела, који су на основу чл. 130 Устава добили законску снагу“. Министар Унутрашњих Послова у уводу списка каже ово: „Законодавни Одбор Народне Скупштине известио ме је актом од 9 априла ове год. Бр. 535, да није стигао да прегледа и донесе ма какву одлуку о ниже означеним уредбама, привременим зако-

\* Истим указом наређени су нови избори за 18 март 1923, и нова Скупштина сазвана је у ванредан сазив за дан 16 априла 1923.

нима и т. д. послатим му од стране Министарства Унутрашњих Дела према чл. 130. Устава, и то: „... За овим следеју 62 разна акта, од којих је прва Уредба о устројству Министарства Унутрашњих Послова од 8 маја 1919, и затим се каже да „сви горе наведени закони, уредбе, укази и т. д. по одредби члана 130 Устава постали су закони, који имају трајати све док се законодавним путем не промене, ако у њима самим није одређен рок трајања“. — На овај начин, т. ј. на основу чл. 130 Устава, постале су законом све уредбе о устројству појединих министарстава, пошто су све поднете на озакоњење, али нису у Законодавном Одбору биле претресене.

Од поменутог указног законодавства Уставотворац је издвојио неке предмете и прописао у ставу 2 чл. 130 Устава, да се могу мењати само законодавним путем, дакле нису морали бити прво подношени Законодавном Одбору на преглед. Тај став гласи: „Сви привремени закони, уредбе, правилници и решења Министарског Савета законског значаја који се тичу: аграрних односа у земљи, Народне Банке Срба, Хрвата и Словенаца, ликвидације мораторног стања, ликвидације правног стања створеног ратом и накнаде штете ратом причињене, уредба о зајму и о убрзању рада код судова, могу се мењати само законодавним путем.“

Пословником за Уставотворну Скупштину био је предвиђен поступак по коме је радио и Законодавни Одбор и Законодавна Скупштина, све док није на основу чл. 106 Пословника за Уставотворну Скупштину донет данашњи Пословник Народне Скупштине. Овај Пословник је Скупштина сама себи прописала, према чл. 76 У. и он је усвојен „резолуцијом на 38 редовном састанку, држаном 2 марта 1922“. Он важи и данас и по њему (чл. 17) Законодавни Одбор има 42 члана.

Законодавном Одбору упућују се, према чл. 133 У., преко Председништва Скупштине и сви законски предлози који имају за предмет изједначење законодавства и управе. Право подношења оваквих предлога припада и Влади и народним посланицима. Од стране Владе могу подносити законске предлоге само министри. Краљев указ којим су министри овлашћени на подношење једнога законскога предлога, доставља се заједно са законским предлогом председнику Народне Скупштине (члан 51 СП). Законодавни Одбор, који решава о предлозима који се тичу изједначења законодавства и управе, ради и за време за које су скупштинске седнице одложене. Отуда он о таквим предлозима решава, по чл. 52 СП, па „ма му и не били упућени у смислу претходнога (51-вог) члана“. Извештај Законодавног Одбора са предлогом који је Одбор усвојио, шаље се Народној Скупштини на решавање, које бива по крајем поступку, као што ће се видети при излагању о вотирању закона.

Законодавном Одбору може и сваки посланик поднети са мотивацијом законске предлоге који се тичу изједначења законодавства или предлоге о појединим члановима таквих законских пред-

лога који су у претресу. О сваком таквом предлогу Одбор је дужан донети одлуку.

Поступак Законодавног Одбора се иначе у главном не разликује од рада одбора које Скупштина бира за проучавање законских предлога који се имају донети по редовном поступку. Сем сталних одбора којих има свега седам (Законодавни, Верификациони, Одбор шефова група, Административни, Имунитетски, Одбор за молбе и жалбе и Финансијски), Скупштина за проучавање законских предлога бира нарочите одборе, који трају дотле док не сврше посао ради кога су изабрани. Оваквим одборима се упућују законски предлози, које подноси Влада или народни посланици.

Чим добије Влади законски предлог, Председништво је дужно да о томе извести Народну Скупштину, која предлог упућује ономе сталном одбору у чију струку спада. На предлог Владе или 10 посланика Скупштине може одлучити да се ради проучавања једног законског предлога изабере нарочити одбор, чији се избор ставља на дневни ред идуће седнице. У исто време Председник наређује да се Влади предлог штампа и разда свима посланицима (чл. 52 СП).

Законски предлози које посланици подносе, предају се написмено председнику. Они морају бити састављени у облику у коме се доноси закон, дакле подељени на чланове. Са посланичким предлозима поступа се у свему као са Владиним предлозима. Једино се код посланичких предлога поставља претходно питање о томе да ли дотични предлог треба у начелу одбацити или не. Ако одбор нађе да га треба одбацити у начелу, Скупштина решава о томе без претреса по саслушању одборског известиоца и првопотписаног предлагача (чл. 60 СП). Ово питање се код Владиних предлога не поставља.

Као што се види, по данашњем Уставу законодавна иницијатива припада и Влади и народним посланицима. Једино код буџета је посланичка иницијатива ограничена. По чл. 113 став 3 Устава, „Народна Скупштина не може предложене партије увећавати, а може их смањивати и изоставити“.

На крају овог излагања о иницијативи закона наводимо још неке прописе који се односе на иницијативу закона и то специјално на њено ограничење. Тако се министру може дати помиловање само путем закона, за који иницијативу може узети само Скупштина (Закон о министарској одговорности од 20 јуна 1922 год., чл. 36). Затим, закон о Народној Банци не може се мењати без споразума са Народном Банком. Даље, чл. 10 Закона о конверзији државних дугова од 8 јуна 1895 предвидео је да ће управни одбор Монополске Управе израдити уредбу која ће важити као закон пошто је Влада одобри „и тако једном одобрена уредба не може се мењати без привстанка Владе и Монополске Управе“. Таква је Уредба о Самосталној Монополској Управи од 3 августа 1895, чији чл. 31 садржи такође горњу одредбу. — Има такође и прописа чијој се измени у извесном смислу противи какав

међународни уговор. — Чести су и примери уговора о зајму са страним банкарским групама у којима се Влада обвезивала да неће за све време докле зајам постоји, ни у чем мењати законодавство што би за собом довело какву промену или умањење дате залог (на пр. чл. 2 уговора о зајму узетом на заложице Управе Фондова, од 2/14 септембра 1886). — Или обавеза Владе да неће учинити у законодавству што постоји, никакве измене које би смањиле приходе од извесних такса датих као јемство за амортизацију зајма (погодба о државном зајму од 1884, или чл. 2 уговора о дуванској ренти од 1885). — Или скоро редовна обавеза да ће обвезнице и купони бити ослобођени свих садашњих и будућих пореза или других дажбина, и т. д. — Овамо се може убројати и пропис става 4 чл. 190 Устава од 1888 одн. чл. 189 Устава од 1903, по коме се уређење црквених власти и богословских школа доноси „законом по договору министра са Архијерејским Сабором“.

## II ПРЕТРЕС И УСВАЈАЊЕ ЗАКОНА.

Један уредно поднет законски предлог не може постати законом пре него што буде дефинитивно утврђена његова тачна садржина. У томе циљу мора он бити од нарочитог државног органа претресен и усвојен одн. решен.

Државни орган коме је поверен овај посао, јесте у свима модерним државама једно нарочито тело, састављено од великог броја чланова, који су народни представници. Ово тело назива се законодавно тело или Парламенат, и он је скоро у свима државама подељен у два дома: Горњи и Доњи. Права ова два дома разликују се нарочито у питањима финансијске природе. Код обичних законодавних предлога њихов је задатак да споразумно утврде један законски текст, који се затим шаље шефу државе на даљи поступак.

У свима модерним државама је рад на доношењу закона подељен између Парламента и шефа државе. Али у појединим државама у неједнакој је мери од значаја за постајање закона рад ова два чиниоца законодавне власти. У главноме могуће је разликовати три система: 1) или је законодавна власт у равној мери подељена између шефа државе и Парламента, 2) или претежан значај припада шефу државе, 3) или претежан значај припада Парламенту. Прва два случаја могућа су у монархији, а трећи у републици.

Што се самога утврђивања законске садржине тиче, оно свуда припада Парламенту. Законски текст који Парламенат реши, не може се више мењати, и једино он може постати законом. Само значај Парламентовог решења законодавног текста није свуда исти. У монархијама на решење Парламента има да се дометне и потврда (санкција) од стране монарха, па тек се онда може узети да је законодавна воља створена. Као што ће бити изложено кад буде говора о санкцији, негде се сматра да је санкција главни акт у стварању законодавне воље, који припада носиоцу суверене власти у држави. Где се санкцији не придаје претежни значај, ипак се она сматра као акт од равноправног значаја по постанак закона

са актом Парламентовог решавања и усвајања законског предлога. После санкције тек долази проглашавање закона. Овако је од прилике било у Немачкој до револуције.

У републикама санкција закона не постоји. Ту је од претежног значаја по стварање законодавне воље решење или усвајање закона у Парламенту који је по правилу састављен од два дома, горњег (Сената, Савета, Дома Лордова) и доњег (Скупштине, Сајма). То усвајање закона (adoption) јесте право стварање закона. Парламенат је дакле орган који ствара законодавну вољу у држави. Председник републике не потврђује закон који је Парламенат усвојио, већ само може да стави своје вето. Ако се тим правом не користи у одређеном року, онда је дужан да прогласи закон, који је постао без његовог учешћа. Овако се од прилике поступа у Француској. У послератној републици Немачкој о законима решава царевинска скупштина (Reichstag) која одговара доњем дому, а царевинско веће (Reichsrat) које одговара староме Савезном већу одн. горњем дому, може изјавити у року од месец дана незадовољство одн. приговор који мора бити мотивисан. У овом случају Скупштина мора поново да претреса закон, и ако га прими већином од  $\frac{2}{3}$  гласова, онда га председник републике мора или прогласити у року од 3 месеца, или ставити на народно гласање (referendum).

Код нас је законодавна власт била по правилу подељена између законодавног тела и Краља одн. Кнеза. Законодавно тело се по прописима наших Устава у главноме састојало, с изузетком Устава од 1901, увек само из једнога дома. Ако се анстрахује Устав од 1835 који у ствари није ни примењиван, онда је законодавно тело све до Устава од 1869 сачињавао Савет. Извесног учешћа у законодавству имала је истина и Народна Скупштина, али она Уставом и није била предвиђена, и ретко је сазивана. Од Устава од 1869 па до сада, законодавно тело јесте Народна Скупштина. Једини изузетак од овога чини Устав од 1901, који је трајао нешто више од две године: од 6 априла 1901 до 5 јуна 1903, с кратким прекидом ноћу између 24 и 25 марта 1903, када је једном Краљевом прокламацијом обустављен (Зб. 58, стр. 118), а другом враћен у „потпуну силу и важност“ (Зб. 58, стр. 187). Под тим Уставом постојала су код нас два дома: Сенат и Скупштина, који су заједничким именом били названи Народном Представништво, и значили установљење дводомног система код нас.\*)

На овоме месту неће се улазити у детаљније проучавање организације законодавног тела, већ ће се ограничити само на излагање поступка по коме се код нас под појединим Уставима пре-

\*) Организација Двodomног Система у страном законодавству и историјски развитак тога питања код нас исцрпно су изложени у расправи Г. С. Јовановића: О Двodomном Систему. (Политичке и правне расправе. Друга свеска. Београд 1910. Стр. 1—220). — О Двodomном Систему писали су код нас још и Г. Гершић: Горњи Дом (1881); М. Ђ. Миловановић, у два маха, 1888: Наша Уставна реформа, и 1901: Један или два дома; М. Гаршанин: Један или два дома (1889); Г. Ж. М. Перих у својој расправи о Уставу од 1901: La nouvelle constitution serbe.

тресао и усвајао у законодавном телу онај законски текст, који се затим подносио шефу државе (Краљу, одн. Кнезу) на потврду.

Раније су се прописи о доношењу закона налазили у Уставу и у законима о Савету или Скупштини. Доцније су прописи о решавању закона издвајани и допуњавани нарочитим законима о пословном реду одн. о пословнику саветском или скупштинском. Данас међутим, према чл. 76 Устава, Скупштина прописује себи сама пословник, који се доноси у облику резолуције и у коме су детаљно разрађени прописи о доношењу закона.

У даљем излагању ће се изнети прописи разних наших Устава и других закона, који се односе на претрес и решавање закона у Савету (Сенату) и у Скупштини.

Као што је речено, законодавну власт по Уставу од 1835 вршили су Кнез и Државни Савет (Совет) заједнички.

Законске предлоге који су потицали од Кнеза (чл. 18 У.) или од попечитеља (чл. 11 У.) Савет је прегледао „у својим заседанијама“ (чл. 12 У.). Ове седнице саветске биле су тајне, и о њима се водио протокол саветовања (чл. 68 У.).

У састав Савета улазили су 6 попечитеља и неодређен број саветника, од којих је један и председник Савета, а најмлађи саветник је главни секретар.

Решења Савета била су пуноважна кад су седници присуствовали „осим председатеља“ најмање 4 попечитеља и четири државна саветника с главним секретаром“ (чл. 69 У.). Потребно је дакле било присуство најмање десет чланова Савета, да би се могло донети пуноважно решење. У овај број не рачувају се Кнежеви синови, према чл. 29 указа о Државном Савету од 14 фебруара 1835. Изузетно се за саветска решења (по чл. 69 У. други став) тражила квалификована већина од  $\frac{3}{4}$  укупног броја чланова Државног Савета.

Као усвојен сматрао се онај предлог за који је гласала већина присутних саветника. На случај да су гласови подељени на равне делове, усвојен је онај предлог за који је гласао председник Савета. Из овога излази да је најмањи број гласова с којима је какав предлог могао бити усвојен, износно пет гласова.

Саветници су били дужни „давати мњенија своја одкровено и истинољубно и нелицемерно...“ (чл. 71 У.). Они нису могли бити узимани на одговор „за давање мњенија своја о сочинявању закона или уредбе“ (чл. 73 У.).

Савет није могао самостално решавати само у питањима финансијске природе, где је био ограничен Народном Скупштином. Скупштина се (по чл. 82 У.) састојала из сто „најодабранији, најразумнији, најпоштенији и повјереније народно у највећем степену заслужујући депутата из свију окружија и свега Књажества Србије.“ По чл. 86 У. никакав данак није се могао „наложити или ударити“ без одобрења Народне Скупштине. Слично се изражавао и чл. 91 У. по коме је само Народној Скупштини припадало право „располагати данак на народ“. Такође, према чл. 104 У. држава

се није могла задужити без скупштинског одобрења. Скупштина је решавала о приходима и расходима. Кнез и Савет били су дужни да установе „главну рачундницу, која ће прегледати све рачуне финансије, и мотрити да се народни новци не троше на друге потребе, развје на оне, које су Скупштином Народном одобрене“ (чл. 107 У.).

14 фебруара 1835 издан је указ о Државном Савету који је садржавао детаљније прописе о саставу, организацији и поступку у Савету. Он је одговарао од прилике доцнијим законима о уређењу и о пословном реду у Савету.

Према чл. 1 тога указа делио се Савет на две „части“: а) *законодателну* и б) *законоизвршиштелну*.

Седнице по части законодателној држао је Савет „на предложење попечитеља и на позивање председатеља“.

Чл. 21 указа прописивао је да главни секретар има да се стара да сви саветници и попечитељи буду најмање дан раније извештени о свима предметима о којима ће се решавати на саветској седници.

Пошто надлежни попечитељ прочита свој предлог, почиње претрес, и то најпре говоре млађи, па за њима редом старији саветници. После саветника говоре попечитељи осталих струка, а за њима председник Савета, ако мишљења буду једнако подељена. Из овога би прописа изишло да председник не гласа увек, већ само кад се деси равна подела гласова.

Главни секретар Савета води протокол саветовања и решења и ставља у њега не само садржање њино, него и основања, по којима је сваки член своје мњеније дао на кратко, но при том јасно“ (чл. 32 указа). На крају седнице овај протокол потписују сви чланови Савета и председник, а главни секретар „противу подписује га и чува при себи тако, да га никому не показује, кромје членова Савета и Књаза, коме се свагда на одобрење подноси“.

У чл. 30 указа од 14 фебруара 1835, били су побројани у 11 тачака предмети које „Државни Савет по части законодателној советује и Књазу на одобрење подноси“. Овамо је на пр. долазило за давање закона, или се оно касало заведења нови, или преимачавања и укидања до сад суштествовавши закона“ (тач. а чл. 30). Затим: главни годишњи рачун о новчаним потребама и приходима државним; опште уредбе о начину „како би се ова или она струка правленија приводила у дејство“; припреме за закључење уговора с другим државама; тужбе Савета против својих чланова; дела „чиста војена“, и т. д., као и предмети које Кнез Савету пошље и о њима „мњеније узимате“.

У чл. 37 указа били су набројани предмети које је решавала „законодателна“ част Државног Савета, не морајући ји Књазу на одобрење слази“. Овамо је на пр. долазило „толковање и изјаснење закона“; распре између попечитеља разних струка о надлежности; дозвољавање права грађанства и прирођенства српског; као и сви предмети о којима нема „законо уредба“ по којима ће се посту-



пити, осим они у члану 30 наведени", које су мало пре поменуте.

Саветско решење по овим предметима имало је дакле од прилике значај који има *adoption* у француском Парламенту, т. ј. предлог се сматрао дефинитивно примљен, и није му требала више ничија потврда. Ови предмети, сем случаја тумачења закона, били су мањег значаја.

Али, као што је познато, Устав од 1835 није ни примењиван, па ни цео систем у колико је био изражен на њему, није трајао. Устројеније Државнога Савета донето 29 јуна 1835, начинило је од Савета обичну Кнежеву канцеларију која је радила по Кнежевим удугствима, а није самостално могла ништа предузимати, већ увек само по налогу или са знањем Кнеза. Наводимо овде Кнежев указ од 21 фебруара 1837, који гласи: „Нашему управителному Савету. Ко освидетелствованију да све уредбе, порученија и наставленија која Совет по налогу нашем или с нашим знањем издаје, заиста од нас проистичу, не иначе, и за избећи повод, да се не рекне, да ми пишемо једно, а Совет друго, налазимо се побуђени, решити, да Совет у напредак све *Уредбе, порученија и наставленија* која по налогу нашем или са знањем нашим издаје, *нама најпре пошље* на потврђеније, и почем ово изиђе, да ји експедира“ (36. 30, стр. 163).

Дешавало се да Савет изда какву наредбу и по Кнежевој усменој наредби. Саветски циркулар од 14 јула 1837 „исправничествима“ гласи: „Као што је прошле године циркуларом Савета наредба издана... тако исто и сада долази управ. Совет по висоцајшем устменом налогу Његове Светлости милостивјешег Књаза и Господара Нашег исправничеству препоручити да оно на срезке старешине окружија свога наредбу изда, да се од овогодишње љетине, од сваке данак плаћајуће главе по 15 *ока ране* од народа *покуйи...*“ (36. 30, стр. 206).

Као што се види, учешће Савета у законодавству било је скоро никакво, а најмање је могао Савет да ограничава Кнеза у његовој законодавној власти, пошто је Савет у свему зависио од Кнеза.

Овоме стању ствари чине на пречац крај Устав од 1838 и Устројство Савета од 1839. Устав изречно предвиђа саветничку непокретност и ставља је под гаранцију Порте. Овим Кнежев положај слаби у приличној мери према ранијем стању, што се огледа и у вршењу законодавне власти.

По чл. 12 Устава (тач. 3) Савет је био надлежан „расуђавати и решавати проблеме и тачке касателно уредба и закона земље...“ а по чл. 13 У. Савет је имао право дати устројити пројект са изложењем побуда за какав закон и подносити га Кнезу на одобрење. — По закону о Савету од 27 априла 1839 (Устројеније Савета Књажества србског, 36. 1, стр. 16) израђени пројекат закона „предаваће се Савету ради саветовања и закљученија“ (чл. 17). Предмет се морао узимати у претрес навек у присуству онога попечитеља

у чију надлежност он спада. Попечитељеве примедбе су навек морале бити саслушане. Затим се о поднетом пројекту гласало, и он се сматрао као примљен ако је за њега гласала већина. По чл. 17 У. „у проблемима који ће бити расуђавани у Савету, примит ће се решеније оно, које буде имало за себе вишество гласова“. Сличан пропис садржи и чл. 41 закона о Савету. Питање се поставља колико је износила та већина? По чл. 28 закона о Савету „ради снаге и тврђег закљученија треба да буде заседаније подпуно. Подпуно је пак онда, кад сви саветници или пуне две трећине присуствовале буду.“ Пошто је број саветника износио 17 (чл. 6 У. и чл. 1 закона о Савету), то значи да је за „подпуно заседаније“ било потребно присуство најмање дванаест саветника. Сем овог, простог заседанија које је предвиђало устројство, постојало је и „главно заседаније“ о коме устројство од 1839 ништа не говори. Грујић у својим „*Записима* (I, 127) каже да је главно заседаније оно кад су и сви попечитељи у Савету“ и вели да је постојао „обичај по ком се главно заседаније само по решенију Савета сазивало, јер у устројенију нема ништа о главноме заседанију.“ У главном заседану решавани су обично предмети од веће важности. Главно заседање помиње се тек у закону од 3 маја 1858 којим је допуњено Устројство од 1839, и у чијој тачци VI је предвиђено да се главно заседање сазива кад се у Савету по трећи пут решава предлог који је Кнез вратио.\* Пошто је број попечитеља који су присуствовали седницама и имали право гласа, износио свега 4 (чл. 16 У. и чл. 6 закона о Савету), то је дакле укупан број износио 21, а две трећине, као минимум за главну седницу износиле су 14. Ако би се догодило да се гласови поделе „на једнаке части, које се лако догодити може, онда се одлаже ствар донде, докле не буде могуће у пунијем заседану по вишеству гласова ствар решити“ (чл. 41).

Изгледа да је постојало нарочито наређење по коме је кворум потребан за решавање у Савету могао изузетно бити и нижи. Тако, решење од 29 маја 1861, којим је регулисан одмор Савета,

\* Судбина предлога врло често особито пред крај уставобранитељског режима зависила је од тога да ли ће се о њему решавати у главном или у обичном заседану. Грујић каже (I, 173) да је, 24 септембра 1858 примљен у Савету и послат Кнезу на потврду предлог да се главна заседања држе и онда кад то реши Савет или затражи Влада. Г. С. Јовановић (Уставобранитељи, стр. 223) каже да је Савет решно да главног заседања може бити само онда кад то Савет реши у простом заседану. Ово нам изгледа тачно с обзиром на циљ овога предлога, који је био поднет због тога што је тада било на реду решавање закона о држању Скупштине. Пошто је Савет онда био подељен на две групе, Кнежеву са 10 чланова и владину (Гарашанинову) са 7, а оне се међу собом нису слагале, то је Кнежева група желела да се о скупштинском закону решава без министара, дакле у простом заседану, у коме је она имала већину те према томе могла решити закон повољан за Кнеза и његове присталице, или га евентуално и сасвим одбацити. Али Влада се успротивила Кнежевој потарди овог саветског предлога о држању главних заседања и запретила оставком, те тако Кнез није потврдио тај предлог и отуда се и о закону о држању Скупштине решавало и он био примљен у главном онако како је хтео Гарашанин. Као што је познато по томе закону донетом 28 октобра 1858 изабрана и држана је Св. Андрејска Скупштина која је збацила Кнеза Александра Карађорђевића.

мотивисано је тиме да, због идења саветника у бању „често број саветника који на дужности остану тако мали бива да се ради законског решавања предмета мора од општег правила за решавање потребног броја чланова одступити и к специјалном наређењу у овом смотрењу за то време приступати“ (Зб. 14, стр. 95).

Решење саветско о поднетом законском пројекту ставља се у протокол саветовања (чл. 42) и за тим се израђује у одговарајућој форми. По том се доноси у „пуно заседаније ради прочитања и контроле“ (чл. 42). За овим се на дотични тако усвојени законски текст потписују председник и секретар (чл. 13 У. и чл. 17 зак.) и он се „куда надлежи отправља“ (чл. 42 зак.), у овом случају подноси на потврду Кнезу, и то „без одлагања“ (чл. 17 зак.).

Једино ограничење које је Уставом или законом било постављено Савету јесте старање да при доношењу какве уредбе или закона пазу да се њима не дира у „закона права Господствованија Високе Порте, која је Господар Земље“ (чл. 18 Зак. о Савету; слично гласи и чл. 13 У.).

Чл. 18 закона о Савету од 1839 допуњен је чланом VI закона од 3 маја 1858 (Зб. 11, стр. 74) у толико што је Савет могао своје предлоге о неком предмету три пута подносити Кнезу, после чега је Кнез био дужан да потврди саветску одлуку. Прва два пута Савет је решавао обичном већином, а трећи пут већином од две трећине.

У својим „Записима“ (I, стр. 91 и даље) изложио је Јеврем Грујић како је донет тај закон и из тога излагања може се видети поступак Савета при доношењу закона у опште. Пошто је комисија за израду законског предлога завршила свој посао, прочитан је (14 априла 1858) у главном заседању Савета њен извештај којим спроводи Савету израђени пројекат. Код сваког члана се води дискусија и где има противног мишљења врши се гласање. 18 априла одржано је поново главно заседање на коме је још једном читан цео пројекат па је затим „закључен“ т. ј. примљен. Сутра дан је још једном прочитан цео пројекат ради „штилизације“, а затим 21 априла послат је пројекат Кнезу на потврду. 26 априла говорио је попечитељ Гарашанин у Савету о неким примедбама које је Кнез учинио пројекту и Савет је то усвојио. 29 априла прочитано је Кнежево писмо којим потврђује дотични пројекат.

Као што је познато, овај закон значио је потпун пораз Кнеза у борби са Саветом. По њему Савет је у себи сједињавао све три власти, од којих Кнезу није остајало ништа. Али ускоро дошао је пад Карађорђевића и васпостављање Обреновића, које је собом доvelo и пад саветске моћи.

Ништа природније није се могло ни десити него да с повратком Обреновића ослаби моћ Савета, због кога су дваестину година раније Обреновићи морали напуштати престо и земљу. Кнез Милош је укинуо закон о Савету од 3 маја 1858, а Кнез Михаило је укинуо и сам закон о Савету од 1839. године, издавши 17 августа 1861

нови закон о Савету, под називом: Устројеније Државног Савета (Зб. 14, стр. 156).

Овај закон укида непокретност саветника, и ставља их у ред осталих чиновника, па према томе и у потпуној зависности од Кнеза. Иначе Савет и даље учествује у законодавству, и по форми је равноправан чинилац с Кнезом. Тако у §. 3 Устројства било је под (а), прописано да је задатак Савета „да доноси, укида, мења и толкује законе“, затим, да решава питања „о устројенију земаљски власти (б), да решава буџете прихода и расхода државног (в), да разматра уговоре са страним државама или са приватним и да решава сва питања о данку, прирезу и задуживању државе (д).

При овоме попечитељи су по § 28 имали слободан улазак у заседаније Савета, и кад год су захтевали „имају бити саслушани“. Исто тако и Савет може позивати попечитеља у седницу ради потребног објашњења.

За пуноважна закључења Савета потребно је било присуство од најмање 11 чланова Савета, али је Кнез могао „са обзиром на велику важност каквог предмета, наредити, да се тај у присуству већег броја саветника у саветовање предузме и реши“ (§ 31). За решење саветско се узима оно на што се сагласе половина више један присутних чланова. Ако се гласови тако поделе да ни на једно решење не пристане половина више један, предмет се сматра као одбачен, „ако га није могуће одложити на решење већег броја саветника“ (§ 37).

Пред крај уставобранитељског режима јавља се поново Народна Скупштина као чинилац у законодавству у извесној мери. По закону о Скупштини од 28 октобра 1858 (Зб. 11, стр. 148) имала је Скупштина право да сама подноси и законодавне предлоге и да решава о оним предметима које јој поднесе Кнез и Савет.

Према § 14 тога закона „заседање Скупштине пуноважно је, кад у њему две трећине посланика народни присуствују“. По § 15 сматрало се да је усвојен онај предлог за који је гласало „половина у заседанију присуствујући чланова и један више“. Пошто Скупштина претресе и усвоји један предлог, она је имала тај свој закључак „као предложеније достављати Савету земаљском“ (§ 23). Ови скупштински предлози могли су постати законом ако би их усвојили Савет и Кнез. Као што је наведено приликом излагања о законодавној иницијативи, чест случај је био да Савет и Кнез не усвоје скупштинске предлоге.

По наведеном закону изабрана је Свето-Андрејска Скупштина и на њен предлог донет је нов закон о Народној Скупштини од 5 јануара 1859, који је после девет дана замењен другим законом од 14 јануара исте године. По § 31 (30\*) тога закона „заседанија Скупштине могу се почети, кад има две трећине посланика“, а по § 32 (31) „Свако закључење Скупштине биће пуноважно, кад за њега да глас најмање половина у заседанију налазећи се чланова и један више“.

\*) Бројеви у заградаи означају §§ закона од 5 јануара 1859.

Као што је речено, кад је било говора о иницијативи закона, Скупштина је могла чинити предлоге за измену нецелисходних или доношење нових закона. Исто тако било је закона који су се могли издати одн. променити тек пошто се о њима Скупштина саслуша. Своје закључке Скупштина је достављала Савету „као предложена“ (§ 33 одн. 32). Скупштинско мишљење није било обавезно за Савет или Кнеза, али се Скупштини имало на подношена предложена... благовремено одговарати“ (§ 34 одн. 33).

Горњи закон о Скупштини замењен је другим, од 30 јуна 1860 (36. 13, стр. 91). По § 5 овог закона могла је Скупштина чинити предлоге о свему ономе што „корист земаљска изискује“. Према § 31 „заседанија Народне Скупштине могу се почети, кад има две трећине посланика“, а по § 32 „свако закључење Народне Скупштине биће пуноважно, кад за њега да глас најмање половина у заседанију налазећи се чланова и један више“. Своја решења Скупштина је достављала Савету „као предложена“ (§ 33), и према § 34 „на подношена предложена Скупштине, имаће јој се благовремено одговарати“. — И по овоме закону нису се могли издати ни променити закони о Кнезу, Савету, Попечитељима и Народној Скупштини, нити се могао установити какав данак или намет без претходног саслушања Скупштине (§§ 6 и 9). Према пропису § 8 „Србија се не може ни задужити нити на што обавезати, док се та потреба пред Народном Скупштином не докаже“.

Најзад је и тај закон замењен новим законом о Народној Скупштини, који је донет „по саслушању Св. Преображенске ванредне Народне Скупштине“ 17 августа 1861 (36. 14, стр. 137).

Према овоме закону Скупштина је могла бити обична или велика (§ 2). Обична Скупштина имала се држати редовно сваке треће године, а ванредно „кад Књаз за нуждно нађе“. Овај закон не предвиђа више као прошли што је у §§ 6 и 9 предвиђао нарочите законе који се не би могли издати без претходног саслушања Скупштине. Иначе се и у њему у опште прописује о чему се све народ има саслушати на Скупштини, што се потпуно поклапа са прописима ранијег закона.

Велика Народна Скупштина броји четири пута више посланика по обична (§ 11) и састаје се само кад треба 1) изабрати новог Кнеза, 2) одобрити усвојење престолонаследника и 3) одредити кнежевске намеснике.

На сваких 2000 пореских глава бира се по један посланик и то преко повереника, од којих се по два бирају на сваких 50 пореских глава.

Кнез сазива Скупштину у месту „где за добро нађе“. Кад се састану две трећине посланика, онда они одређују једну комисију од 18 чланова која „под председатељством попечитеља правосудија“ прегледа посланичка пуномоћства.

Затим Кнез поставља Скупштини председника, потпредседника и секретаре. Посланици полажу заклетву „у присуству Попечитеља

Внутрени Дела“, да ће „само благо отечества, и ако је Књаз сазвао Скупштину, право Књаз пред очима имати“ (§ 33).

Седнице Скупштине могу почети кад има две трећине посланика, а „закључење Скупштине биће пуноважно, кад за њега да глас најмање половина у заседанију налазећи се членова, и један више“. Своја решења Скупштина подноси Кнезу.

Скупштину „отпушта“ Кнез. Он је може и распустити, и другу сазвати најлађе у року од три месеца.

Као што се види из овог излагања, пети по реду од тако брзо једно за другим донетих закона о Народној Скупштини, у великој мери је спутао власт Скупштине и довео њен рад скоро у потпуну зависност од Кнеза одн. Владе. Кад се при томе има на уму да је и Савет био у потпуној зависности од Кнеза, и да је министре Кнез могао постављати и отпуштати по својој вољи, може се створити слика о систему владавине који је замислио и остварио Кнез Михаило по ступању на престо. Изгледа да је још једино судска власт била независна, али и то је трајало само донде док јој Влада одн. Кнез нису имали шта да замере.

Овај систем владавине налазио се, изгледа, пред самим преокретом, кад је 1868 убијен Кнез Михаило<sup>\*)</sup>

Намесништво, које је дошло после Кнежеве смрти, сматрало је да се више не може владати аутократски, и у том циљу је приступило припремама за уставну промену. Резултат овог рада било је доношење Устава од 1869.

Овај Устав је у погледу вршења законодавне власти потпуно променио улоге Савета и Скупштине. Сада је Скупштина добила право да решава о законима, о којима се Савет само саслушавао. Али под Уставом од 1869 скупштинска законодавна власт није била потпуна. Поред тога што није имала право подношења формалних законодавних предлога (чл. 58 У.), Скупштина није имала ни пуно право да мења предлоге које јој Влада поднесе на решавање. Ево, у осталом како је био организован рад на претресу и решавању закона у Скупштини под Уставом од 1869 и законом о пословном реду у Народној Скупштини изданим 1 октобра 1870 (36. 23, стр. 1).

По чл. 78 СП Скупштина је одмах чим се отворила, наименовала три стална одбора, од 9 посланика у свакоме. Први одбор је био за предмете законодавства, изузимајући финансијске законе, а други специјално за финансијске предмете и финансијско законодавство.

Кад Скупштина реши да се неки посланички законски предлог упути у одбор или кад одбор прими предлог од Владе, онда он узима предлог у разматрање. Кад одбор по поднетом предлогу донесе своје решење, он о свом раду саставља писмен извештај (чл. 89 СП). Овај писмени извештај, заједно с прилозима ако их

<sup>\*)</sup> О влади Кнеза Михаила видети дело Г. С. Јовановића, *Друга Влада Милоша и Михаила (1858-1868)*.

има, предаје се председнику Скупштине, и по томе долази на дневни ред (чл. 91 СП) и у Скупштини се приступа претресу тога предмета (чл. 54 СП).

Ако се какав законски предлог састоји из више чланова, то се могао најпре предузети општи претрес о целој предлогу, а ако је он био велики („пространији“), и о појединим одељцима. Известилац одборски прочита најпре опште мишљење из одборског извештаја. Ако предлог потиче од Владе, онда се пре свега прочита Кнежев указ којим се министар овлашћује да поднесе Скупштини дотични предлог (чл. 53 СП).

Пошто се општи претрес закључи, прелази се одмах на претрес у појединостима („о појединим деловима предлога“). Овај претрес почиње тиме што одборски извештај чита најпре поједине чланове, као и побуде ако их има, па онда одборско мишљење о томе (чл. 57 СП). Сем одборског извештаја, ни један посланик не може говорити више од два пута без нарочитог скупштинског одобрења.

Кад нико више не тражи реч, онда је претрес свршен. Али Скупштина може у свако доба изјавити да је довољно обавештена о предмету и решити да је даљи говор непотребан (чл. 59 СП). Кад председник објави да је претрес свршен, добија реч одборски извештај, ако буде хтео да говори. „Напоследку припада реч министру или владином поверенику, ако је буде захтевао“ (чл. 69 став 1 Устава од 1869 и чл. 60 став 3 СП).

Сваки посланик или министар одн. повереник има право да пре или за време претреса предложи измену предлога. Претрес о изменама треба да се веже за претрес самог предлога (чл. 62 СП). Измене које предлажу посланици морају бити потпомогнуте од 12 посланика, иначе се неће узимати у претрес.

Према чл. 60 У. Влада је могла сваки Скупштини поднесени пројект закона узети натраг, за све време док исти не буде у Скупштини коначно решен.

Ако би Скупштина примила какав пројект, али с допунама и изменама које Влада не би хтела усвојити, Влада може исти пројект или сасвим натраг узети, или га с противним разлозима, а у првобитном стању, или с другим изменама од своје стране истој Скупштини вратити. У сваком случају, Влада може захтевати потпуно примање или одбачење својих предлога (чл. 61 У.). Ово значи да Скупштина није имала над Владином предлозима потпуно право амандмана.

Финансијска надлежност Скупштине састојала се у следећем: Скупштина је решавала о буџету и решени буџет подносила је Кнезу. Ако би Скупштина налазила да би требало неке предложене суме умалити, или их сасвим изоставити „она ће своје мишљење разлозима поткрепити, и именовати предмете, код којих се, као и начин како се уштеда може учинити, без штете за државне потребе“. Дужност је Владе да свестрано испита и оцени предлоге које би јој Скупштина у наведеном циљу учинила, и да

их уважи „у колико је год, без штете за државне потребе, могућно“ (чл. 65 У.). „Но ако Влада те предлоге не узмогне примити, а Скупштина и по том јој датом објашњењу, опет не одобри захтеване суме, као, и ако би Скупштина, пре него што је буџет решен, распуштена била, онда важи постојећи буџет и за идућу годину, изостављајући из њега оно, што је изреком на извесну потребу опредељено, па је та потреба већ подмирена“ (чл. 65 У.).

Важење буџета продужује се и за наредну годину Краљевом наредбом, коју премапотписују сви министри и која има снагу закона. По чл. 64 У. „Скупштина не може условљавати одобрење буџета предметима, који не би с истим у свези стајали“.

Буџетско право Скупштине било је дакле по Уставу од 1869 врло ограничено, и без икаквог политичког значаја. Као што је разложио Г. С. Јовановић у својој расправи „Може ли наша Скупштина одбацили буџет у целини?“ (штампаној у Финансијском Прегледу за 1900, књ. VII стр. 1), Скупштина није имала право да одбаци буџет у целини, и тако да нагони Владу на одступање. Влада је могла ствари буџет продужавати све дотле, док не би добила од Скупштине онакав буџет какав би јој се свидео.

Без пристанка Скупштине није се могла држава задужити. Према чл. 82 У. од 1869, Скупштина је могла решавати ако је њеној седници присуствовало најмање три четвртине посланика. „А за пуноважно закључење изискује се да су за предлог дали свој глас најмање половина присуствујућих чланова и један више“. При прорачунавању овог броја одбија се, према чл. 65 СП најпре број оних који су лично у ствари интересовани (те према чл. 64 СП не могу гласати), као и оних који би се постојано уздржавали од гласања.

Гласање бива седењем и устајањем, и то устају они који су против предлога. Ако је сумњив исход таквог гласања, или ако захтева Влада, или ако Скупштина реши на предлог каквог посланика, гласање се врши поименично (чл. 70 СП). Кад се гласање сврши, председник објављује Скупштини његов резултат, и саопштава број гласова за и против.

Пошто се скупштинско решење о каквом законском предлогу, изради и Скупштина га одобри (чл. 74 СП), онда га председник Скупштине предаје председнику Владе на даљи поступак (чл. 107 СП).

На наведени начин поступало се при решавању закона у Скупштини у главном увек кад је био у важности Устав од 1869. Као што је познато, тај Устав је од свих наших Устава скоро најдуже трајао, и важио је у два маха, и са два Устава је замењен, први пут Уставом од 1888 а други пут Уставом од 1901.

Устав од 1888 потпуно је изједначио Краља и Скупштину у погледу законодавства. Као што је речено код излагања о законодавној иницијативи, и Скупштина и Краљ (одн. Влада) имали су право подношења законских предлога. Уз законске предлоге Влада је увек била дужна поднети и мишљење Државног Савета.

Чим законски предлог и мишљење Државног Савета буду штампани и раздани пародним посланицима, председник Скупштине је дужан да их упуту скупштинским одсецима. Према пропису чл. 105 Устава од 1888 Скупштина се дели у одсеке (секције) на своме првом састанку, који се држи под председништвом њеног по годинама најстаријег члана. По чл. 19 скупштинског Пословника од 1889 ова подела врши се коцком и обнавља се сваког месеца. По чл. 114 У. „За сваки законски предлог на по се бираће се одбор по седницама скупштинским“. Према чл. 22 Пословника од 1889 сваки одсек је имао да претресе у једној седници сваки законски предлог који му Народна Скупштина упуту. Одсеци затим бирају из своје средине сваки по једног, или ако то наређује законски пропис или нарочита скупштинска одлука, по два члана у одбор који ће имати да проучи дотични предлог и да о њему поднесе Скупштини извештај, пошто се по чл. 113 Устава сваки законски предлог (рачунајући ту и буџет) мора, пре него што га Скупштина буде узела у претрес и о њему решавала, упутити на проучавање нарочитом скупштинском одбору, који је дужан поднети Скупштини свој извештај. Чим одбор то уради, председник извештава Скупштину која, пошто јој се извештај прочита, утврђује дан у који ће се отворити претрес по томе предлогу (чл. 65 СП). Овај претрес не може почети пре него што протече 24 часа од како је посланицима раздан штампан извештај одбора (чл. 66 СП).

Један члан кога одбор изберу из своје средине, чита као извештај одборски извештај и брани одборско мишљење приликом претреса законског предлога у скупштинској седници.

Сам претрес и гласање о поднетом предлогу вршили су се под Уставом од 1888 на следећи начин. Сваки законски предлог морао се читати и о њему се морало гласати два пута у току истога скупштинског сазива. Између првога и другога гласања требало је да прође најмање пет дана (чл. 116 У. и чл. 67 СП).

При првом читању отварао се начелни претрес о законском предлогу у целини. По свршеном начелном претресу гласало се да ли се поднети предлог прима у начелу или не. Ако се предлог у начелу одбаци, престаје сваки даљи говор и решавање о њему. Међутим, ако се предлог прими у начелу, прелази се на претрес у појединостама, дакле претресају се поједини чланови и предложене измене и допуне. По свршетку овог специјалног претреса Скупштина утврђује дан у који се друго читање законског предлога ставља на дневни ред (чл. 68 СП).

При овоме другоме читању почињао се одмах претрес појединих чланова и о сваком поједином члану као и о свакој предложеној измени и допуни гласало се понаособ. И у току овог другог читања било је допуштено подношење измена и допуна.

По свршетку другог читања и претреса настајало је гласање о читавом закону. Пре него што се пређе на ово коначно гласање, сваки посланик и сваки министар имао је право да изложи опште

побуде у прилог примању или одбацивању предлога (чл. 69 СП). О читавом закону гласало се гласно и поименце (чл. 116 У.).

О законским предлозима могла је Скупштина решавати ако је у њеној седници било више од половине целокупнога Уставом одређенога броја посланика. За пуноважан закључак била је потребна половина више један гласова присутних посланика. У случају равне поделе гласова предлог се сматрао као одбачен (чл. 110 У. и чл. 99 СП).

Резултат скупштинског гласања оглашује одмах председник.

Усвојен законски предлог шаље се преко Владе Краљу на потврду.\*)

Устав од 1888 био је укинут по ступању на владу Краља Александра Обреновића, и васпостављен је Устав од 1869 са целим његовим системом, о коме је напред било речи.

На две године пред крај своје владавине Краљ Александар Обреновић октроисао је нови Устав од 1901 и тако је Устав од 1869 и по други пут био смењен и замењен новим.

Главна карактеристика Устава од 1901 у погледу организације законодавне власти састоји се у томе што је њиме заведен код нас дводомни систем.

Што се решавања законодавних предлога по Уставу од 1901 тиче, имало би да се каже ово. Чим председник саопшти Скупштини да је поднет какав законски предлог, он се заједно с прилозима упућује дотичном одбору. Ових одбора има 5 и Скупштина их бира одмах у почетку свога рада. Одбори су стални, а за законске предлоге одређени су ови: Одбор за предлоге законске по финансијској и привредној грани државне управе; Одбор за буџет; Одбор за све остале законске предлоге (чл. 21 СП). Одбор по свршеном претресу сваког законског предлога који му је упућен на рад одређује једнога или више својих чланова за известиоце, који имају да пред Скупштином бране одборске одлуке. И одборска мањина може имати свога известиоца (чл. 26 СП). За саветовање и одлучивање у одборима потребно је присуство већине одборника, којих има свега 9 у сваком одбору, али их може бити и више ако Скупштина то реши или Влада затражи. Решење је оно што има већину присутних одборника који су гласали. У случају једнаке поделе гласова решава председников глас (чл. 30 СП). Кад одбор свестрано претресе законски предлог који му је Скупштина својим решењем упутила, и о њему донесе своје закључке, он о томе подноси Скупштини свој штампани извештај (чл. 38 СП). Извештај се раздаје свима посланицима.

Чим одборски извештај буде готов, председник извештава о томе Скупштину, која, пошто јој извештај буде прочитан, утврђује дан у који ће се отворити претрес о дотичном законском предлогу (чл. 77 СП). Претрес о законском предлогу не може се

\*) В. о овоме и код А. Берђевића, Систем Приватнога (грађанскога) Права I. I.

отворити пре него што протекну 24 часа од како је посланицима раздан извештај, осим случаја хитне природе.

Сваки законски предлог се чита и о њему се гласа два пута. Кад се прочита одборски извештај, отвара се начелни претрес о предлогу у целини. По свршеном начелном претресу гласа се поименце прима ли се предлог у начелу или не. Ако се предлог у начелу прими, прелази се на претрес појединих чланова и предложених измена и допуна (чл. 78 СП).

Кад се и специјални претрес сарши, Скупштина утврђује дан, који не сме бити раније од 24 часа, кога се чита цео предлог са усвојеним изменама и допунама; а за тим се поново гласа о целом предлогу да ли се прима или не (чл. 80 СП). Ако законски предлог буде примљен, председник га преко дотичног министра упућује Сенату на даљи поступак. Министар је дужан у року од пет дана спровести предлог Сенату (чл. 81 СП).

Ако Сенат усвоји у целини без икакве измене законски предлог који му је Скупштина упутила, онда је Народно Представништво усвојило законски предлог, пошто је постигнута сагласност оба дома.

Ако међутим Сенат не усвоји у целини законски предлог који је Народна Скупштина примила, него учини у њему неке измене и допуне, оне се преко надлежног министра саопштавају Скупштини, која цео законски предлог упућује свом дотичном одбору, а овај може бити овлашћен да ступи у преговоре са сенатским одбором, ради споразума (чл. 84 СП).

Ако Скупштина усвоји сенатске измене и допуне пошто их најпре претресе у начелу и у појединостима, сматра се да је законски предлог коначно усвојен, и он се преко дотичног министра подноси Краљу на потврду. Ако пак Скупштина не усвоји сенатске измене и допуне или она сама учини неке измене и допуне, оне се упућују преко дотичног министра на последње решавање у Сенат (чл. 85 СП). Ако Сенат не усвоји ни тако измењен и допуњен предлог, предлог се сматра као одбачен и у истом се сазиву не може више подносити ни Сенату ни Скупштини. Предлог одбачен у начелу у коме било дому не може се ни другојме дому у току истога сазива подносити (чл. 62 У.).

Једини изузетак од наведенога поступања са законским предлозима чини донекле буџет који решава коначно Народна Скупштина при другом претресу, ако би га Сенат после првог скупштинског претреса у чем изменио (чл. 62 У.). Као што се види и код нас је у питањима буџета дата превага Скупштини, као доњем дому у Енглеској.

Један исти предмет не може се једновремено претресати и у Скупштини и Сенату.

И Влада и чланови Народне Скупштине имају право повући своје предлоге, пре него што је о њима донета коначна одлука (чл. 47 У. и 87 СП).

О законским предлозима Скупштина може решавати ако је у седници више од половине целокупнога Уставом одређенога

броја посланика. Тај целокупни број износи према чл. 64 У. свега 130 посланика. За пуноважни закључак потребна је већина гласова присутних посланика. Кад се деси једнака подела гласова, предлог о коме се гласало одбачен је (чл. 55 У. и 117 СП).

Ни један законски предлог не може бити усвојен укупно, ако пре тога сваки члан његов није усвојен посебно.

Гласање о законским предлозима бива седањем и устајањем, гласно поименце или отвореним листама (јавно). Резултат скупштинског гласања објављује председник одмах (чл. 120 СП).

Пошто је напред изложен у најкраћим потезима поступак по коме се претреса један законски предлог који је поднет Скупштини, остаје да се изложи како се са законским предлогом поступа у Сенату. Овде одмах треба напоменути да сви уставни прописи који су напред изложени, важе не само за Народну Скупштину већ и за Сенат, дакле за оба дома који се у уставним прописима обухватају једним називом: *Народно Представништво*. Од овога општег правила треба наравно учинити очевидне изузетке као: већи број чланова (посланика) у Скупштини (130) који је код Сената под Уставом од 1901 могао изнети највише 51, (по чл. 71 У.). Затим скупштинско дефинитивно решавање о буџету и т. д.

Што се осталих прописа поступка са законским предлозима у Сенату тиче, они су изложени у закону о пословном реду у Сенату од 21 маја 1922 (36. 57, стр. 309), дакле од истог датума од кога је и скупштински пословник. Тај сенатски пословник је скоро истоветан са скупштинским и врло многи чланови у оба закона носе исти број и идентични су или се мало разликују међу собом. Отуда је и поступак са законским предлозима у оба дома скоро истоветан. Због тога ће тај поступак у Сенату бити овде још краће изложен него што је изложен овај у Скупштини.

Према чл. 21 закона о пословном реду у Сенату,<sup>\*)</sup> Сенат се дели у 10 сталних одбора, од којих су 7 за разне законске пројекте, према чему се и зову: привредни, политички, правосудни, просветни, војни и т. д. Сваки одбор има по пет сенатора, али поред ових одбора Сенат може изабрати нарочити одбор за поједине законске пројекте, који може имати и више од пет сенатора, а могу се и два одбора саставити уједно и тако претрести предлог.

Сваки законски предлог који је Сенату приспео од Народне Скупштине, или му је поднет од кога сенатора, упућује одмах по саопштењу Сенат својим решењем дотичном одбору. По свршеном претресу одбор одређује известиоца који у Сенату брани одборско мишљење. Као и код скупштинског одбора и овде је за саветовање и одлучивање потребно присуство већине одборника, који су сви дужни гласати. Решење је оно за шта је гласала већина присутних одборника (чл. 30 СПР), и о њему се подноси Сенату извештај заједно с мишљењем мањине ако га има. Извештајем се

<sup>\*)</sup> Овај закон називајемо овде скраћено СПР.

може предлагати да се поднесени предлог прими у целини или са изменама и допунама, или да се одбаци. Одбор мора изречно казати да ли је на учињене у предлогу измене пристао и дотични министар (чл. 38 СПР).

Извештај одборски се наштампан раздаје свима сенаторима и претрес о законском предлогу може почети тек пошто протекне 24 часа после раздавања извештаја, свем случајева хитне природе.

И у Сенату се сваки законски предлог чита и о њему се гласа два пута. Ако се предлог прими у начелу, онда се приступа претресу у појединостима. Кад се и специјални претрес појединих чланова и предложених измена и допуна сврши, Сенат утврђује дан кога се чита цео законски предлог са усвојеним изменама и допунама, а затим се наново гласа о целом предлогу да ли се прима или не.

Примљени законски предлог доставља председник у овереном препису преко дотичног министра Скупштини на даљи поступак (чл. 81 СПР). Овај поступак је истоветан са изложеним поступком са законодавним предлозима које Скупштина упућује Сенату, и њиме се и овде долази до дефинитивног усвојења или одбацивања законског предлога.

Као Скупштина тако и Сенат може решавати ако је у његовој седници више од половине целокупног Уставом одређеног броја сенатора. Под Уставом од 1901 тај број је износио 50 (јер није било престолонаследника), дакле седница је морало присуствовати најмање 26 сенатора, и за пуноважни закључак била је потребна већина гласова присутних сенатора дакле најмањи број гласова са којим је један законски предлог могао у Сенату бити усвојен износио је 14. Пошто је број посланика у Скупштини износио по Уставу од 1901 свега 130, то се могло десити да у Скупштини буде неки законски предлог примљен са већином од половине више један присутних посланика, којих је морало у седници бити најмање 66, дакле да предлог буде примљен свега са 34 гласа. Ако би се дакле замислио теориски савсим могућ случај, да су сенатори односно посланици који нису присуствовали седницама били против предлога који је усвојен, имали бисмо то, да је један законски предлог усвојен у Сенату са 14 гласова одн. у Скупштини са 34 гласа, против 12 присутних сенатора који су гласали против предлога, више 24 одсутна сенатора, који су по претпоставци против предлога, одн. да је тај предлог усвојен у Скупштини против 32 присутна посланика, који су гласали против предлога више 64 одсутна посланика, који би по претпоставци гласали против предлога. Ово би значило да је предлог у ствари примљен у Сенату са 14 гласова против 36 гласова, а у Скупштини са 34 гласа против 96 гласова, то јест да за оним народним представницима који су против примљеног предлога стоји скоро три пут већи број гласова, одн. скоро три пут већи део народа, него за онима који су били за тај предлог и да је дакле закон донет против воље три пута јаче народне већине.

Ако и јесте горњи пример само једна теоријска могућност, ипак није редак случај да се то дешава у мањим размерама, односно да за једном већином постигнутом у Парламенту стоји само једна мањина међу бирачима у народу. Примера ради наводимо случај који се у Француској десило са законом о деоби цркве од државе: тај закон је изгласала једна парламентарна већина иза које није стајало више него 2,647.315 бирача, док је целокупна бирачко тело износило близу 11,000.000 бирача (С. Јовановић, *О држави*, III изд. стр. 340). Али ово је један општи недостатак представничког система, јер чак ни само сразмерно представништво не даје довољно јемства да ће се воља парламентарне већине поклапати увек с вољом бирачког тела. Па пошто је целесходније и правичније да закони одговарају вољи већине оних над којима се они примењују, то је, изгледа једини начин да се то постигне установа referendum-а, т. ј. изношења закона које је Парламент решио, пред бирачко тело да их и оно прими. Referendum постоји у Швајцарској, у којој се десило да бирачко тело одбаци законе које је примио Парламент (у најновије време десило се први пут да је путем referendum-а одбачен и један међународни уговор).

Али referendum није више установа представничке већ непосредне демократије, која се у пракси показала изводљивом у малим државама. Једна врста referendum-а у ограниченој мери установљена је и новим немачким царевинским Уставом, где је он замисљен поглавито као средство за решавање сукоба који би се приликом доношења закона могли јавити између врховних органа, на пр. између председника републике и парламента, или између Царевинске Скупштине и Царевинског Већа.\*) Ако се referendum покаже изводљив у великим државама, онда он може значити предстојање озбиљне кризе представничког система, препуног добрим странама и мањима.

Ни под Уставом од 1903 није могла Скупштина узети ни један законски предлог у решавање док о њему није претходно саслушан надлежни одбор. Седницу овог одбора сазива председник Скупштине, чим одсеци изберу одборнике за претрес извесног законског предлога. Одбор се одмах конституише и приступа претресу, по чијем свршетку бира известиоца, који Скупштини подноси извештај о његовом раду (чл. 31 СП). Чим тај извештај буде готов, председник о томе извештава Скупштину, која утврђује дан у који ће се отворити претрес о дотичном законском предлогу (чл. 75 СП).

Одборски извештај (заједно са одвојеним мишљењем ако га има) штампа се и раздаје свима посланицима. Претрес о законском предлогу не може се отворити пре него протече 24 часа од како је раздан извештај.

Сваки законски предлог се чита и о њему се гласа два пута у току истога сазива Скупштине. При првом читању отвара се на-

\*) В. о овоме С. Јовановић, *О држави*, стр. 359 и 360.

челан претрес о законском предлогу у целини, и он се води о основним идејама и главним цртама предлога. По свршеном начелном претресу гласа се: прима ли се предлог у начелу или не. Ако се предлог у начелу одбаци, онда је с њиме дефинитивно свршено у томе сазиву и у форми у којој је поднет. Ако се предлог у начелу прими, прелази се на посебни претрес: на испитивање појединих чланова и предложених измена и допуна.

Посебни претрес о законском предлогу може се отворити још исте седнице које је начелни претрес завршен. У томе претресу говори се о сваком члану предлога посебице. Кад се овај специјални претрес сврши, Скупштина утврђује дан у који се друго читање законског предлога ставља на дневни ред. Између првог и другог претреса треба да прође најмање пет дана (чл. 115 У. и чл. 77 СП).

Ако су у законском предлогу при првом читању учињене у Скупштини опсежније измене, председник их уноси у текст предлога, штампа га поново и раздаје посланицима пре другог читања.

При другом читању, почиње се одмах са специјалним претресом појединих чланова и о сваком члану као и о свакој предложеној измени и допуни гласа се понаособ, исто онако као приликом првог специјалног претреса. Измене и допуне које су одбијене при првом претресу, могу бити поднете приликом другог претреса.

Пошто и други претрес буде свршен, Скупштина упућује предлог одбору ради прегледа и поправке редакције, као и ради довођења у сагласност његових измењених и допуњених одредаба било међусобно, било са неизмењеним одредбама, или којим ранијим позитивним законом (чл. 80 СП). Овако исправљен предлог чита се у Скупштини чим одбор заврши рад на њему, и том приликом може у Скупштини бити говора само о редакцији појединих одредаба.

За овим сваки Министар и онај посланик кога за то опуномоћи која од конституисаних скупштинских група, има право да у кратко изложи опште побуде у прилог примању или одбацивању предлога. Назад се приступа коначном гласању о читавом закону (чл. 79 СП).

Измене и допуне на поднете законске предлоге може у току првог или другог читања поднети један посланик или више њих укупно. Оне се предају написмено председнику и морају садржавати потпуну и тачну редакцију целокупног члана на који се односе.

Кад се пред Скупштином налази предлог да се један раније издан закон измени или допуни, онда се не могу на напред изнети начин предлагати измене и допуне чланова у том закону, сем оних који с тим члановима стоје у нераздвајој вези. Ово исто важи и за оне измене и допуне које би у одбору биле предложене приликом претреса дотичног предлога (чл. 81 СП).

Пошто предлагач измена или допуна изложи своје разлоге и побуде, и извештач или који други члан одбора му одговори ако хоће, Скупштина узима предложену измену или допуњу у пре-

трес, ако се буде нашло најмање 10 посланика да изјаве да је подржавају. У противном случају прелази се преко ње даље на дневни ред.

Ако је измена и допуна предложена у току првог или другог читања, она се, на захтев известиоца, или ког министра или Владиног повереника, мора упутити у одбор на оцену. У томе случају одбор је дужан поднети о њој своје мишљење на првој идућој седници. Предлагач има право да буде саслушан у одбору. Предложене измене и допуне штампају се по одлуци скупштинској, заједно са именима својих предлагача, и раздају се посланицима увек кад о њима не буде решено на самој оној седници кад су предложене (чл. 82 СП).

Право подношења измена и допуна односно право амандмана према Скупштинском Пословнику јесте једно посланичко право, и отуда га, по мишљењу Г. С. Јовановића (Уставно Право, стр. 199) не треба признавати министрима који нису посланици. Али ни министрима посланицима не би то право требало дозволити. Ако Влада сматра за потребно да своје предлоге измени или допуни, она то не може учинити путем амандмана, него мора употребити све оне формалности које су прописане за подношење Владиних предлога, при чему би се имало сматрати да је на место старог Владиног предлога дошао нов. У пракси се међутим допушта министрима да амандирају своје предлоге „што је сасвим супротно природи амандмана, који се противставља предлогу на који се чини, немајући моћ да га просто испред себе збрише“ (С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 200). У пракси бива и то да Влада прими посланички амандман, чиме свој предлог повлачи, што је погрешно, јер њен предлог је формално предлог Краља који ју је на његово подношење овластио указом, па би отуда и за његово повлачење исто тако био потребан Краљев указ.

Скупштина може приступити гласању о неком законском предлогу ако је у њеној седници више од половине целокупног Уставом одређеног броја посланика. Да би један законски предлог могао бити примљен, потребно је да је за њега гласала апсолутна већина присутних посланика.

Ни један законски предлог не може бити усвојен укупно, ако пре тога сваки његов члан није усвојен посебно. За ред гласања приликом посебног претреса важи правило да се најпре гласа о претходном питању, као на пр. да се дотични члан врати у одбор, или да се решење о њему одгоди док се не реше други чланови, или да се подели на више тачака о којима ће се о свакој за себе гласати (чл. 118 СП).

О предложеним изменама и допунама гласа се увек пре него о главној ствари. Посланичке измене и допуне долазе пре одборске редакције, која је према њима главна ствар. Одборска редакција опет долази пре првобитне предлагачеве редакције, која је према њој главна ствар. При другом читању сматра се као главна ствар она редакција која је утврђена приликом првог читања. Кад има



више посланичких измена и допуна, Скупштина им сама утврђује ред на предлог Председника а без дискусије. Скупштинска пракса међутим по речима Г. С. Јовановића\*) није одговарала овим законским прописима, јер се у пракси гласало једновремено и о амандману и о главном предмету тако што су они устајали који су за амандман, а седели су они који су за предлагачеву редакцију. Кад није било могуће гласати једновремено, онда се обично гласало овим редом: прво о предлагачевој (нарочито о Владиној) редакцији, затим о одборској редакцији, најзад о амандманима, дакле управо обрнуто пропису чл. 118 став 4 Пословника.

Г. С. Јовановић у своме Уставном Праву, на стр. 202—204 навео је законске и начелне разлоге због којих је потребно напустити уобичајени ред гласања. Ове своје разлоге поновио је Г. Јовановић у Парламентарној Хроници у Архиву за март 1908 (књ. V, св. 2). У редовном сазиву за 1906 Скупштина је почела одступати од дотадање праксе. „На пр. 6 и 12 децембра 1906, 17 и 19 јануара, 24 фебруара, 2, 4, 6, 8, 19 и 23 јуна 1907, Скупштина је гласала прво о посланичким исправкама, па онда о предлагачевој редакцији“ (С. Јовановић, Парламентарна Хроника. Архив, књ. VII, св. 3, од 25 априла 1908).

Данашњи наш Устав предвидео је, као што је речено, двојак поступак за решавање законодавних предлога у Скупштини сем, разуме се, изузетног поступка приликом озаконшавања (по чл. 130 Устава) привремених закона, уредаба, наредба и т. д. које је управна власт издала од уједињења до доношења Устава. Један поступак је краћи и примењује се на оне законске предлоге који имају за предмет изједначење законодавства и управе. О тим предметима води се претрес у Законодавном Одбору и извештај тога Одбора са предлогом који је он усвојио шаље се Народној Скупштини на решавање. О овим законским предлозима Скупштина, по чл. 133 У., не води претрес, већ само решава да ли их прима или одбацује у целини. Следствено, гласање се врши само једанпут, и то поименично. Једино што код ових законодавних предлога Устав допушта, јесте да по један представник сваке парламентарне групе може, ако то група тражи, пре гласања дати кратку изјаву.

Уставом је на пет година од дана његовог ступања на снагу ограничено време у коме се може применити овакав краћи поступак за изједначење законодавства и управе, али је предвиђено и то да се тај рок може законом и продужити. С обзиром на чињеницу да је за скоро две године од доношења Устава тек један мали број закона изједначен за целу земљу, добро је учињено што је дозвољено да се тај рок може законом продужити, под претпоставком да је увођење овога кратког поступка у опште од користи. Али, с друге стране, пошто се скоро сваки законски предлог може окарактерисати као предлог за једначење законодавства, опасност постоји да се овај рок не продужује сувише дуго и произ-

\*) Уставно Право, стр. 203.

вољно. На тај начин могло би се десити да се без довољног претреса донесу сви закони за које би Влада из каквих било разлога желела да се не претресају пред тако широким форумом као што је Скупштина, већ пред много ужим, Законодавним Одбором.

Краћи поступак заведен је због тога што постоји један велики број закона које што пре треба изједначити и распростраити на целу државу. Једно законодавство у целој држави највише може допринети консолидовању државног јединства. Зато је потребно било да се омогући што брже извођење изједначења законодавства, а то се мислило постићи најбоље на тај начин што ће се избећи претрес и читање у Скупштини, и цео рад пренети на Законодавни Одбор. Овај Одбор је једна Скупштина у маломе, и функционише и у времену када је Скупштина одложена, те на тај начин може да сврши много више предмета него што би Скупштина свршила и тако да стварно допринесе што бржем изједначењу законодавства у целој држави. О тим предметима би Скупштина имала само да се изјасни да ли их прима или не прима у целини, што се може свршити за кратко време. (На тај начин је код нас на пр. Велика Народна Скупштина имала да прими и примила Устав од 1888, који је пре тога претресао и израдио Уставотворни Одбор.)

Ми смо пре рата имали Скупштине (после 1903) чији је законодавни рад био врло неплодан. Ако би се по досадањем послератном скупштинском раду смело закључивати за будуће, и даљи рад на законодавству неће бити особито обилан, с обзиром на велике задатке у законодавном погледу који чекају да буду свршени у кратком времену. Али ако би рад Законодавног Одбора такође био врло спор, и ако би се за изједначење законодавства показало мало пет година времена, па можда мало и шест и више година, онда би већ било пропуштено оно најпрешније доба после уједињења када је брзо изједначење закона било и једна политичка потреба, важнија од споријег доношења можда боље претресаних закона. Установа Законодавног Одбора која би сувише дуго трајала одвукла би Скупштину од њеног правога задатка да доноси законе, и упућивала би је све више да се меша у рад Владе, у место да је само надзирава. Законодавни Одбор и Финансијски Одбор преузели би од Скупштине рад на законима и њено буџетско право, што би могли вршити само у недовољној мери, а надзор над Владиним радом свео би се на погађање између затворених клубова, у место да се врши у Скупштини, пред широким публиком и контролом јавног мњења. Зато би најбоље било да Законодавни Одбор што пре престане да функционише на место Скупштине и да онет што скорије сви закони који се донесу, буду не само изгласани, већ и претресени од Скупштине.

Устав је нарочито навео неке законе који се имају изменити по краћем поступку. Тако, по чл. 141 У. „до доношења закона о уређењу Министарстава, о Државном Савету, о Главној Контроли, о пословном реду у Државном Савету и о министарској одговорности привремено се проширује важност дотичних закона Краље-

вине Србије на целу државу, са изменама и допунама које буду извршене на начин предвиђен у чл. 133\* (т. ј. по краћем поступку). Даље, по чл. 135 У. предлог закона о подели земље на области и о уређењу области, као и о преносу раније покрајинске надлежности на министарства и обласне управе, Влада је била дужна у року од 4 месеца поднети Народној Скупштини на решење. Тај члан Устава прописивао је даље: „Ако Народна Скупштина не би ове законе у року од 3 месеца решила, имају се исти донети по прописима чл. 133 о изједначењу законодавства и управе у земљи...“ Затим, по чл. 139 У. „све повластице, издате до дана проглашења Устава, имају се ревидирати на начин предвиђен у чл. 133 Устава“. Најзад по чл. 141 У. „док се на основу овога Устава не донесе нов закон о изборима народних посланика, важиће закон на основу кога су извршени избори на дан 28 новембра 1920 (за Уставотворну Скупштину), с изменама којима ће се довести у склад с овим Уставом. Те ће се измене извршити на начин предвиђен чл. 133 овога Устава...“ (Ове измене изборног закона донете су 27 јуна 1922, и објављене у Службеним Новинама од 10 јула 1922 бр. 150.)

Овде се може поставити питање да ли се набројани предмети, као и други, кад буду једном редиговани на начин предвиђен чл. 133 Устава, дакле по краћем поступку, могу и доцније по томе поступку допуњавати и мењати. На ово питање ваља одговорити одречно, т. ј. да се они у будуће неће моћи мењати по скраћеном, већ само по редовном поступку, пошто више не спадају у групу закона који имају тек да се изједначују, него већ после тих првих измена и допуна, изведених по краћем поступку, важе за целу земљу.

Редован поступак са законским предлозима састоји се у главном у следећем: Кад Скупштина избере одбор и упути му на извештај поднети јој Владин или посланички предлог, она без дискусије одређује и рок до којег одбор треба да јој поднесе извештај. У одборе се бира по 21 члан, (сем Финансијског који има 31 и Законодавног који има 42 члана). Избор чланова се врши по листама, пропорционалним системом и тајним гласањем. Кандидатску листу могу поднети најмање 6 посланика (чл. 15 СП). Пошто се одбор конституише, он приступа претресу поднетог законског предлога. Одбор може решавати ако је присутна једна трећина његових чланова (чл. 18 СП). Пуноважни закључци доносе се већином присутних чланова. — Одборским седницама може присуствовати сваки народни посланик, али сем чланова одбора право на реч у одборским седницама имају једино још чланови Владе и Владини повереници. Седницама Законодавног Одбора могу присуствовати и уредно овлашћени представници новина (чл. 23 СП).

Пошто претрес законског предлога буде завршен, одбор бира једног или више извештача, који ће у Скупштини читати и бранити његов извештај. И одборска мањина, ако је има, добија засебног извештача. Ако одбор у одређеном року не поднесе свој извештај Скупштини, може му она рок продужити или може избрати нов одбор. Одбор је дужан спремити и предати председнику

Скупштине свој извештај најдаље у року од пет дана по завршеном претресу (чл. 19 СП).

Чим извештај одбора буде готов, председник извештава о томе Скупштину и наређује да се извештај заједно са одборским предлогом штампа и разда посланицима. Скупштина утврђује дан у који ће се отворити претрес, али то не може бити раније но што протече пет дана од како је раздан штампан одборски извештај (чл. 53 СП).

О предлогу се, кад дође на дневни ред, прво отвара начелни претрес. У овоме се претресу говори о главним цртама поднетог предлога, а не улази се у појединости. Кад се овај претрес заврши, приступа се првоме гласању о томе да ли се предлог прими или не. Ако се предлог у начелу прими, онда се прелази на претресање појединих одељака (глава) закона. Пошто сваки законски предлог мора бити подељен на чланове, то се гласање врши по члановима. Догод се један члан не стави на гласање, може се решити гласањем без претреса да се он подели на више тачака. У томе случају се најпре о свима тачкама гласа посебно, па се затим гласа о целом члану укупно. Кад се и последњи одељак (глава) закона претресе, и последњи члан прими, онда се приступа другом и коначном гласању о предлогу у целини. Као што се види, данашњи Пословник битно се разликује од ранијих Пословника српске Скупштине у томе што се сада законодавни предлози не читају два пута, т. ј. не воде се као пре два посебна претреса између којих је морало проћи најмање пет дана.

Пре него приступи коначном гласању, може Скупштина гласањем без претреса упутити предлог одбору ради прегледа и поправке редакције, као и за то да се доведу у сагласност његове измењене и допуњене одредбе. Овако исправљен предлог раздаје се штампан Скупштини пре гласања о предлогу у целиности, али се о њему не може водити више никаква дискусија, па дакле ни о редакцији одборској ни о сагласности с којим ранијим позитивним законом.

Ако се поднесе предлог о изменама и допунама (амандман) на поднети законски предлог, онда се он упућује преко Председништва надлежном одбору од дана пошто се извештај одбора раздели посланицима, па све до почетка начелног претреса. О амандманима одбор решава као и о самим предлозима. Ако одбор усвоји амандман потпуно, онда се тим амандманом замењује одговарајући члан у одборском предлогу. О оним амандманима које одбор не усвоји потпуно, подноси он извештај Скупштини. Ако Скупштина друкчије не реши, о таквим амандманима које одбор не би потпуно усвојио, гласа се после гласања о предлогу одбора, ако би овај био одбачен. Амандман се може повући све до почетка гласања. О свима амандманима и одборском предлогу води се један заједнички претрес (чл. 56 СП).

Пошто предлог буде у начелу примљен и пређе се на посебни претрес, могу амандмане предлагати само Влада и одбор. О Вла-

дином се предлогу гласа пре него о одборском. Ако Скупштина не реши друкчије, сви амандмани предложени у току посебног претреса узимају се у решавање тек наредне седнице (чл. 57 СП).

При подношењу каквог законског предлога Влада, односно посланик који подноси предлог, може тражити да се тај предлог огласи за хитан. О оваквом захтеву, који се мора написмено поднети, решава Скупштина чим јој га Председништво саопшти, пошто увек претходно саслуша предлагача који захтева хитност. Ако се тражи хитност за посланички предлог, Влада има право да буде о томе саслушана. У претресу о хитности може од сваке групе говорити само један представник (чл. 64 СП). Ако Скупштина прими хитност, шаље предлог одмах у надлежни одбор, односно бира га исте седнице, и одређује му рок у којем мора бити готов с извештајем. Хитност се може предложити и за један предлог који је већ упућен одбору, и у томе случају Скупштина (ако прими хитност) даје одбору највише три дана рока за подношење извештаја. Ако одбор не буде на време готов с извештајем, а Скупштина му рок не продужи, може она узети предлог у претрес и без одборског извештаја (чл. 62 СП).

Ова одредба Пословника противна је изречном пропису чл. 86 Устава, по коме „ни један законски предлог не може се претресати у Народној Скупштини докле претходно не прође кроз надлежни одбор“. Хитност не би ни у ком случају требала да буде разлог да се погази изрична одредба Устава. Скупштински Пословник не сме противречити Уставу, а најмање сме то онда кад се доноси путем резолуције (а не као закон), како је донет садашњи Пословник усвојен 2 марта 1922 године. Узгред помињемо овде и то да је Пословник пропустио да каже ко ће заступати одборског известиоца у овом случају.

Чим одбор пошаље извештај председнику, он о томе извештава Скупштину, која може решити да претрес почне већ сутрадан и без одштампаног одборског извештаја.

*Буџетско право* загарантовано је Скупштини чл. 113 У, по коме она сваке године одобрава државни буџет који траје само годину дана. Буџет се мора поднети Скупштини најдаље за месец дана од дана њеног састанка, и она га упућује финансијском одбору.\*) Кад буџет изиђе из одбора, он се мора сваке седнице, изузимајући оне које су намењене за интерпелације, ставити на прво место на дневном реду. Од овога се може учинити изузетак само у корист хитних предлога.

Пошто предлог закона о буџету и финансијског закона буде у начелу примљен, претреса се у појединостима, по разделима. Само гласање врши се по партијама. Ако се одбор шефова група не би друкчије споразумео о дебати о буџету, онда се претрес и ко-

\*) Финансијски Одбор је *стапан* према чл. 25 финансијског закона за буџетску 1922-23 годину, од 31 јула 1922, и врши контролу над свима државним приходима и расходима (а нарочито над утрошком зајмова). Овај Одбор функционисао је *распуштено*.

начно примање предлога закона о буџету и финансијском закону морају свршити у року од два месеца. Ако претрес и пријем буџета у начелу и појединостима није свршен за 45 дана, Скупштина на предлог Председника распоређује још непретресене и непримљене буџетске разделе на заосталих 15 дана, у коме року се њихов претрес и пријем мора свршити.

О поднетим законским предлозима може Скупштина пуноважно решавати, ако је на седници присутна једна трећина свих посланика. За пуноважно решење потребна је већина гласова присутних посланика. У случају равне поделе гласова, предлог о коме је гласано, сматра се да је одбачен (чл. 85 У).

Пријаве за реч могу се чинити чим се одборски извештај поднесе Скупштини. Сваки посланик дужан је изјавити да ли ће говорити за или против предлога и да ли ће говорити у име које групе или у своје име (чл. 36 СП). Кад претрес почне, председник даје прву реч првом пријављеном говорнику „за“, а по том једном пријављеном говорнику „против“, ако га има. При овоме најпре од сваке пријављене групе говори по један говорник, па затим добијају реч они који не говоре у име групе, или који су у појединим групама пријављени други, трећи и т. д. Говорницима из исте групе даје се реч по реду пријаве (чл. 38 СП).

Говори посланика који говоре у име једне групе могу трајати најдуже сат и по, а говори осталих посланика најдуже један сат у начелном претресу, а у посебном претресу ти говори могу трајати најдуже један сат односно пола сата. У име једне групе могу говорити највише два посланика ако се одбор шефова није о томе друкчије сагласио. Под групом се разуме организовани и Председништву пријављени посланички клуб од најмање 6 посланика (чл. 40 СП). Шефови група оди, председници клубова сачињавају одбор шефова група (чл. 16 СП) који решава споразумно (једногласно) колико ће дана трајати начелни и посебни претрес и колико ће говорника дати која група, ако то није друкчије Пословником наређено (чл. 24 СП).

Пошто у начелном претресу одрже говоре сви посланици одређени да говоре у име својих група, Скупштина без дискусије решава колико ће се седница оставити за говоре других посланика. У посебном претресу, чим о појединим главама буде од сваке групе говорило по два пријављена говорника, ако одбор шефова група није споразуман колико ће претрес још трајати, Скупштина може на предлог 40 посланика без претреса решити да се претрес закључи, с тим да се из сваке групе допусти да може говорити по један од пријављених говорника са одвојеним мишљењем и један у име ванстраначких посланика. Ван тих случајева претрес се закључује кад се исцрпи листа говорника (чл. 41 СП.)

Што се самог гласања о појединим законским предлозима тиче, оно бива поименце усмено кад се гласа о законском предлогу у начелу или коначно у целини. У посебном претресу гласа

се поишце само онда кад гласање седењем и устајањем да сумњив резултат и после другог покушаја (чл. 94 СП).

Речено је већ да по чл. 85 Устава Скупштина може решавати ако је у њеној седници присутна трећина од целокупног броја посланика. Ово се исто понавља и у чл. 89 Пословника, и значи једну важну новину у нашем Јавном Праву. Раније је код нас прописивано (на пр. у чл. 109 Устава од 1903), да Скупштина може решавати само ако је у њеној седници више од половине целокупног Уставом одређеног броја посланика. Ако при гласању седењем и устајањем председник запази да нема довољан број посланика за решавање, он наређује прозивку или пребројавање. На захтев једног посланика потпомогнутог од десет другова, прозивка се мора вршити пре гласања, ако се предмет решава седењем и устајањем. Ово прозивање може се тражити само један пут за време једне седнице. Чл. 90 Пословника прописује да кад се питање о кворуму покрене, тада присутни посланици не могу изаћи из дворане све док се не сврши прозивка, односно пребројавање и гласање. Ако то ипак учине, сматра се да су присутни и да су гласали против. Присутност посланика утврђује председник. И овај пропис Пословника несумњиво је противан Уставу, а специјално поменутом његовом чл. 85. У предлогу о изменама и допунама у закону о пословном реду у Народној Скупштини од 5 јуна 1903, који је Влада Краљевине Србије поднела Скупштини почетком 1908, и чији је нацрт израдио Г. С. Јовановић, а Влада га доста изменила у циљу што ефикаснијег сузбијања опструкције, налазила се слична одредба, по којој су се имали сматрати као присутни „посланици који би пред прозивку изашли из скупштинске дворнице“. У своме објашњењу и претресу поменутог предлога о изменама и допунама Пословника од 1903, које је дао под насловом: Нов Скупштински Пословник,<sup>\*)</sup> каже Г. С. Јовановић о поменутом пропису ово: „Ја сумњам да се ова одредба, коју је Влада накнадно унела у мој нацрт, може сложити с чланом 109 Устава, који гласи: „Скупштина може решавати само ако је у њезиној седници више од половине целокупног Уставом одређеног броја посланика“. Присуство у скупштинској седници, то је присуство у оној соби где се седница држи, — дакле у скупштинској дворници. Да ли се онда посланици који су оставили скупштинску дворницу, могу урачунавати у кворум? Урачунавати и њих у кворум, значило би место стварног кворума који Устав предвиђа, завести један кворум мање више фиктиван“. Ово исто резонованье може се применити и на чл. 90 данашњег Пословника у односу према чл. 85 Устава, и рећи да је урачунавање одсутних посланика у кворум противно Уставу.

<sup>\*)</sup> Архив за правне и друштвене науке, књ. V, бр. 1, од 25 фебруара и бр. 2 од 25 марта 1908.

### III.

## ПОТВРЂИВАЊЕ ЗАКОНА (САНКЦИЈА).

Пошто један законски предлог буде усвојен у Парламенту, он самим тим не постаје законом са обавезном снагом, већ мора да прође још кроз даљу процедуру. Са њиме се поступа на два разна начина, према томе да ли је дотична држава монархија или република.

У монархијама се за доношење закона тражи да и монарх да свој пристапак на један законски предлог који је Парламенат усвојио. Ово монархово давање пристапка назива се потврђивање или санкција закона. Тек после монархове санкције може се сматрати да је постигнута сагласност воља законодавних чинилаца и да је створена законодавна воља.

Када Парламенат пошаље монарху свој дефинитивно утврђени и изгласани предлог закона, монарх више ништа не може на њему да мења, већ или га мора потврдити у оном облику у коме му га је Парламенат доставио, или га може у целини одбацити. У току законског претреса у Парламенту може монарх преко својих министара (или посланика) утицати, ако хоће, на формулисање садржине законског предлога, али кад се дебата једном заврши и изгласа се дотични законски предлог, онда законска садржина постаје дефинитивна. Такав изгласани законски предлог ставља се написмено, и снабдевен потребним потписима и печатом Парламента доставља се монарху на потврду.

Монарх потврђује законски предлог стављањем свог потписа испод законског текста, односно потписујући један докуменат који му обично Парламенат доставља заједно са законским текстом и у коме монарх изјављује да потврђује дотични закон. У идућој глави овог рада, која говори о проглашавању видеће се да монархова санкција може да буде и једновремено са проглашавањем закона, и да се у томе случају изводи на тај начин што монарх потписује акт проглашавања.

Могао би се замислити и други какав начин монарховог давања пристапка на извршен законски предлог. По завршеном гласању и усвојењу законског предлога у Парламенту могао би на пр.

монарх доћи у Парламенат и лично изјавити да даје свој пристајак на решен законски предлог. Монарх би ово могао изјавити и преко председника Владе, или би се његов пристајак дао извести чак и из какве његове конклюдентне радње. И на један од тих начина могло би се несумњиво утврдити да је постигнута сагласност воља чинилаца законодавне власти: монарха и Парламента. Затим би била дужност других органа да издаду нарочиту исправу којом би та постигнута сагласност воља законодавних чинилаца (дакле закон) дошла до спољашње егзистенције, и којом би се утврђивала аутентичност закона.

Али у данашњој монархији поступа се по оном првом начину, на име монарх потписује изјаву да потврђује дотични закон, односно ставља свој потпис на акт проглашавања законског предлога који му је Парламенат доставио на потврду. Данас је немогуће на други начин и поступати, сем путем писменог акта, пошто се у модерној држави за сваку монархову радњу тражи премапотпис одговорног министра. Премапотписа међутим може бити само кад постоји потпис, из чега излази да се и санкција може извршити само писменим путем.

Пре него што пређемо на излагање прописа нашега Јавнога Права који се односе на санкцију (потврђивање) закона, рећи ћемо нешто о правној природи санкције у опште, а специјално о познатој Лабандовој теорији о санкцији као издавању законске заповести.

Има писаца који заступају мишљење да у изради закона ваља у главноме разликовати свега два битна момента: утврђивање законске садржине и санкцију или издавање заповести којом се тој садржини придаје обавезна снага закона. Творац ове теорије која има велики број заступника поглавито у немачкој правној књижевности, и која је пре рата почела и међу француским писцима да стиче присталица, јесте Лабанд, који се о закону овако изражава:

„Das Gesetz ist die Anordnung einer Rechtsregel, es ist demnach nicht genügend, dass lediglich ein Rechtssatz formuliert wird, sondern er muss für verpflichtet erklärt werden. Der im Gesetz zutage tretende Wille ist stets ein Befehl, dass der in dem Gesetz enthaltene Rechtssatz befolgt werden soll. Lex est quod populus jubet atque constituit (Gajus I, § 3).

„In jedem Gesetze ist deshalb ein doppelter Bestandteil zu unterscheiden . . . . . der Gesetzesinhalt und der Gesetzesbefehl . . . . . das spezifische Wirken der Staatsgewalt, das Herrschen kommt nicht in der Herstellung des Gesetzesinhaltes, sondern nur in der Sanktion des Gesetzes zur Geltung.“<sup>\*)</sup>

„Закон је заповест једног правног правила, и отуда није довољно да један правни пропис буде само формулисан, већ он мора бити проглашен обавезним. Воља која се у закону испољава јесте навек заповест да треба послушати правни пропис који је садржан у закону. Lex est . . . . .“

\*) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Fünfte Aufl. II Bd. S. 4.

„Код сваког закона ваља дакле разликовати два дела . . . . законску садржину и законску заповест . . . . . Право делање државне власти, господарење, огледа се не у израђивању законске садржине, већ једино у потврђивању закона.“

Као што се из наведенога става види, по Лабандовом мишљењу једино је издавање законске заповести први акт законодавне власти, јер једино оно носи у себи одлике *imperium*-а. Утврђивање законске садржине не мора бити законодавчево дело; законску садржину може смислити и какав научник, или је може израдити нека комисија, или се она може узети из обичајног права или из каквог списа, или превести из страног законодавства, и т. д. Утврђивање законске садржине је према томе једна чисто интелектуална радња, која са издавањем законске заповести нема никакве везе. По Лабанду једина санкција закона јесте законодавни акт у правом смислу те речи, и потпуно се разликује од радње Парламента на доношењу закона. Парламенат има само да формулише, утврди законску садржину, а монарх издајући заповест која закон чини обавезним, ствара закон дефинитивно и искључиво. Ма да монарх не може да мења текст који је Парламент усвојио, ипак акт воље који се манифестује од стране Парламента изгласавањем закона, нема за предмет оно исто што и монархова санкција закона. Решење Парламента односи се само на утврђивање законског текста, а само монархова санкција односно заповест која преображава овај законски текст у закон, јесте акт праве законодавне власти. — Што се тиче немачке Царевине пре слома 1918, која је била савезна држава, Цару није припадало право санкције, већ Савезном Већу, које је било носилац законодавне државне власти. Рајхстаг је једино утврђивао законску садржину, при чему је и Савезно Веће суделовало. Кад се једном законска садржина утврдила, онда се предмет поново износио пред Савезно Веће да га оно санкционише.

Овој Лабандовој теорији замера Јелинек да она не чини довољну разлику између Парламента и какве обичне комисије за израду законских пројеката. По Јелинеку, Парламенат поред тога што утврђује законски текст, још даје и свој пристајак на то да монарх изда заповест којом ће се дефинитивно створити закон. „Allein mit der Feststellung des Gesetzestextes ist die Funktion der Kammern keineswegs abgeschlossen. Sie haben überdies die Zustimmung zur Erlassung des Gesetzesbefehles zu erteilen. Erst durch dieses Recht der Zustimmung unterscheidet sich ein Parlament von einer Gesetzgebungscommission.“<sup>\*)</sup>

И Јелинек сматра да Парламенат не учествује у издавању законске заповести, али издавање те заповести зависи од његове воље, јер од Парламента зависи хоће ли или не овласти монарха да законски предлог који је њему поднет на решавање преобрати у обавезан закон. Уставни монарх, за разлику од апсолутног, може у погледу законодавства штети само оно на шта је овлашћен од

\*) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 316.

Парламента. Отуда се пристанак Парламента не односи само на законски текст, већ и на заповест која закону придаје његову законску снагу. С друге стране опет, монархова санкција не придаје само законску снагу једноме тексту који је Парламенат усвојио, већ њома монарх изјављује да и он сам хоће оно што садржи законски текст. Оно чему монарх придаје законску снагу није само воља Парламента, већ и његова сопствена законодавна воља.<sup>\*)</sup>

Сем ових одступања од Лабандове теорије, Јелинек се слаже с Лабандом, и сматра и сам да издавање законске заповести припада искључиво монарху, те према томе монарху припада претежна власт у издавању закона. По Јелинеку<sup>\*\*)</sup> акт законодавне воље је искључиво монархов акт на који је Парламенат претходно дао свој пристанак. („In kontinentalen Staaten mit königlicher Vorherrschaft jedoch ist der gesetzgeberische Willensakt ausschliesslich Akt des Monarchen, dem das Parlament seine Zustimmung erteilt hat.“)

Лабандову теорију о разликовању законске заповести и законске садржине критиковао је од наших правних писаца Г. Др. Ладислав Полић, у своме поменутом раду „Закон и Санкција“. Г. Полић каже: „Законска заповијед није по тврдња, ауторитативна декларација позваног органа, да императив садржан у закону — законски садржај — јест у истину садржај његове органске воље, која се у смислу устава приписује држави; или с другим ријечима: законска је заповијед ауторитативна декларација, да императив, садржан у закону, јесте доиста изражај безувјетне и неодољиве државне воље — империја, — коју позвани орган овиме изриче, а којој сваки поданик по опћеној поданичкој дужности дугује закониту послушност. А што значи законски садржај? Док је законска заповијед у истину само ауторитативна декларација, то напротив законски садржај сачињавају преразличити императиви, правна правила, којима се ограничују социјалне сфере воља. — Законска је заповијед дакле само ауторитативна декларација, па није у истину никаква заповијед и нема императивног карактера, како Лабанд мисли.“ (Мјесечник за 1903, стр. 423).

Мало даље каже Г. Полић: „Обвезна је снага закона, истинна, посљедица законске заповиједи. Али законска заповијед не придјељује закону обвезну снагу тиме, што би она можда још напосе заповиједала, да се у закону садржани императиви врше, већ по томе, што те императиве ауторитативно декларије за правоваљани изражај органске воље, дакле државне воље, којој поданици дугују послушност, кадгод се ваљано очитује. — Империји се очитује управо у оним императивима законског садржаја, које законска заповијед само декларије за изражај империја. — Функција владаочева не стоји у том, да би он законском садржају, како га је сабор формуловао, подјелјивао својом заповиједи обвезну снагу, већ

у томе, што монарх ствара законске императиве додуше не савијем слободно, него строго детерминован саборским формуловањем, те што им својом декларацијом придаје обвезну снагу.“

Исто тако Г. Полић одбацује и Лабандову тезу да се законодавство због јединства државне власти мора изразити у једном јединственом акту, који потиче од носиоца државне власти, јер само носилац државне власти може бити субјект законодавне власти. Г. Полић наводи примере држава у којима „не само законски садржај него и законска заповијед потјечу од два различита органа и у ова различита разходобна акта.“ Такав је случај у представничким демократијама. По Г. Полићу законодавни орган (и то један, два или чак и три органа: грађанство у слободном граду у Немачкој или Скупштина, па Сенат или монарх, и најзад евентуално и цео народ путем референдума) „изриче императиве закона, а изричући, подједно их признаје за садржај своје органске воље“.... „Јединство законодавства крај више законодавних органа стоји с једне стране у том, што сви ти органи изричу идентичне императиве, а с друге у том, што се сви органи подједно и једнако позивљу на органску релацију према јединственој државној вољи: дакле јединство садржаја и јединство релације, из које извире обвезна снага.“ (Мјесечник за 1903, стр. 521).

Г. С. Јовановић такође сматра да Лабанд није успео у своме покушају да одвоји законску заповест од законске садржине. По мишљењу Г. Јовановића, не може бити законске заповести без законске садржине нити може бити законске садржине без законске заповести. По Лабанду, формулисање законске заповести може бити поверено једним органима на пр. каквој комисији, а издавање законске заповести другим органима. Г. Јовановић каже да се баш из овога и види колико је немогуће одвојити законску садржину од законске заповести „јер, баш и онда кад је законски пројект израдила једна комисија, законодавац га је морао прочитати и одобрити пре него га је заповедио; ако га није измислио, он га је усвојио, пошто су га други измислили. У последњем резултату, олет је он био тај који је и законску садржину утврдио.“ (С. Јовановић, *О држави*, треће издање, стр. 207).

Г. Јовановић исто тако не прима ни Лабандово схватање да у монархијама Парламенат формулише само законску садржину, у законску заповест издаје сам монарх, већ сматра да Парламенат не решава само о законској садржини, већ и о законској заповести, пошто без његовог пристанка монарх не може издати заповест да се један пропис врши као закон. Монарх исто тако учествује заједно с Парламентом у формулисању законске садржине, пошто законску заповест не издаје на празно, без обзира на садржину онога што наређује.

Ако би се примила Лабандова теорија, изишло би да је монарх не само претежнији чинилац у законодавству, већ да је он и једини носилац законодавне власти, пошто се утврђивање законског садржаја не може сматрати као вршење власти, већ само као

\*) В. о овоме опширније Carré de Malberg, Contribution à la Théorie Générale de l'Etat, t. I, p. 383 et suiv.

\*\*) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, III Aufl. 1920, S. 709.

технички посао нарочите врсте. Али у том би случају, по речима Г. Јовановића, остало необјашњиво зашто монарх, и ако носилац законодавне власти, не може издавати законе без пристанка Парламента. Г. Јовановић још додаје да је идеја да монарх сам издаје законску заповест, дошла може бити отуда што се исправа о постанку закона, акт проглашавања, издаје само под монарховим потписом. Али треба имати на уму — закључује Г. Јовановић, да у том акту мора бити поменуто да је закон био решен у Парламенту, чиме се најбоље потврђује да монарх не заповеда само у своје име него и у име Парламента.

Наведена немачка теорија, по којој Парламенат има само да својом вољом ограничава вршење законодавне власти која припада искључиво монарху, може се бранити историским разлозима. Немачки аутори тврде да се владари у немачким државама приликом октроисања устава нису лишили оне државне власти која им је пре тога у целини припадала, већ су пристали само на то да ограниче вршење законодавне власти која ипак припада њима. Они ту своју законодавну власт нису поделили с Парламентом, већ је она остала потпуно у њиховим рукама, само је њено вршење ограничено, и везано за претходни пристанак Парламента. Ово историско тумачење могло би изгледати тачно према формулама које су се употребљавале за проглашење закона и које су обично гласиле овако: „Ми.... наређујемо, с пристанком оба дома Ландтага следеће...“ („Wir .....verordnen, mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtages, was folgt.“)

Међутим, према тексту разних немачких Устава који су важиле до револуције, излази да је законодавна власт била подељена између Краља и оба дома. Тако на пр. чл. 62 пруског Устава гласио је: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich.“ (Законодавну власт врше заједнички Краљ и два дома. Сагласност Краља и оба дома потребна је за сваки закон.) Сличне прописе садржавали су и уставни других немачких држава. Из овог се текста не види да је пристанак домова био друге природе и дејства по што је био пристанак који је давао Краљ, него баш на против излази да су оба чиниоца били равноправни у вршењу законодавне власти. Усвајање закона од стране Парламента садржи у себи и учешће његово у заповести да то буде закон. Истина, воља Парламента да неки текст буде закон, изражена усвајањем тога текста није у стању да сама за себе и створи закон. Закон постаје тек тада кад се на ту вољу Парламента дода иста таква монархова воља; и Парламенат и монарх хоће у подједнакој мери и законску заповест и законску садржину.

Има писаца који налазе да између учешћа Парламента и монарха у доношењу закона има разлике једино у ступњу. У монархијама је монарх највиши државни орган, који на један или други начин узима удела у свима функцијама државне власти. Отуда и

у законодавној функцији, у којој суделује јесте владалац највиши орган, и у том својству највишег државног органа он и учествује у доношењу закона. У владаоцу је оличено врховно државно јединство и отуда њему и припада дефинитивна и највиша одлука из које постаје закон.

У Немачкој је до краја рата санкцију царевинских закона вршило Савезно веће, као врховни орган царства. Посебне немачке државе биле су пре револуције уређене по монархијском принципу, и санкцију закона је вршио монарх. За разлику од апсолутног монарха који може штети *све*, монарх у Немачкој није по Јелинековим речима, могао све штети, али је *хитетити* за државу могао ипак само он. (Gesetz und Verordnung S. 317.) Код монарха су била сједињена сва права државне власти, и једино при вршењу неких права био је везан за сарадњу Парламента. Санкција закона, која је по немачком схватању израз законске заповести, припадала је искључиво монарху.

У монархијама које нису уређене по монархијском већ по демократском принципу, законодавна власт је подељена подједнако између монарха и Парламента. Санкција и у тим државама припада ипак монарху, али она није овде издавање законске заповести, већ значи пристанак монархов да решење Парламента постане закон. Санкција је дакле ту само један од битних конститутивних састојака закона, али не и једини битан састојак. Овакав је на пр. случај са Белгијом, по чијем Уставу (чл. 26) законодавну власт врше заједнички Краљ, Скупштина и Сенат, а формула за санкционисање закона гласи: „Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit“....

Слична формула употребљава се и у Италији: „Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato; Noi abbiamo sanzionato e promulgiamo quanto segue“....

У Енглеској тежиште државне власти лежи у Парламенту. Носилац највише власти по енглеском схватању није Краљ, већ је то „the king in parliament“ т. ј. Краљ у Парламенту. Законе у ствари доноси Парламенат, на које Краљ даје само свој пристанак: „royal assent“. Истина је да без Краљевог пристанка ни једно решење Парламента не би могло постати законом, али стоји чињеница да Краљ у Енглеској већ преко две стотине година није ни једном одрекао потврду каквоме закону који је Парламенат решио. Због овога има писаца који сматрају да је Краљ услед неупотребе изгубио право да одрекне потврду закону. Од наших писаца ово гледиште заступа Г. С. Јовановић, који на једноме месту говорећи о праву санкције под нашим Уставом од 1903, каже ово: „Под тим Уставом владалац није ни једном закону одрекао своју санкцију, и питање би се могло поставити, да ли услед неупотребе није изгубио право одрицања санкције; као што се десило енглеском Краљу“. [Парламентарна Хроника у „Архиву“, свеска од августа 1920, књ. I (XVIII) Бр. 1] — Беџхот, на пр. на једноме месту намерно хиперболише ово схватање, тврдећи да би краљица Викто-

рија морала потписати своју сопствену смртну пресуду ако би јој она од оба дома била једногласно поднета.

Ово мишљење, да је енглески Краљ изгубио право одрицања санкције, не деле сви писци. Јелинек наводи разна мишљења по овоме питању, а сам сматра да никаква власт на свету не би правно могла принудити енглеског Краља да да свој „royal assent“ каквоме закону који је Парламенат решио, ако би Краљ и поред свег политичког притиска одрекао да да свој пристанак. Краљев пристанак не може ничим бити замењен. Против учења о безмоћности енглеске Круне изражавају се по Јелинеку и Sidney Low и Lawrence Lowell. (Видети: Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Dritte Auflage, S. 681). Ма како се ово питање посматрало с формално-правног гледишта, у ствари се може сасвим узети да Краљ у Енглеској и нема право да одрекне свој пристанак законском предлогу који је Парламенат усвојио. Дугом неупотребом Краљевог права одрицања санкције законским предлозима које је Парламенат решио, створио се у Енглеској уставни обичај да Краљ и не може одрећи потарду тим законским предлозима. Као што је познато, то је једна одлика енглеског права у опште, па дакле и Јавног Права, да се поред писаних закона и путем обичаја и преседана ствара обавезно право (common law). Отуда у Енглеској, колевци уставности и парламентаризма, не постоји писани Устав, нити се чини формална разлика између Устава и обичних закона, већ основе државног уређења чине поред неколико ретких законодавних аката, као Act of Habeas corpus од 1679, Bill of rights од 1688, Act of Settlement од 1700, поглавито још резолуције домова (standing order) и јавноправни обичаји (custom, usage).

Монархово право санкције т. ј. право потврђивања законодавних предлога назива се још и његово право вета. Сама реч veto значи забрањујем, те стављање вета значи управо да монарх забрањује или боље спречава да неки законски предлог који је Парламенат решио, постане законом. Монархово право вета може бити апсолутно и суспензивно. Апсолутно вето припада монарху онда када његово одрицање санкције једноме решеноме законодавном предлогу има за последицу то да тај предлог више не може бити тог сазива узиман у претрес у Парламенту, па дакле ни подношен поново на потврду монарху, као и да монарх може одрећи потврду једноме законском предлогу ма колико га пута Парламенат усвајао и подносио му на потврду. Суспензивно вето значи да монарху само припада право да својим одрицањем потврде одложи за извесно време доношење једнога закона и да изазове његов поновни претрес и решавање у Парламенту. Ако би Парламенат и по други пут оди. и по трећи пут усвојио дотични законски предлог, онда је монарх дужан да га потврди, односно у крајњој линији може се десити да и непотврђени законски предлог постаје законом као да је потврђен од монарха.

Разлика између санкције и вета одговара, по речима Carré de Malberg-a (op. cit., t. I, p. 400) познатој разликовању које је учинио

Монтескије (Esprit des lois, Liv. XI, ch. VI) између права шефа државе на издавање прописа, које га чини сарадником у доношењу закона и чиниоцем законодавне власти, и његовог права спречавања, које представља само једну отпорну снагу и према томе не само да не ствара од свога носиоца чиниоца законодавне власти, већ баш на против показује да јој је он у основи стран.

По правилу припада монарху у уставним монархијама право санкције, односно право апсолутног вета, а суспензивно вето припада монарху само по изузетку. Поједини француски монархиски Устави пружају примере монарховог права санкције и права вета. Тако по Уставима од 1814, 1830 и 1852 монарх је учествовао у вршењу законодавне власти на тај начин што је санкционисао оди. потврђивао законске предлоге које је Парламенат решио. По Уставу од 1791 међутим оно што се називало Краљевом санкцијом било је управо само *суспензивно вето*. Вршење законодавне власти је припадало у пуној мери законодавном телу; уставне промене које је закључно *corps législatif* нису у опште подношене Краљу на потврду, а ни у доношењу обичних закона Краљ није учествовао у правом смислу те речи. Једино што је Краљ могао, то је да одложи за извесно време доношење каквог закона. Ако би једно скупштинско решење које Краљ није хтео да потврди, било усвојено од две следеће Скупштине, ово је постајало законом и сматрало се као да га је Краљ потврдио. Тај Устав (од 3 септембра 1791) претворио је у ствари француску монархију у републику с наследним шефом извршне власти.

Један пример суспензивног вета наводи и Г. Живојин М. Перић у своме делу: „О амнестији у Српском Кривичном Праву у вези са питањем о судској одговорности завереника“ (превео с француског Ј (осиф) К(асановић). Београд 1909). На стр. 24 каже Г. Перић ово: „Тако, на пример, у Шведској, краљ нема апсолутно вето, већ само суспензивно. Ако, после испуњења услова у члану 79. (измена од 24 априла 1869) Устава предвиђених, Краљ не буде дао пристанак на једну одлуку Storting-a, та одлука постаје закон и добија обавезну силу, и ако нема краљевску санкцију.“

По Јелинеку, Краљу у Норвешкој припада код обичних закона само право суспензивног вета, а код уставне измене припада му апсолутно вето. У осталом, питање о Краљевом праву санкције код уставних измена у Норвешкој врло је спорно.\*) Има писаца који сматрају да Краљу припада право апсолутног вета само код оних стортингових решења која би мењала оне уставне прописе који регулишу сам појам и биће краљевства.

Други писци уопште одричу Краљу право апсолутног вета и код уставних промена.\*) Што се тиче доношења обичних закона ствар стоји овако. Краљ може два пута одрећи потврду сваком законодавном предлогу који је Парламенат (Стортинг) усвојио у два

\*) В. о овоме Dr. Georg Jellinek. Allgemeine Staatslehre. Dritte Auflage 1920 S. 684. Anm. 2.



сазива. Ако Стортинг и у своје трећем редовном сазиву усвоји исти законодавни предлог, онда он постаје законом и без Краљеве потврде.<sup>\*)</sup> Ова одредба пренета је из француског устава од 1791 у норвешки Устав од 1814 који и данас важи у Норвешкој. Суспензивно вето у монархији ствара на место равноправности потчињеност владоца Парламенту. Отуда ова формална разлика између норвешке монархије, у којој Краљ има право суспензивног вета и енглеске монархије, у којој је, као што смо видели, по мишљењу многих одличних аутора, Краљ услед неупотребе у опште изгубио право одрицања санкције, дакле нема чак ни право суспензивног вета. У Енглеској владалачка власт није умањена него је њено вршење прешло са владоца на парламентарне ministre, а у Норвешкој је сама та власт умањена.<sup>\*\*)</sup>

Сем апсолутнога и суспензивнога вета може се по неким Уставима монарх послужити и референдумом ако неће да прими неке закључке Парламента. Тако је према пропису чл. 5 и 32 Устава од 14 јануара 1852 Наполеон III могао увек апеловати на народ, који је код важнијих уставних измена имао да путем плебисцита изрази своју вољу.

О поменутих врстама монарховог учешћа у доношењу закона изражава се Г. Др. Ладислав Полић у својој расправи: „О начрима устава,“ у Мјесечнику за 1921, бр. 1 на стр. 9 овако: „Од она три начина, којима се краљ може одупријети закључцима Парламента: апсолутно вето, суспензивно вето и Краљевски референдум, с правне стране апсолутно вето је најјаче, суспензивно вето је слабије, а краљевски референдум најслабије средство, а с политичке стране управо је обрнуто: Краљевски референдум је најјачи, јер додељује Краљу улогу народног трибуна против парламентарске олигархије, суспензивно је вето слабије, јер заправо значи очиту или латентну кризу од неколико година, а апсолутно је вето сасвим безазлено, јер се Краљ њиме не може послужити у парламентарној монархији како доказује прекодвестагодишња пракса у Енглеској, те Енглези веле, да је Краљевско вето престало *non usu* (by disuse).“

Монархово право суспензивног вета чини прелаз између права која припадају шефу државе у монархији, и права која у погледу законодавне власти припадају шефу државе у републици. Видели смо већ кад је било говора о усвајању закона у Парламенту, да се у републици доношење закона завршава у Парламенту. Одиста у републикама нигде не припада председнику право потврђивања закона. Једино право којим располаже председник републике јесте право суспензивног вета, односно право одбацивања. Тако на пр. председник републике у Француској има по уставном закону од 16 јула 1875 (чл. 34) право да мотивисаном посланицом тражи од домова да још једном узму у претрес изванредан закон који су једном

\*) Др. Феодор Тарановски, Енциклопедија Права. 1923. стр. 456.

\*\*\*) О овоме видети опширније С. Јовановић, О Држави. III издање 1922 § 57 монархија.

усвојили и послали му на проглашење. Ако се председник републике не користи овим својим правом у року који је у закону постављен за његову промулгацију, он је дужан да прогласи закон онако како га је Парламенат решио.

Ово право председника републике разликује се од права суспензивног вета које је по Уставу од 1791 припадало францускоме Краљу, у томе што је по Уставу од 1791 о таквоме закону имала поново да решава тек нова Скупштина, дакле у крајњој линији донекле и бирачи, док по данашњем Уставу председник се за поновни претрес поднетог му закона обраћа истим оним члановима Парламента који су већ једном примили тај закон. Отуда има писаца који не само што не сматрају да је председниково право вета његово учешће у вршењу законодавне власти, већ узимају да то његово право и није никакво право вета у правом смислу, дакле није право спречавања (*empêchement*) воље окупљенога Парламента, већ просто обраћање Парламентове пажње на извесне одредбе за које извршна власт налази да нису погодне. Једном речи, као што каже Carré de Malberg, извршна власт може једино да изазове допунско испитивање закона“ (Op. cit., T. I, p. 401). Међутим, пошто Парламенат не може одбити председников захтев да по други пут узме у претрес једном изгласан закон, то значи да од председника републике увек зависи хоће ли се о једном законском предлогу решавати један или два пута. И ако се сада деси да законски предлог после поновног решавања буде изменен или и сасвим одбачен, онда је то наступило једино услед председникове употребе права вета, односно због његовог противљења да предлог постане законом одмах после првог решавања у Парламенту.<sup>\*)</sup>

Право одбацивања које припада председнику Сједињених Држава, разликује се у неколико од права које у томе погледу има председник републике у Француској. Председник Сједињених Држава има право да у року од десет дана врати законодавном телу на поновно решавање сваки законски предлог који он не одобрава. Овога пута потребно је да законски предлог буде у свакоме дому примљен са специјалном већином од две трећине гласова, а не са простом већином као први пут, или као што је то случај у Француској, — па тек онда он може постати законом и против воље председника републике. Као што се види, председник републике у Америци одиста може да одбаци законски предлог који је Парламенат усвојио простом већином, и који би постао законом да се томе није успротивио председник републике. Председник Вилзон је употребио право вета против познате резолуције сенатора *Клох*-а коју су усвојили Сенат и Скупштина и која је садржавала прокламовање мира између Сједињених Држава и Немачке. Као што је познато, Сенат није усвојио Версаљски уговор о миру који је закључио Вилзон и зато је овај одбацио сенатску резолуцију. Кад

\*) Видети: С. Јовановић, О Држави. III изд. стр. 266.

је ова по други пут изнета на решење у Скупштини, добила је свега 219 гласова против 152, што по Уставу није било довољно за њено усвајање.

Есмен сматра да право вета има смисла у републици као Сједињене Државе, где председник ради независно и сам бира себи министре. Где пак право вета може да се врши једино с пристанком министра који одговора пред Парламентом од чије већине зависи, ту ће председник републике ретко доћи у прилику да се користи тим правом. Јер министар који би имао да предложи председнику да се послужи правом вета против једног закона који је Парламенат усвојио, свакако се и у Парламенту борио против тога предлога, и ако би предлог ипак био примљен, он би морао поднети оставку. Његов наследник морао би бити узет из оне већине која је изгласала закон, и не би предлагао председнику да се користи правом вета против закона за који је он сам гласао. У Француској под данашњим уставним законима (од 1875) одиста се председник још није користио правом вета. (Esmein, *Éléments*. 1921. Т. II, р. 74).

У послератној Немачкој, за сада савезу република, врховни орган (по Уставу од 1919) је Царевинска Скупштина (Reichstag) изабрана општим правом гласа. Против закона које она усвоји нема право вета председник републике (Рајха) који може о дотичноме закону наредити *referendum* у току од једног месеца дана од кад му га је Скупштина доставила на проглашавање и обнародовање. Право вета односно изјава незадовољства против закона које је решила Царевинска Скупштина, припада Царевинском Већу (Reichsrat), у коме су представљене владе појединих „земаља“. Ако Царевинска Скупштина поново изгласа исти закон већином од две трећине гласова, он може ступити у важност и поред отпора Већа и председник је дужан да га прогласи у року од три месеца, или да га стави на народно гласање. Ако се приликом поновног гласања у Скупштини не би постигла већина од две трећине гласова, онда председник опет може дотични закон ставити на народно гласање. Ако председник не употреби то своје право у року од 3 месеца од дана када је од Скупштине примио закон, закон се сматра као одбачен. Пошто у овоме последњем случају закон није донет с тога што га председник није хтео ставити на *referendum*, има писаца (напр. Ф. Тарановски) који сматрају да председнику у овоме случају припада право апсолутног вета.

По Чехословачкоме Уставу од 1920 има председник републике право да врати са својим примедбама један закон Парламенту у року од месец дана од када је он послат Влади (§ 47). Ако оба дома апсолутном већином гласова поново усвоје исти закон, има се он прогласити. Ако се не би добила сагласна већина у оба дома, закон се има прогласити, ако га доњи дом усвоји новим поименичним гласањем и то овога пута већином од три петине својих чланова (§ 48).

Питање о потврђивању закона било је расправљено у појединим нашим Уставима на следећи начин. По чл. 12 Устава од 1835 Савет „у својим заседанијама“ прегледа „попечитељска предложенија“ која му чине поједини попечитељи, и у која према чл. 11 Устава спадају и предлози закона и уредаба, и подноси их Кнезу „на одобреније“. 14 фебруара 1835 донет је био закон о Државном Савету\*) и у његовом чл. 30 били су набројани предмети о којима је Савет био дужан да решава и да их шаље Кнезу на потврду. То су били предлози закона, општих уредаба, годишњег рачуна, постављање власти и чиновника, војена дела и т. д.

Према чл. 31 поменутог закона сви такви предмети били су „подложни потврђењу књажеском, и немају своју силу ако ји Књаз не одобри“. Кнез је био дужан да у року од двадесет дана од кад прими предлоге од Савета донесе по њима своје решење (чл. 13 Устава). Овај рок могао се продужити једино на тај начин, ако би Кнез хтео да заједно са Саветом претресе поднете преглоге, у коме случају је звао к себи Савет на договор.

На решења донета „у заседањима законодаелне части“ Државног Савета Кнез је давао своје одобрење писменим путем на начин прописан у закону о Државном Савету од 14 фебруара 1835 год. Према чл. 33 тога закона Кнезу се свагда имао поднети на одобрење протокол вођен „у заседањима законодаелне части“ Савета. Овај протокол су при закључењу седнице потписивали сви присутни саветници. Наводимо овде и чл. 34 и 35 који регулишу начин одобравања када Кнез није присуствовао седници Савета. По чл. 34 „Ако Књаз у Савету не присуствује, то ће му се протокол саветовања средством председатеља Савета, главнога секретара и надлежнога попечитеља поднети на одобрење“. А чл. 35 гласи: „Ако Књаз саветовани предмет одобри, то ће одобрење своје овим речима, потписом и печатом, и противпотписом секретара кабинета у протокол дати уписати: Прегледан и одобрен у.....“

Милош Твод. Обреновић књаз српски.

По височајшој заповести Његова Височества

Н. Н. кабинета директор (или секретар.)“

Затим ће Кнез вратити протокол Савету.

Према пропису чл. 14 Устава Кнез је имао право „не одобрити сваког закона и уредбе одма, како му их поднесе државни Савет први и други пут“. Овај уставни пропис допуњен је чланом 36 поменутог закона о државном Савету, који прописује при томе ову процедуру.

„Ако ли га т. ј. саветовани предмет не одобри, (чл. 14 Устава) то ће с равним набљудавањем потписа протокол Савету вратити, у исти протокол уписаним, зашто га не одобрава, и с мишљењем како би требало да се преиначи“. Ово се могло поновити свега два пута; ако би Савет поднео и трећи пут Кнезу исте предлоге, Кнез их је (по правилу) имао одобрити, као што се то

\*) 36. 30, стр. 23.

види из прописа чл. 14 in fine Устава од 1835. Тај пропис гласи: „Но почем му (Кнезу) их (предлоге) поднесе (Савет) и трећи пут и с новим и исцрпним доказатељствима, која не иду на пагубу народа или противу Устава државнога, онда их Књаз одобрава; у противном случају пак не одобрава их.“

Из овога излази да је Кнез по Уставу од 1835 имао неку врсту суспензивног вета и да је могао само два пута одрећи потврду закону или уредби које би му Савет поднео на одобрење. Ако би Савет ипак хтео да нека његова одлука постане законом, имао је и трећи пут да је пошаље Кнезу на потпис, само сада с новим и исцрпним доказима, из којих би се могло видети да дотична саветска одлука т. ј. предлог закона одн. уредбе није од штете за народ или да није противна Уставу. У томе случају је Кнез био дужан да одобри поднети предлог закона одн. уредбе („онда их Књаз одобрава“). Као што се види, Кнез би имао овде да доказује да је поднети закон штетан за народ одн. противан Уставу, а како је то тешко доказати довољно је познато. При доказивањима ове врсте редовно најчачају разлози онога чиниоца који је политички јачи. Из овога излази да би Кнез ако је слабији од Савета имао да потврди сваки закон који му Савет по трећи пут пошаље на одобрење и томе покаже да му је стало до тога да се тај закон донесе. По Уставу од 1835 Кнежев положај према Савету имао је бити слабији, и зато се и може рећи да је Кнезу по томе Уставу припадало само право суспензивног вета, и то од прилике у истоме обиму у коме и Краљу по францускоме Уставу од 1791, који је многим уставима онога времена служио као модел.

Устав од 1835 није трајао, те се не може знати како би на пракси били решавани сукоби између Кнеза и Савета. Изгледа допуштена претпоставка да би те сукобе кадгод решавала и Народна Скупштина, која се према чл. 85 Устава могла и више пута у години састати „на позиваније књажескога указа“, и која је имала према чл. 90 Устава право између осталог „и тужити се Књазу на Државни Савет, ако би членови његови или друге власти нарушиле Устав и права, утврђена Уставом, и нарушиле права кога год Србина“. У доцнијој српској историји десило се да је Народна Скупштина сазивана да решава сукобе између Кнеза и Савета.

Али Кнез Милош је ускоро укинуо Устав од 1835, а закон о Савету заменио новим „Устројенијем“ од 29 јуна 1835 (36. 30, стр. 59). Према овом устројству (чл. 5) Савет, је имао да по разним струкама „нужне законе и уредбе састаља“. Све пројекте закона одн. уредаба одобравао је Кнез. Чл. 13 устројства набрајао је „важне предмете“ које је Савет био дужан подносити Кнезу „на одобреније“ и на првом месту наведено је „све давање закона или се ово тицало заведенија нови, или преиначавања и укидања до сад сушествовани закона или њинога изјасненија“, као и „обште уредбе о начину како ће се ова или она струка правленија приводити у дејство“. Као што се види, Кнез је имао право потврђивања свих закона и уредаба, и оно није било ничим ограничено. На место сус-

пензивног вета, какво је предвиђао Устав од 1835, добио је Кнез опет апсолутно вето.

Кнез Милош је убрзо сасвим ограничио власт Савета, и свео га на обичну канцеларију која је само регистровала и разашљала његове наредбе. Кнез је нарочито пазио да све уредбе одн. законе он потврди и да Савет ништа не ради самостално. Ово се најбоље види из једног указа од 21 фебруара 1837, који је Кнез упутно Савету, и који гласи: „Ко освидетелствованију да све уредбе, порученија и наставленија која Савет по налогу нашему или с нашим знањем издаје, заиста од нас проистичу, не иначе, и за избећи повод, да се не рекне, да ми пишемо једно, а Савет друго, налазимо се побуђени решити, да Савет у напредак све *уредбе, порученија и наставленија*, која по налогу нашему или са знањем нашим издаје, *нама најпре пошаље* на потврђеније, и почем ово изиђе, да ји експедира“ (36. 30, стр. 163).

Све до Устава од 1838 Кнез Милош је у погледу издавана закона поступао сасвим као апсолутни владалац. Често је сарађивао на изради законске садржине или је сам састављао наставленија, и увек је издавао законску заповест. Право санкције припадало му је дакле у пуној мери.

Овоме стању ствари учинио је крај Устав од 1838 и закон о Савету од 1839.

По Уставу од 1838 Кнез је делио законодавну власт са Саветом, без чијег предходног пристанка никаква уредба није могла „бити примљена“ (чл. 11). Савет је имао право дати устројити пројект... за какав закон... и Теби (Кнезу) га представити... свагда међутим под условием да тај закон никојим начином не носи дирање у закона права господствованија... високе Порте, која је господар земље“ (чл. 13). Из овога члана излази да Кнез није смео потврдити ни један закон који би вређао Портина права. Иначе му је право потврђивања закона припадало у пуној мери, те је могао одрећи потврду сваком закону.

Детаљније прописе о Кнежевом праву потврђивања закона садржи закон о Савету од 1839. Пошто Савет усвоји извештај законски пројект, он га шаље на потврду Кнезу (чл. 17 закона о Савету) преко Књажеске канцеларије. Овом канцеларијом управља Књажески представник, чија је дужност, према чл. 7 устројенија Књажеске канцеларије од 29 маја 1839 (36. I, стр. 29) да представља Књазу уредбе, предложенија и подношења Савета. У чл. 17 закона о Савету каже се: „А пошто Књаз исту уредбу или закон благовремено потврди, и врати Савету, онда се исто у пуном заседању прочита...“ Из овог прописа излази да је све законе и уредбе потврђивао Кнез. Под Уставом од 1838 ниједна уредба није могла бити „примљена“ док је претходно Савет не одобри и прими (чл. 11 Устава), а исто тако се према наведеном чл. 17 закона за сваку уредбу или закон тражило да је и Кнез потврди. Законодавну власт вршили су дакле Кнез и Савет заједнички и без њиховог обостраног пристанка није могла бити донета ни

једна уредба или закон\*). Речено је раније да под Уставом од 1838 Кнезу до закона о Државном Савету од 1861, није припадало право иницијативе.

У поменутом чл. 17 закона о Савету каже се да Кнез благовремено даје потврду закону или уредби које му пошље Савет на одобрење. У закону се нигде не каже у коме року Кнез има да потврди закон, да би се могло сматрати да је то благовремено учинио. Тек у закону од 3 маја 1858 (Зб. 11, стр. 74) којим је измењено и допуњено устројство Савета од 27 априла 1839 налазе се извесне одредбе о овоме. Чланом VI тога закона допуњена је тачка 17 устројства од 1839 овако: „Свако предложено Савета у које и постављање советника спада, има Кнез за два месеца одобрити, или преко свог представничества Савету с приметбама повратити.“ Одавде излази да је по закону од 1858 рок од два месеца био благовремен.

Чл. VI продужује овако: „Ако би Савет ипак при свом првом закључењу остао, и с приметбама повраћени предлог наново Кнезу на одобрење поднео, има га Кнез за месец дана одобрити, или с приметбама истим путем Савету повратити. — Ако Савет овакове по други пут од Кнеза учињене приметбе не би усвојио, Савет ће сазвати главно седаније, у ком ако две трећине буду за советско предложено, онда таково получава силу закона и Кнез га има подписати.“ Из наведеног прописа се види да је Кнежево право апсолутног вета које је он имао до закона од 1858 тим прописом претворено у суспензивно вето: Кнез је сад могао само привремено одбити санкцију једноме изгласаноме пројекту. Тако је Кнез био дужан да први пут изгласани предмет одобрити или врати Савету са својим приметбама у року од два месеца по пријему од Савета; ако Савет и по други пут пошље Кнезу исти предмет неизмењен, био је Кнез дужан да га у року од месец дана одобрити или врати Савету. Ако би Савет и по трећи пут изгласао исти законски предлог, и то овога пута већином од две трећине, Кнез га мора потврдити, дакле законом постаје нешто и преко Кнежеве воље. Кнежев положај у овоме случају подсећа на положај који има председник Сједињених Држава. Као што је познато, председник има право да захтева од законодавног тела да оно поново узме у претрес и решавање законодавне предлоге које он не одобрава. Ако би сада такав законски предлог био примљен у оба дома већином од  $\frac{2}{3}$  гласова, он постаје законом и преко председникове воље.

Ј. Лончарић у расправи: „Државни Савет по Уставу од 1838

\*) Под Уставом од 1838 бивало је случајева да Кнез не потврди неки законски предлог, који је Савет усвојио. Тако Јеврем Грујић у својим *Записима* (књ. I, стр. 166) наводи овај случај. Савет је 24 новембра 1848 послао Кнезу на одобрење пројект закона о Скупштини „па га овај није тео одобрити“. Овај случај наведен је и у Акту оптужбе противу Кнеза Александра Карађорђевића приликом излагања гажења обичајног скупштинског права народног. (Записи Јеврема Грујића, књ. I, стр. 197).

године“ (на стр. 42) каже да је у закону од 1858 „учињена једна велика погрешка у томе што се за законски пројекат, који буде и по трећи пут изгласан у Савету, вели да добија силу законску и Кнез га има потписати.... Из третиране одредбе изгледало би да пројект одмах после трећег гласања *ipso facto* не само да постаје закон него још има и законску силу, а то је потпуно погрешно“. По мишљењу Лончарићевом ова се одредба има разумети тако да „кад је Савет и по трећи пут изгласао један законски пројект, онда му Кнез не може одрећи санкцију, али пројект у сваком случају постаје закон тек тада кад је санкционисан, а обавезну снагу има тек од онога тренутка кад се још и промугује и обнародује....“ Овакво тумачење наведеног прописа изгледа и нама тачно.

Најзад трећи став поменутог чл. VI допуна од 3 маја 1858 гласи: „Предложена ма ког рода од Попечитељства Савету учињена, ако Савет, саслушавши у том случају дотичног Попечитеља не уважи, неће се подносити Кнезу на одобрење, него ће се одговорити дотичном Попечитељству, да његово предложено, и из којих узрока, уважено није.“

Међутим, ако би Савет место предлога Попечитељства донео какво друго решење и Кнез се са истим сагласно, саопштавао је Кнез то решење Попечитељству. Тако на пр. Попечитељство правосудија је предлагало „да би сходно било да је удовица дужна обезбедити своје удовичко уживање“ из § 414 Грађан. Законика и ово да би јој изричним одређењем закона у дужност ставити требало.“ Али Кнез је „по саслушаном мишљењу Савета.... сагласно с овим решио: да се предизложено предложено Попечитељства не уважи но да се... § 414 Грађ. Зак. има разумети тако да удовица у смотрењу свог удовичког уживања има прећутну или законску хипотеку на заоставше посмртно имање свог мужа...“ (Решење од 17 априла 1858, Зб. 11, стр. 66). Исто тако Попечитељство просвештенија предложило је Савету да се при I разреду основних шабачких школа постави један помоћник који ће плату из фонда школског примати. По саслушаном мишљењу Савета, Кнез није ово предложеније могао одобрити „из узрока што варошке општине и онако падају на терет селским општинама...“ већ је решио „сагласно са Саветом,“ да не само у овом него и у сваком другом случају... општине те прекобројне помоћнике и учитеље особеним прирезом саме издржавати имају.“ (Решење од 22 октобра 1858, Зб. 11, стр. 147).

Под законом о Савету (допуна од 3 маја 1858) власт Савета је по форми доспела до врхунца. Познато је да је тај закон дошао као последица Кнежевог пораза у борби са Саветом.<sup>\*)</sup> Као што каже Г. С. Јовановић „Савет је по обиму своје власти изгледао јачи но икада

\*) Узроке и разне перипетеје сукоба Кнеза и Савета исцрпно је изложио Г. С. Јовановић у своме делу „Уставобранитељи и њихова влада (1842—1858)“ Београд 1912.

Али, посматран изнутра, он је био слабији но икада, јер је био поцепан на две групе подједнако јаке." (*Уставобранитељи*, стр. 210). У борби коју су водили међу собом, ослабили су у подједнакој мери и Кнез и Савет, а почео се појављивати један нов политички чинилац, подједнако непријатан и судбоносан и по Кнеза и по Савет. Тај нови чинилац јесте Народна Скупштина.

Ускоро по доношењу закона о Савету од 3 маја 1858 донет је и закон о Скупштини, од 28 октобра 1858, по коме је изабрана Св. Андрејска Скупштина. Са овом Скупштином дошао је пад Карађорђевића и повратак Обреновића, а с њима и нагло слабљење саветове моћи. Једно од првих дела друге владе Кнеза Милоша било је укидање закона о Савету од 1858 године, као противно „праву унутрашње независности и начелу једнакости пред законом.“ (Решење од 24 септембра 1859, 36. 12, стр. 64.) Ово је било припремање за дефинитивно укидање закона о Савету од од 1839, које је извршио Кнез Михаило законом о Савету од 17 августа 1861 (36. 14, стр. 156).

По овоме закону о Савету, који је издат за време трајања Устава од 1838, Кнезу је припало право апсолутног вета. Тај закон у § 5 прописује да „Кнез може одрећи своје потврђење предложеноме закону.“

У § 3 истог закона набројане су функције Савета, од којих је прва да Савет „доноси, укида, мења и толкује законе“, а у § 4 је прописано да „у свима случајевима предидућег параграфа решења Савета имаће силу само онда ако и Књазем потврђена буду.“

Из ових прописа излази да ни један закон ни уредба нису важили докле их и Кнез не потврди, а он је могао одрећи потврду свакоме закону одн. уредби. У место суспензивног вета које је имао по закону од 1858, добио је Кнез овим законом и изрично апсолутно вето, док се то из самога Устава од 1838 није баш сасвим јасно видело.

Као што је познато, наше законодавство за владе Кнеза Михаила било је врло обилно. Ма колико да су и Влада, која је у главне израђивала законске предлоге и Савет, који је о њима решавао, били у додиру са Кнезом и у скоро потпуној зависности од њега, и према томе се старали да своје предлоге израђују у духу његових идеја и сагласно његовим жељама и упутствима, ипак има примера да је Кнез одрекао потврду поднетом законском предлогу. За ово може послужити као пример случај са пројектом закона о штампи, који наводи Г. С. Јовановић у своме делу: Друга Влада Милоша и Михаила (1858—1868). Овај пројект био је израђен од Министарства Просвете, усвојен од Савета, и поднет Кнезу на потврду 2 новембра 1861. Али Кнез је на том пројекту написао: „Књаз ће се промислити.“ (Стр. 132). Овај израз подсећа на формулу енглеског краљевског вета „*Le roi s'avisera.*“

На опоме месту може се приметити да је под владом Кнеза Михаила било могуће да се на Кнеза пренесе сва власт у случају нередовних прилика. У прокламацији од 24 септембра 1862 којом

је Кнез обзнанио да се у Београду повраћа редовно стање на месту ратног, које је било проглашено поводом бомбардовања Београда, каже Кнез да је поднету му „од Државног Савета неограничену власт под 6 јуна примно.“... (36. 15, стр. 150). У времену од 6 јуна до 24 септембра Кнез је владао као апсолутни владалац, и сам је издавао законе, обично на предлог Министарског Савета или надлежног министра. Неки од тих закона које је Кнез издао без Државног Савета укинута су указом од 24 септ. 1862, а неки су остали и даље у важности, на пр. закон о Управи Фондова од 20 августа 1862 (36. 15, стр. 128) и закон о давању новца под интерес из касе Управе Фондова од 24 августа 1862 (36. 15, стр. 136).

Годину дана раније Кнез Михаило је (по решењу од 29 маја 1861, 36. 14, стр. 95, којим је установљен саветски одмор „од 15 јуна до конца јула“) задобио право да за време трајања одмора саветског „у случајима одлагања нетрпећим“ својим указом може наређивати новчане издатке, за које би се иначе изискивало предходно решење Савета. Кад се има на уму да је Кнез могао „према потребама државним овај одмор и за друго време наредити“, излази да је Кнез у знатној мери сузбио финансијску надлежност Савета једним, на први поглед обичним решењем о саветском одмору. Кнез је, на име, могао послати Савет на одмор кадгод би хтео да се ослободи претходног саветског одобравања издатака. Истина пред Саветом се морала увек доказивати накнадно и умесност и неодложност тако учињених издатака, али све то долазило је пошто су издаци већ били учињени.

Наведени случајеви и законски прописи били су постепена припрема за пропис члана 56 Устава од 1869, којим је Кнежево право издавања закона без учешћа другог чиниоца законодавства било подигнуто на степен уставног наређења.

Као што смо видели раније, Устав од 1869 поделио је вршење законодавне власти између Кнеза и Скупштине, али је Кнежев положај био јачи, јер је (1) само Кнез (одн. Влада) имао право доношења формалних законодавних предлога и (2) право потврђивања законских предлога које је Скупштина усвојила, припадало је по чл. 5 Устава Кнезу без икаквих ограничења, што значи да је Кнез имао апсолутно вето. Сем тога по чл. 56 Устава „у случају кад је земаљска безбедност, било споља било изнутра, у великој опасности, а Скупштина није сакупљена, Књаз може што је нужно, ма да би за то потребовало садејства скупштинског, сам, на предлог Министарског Савета, наредити, што ће силу закона имати, а кад се прва Скупштина састане, њој ће се овако ванредно издати закон поднети на одобрење.“

Исто тако Кнез је имао право да нареди „да постојећи буџет може и за идућу годину важити.“ (чл. 65 став 3 Устава).

Што се тиче рока у коме је Кнез имао да донесе своју одлуку о скупштинском решењу, тај рок није био у Уставу тачно одређен. По чл. 68 Устава од 1869 „на свако закључење које Скуп-

штина поднесе Књазу, следоваће Књажева одлука, и то, у колико је могућно, још за трајања исте Скупштине."

Устав од 1869 био је примењиван у два периода и важио је у свему око 27 година. За његова важења Кнез одн. Краљ се више пута служио правом издавања закона без садејства Скупштине, одн. правом продужења важности буџета.

Што се пак саме санкције закона тиче, Књаз одн. Краљ ју је, изгледа, вршио обично тако што је потписивао акт проглашавања дотичног закона. У Српским Новинама и Зборницима закона увек су закони у таквом облику обнародовани. Да Краљ одобрава закон који је Скупштина решила, казивало се у уводној формули акта проглашавања, а не на крају законског текста. У Зборницима закона налази се свега један акт у којем је на крају речено „Књаз одобрава.“ Али то није био закон, већ акт Владе о замени дотадашњег назива „Светлости“ који се давао Књазу и Књагињи, са називом „Височанство,“ од 20 августа 1878 (Зб. 33, стр. 94). Влада је предложила поменућу замену назива и испод потписа министара написано, одн. штампано је: „Књаз одобрава,“ а за овим је дошао Кнежев потпис, са премапотписом свих министара.

Устав од 1888 омогућио је подједнако учешће у законодавству и Краљу и Скупштини. Кад је Скупштина коначно усвојила какав законски предлог, онда се он слао на одобрење Краљу, коме је по чл. 43 Устава припадало право потврђивања закона. Пошто Скупштина стоји у непосредном одношају само с министрима а представља је споља њен председник, то на њему лежи дужност да о скупштинском решењу кога законскога предлога извести Владу (одн. надлежног министра), и достави јој усвојени и оверени текст закона, који Влада затим подноси Краљу на потврду.

Сама потврда (санкција) састојала се према излагању А. Ђорђевића (Систем I, 1, стр. 53) у томе што се на решењу скупштинском у којем је изложен коначно изгласани законски предлог, а испод потписа часништва и печата скупштинскога и испод речи: *Краљ одобрава*, Краљ својеручно потпише; а затим се поред његовог потписа стави државни печат, и надлежни министри премапотпишу.

Устав од 1901 прописује тако исто у своме чл. 10 да Краљ потврђује законе. Према чл. 48 Устава законски предлог се могао поднети Краљу на потврду кад га Народна Скупштина и Сенат појединце и у целини већином гласова усвоје.

Под Уставом од 1903, који је у ствари Устав од 1888, припадало је Краљу право апсолутног вета, пошто му чл. 43 тога Устава даје право потврђивања закона.

Данашњи наш Устав у чл. 49 прописује такође да Краљ потврђује законе. Овај Устав, као у осталом и Устави од 1869, 1888, 1901 и 1903, признаје Краљу право потврђивања закона без икаквих ограничења, што значи да Краљ може одрећи потврду сваком законодавном предлогу, па дакле и оном који је Скупштина решила по његовој одн. Владиној иницијативи, баш ако га је Скупштина усво-

јила без икаквих измена, онако како јој је предложен. Овакав случај би могао на пр. наступити ако би се десила промена Владе пре него што је Краљ потврдио један законски предлог који је Скупштина усвојила.

Ипак је Краљ при потврђивању законодавних предлога у неколико ограничен. Ако Краљ хоће да потврди један законодавни предлог, он га мора потврдити онако како га је Скупштина решила, јер га је она изгласала као целину. Друго Краљево ограничење по мишљењу Г. С. Јовановића које је изнео у своме *Уставном Праву* коментаришући Устав од 1903, али које се може применити и на одредбе данашњег Устава, састоји се у томе што Краљ своје право потврђивања има да употреби до извесног рока. По истеку тог рока сматра се да је он дотични предлог одбацио, и он га више не може потврдити баш и кад би хтео. Устав не предвиђа никакав рок у коме Краљ има да употреби своје право потврђивања, нити је то питање регулисано каквим другим законом, као што је то на пр. био случај са наведеним законом о Савету од 3 маја 1858, али, по мишљењу Г. Јовановића, из саме природе ствари излази да Краљ може потврдити један законски предлог само докле докле траје она Скупштина која га је решила. С почетком сваке нове скупштинске периоде гаси се његово право потврђивања наспрам свију законодавних предлога из минуле скупштинске периоде. Наше се мишљење, продужује Г. Јовановић, оснива на томе што Устав тражи за сваки закон приставак оба законодавна чиница, — а овај услов може бити испуњен само тако ако, у тренутку кад се један закон потврђује, она Скупштина која га је решила, има још једнако карактер законодавног чиница. На основу тога што је законодавна надлежност сваке Скупштине привремена, трајући само један одређен период времена, мора и Краљево потврђивање њених одлука бити ограничено у времену, т. ј. предлог једне Скупштине Краљ може потврдити само у овом периоду у коме њена законодавна надлежност траје. Кад би Краљ потврђивао њене одлуке, и пошто период њене законодавне надлежности протече, он би, у ствари њену законодавну надлежност продужавао преко уставног рока (С. Јовановић, *Уставно Право*, стр. 291-2).

Лабандово мишљење које се оснива и на пракси из немачког Јавног Права, код овог питања рока је друкчије. Он не налази да санкција мора бити дана пре него што почне нова периода Рајхстага. Могуће је истина да Рајхстаг на новим изборима буде толико промењен, да дотични већ усвојени законски предлог више не одговара вољи његове већине. Али Лабанд сматра да важност једног Рајхстаговог решења не зависи од тога да ли оно одговара вољи већине његових чланова. Сам Рајхстаг је, без обзира на могуће измене свога састава из узастопних избора, трајни и једноставни орган царства, и његово једном донето решење има самосталну снагу која се изводи непосредно из Устава, а не из тога што још траје воља појединих посланика. Пошто нема закона који забрањује санкцију закона решених у протеклој законодавној периоди,

Лабанд сматра да је исправна пракса да се такви закони санкционишу и доцније, и да је то ствар Владе чија *bona fides* је довољна гаранција да неће под сасвим промењеним политичким приликама санкционисати један законски пројект који је усвојен у протеклој Рајхстаговој периоди.

Код нас, као што смо видели не постоје никакви прописи о томе да је Краљ дужан да у извесноме року потврди какав законодавни предлог као ни да он не може санкционисати законодавни предлог пошто је истекла законодавна периода оне Скупштине која је тај предлог решила. Истина је да су код нас законодавни предлози санкционисани по правилу ускоро по њиховом решењу у Скупштини па, следствено, увек још за трајања законодавне периоде оне Скупштине која их је и решила. Али исто тако и из истог разлога не можемо навести да је било решених законодавних предлога које Краљ није санкционисао зато што је истекла законодавна периода оне Скупштине која их је решила. Пошто нема таквих преседана, не може се узети ни да је путем обичајног права створено правило да се сматра да је Краљ дотични предлог одбацио и да га више не може потврдити баш и кад би хтео, као што то узима Г. С. Јовановић. Ако би Краљ потврдио такав предлог, а нова скупштинска већина не би била с тим законом задовољна, могла би га она изменити или укинути, као и сваки други закон. Најзад, ми мислимо да ће се и из наше законодавне праксе моћи навести примера да је Краљ потврдио законодавне предлоге који су усвојени за време протекле законодавне скупштинске периоде. Ми овде специјално мислимо на оне законе донете на основу чл. 130 Устава, које је Законодавни Одбор решио, али који свакако нису сви били потврђени до истека скупштинске периоде у којој су решени. Наводимо овде закон о укидању неких одлука министарског савета односећих се на ресор Министарства Војног и Морнарице, који је потврђен и проглашен 26 јануара 1923 (Сл. Новине, бр. 82 од 14 априла 1923, додаток V) дакле пошто је већ била распуштена Скупштина која га је решила. Пошто свакако има још непроглашених закона, верујемо да ће их бити који ће бити проглашени и за време нове скупштинске периоде.

На овоме месту рећи ћемо неколико речи о потврђивању одлука Законодавног Одбора по чл. 130 Устава, о чему бисмо иначе доцније говорили. У чл. 130 Устава се каже да ће се одборске одлуке прогласити као закон. Питање се може поставити да ли отуда проистиче једна Краљева уставна дужност да потврди одн. прогласи све оне акте који су поднети по чл. 130 Устава Законодавном Одбору на озакоњење и којима је овај у Уставом одређеном року донео своје решење. Другим речима, да ли Краљ не би могао одрећи своју потврду како оним привременим законима, уредбама и т. д. које је до Устава био потврдио и које је Законодавни Одбор усвојио без измена или с незнатним изменама, тако и оним привременим законима (и т. д.) које би Законодавни Одбор у највећој мери изменио и дао им управо садржину сасвим

супротну ранијој. Ако би се стало на гледиште да би Краљ могао одрећи потврду свакој одлуци Законодавног Одбора, донетој по чл. 130 Устава, па дакле на пр. и оној којом би Одбор био решио да се неки привремени закон или уредба укине, изишло би да би Краљ, одричући своју потврду, могао осујетити сав рад Законодавног Одбора на ревизији доуставног уредбеног законодавства и тако том привременом законодавству продужити живот докле не би било измењено редовним законодавним путем и дати му карактер сталног законодавства. Пошто се чланом 130 Устава свакако није хтела оставити та могућност, већ се напротив баш супротно хтело, да се изврши ревизија привременог законодавства и да одборске одлуке важе као закон, излази да је Краљево потврђивање одлука Законодавног Одбора по чл. 130 Устава чисто формалне природе, и да Краљ не би могао одрећи потврду ни једној таквој одлуци Законодавног Одбора док му иначе код редовног законодавства, по нашем мишљењу, то право одрицања санкције у пуној мери припада. Као што су ти привремени закони раније донети и важили без скупштинског пристанка, тако исто они сада имају да важе онако како их је Скупштина одн. њен Законодавни Одбор озаконио, без Краљевог права да им одрекне санкцију.

Процедура која се за сада практикује приликом потврђивања закона од стране Краља, јесте у главном следећа. Кад Скупштина одн. Законодавни Одбор усвоји неки законски предлог, онда га председник Скупштине у два оверена примерка шаље дотичном министру „с молбом за највишу потврду и обнародовање у Службеним Новинама.“ Уз оверени законски предлог иде и следећа формула о потврђивању: Ми Александар I по милости Божјој и вољи народној Краљ Срба, Хрвата и Словенаца

#### Потврђујемо

закон о .....

Дотични министар сачини акт проглашавања и пошто га обично потпишу сви чланови Владе подноси он Краљу на потврду и акт примљен у два примерка од Скупштине, на коме Краљ својим потписом потврђује закон као и акт проглашавања који Краљ такође потпише и тиме прогласи закон, пошто га је претходно потврдио.

Оба акта дакле врше се не више једновремено одн. једним потписом, већ једно за другим, али ипак тако да сачињавају једну целину и Краљ у исти мах ставља потписе на два разна акта, на један скупштински (у два примерка) којом приликом потврђује закон и на други Владин акт чиме опет проглашује закон. Обнародује се међутим само акт проглашавања закона, док се један примерак акта којим је Краљ потврдио закон враћа Скупштини, а други примерак задржава се у дотичном министарству где се чува и оригинални акт проглашавања закона.

По нашем мишљењу довољно би било да Краљ потпише само акт проглашавања закона, чиме би једновремено и потврдио закон.

Г. С. Јовановић и каже да „у пракси монарх даје свој пристанак тим начином што потписује акт проглашавања. У пракси дакле, акт потврђивања садржи у себи већ и акт проглашавања“... (О. Држави. Треће издање стр. 205) Кад се овако обично поступа у пракси, онда не видимо никаквог особитог разлога да се не би тако могло поступати и код нас.

Као што се из предњег историског излагања види, може се рећи да је код нас другоме чиниоцу законодавне власти, Кнезу оди. Краљу увек припадало право апсолутног вета. Ако се изузме Устав од 1835, који управо није ни био уведен у живот, и по коме би, изгледа Кнез имао само право суспензивног вета, као и закон од 1858 о допуни саветског устројства од 1839, који је важио кратко време и по коме је Кнезу припадало само суспензивно вето, владалац је „код нас увек имао право да одрече санкцију законима које не одобрава.“\*)

Владаоци се код нас нису често служили својим правом одрицања санкције некоем закону који је законодавно тело усвојило. Раније смо већ видели неке случајеве, као пројект закона о Скупштини од 1848, који Кнез није хтео потврдити. Кад је пројект закона о изменама и допунама саветског устројства од 1839 усвојен у Савету (1858), говорило се да га Кнез веће потписати. У записима Јеврема Грујића\*\*) прибележено је да је Гарашанин казао у саветској седници да му је Кнез рекао ово: „Ја знам да се много којешта на мој рачун износи и разпростире, нарочито што горе да нећу овај пројект потписати. Али ја вас уверавам да то ништа није истина. Ја ћу закон овај као и све друге потписати“... Кнез је одиста и потврдио тај закон којим је саветска власт бар с формалне стране, по спом обиму дошла до врхунца своје моћи. — Помињемо и случај предлога закона о држању главних саветских заседања, који је Савет решио 24 септембра 1858, а Кнез га није потврдио, истина не зато што сам то није хтео већ зато што се Влада није слагала с тим предлогом.\*\*\*) Навели смо раније такође и случај са предлогом закона о штампи који Кнез Михаило није хтео потврдити. Могло би се свакако навести још случајева, али они су као што се види били врло ретки, нарочито од кад је код нас установљен парламентарни режим.\*\*\*\*)

Под Уставом од године 1903 Краљ није ни једном закону одрекао своју санкцију, тако да се по мишљењу Г. С. Јовановића

\*) С. Јовановић, Уставно Право, стр. 292.

\*\*) Грујић, Записи I, стр. 110.

\*\*\*) Грујић, Записи I, стр. 176, и С. Јовановић, Уставобранитељи, стр. 223.

\*\*\*\*) У аутографисаним предавањима Г. Др. К. Куманудија из Административног Права (издање од 1912, стр. 93) забележено је да је Краљ Александар Обреновић одрекао потврду закону о буџету за 1902, али га је доцније опет морао потврдити. Овде би могли можда да се наведу и такви случајеви, као што је на пр. скупштинско решење о укидању окружних начелника, које је остало неизвршено и ако је донето готово једногласно (са 109 против 5 гласова. В. Стенографске белешке за 1874/5, стр. 871—3. — В. и С. Јовановић, Светозар Марковић, I издање, стр. 146).

под тим Уставом владаочево право санкције претворило у просту формалност. По Г. Јовановићу питање би се могло поставити, — што би по нашем мишљењу у исти мах био и одговор — да ли Краљ „услед неупотребе није изгубио право одрицања санкције, као што се десило енглеском Краљу“ (Парламентарна Хроника, Архив од 25 августа 1920; књ. I (XVIII) Бр. I). Наведено мишљење Г. Јовановића прима и Г. Др. Ф. Тарановски у свом одличном делу „Енциклопедија Права“.

Као што смо раније казали, има писаца који сматрају да ни у Енглеској Краљ није изгубио право одрицања санкције законским предлозима које је Парламенат усвојио, ма да се тим правом Краљ није послужио већ преко две стотине година. У толико пре би се на горње питање постављено код нас могло одговорити одречно, пошто се код нас тек за несразмерно краћи период времена није десило да је Краљ одрекао санкцију ком законодавном предлогу. Истина се под Уставом од 1903 Краљ није ни једном користио својим правом одрицања санкције, али за време тога Устава Краљ је у опште имао мало прилике и да употреби своје право санкције, те да га евентуално и одрекне. Као што је познато, законодавна делатност наших Скупштина није била велика за прве половине важења Устава од 1903, дакле до Балканског Рата. Још мања или управо никаква била је она у периоду ратова, дакле за време друге половине важења тога Устава, од 1912 до 1921, када је донет данашњи Устав. Отуда се не може још извести да постоји Краљева решеност да се никад не користи својим правом одрицања санкције, односно да је то право био изгубио, бар што се тиче времена под Уставом од 1903 и све до садашњег Устава, на које је време, држимо, и мислио Г. Јовановић.

Исто тако сматрамо да Краљ своје право одрицања санкције неће изгубити ни у будуће, ако га не употреби једног краће или дуже време, на пр. 20 или 30 година, колико су код нас најдуже трајали понеки Устави. Ми овде претпостављамо да се са сваким новим Уставом обнавља и Краљево право одрицања санкције, и не узимају се у обзир и периоди важења ранијих Устава у којима је владалац вршио или није вршио употребу од тога свога права. Иначе би још и теже било тврдити да је владалац изгубио то своје право одрицања санкције само зато што га није употребио 20 или 30 година, док га је раније имао и употребљавао у току једног знатно дужег времена, на пр. 50 или 60 година, или да ће га кроз краће или нешто дуже време неупотребом изгубити.

Ма да позивање на примере из Приватног Права не мора бити убедљиво и у области Јавног Права, ипак се овде може навести да се и у самом Приватном Праву тражи обично дужи рок за застарелост (*praescriptio*) и сматра се на пр. да се самом неупотребом права својине над неком ствари својина не губи, већ се она може само посредним путем изгубити тако, ако ју је над истом ствари стекао неко друго лице узукapiјом, дакле по нашем При-



ватном Праву, путем законите и савесне државине.<sup>\*)</sup> У толико мање се може изгубити какво јавно право на пр. право бирачко само зато што се оно није употребило за један дужи низ година. Може се рећи да је бирачко право управо дужност, функција, а не право, али исто се тако може рећи и да је Краљево право потврђивања закона, односно одрицања потврде закона, његова функција, његово учешће у вршењу законодавне власти, његова уставна надлежност, и зато и у толико пре оно не може прећи ни бити пренето на другога.

Закона не може бити без Краљеве потврде, и Краљ је по Уставу дужан да потврди сваки закон са чијом се садржином слаже. Али ако би се Краљу поднео на потврду један закон са чијом се он садржином не слаже, на пр. поднео би му се на потврду један Устав којим би се установљивао републикански систем владавине, или закон којим би му се апанажа смањивала, или какав други закон за који би он налазио да не одговара интересима народа или династије, или против кога би се изјаснило јавно мишљење, извесно је да Краљ не би морао да потпише такав закон.<sup>\*\*)</sup>

Друго је питање шта би имало да наступи после овога Краљевог одбијања да потврди један закон који би Скупштина решила, да ли оставка Владе или распуштање Скупштине или што треће, и како би се даље имао да развија и расправља сукоб између Краља и Скупштине ако би и нова Скупштина решила исти закон. Овде је главно утврдити да Краљ не би повредио Устав ни уставне обичаје нити би поступио противно духу уставности, ако не би потврдио неки закон који је Скупштина решила. Нашим Уставима, у главном, није била саобразна теорија *Владаочевога немешања*. Као што каже Г. Ж. М. Перић у својој расправи „Један случај из надлежности Велике Народне Скупштине“ („Архив“ од 25 августа 1906, књ. II св. I), по тој теорији „Владаочева је улога само то: да гарантује слободу бирања народних представника, али чим би народ, слободно консултиран одредио своје представништво (Велику или обичну Скупштину), Владалац би имао да се одлукама Народнога Представништва покори и да их потпише.“ Погрешност ове теорије изведене код нас, а специјално под Уставом

<sup>\*)</sup> Видети о овоме интересантном случају губљења права својине једино *одржајем* (узукацијом) а не и *неупошребом* (non-usus-om) испрвна излагања Г. Ж. М. Перића у књизи II (прим. I на стр. 144–149) његовога извеснога дела: „О Уговору о продаји и куповини.“ Ово дело садржи предавања Г. Перића на Београдском Универзитету о Уговору о продаји и куповини, држана од 1906 до 1914. На наведеноме месту изложена су и мишљења других наших правника о питању губљења права својине.

<sup>\*\*)</sup> При овоме, ако би се узело да се с почетком сваке нове скупштинске периоде гаси Краљево право потврђивања наспрам свих законодавних предлога из прошле скупштинске периоде, имао би Краљ само да одложи потврду неког закона до истека дотичне скупштинске периоде, ако не би хтео непосредно да одрекне своју потврду. Нова Скупштина не би ни могла тражити од Краља одн. од Владе да се потврди онај законски предлог, који је ранија Скупштина решила, већ би га она морала наново узимати у претрес, и тек тада, редовним путем поднети га Краљу поново на потврду.

од 1903, показао је Г. Перић у поменутој расправи. Из овога излази да код нас Краљ има право да одрекне потпис сваком законском предлогу који би му био поднет на потврду. Време трајања Устава од 1903 сувише је кратко да би се из чињенице што Краљ за то време није одрекао потпис ни једном законском предлогу, могло закључити да је он то право изгубио. Тако исто и време трајања новог Устава је недовољно за горњи закључак. Напротив, могло би се баш рећи да Краљ сваким својим потписивањем закона потврђује и своје право на одрицање потписа тога закона. Ако би он морао потписати сваки поднети му закон, који је Скупштина решила, његово учешће у законодавству било би чисто формално, а то не би одговарало уставотворчевом пропису да законодавну власт врше Краљ и Скупштина заједнички (чл. 46 Устава). Не може се рећи да неко врши какву власт заједнички с неким другим, ако он мора да ради оно што други хоће, а не може се томе одупрети. Исто тако нетачно је рећи да Краљ мора потписати сваки предлог закона који је Скупштина усвојила, као год што би нетачно било рећи да Скупштина мора усвојити сваки онај предлог који јој Краљ, одн. Влада поднесе на решавање. Скупштина то може учинити; некад су се законски пројекти тако и усвајали, без измена, „акламацијом“. Али то не значи да Скупштина може и изгубити своје право претреса одн. измена поднетог предлога, ако извесно време то право не би употребила. Исто то важи и за Краља, коме би само било потребно да нађе министре (а то је увек могуће) који би га подржали у тој одлуци, ако би ранија Влада због тога његовог акта нечињења т. ј. одрицања потврде поднела оставку.

Разуме се да такви случајеви могу само врло ретко наступити, и да ће по правилу Краљ потврдити сваки законодавни предлог који би Скупштина усвојила и Влада му поднела на потврду. Али ипак није немогуће да такви случајеви наступе. Оно што је немогуће да се у парламентарној држави деси јесте то да сама Влада за чијег трајања је предлог у Скупштини претресан и примљен, предложи Краљу да не потпише један законодавни предлог који је Скупштина решила односно да она тај предлог не поднесе Краљу на потврду. Ако је Влада била мишљења да је предлог који је Скупштина усвојила, рђав и да не треба да добије Краљево потврду, она је свакако на несумњив начин испољила своје противљење доношењу дотичнога законодавног предлога, док се он још у Скупштини претресао. Ако би при свем том тај предлог и против воље Владине био примљен у Скупштини, Влада би морала поднети оставку. Према томе та Влада не би ни била више у могућности да Краљу ма шта саветује, па ни да му саветује одрицање потврде тога предлога. Нова Влада која би морала бити обривана из већине која је тај законски предлог изгласала, такође не би Краљу предлагала одрицање потврде једног законодавног предлога у чијем је доношењу и сама учествовала као саставни део већине у Парламенту. Као што се види, потребно би

било да Влада која се у Парламенту борила против доношења једног закона, надживи његово усвајање од стране Парламента, да би могла саветовати Краљу да га не потврђује, т. ј. да не подноси оставку како би могла *не* поднети Краљу на потврду изгласани законски пројекат. Овако што међутим немогуће је замислити у државама с парламентарним режимом, где је Влада дужна увек поднети оставку ако јој Парламенат изгласа на неки начин неповерење, на пр. ако усвоји неки законски предлог против кога се Влада изјаснила.

Код нас су се у последње време дешавали случајеви да један министар остане у Влади и не поднесе оставку и ако се Законодавни Пододбор изјаснио већином гласова против законског предлога који је дотични министар поднео Парламенту на решавање. Пододбор је у једном случају управо био решио да се министров предлог одбаци без дискусије, и кад је постало извесно да ће и сам Законодавни Одбор одобрити решење Пододбора, министар је повукао законски предлог. Свакако се може рећи да поменути случај није идентичан са стварним одбацивањем министровог предлога, нити би се код редовног законодавства (дакле не по чл. 133 У.) одбацивању предлога у Законодавном Одбору имао придати исти значај као одбацивању предлога у самој Народној Скупштини. Ипак је допуштена претпоставка да такво поступање, мало необично за парламентарне земље неће, ако се уобичаји, допринети учвршћивању парламентаризма у нашој држави, за коју се у чл. 1 Устава каже између осталог и да је парламентарна.

## IV.

## ПРОГЛАШАВАЊЕ ЗАКОНА (ПРОМУЛГАЦИЈА).

Пошто монарх санкционише закон и на тај начин изјави свој пристанак да законом постане онај текст који је Парламенат усвојио, односно пошто у републикама председник не истави *vetito* против закона усвојеног од стране Парламента, издаје се о тако донетом закону једна исправа која има да му служи као „крштено писмо.“\*) Издавање такве исправе назива се проглашавање или промулгација закона.

Проглашавањем се констатује да је баш тај наведени законски текст усвојен од законодавних чинилаца и да је при томе у свему поступљено по процедури која је Уставом и органским законима прописана за доношење закона у опште. Француски писци слажу се у томе да проглашавање чини закон извршним (*exécution*). Из формуле којом се према декрету од 6 априла 1876 врши проглашавање закона у Француској,\*\*) види се да акт проглашавања садржи између осталог констатацију председника републике да је закон испунио услове који су прописани Уставом за доношење закона, као и председникову изјаву да је закон постао извршним и да ће се приступити његовом извршавању. Сличне садржине су и формуле које се употребљавају у другим законодавствима. Код нас акт проглашавања по правилу садржава 1) констатацију да је закон усвојила Народна Скупштина; 2) констатацију да га је Краљ потврдио; 3) законски текст онако како га је Скупштина усвојила; 4) Краљеву потврду (потпис) закона; 5) премапотпис министра правде, који према чл. 80 Устава (одн. раније према § 22 закона о устројству Централне Управе од 10 марта

\* С. Јовановић, О држави, стр. 205.

\*\* Та формула гласи: „Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté, le Président de la République promulgue, la loi dont la teneur suit: (овде следује текст закона)... La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat. Fait à... le...“ („Сенат и Скупштина су усвојили, председник републике проглашава закон који гласи..... Овај закон претресен и решен од Сената и од Скупштине вршиће се као државни закон. Дано у... датум“).

1862) ставља на акт проглашавања државни печат; 6) премапотписе свих министара; 7) датум и место потписа; и 8) Краљеву наредбу за обнародовање и извршење дотичног закона.

Ова последња тачка није међутим битна за акт проглашавања, који не мора садржавати Краљеву наредбу за обнародовање и извршење закона. Министри би и без те наредбе били дужни да обнародују закон који је Краљ прогласио. По нашем Уставу дужност је министра правде да се стара о обнародовању закона (члан 80 У.).

Кад је говорено о санкцији закона, речено је да монарх законе санкционише на тај начин што потписује акт проглашавања. Ово не мора увек бити случај, али би најбоље било да се и потврђивање и проглашавање закона врше једним актом свуда где их врши један исти орган. Разуме се да је ово немогуће извести у онаквим државним организацијама каква је била Немачка Царевина до револуције, где је законе потврђивало Савезно Веће, а проглашавао Цар.

Пошто се потврђивање и проглашавање закона често поклапају једно с другим, то има доста писаца који потврђивање не одвајају јасно од проглашавања, већ сматрају да монархов потпис не значи ништа друго до само потврђивање закона, после кога долази једино још обнародовање (публикација) закона.

Има такође писаца који сматрају да проглашавање и обнародовање закона јесу два назива за један исти појам, или у крајњем случају је проглашавање један од аката који доприносе да се оствари обнародовање закона. Познати француски правник Планиол сматра да су проглашавање и обнародовање две идентичне ствари. Ипак он налази да публикацији закона претходи један акт шефа извршне власти којим овај сведочи да је закон правилно постао и издаје заповест да се закон публикује, само то није промулгација, која се по Планиолу, сходно законским текстовима, састоји у штампању (insertion) закона у Службеним Новинама.

Најодлучнији противници разликовања проглашавања од публикације јесу извесни немачки писци, међу којима на прво место долази Георг Мајер. Он каже да проглашавање нема основа ни у установима старог немачког царства ни у енглеском ни француском Државном Праву на које се позива Лабанд, нити за њега има ослоња у Уставима посебних немачких држава ни у немачком царевинском Уставу. Оно што Лабанд назива проглашавањем није ништа друго до заповест за публикацију. („Ein solches Institut ist aber weder in den Einrichtungen des alten deutschen Reiches oder im englischen und französischen Staatsrecht, auf welche Laband sich beruft, begründet, noch findet sich für dasselbe ein Anhalt in den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten und in der deutschen Reichsverfassung. Was Laband Promulgation nennt ist nichts weiter als die Anordnung der Publikation.“ Georg Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. Fünfte Auflage, S. 513, Anm. 8).

Међутим има врло много писаца који усвајају Лабандово мишљење. То су Цори, Гаранс, Јелинек, Хевел, Ото Мајер, Флајшман и други. Супротно мишљење заступају: Виндинг, Гирке, Шулице, Сајдл, Бри, Дироф. Најзад има писаца који употребљавају реч „промулгација“ или да њоме означе поступак при уставноме доношењу закона или је употребљавају у смислу публикације.

Ма да, као што смо видели, има и француских писаца који не разликују јасно проглашавање закона од његовог обнародовања, ипак они у већини повлаче ову разлику. По њима, проглашавање закона је истински правни акт, сведочанство о постојању закона, које производи извесне правне последице, док је публикација факат који се састоји у штампању закона у Службеним Новинама. Као што је речено, у данашњем француском праву не постоји санкција, већ председник републике проглашава закон који је донео Парламенат. Председник републике само констатује да закон постоји и да је правилно донет, затим наводи законски текст и изјављује да се може приступити његовом извршењу.

Изгледа, по речима Carré de Malberg-a (op. cit. T. I, p. 432) да су и учесници у изради Code civil-a схватили промулгацију тако да се њом утврђује постојање закона. Порталис је дефинисао промулгацију као средство да се констатује пред народом постојање закона и називао ју је свечаним издавањем закона: „solemnis editio legis.“

По њему закон је био перфектан (донет) пре проглашавања, које не довршава стварање закона. Али само дејство закона може почети тек по проглашавању. Проглашавање је спољашни облик закона као што су говор и писање испољавање мисли. У истом смислу изражава се о проглашавању и Andrieux, и критикујући текст чл. 1 Code civil-a, каже да закон постаје извршан после промулгације, а не због промулгације (en vertu de la promulgation). У истом смислу изражавали су се и други говорници.

При свем том, чл. 1 уводне главе Code civil-a, који говори и о промулгацији редигован је на начин који се ни мало не слаже са предњим схватањем промулгације. Тај пропис, као што је познато, гласи: „Les lois sont exécutoires en vertu de la promulgation qui en est faite par le Président de la République.“ Из прописа овога члана излази да закони постају извршни тек услед промулгације.

Питање се поставља зашто је поменути чл. 1 Code civil-a редигован тако погрешно, или бар двосмислено, да је дао повода толиким контроверзама о циљу и значају проглашавања? Одговор на ово питање састојао би се у следећем.

Пре револуције у Француској је Краљ поред санкције вршио и проглашавање закона, и тај акт је законом од 9 новембра 1789 назван *промулгацијом*. До пада Краљевства вршено је проглашавање заједно са санкцијом, ма да се разликовало од ње, а потом је то разликовање дошло и до спољашњег изражаја. По Уставу од године VIII законе је санкционисало законодавно тело, и ако код Сената нису трибунал или Влада у року од 10 дана уложили

протест због неуставности закона, закон је задобијао правну снагу и први консул наређивао је да се на закон стави државни печат и слао је министру правде службени, потписани, премапотписани и снабдевен државним печатом акт проглашавања закона.

Проглашавање закона, које је припадало првом конзулу, састојало се само у констатовању да је закон уставним путем донет, али правни основ законске обавезности је лежао у санкцији, која није припадала конзулу већ законодавном телу (*Corps législatif*). Али пошто је у време израде *Code civil*-а први консул био Наполеон, то се хтело да он стварно врши законодавну власт. Како је међутим санкција закона припадала Законодавном телу, а првом конзулу само промулгација, то се на чело Законика ставио пропис да закони постају извршни услед промулгације (*en vertu de la promulgation*), чиме је промулгацији придат значај и дејство санкције. Овакво тумачење тога израза усваја и Лабанд (*Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5 Aufl. Bd. II, S. 17.)

Устави од 1814 (чл. 22) и 1830 (чл. 18) прописују да „Краљ потврђује и проглашава законе,“ и оба та акта падају опет уједно. Али указ од 27 новембра 1816 придаје проглашавању сасвим други смисао, прописујући (чл. 1) да ће се проглашавање вршити штампањем у Службеном Листу („*A l'avenir la promulgation des lois... resultera de leur insertion au Bulletin officiel.*“) Очеvidно је овде проглашавање помешано с обнародовањем.

Устав од 1852 такође разликује потврђивање од проглашавања, тако да проглашавање под свима наведеним Уставима никако не значи један акт који би довршавао стварање закона, већ оно само сведочи да је закон правилно донет. При свем том пропис чл. 1 *Code civil*-а траје још једнако и за све време вршио је свој утицај на стварање и одржавање схватања да је промулгација та која законима даје извршну снагу.

У старијем државном праву Немачкога Царства је на врло брижљив начин обрађен акт којим се констатовало правилно доношење једног закона. Сви закони који су на једној Скупштини (*Reichstag*) донети, били су на крају скупштинског сазива скупљени у један акт закона, т.зв. *Reichsabschied* (*recessus imperii*). Овај акт редиговао је канцелар уз сарадњу депутације сталеза заступљених у Скупштини. Кад је био постигнут споразум о редакцији тога акта, онда су га у два примерка потписивали Цар и сталези, и канцелар га је читао на свечаној седници Скупштине, пошто је претходно Цар или његов комесар одржао говор о раду Скупштине. Ово читање називало се публикација или промулгација поменутог акта закона. На супрот многим писцима, Лабанд тврди да ово читање акта закона у Скупштини у Царевом присуству није било публикација закона, т. ј. објављивање законске садржине, пошто је њихова садржина већ и пре тога била позната Цару и Скупштини, који су те законе и донели. Државне власти и поданици међутим нису се том приликом могли упознати са новим законима, већ су их доцније поједини учесници на Скупштини, сваки

у своје крају упознавали са садржином донетих закона. Отуда изводи Лабанд да је значај свечане публикације акта закона у последњој скупштинској седници био понајпре у томе да се у свечаном и несумњивом облику утврди постојање и садржина царевинских закона на које су се сагласили Цар и Скупштина и које је Цар потврдио. То је дакле била „*solemnis editio*“ царевинских закона.\*)

Проглашавање закона у Немачкој Царевини вршио је до револуције 1918 Цар према пропису чл. 17 царевинског Устава. У формули којом је проглашавао законе, изјављивао је Цар да је закон донет на начин прописан Уставом, т. ј. уз сагласност Царевинске Скупштине (*Рајхстага*) и Савезног Већа. При овоме имао је Цар да испита да ли је за закон гласала она држава чијих се посебних права (*jura singulorum*) он тиче; да ли је постигнута потпуна сагласност оба законодавна тела; да ли је у свему поступљено по прописима који важе за законодавне предлоге, и т. д. Ако би Цар при овоме нашао да није у свему поступљено како треба, он је имао не само право већ и дужност да не прогласи закон док се не отклони дотични недостатак. Ако би Цар до овог уверења и погрешно дошао, ипак би важила његова одлука да не проглашава закон, пошто не постоји никаква виша власт која би га на то могла упутити. Отуда излази да је Цар стварно био у могућности да се послужи једном врстом *vetita* на тај начин што би одрекао проглашавање неког закона због формалних недостатака. Немачки аутори налазе да се у овој могућности није скривала никаква политичка опасност, јер је Царева самовоља била искључена из обзира према Савезном Већу, Рајхстагу, јавном мњењу и т. д. Ако би се Цар уверио да је закон донет на уставан начин, онда је његова уставна дужност била да прогласи дотични закон.

У Енглеској је право Круне да проглашава законе значајније од његовог права санкције, које је као што смо видели само привидно право, пошто је тамо Круна одрекла закону санкцију последње пут 1707 год., а и пре тога је то чинила врло ретко. Пошто се у Краљевом присуству у свечаној седници Горњег Дома на коју се позову и чланови Доњег Дома, прочитају заглавља законских предлога које је Парламенат решио, изјављује Краљ да прима те законе и тиме их проглашава. Проглашавање се врши путем патента (указа) који Краљ потписује и на који се ставља државни печат, па се затим указ који садржи законе прочита у свечаној седници Горњег Дома заједно с Краљевом изјавом о потврђивању. Ова процедура, по Лабанду, не значи обнародовање закона, ма да се, као што ће се видети кад се буде излагало обнародовање закона, у Енглеској сматра да је оно што је рађено у јавној седници Парламента самим тим већ и обнародовано. Право обнародовање закона врши се тек његовим штампањем, а правни

\*) Laband, Staatsrecht, 5 Aufl. Bd. II S. 15. Последњи пут је овако поступљено 1654. За време заседања сталне Регенсбуршке Скупштине доношени царевински закони састојали су се, с формалне стране, из два одвојена акта која су била: 1) сагласне одлуке трију скупштинских колегија и 2) Царева ратификациона повеља.

значај горе описаног акта састоји се у формалној и аутентичној изјави државне законодавне воље. Пре ове изјаве лежи на Краљу и министрима дужност да испитају да ли су тачно испуњени сви прописи око доношења закона, па ако нађу какав недостатак, да ради исправке врате закон (bill) ономе Дому у коме је одступање учињено. Из овога Лабанд изводи да је Краљево проглашавање закона само привидно давање санкције и нема исто тако за циљ ни обнародовање закона, већ прави његов значај лежи у томе, што се њиме утврђује несумњиво и на свечан начин да је закон донет правилним путем, оно је дакле „solemnis editio legis“.\*)

У Угарској је до пред крај XIX века вршено проглашавање закона онако како је то вршено у Немачкој до 1654. Пошто су се Краљ и сталежи сагласили о каквом закону, санкционисао га је Краљ својим декретом. За овим је израђиван акт проглашавања закона, стављан је на њега велики Краљев печат, потписивао га је Краљ и угарски дворски канцелар, па је онда на свечан начин предаван сталешкој Скупштини и у њој прочитан. Ово је била промулгација одн. solemnis editio. Све до 1868 су сви закони донети једног сазива скупљави у заједнички акт закона. Поједини закони називали су се члановима закона (Gesetzartikel) и обележавани су једним бројем под којим су унети у поменути акт, на пр. GA 12 1790,91 што значи да је дотични закон дванаести у поменутом акту закона донетих на Скупштини од 1790,91. Почев од 1868 редни бројеви појединих закона почињу с календарском годином. Тек од 1881 престало је вршење тога свечаног објављивања закона у Парламенту.

Проглашавање закона у опште се врши на разне начине у појединим државама. У Шведској Краљ проглашава законе на тај начин што потписује повелу на којој се налази законски текст. Овај акт не мора се увек поклапати са санкцијом, јер у Шведској Краљ не потврђује оне законе које је Парламент усвојио на његов предлог. У Холандској Краљ, да би омогућио обнародовање закона, упућује преко надлежног министра оригинални законски текст министру правде, који се стара о обнародовању закона. Овај Краљев поступак садржи пре свега његову изјаву да је дотични текст двојста закон, и затим садржи заповест за обнародовање, а ово двоје баш и сачињава проглашавање закона. — У Италији изјављује Краљ на крају закона: Ordinario che la presente legge, munita di Sigillo dello Stato sia inserata nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare.

Речено је већ да се сви писци не саглашавају у томе да акт проглашавања закона постоји као засебан и потребан моменат у доношењу закона. Лабанд је највише урадио на издвајању тога појма из осталих конститутивних елемената закона, и трудио се да га по сваку цену уочи у разним законодавствима и разним

времелима; због тога његова извођења нису увек довољно убедљива. Лабандово мишљење о проглашавању закона преовладало је у главном у немачкој правној књижевности, после истрајне и често врло живе полемике са већином немачких правних аутора.

Са Лабандом се слаже и Јелинек који сматра да је проглашавање закона у сваком случају неопходно. По Јелинековом схватању санкција закона је само монархова одлука (Entschluss), а публикација је опет радња коју не предузима сам монарх, већ се о њој старају министри. Отуда се између санкције и публикације закона мора налазити монархова изјава управљена на министре који имају да публикују закон, да је Парламентовом усвајању закона следовала и монархова санкција. Ова изјава јесте проглашавање закона и она мора у сваком случају бити стављена на писмено и бити потписана и премапотписана, и мора се по правилу налазити на истоме документу на коме и законски текст, који на тај начин постаје оригинални примерак законског текста. Јелинек нарочито замера аустријском и немачком законодавству што нису прописали изричне мере за израду и чување оригиналног примерка законског текста. (Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 327). Ипак има још увек доста писаца који не деле Лабандово, Јелинеково и њихових следбеника мишљење о проглашавању закона.

Тешкоће које се јављају код одређивања појма проглашавања у многоме долазе и отуда што се тај израз у разним законским текстовима и од разних аутора употребљава у неједнаком смислу. У немачкој правној литератури и законодавству подразумевало се под изразом промулгације следеће: (1) публикација, (2) заповест за публикацију, (3) санкција, (4) законски предлог, (5) начин на које се закон обзнањује народу; (6) доношење закона у Уставом прописаној форми и најзад израз „solemnis editio“ којим се Порталис служио и који је и Лабанд усвојио.

Исти је случај с француском литературом и законодавством. У Академијином Речнику каже се да је промулгација „обнародовање закона са потребним формалностима“ („publication d'une loi avec les formalités requises“). Поједини знаменити скупштински говорници као и писци усвајали су ово мишљење, а други су га опет одбаћивали. Отуда оваква тврђења: „Реч „проглашавање“ значи „обнародовање“ („Le mot „promulgation“ veut dire „publication“) или „проглашавање је у ствари обнародовање („La promulgation est la vraie publication“) или: „Закони су од увек били обнародовани и то се назива проглашавање“ („De tout temps on a publié les lois, c'est ce qu'on appelle promulgation“, Block). Али има и оваквих мишљења: „Проглашавање закона не треба нипошто мешати с њиховим обнародовањем“ („La promulgation des lois ne doit être jamais confondue avec leur publication“, Ducrocq.) или: „Проглашавање или заповест за обнародовање треба да буде одвојена и независна од начина обнародовања“ („La promulgation ou l'ordre de publier doit être séparée et indépendante du mode de publication.“)

\*) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. II, S. 17. Детаљније излагање овог питања налази се код May, Treatise on the Law of Parliament (немачки превод: Das englische Parlament und sein Verfahren и Redfish, Englischer Parlamentarismus.

Ови и још други примери довољно показују како су оправдане нејасности, тешкоће и тамна места која се налазе код појединих писаца и законодавстава у погледу разликовања проглашавања и обнародовања закона. Доцније ће се видети да се ни у нашим Уставима не чини довољна разлика између проглашавања и обнародовања закона, и да према томе и наши писци често мешају та два израза један с другим.

Примера ради навешћемо овде како се о проглашавању изражавао одлични познавалац нашега Јавнога Права из доба уставобранитељског режима D-r E. J. von Tkalac, за чије изврсно дело „Das Staatsrecht des Fürstenthums Serbien (Leipzig 1858) каже Г. С. Јовановић у предговору своје делу: Уставобранитељи и њихова влада (1842—1858) да је немогуће, дати краћи, јаснији и тачнији преглед уставобранитељских установа, него што је то Ткалац учинио (стр. IV).

Ткалац не прави довољно јасну разлику између промулгације и публикације. На стр. 22 свога поменутога дела набраја он изворе српског Уставног Права и наводи Званичне Новине. При томе каже овако: „A. Der Staatsanzeiger („Swanitschne Nowine“, früher „Serbske Nowine“), durch welche Geetze und Verordnungen von der serbischen Regierung promulgirt werden.“ Овде дакле Ткалац под промулгацијом подразумева публиковање закона и уредаба од стране Владе у Званичним Новинама. На другом једном месту истог дела (на стр. 104) каже Ткалац опет овако: „Die Promulgation der Gesetze geht vom Fürsten allein aus; alle ausgefertigte Exemplare des Gesetzes werden dem Fürsten zugestellt, welcher sie durch das Ministerium, dessen Ressort das Gesetz betrifft den einzelnen Behörden zustellen lässt; die Publication erfolgt erst durch den Staatsanzeiger (Swanitschne Nowine), dann durch die Gesetzsammlung, (Sbornik).... Ausserdem wird jedes auf vorerwähnte Weise promulgirte Gesetz in jeder Gemeinde durch die Kmeten, oder, wenn diese schriftunkundig sind, durch den Ortsgeistlichen durch Verlesung verläutbart.“ („Промулгацију закона врши сам Кнез; сви „устројени и подписима снабдевени“\*) примерци закона достављају се Кнезу који их преко министарства у чију струку закон спада, доставља појединим властима; публикација се врши тек путем Званичних Новина, па затим у Зборнику закона.... Сем тога сваки закон који је промулгован на наведени начин, обзнањују у свакој општини кметови читањем или, ако су они неписмени, онда дотични свештеник“). Овде Ткалац објављивање закона у Званичним Новинама не назива више промулгацијом, већ публикацијом, а за промулгацију (проглашавање) каже да припада искључиво Кнезу, који израђене примерке закона доставља поје-

\*) Наведени израз је из чл. 20 Устава од 1838, и он овде одговара речи „ausgefertigt“. Цео чл. 20 У. гласи: Овако устројени и подписима снабдевени екземплари отирант ће се Кнезу који је с препроводителним његовим налогом шље попечитељу, у којег струку предмет који спада, да он свима властима по један екземплар разашље, и исту уредбу или закон преко Новина обнародује и над тоцим извршењем бди и надзире.\*

диним властима преко министарства у чији ресор дотични закони спадају. Као што ће се из даљег излагања видети, ни овде Ткалац није тачно погодио у чему се састојало проглашавање закона под Уставом од 1838 и Устројством Савета од 1889. Г. С. Јовановић каже да су проглашавање закона вршили Кнез и Савет заједнички (Уставно Право, стр. 295); није га дакле вршио сам Кнез, као што мисли Ткалац.

А. Ђорђевић прави разлику између проглашавања и обнародовања закона, и тим поводом наводи у своје Систему Приватног (Грађанског) Права ове примере писаца и законодавстава: „Unger каже: обнародовање (Kundmachung) се обично назива и публикацијом или промулгацијом, ма да неки писци, на пр. Puchta (Inst. I, стр. 43, Pand. 7 Aufl. стр. 15) разликују промулгацију од публикације, као што се то чини у француском праву; но ова разлика не важи за аустријско право.“ Затим Ђорђевић продужује: У општем *имовинском законнику* за Кнежевину Црну Гору (25 марта 1838), не прави се, такође, разлика између проглашења и обнародовања; тамо проглашење значи обнародовање. То се јасно види из одредаба: *О законима и правилима у опште*, на име из члана 771: „Закон је *постављен*, чим га законодавац одређеним начином (потписом, указом) потврди; али на снагу стаје, т.ј. почиње у опште везивати, тек оног дана, који је при постављању закона одређен. — У осталом, да би и постављени закон могао на снагу стати, треба свакако да је већ *проглашен* био; без проглашења закон нема везовне моћи. — Закони се у опште проглашавају вршењем у службени део земаљских новина...“ као и из друге алинеје члана 1: „Закони стајаће на снагу“ тридесети дан после проглашења (чл. 771).“ (А. Ђорђевић, Систем I, 1, стр. 59, примедба 1.)

Навешћемо овде шта о проглашавању закона каже Г. Др. Л. Марковић у своје делу „Грађанско Право“ (на стр. 27). „Код питања о објављивању закона француско право и француски правници чине разлику између *промулгације*, проглашења закона и *публикације* или правог објављивања закона. Промулгација је проглас једног закона, изјава шефа извршне власти, да је један закон постао уредним путем, онако како закони постају. У исто време промулгацијом се издаје наредба, да се тај закон врши и примењује, да се грађани и власти по њему управљају... Што се тиче пак публикације или објаве закона, она би по томе резонувању била изношење на јавност самог текста законског. И ако се данас ова акта једновремено врше, ипак их по мишљењу француских правника треба двојити. То мишљење бране и познати немачки правници Лабанд и Јелинек. Од српских правника то мишљење имају Слободан Јовановић и Андра Ђорђевић.“ Затим Г. Марковић наставља овако: „...И ако је ово мишљење готово победило у теорији, ипак оно не изгледа довољно оправдано.“

На предње излагање Г. Марковића имала би да се учини једна напомена. Сасвим је тачно његово тврђење да по мишљењу наведених аутора треба двојити акт промулгације од акта публикације.

Не изгледа нам међутим довољно основан навод да се та два акта врше једновремено. У овоме питању мишљење правних писаца није подељено. Али по мишљењу наших наведених аутора промулгација (проглашавање) и публикација (обнародовање) се не врше једновремено, већ се најпре врши промулгација, а за њом публикација закона. А. Ђорђевић каже ово: „Сад настаје питање: да ли изрази обнародовање и проглашавање закона значе једно исто: јесу ли они синоними? (Ор. cit., стр. 54) За овим Ђорђевић наводи формулу у којој се у нас закони износе на јавност, па наставља: „У овој се формули јасно види да су *проглашавање и обнародовање закона две сасвим оделите радње*; јер прву врши сам Краљ, а другу врше министри по наредби Краљевој.“ Г. С. Јовановић говорећи о проглашавању (промулгацији) и обнародовању (публикацији) закона, каже: Проглашавање закона треба разликовати како од његовог *пошврћивања (санкције)*, тако и од његовог *обнародовања (публикације)*... Потврђивање закона предходи његовом проглашавању; обнародовање му следује“ (О држави, стр. 205).

Као што се види, Г. С. Јовановић и А. Ђорђевић сматрају да су проглашавање и обнародовање два разна акта, и да се врше одвојено једно од другог. Проглашавање врши Краљ, а о обнародовању се затим старају министри. Наведени аутори разликују се међутим, код другог једног важног питања, на име код питања о правној природи акта проглашавања. Ово питање састоји се у томе да ли је проглашавање акт законодавне или извршне власти, и оно је нарочито свестрано претресано у француској правној књижевности, исто толико ако не и више него у немачкој питање о правној природи и значају санкције.

По мишљењу А. Ђорђевића, промулгација је „*акт извршне*“ власти Краљеве, које је власти он шеф по чл. 38 Устава (од 1888), њоме Краљ тврди да је нов закон прописно створен и издаје наредбу, да се овај врши и поштује.“ (Ор. cit., I, 1, стр. 55 и 56) Г. С. Јовановић сматра обрнуто: да је проглашавање акт законодавне власти *а не извршне*,\*) пошто тек проглашавањем законодавна воља добија ону форму у којој се више о њеној аутентичности не може сумњати (Уставно Право, стр. 293). Оба наведена мишљења се тичу српског Јавног Права и оснивају се на прописима скоро истоветних Устава, те стога нарочито пада у очи разлика међу њима. А. Ђорђевић је истина писао своје Грађанско Право за владе Устава од 1888 и излагао стање какво је било под тим Уставом, а Г. С. Јовановић писао је Уставно Право по Уставу од 1903, али је познато да Устав 1903, није ништа друго него Устав од 1888 воспостављен с извесним изменама, а баш у овом погледу нема никакве разлике између та два Устава.

А. Ђорђевић, пишући о промулгацији закона, наводи мишљење француских правника: Merlin-a, Baudry-Lacantinerie-a и најзад наводи ово треће мишљење: „Санкција“ (т. ј. пристанак, који Краљ, вршећи

\*) Курзив је наш.

један део законодавне власти, даваше законским предлозима, усвојеним од обеју комора) и промулгација закона, — веле Aubry и Rau одличне коментаристе француског Грађ. Законика, редовно су се вршале једнога истог дана. Ну то није био разлог, да се ове *два* акта, *независни* један од другог, у један стапају. *Потврђујући* (санкционишући) закон, Краљ је радио као *учесник* у вршењу законодавне власти, а проглашавајући га, он је радио као *шеф извршне власти*“. Овде наставља Ђорђевић: „И наш је уставотворац, ван сваке сумње, усвојио ова иста значења изразима *потврда и проглашавање* закона, који обележавају *два оделита* и по карактеру своје *различна акција Краљева*. Санкција је акт *законодавне* власти Краљеве, она дограђује закон: од ње тек закон постоји. А *промулгација* је акт *извршне* власти Краљеве“..... (Систем, I, 1, стр. 54 и 55).

У другом једном свом делу: „Теорија Грађанског Судског Поступка“ (Прва књига, стр. 12) каже А. Ђорђевић, говорећи о законодавној власти, ово: „А) Законодавну власт у нас врши Краљ и Народно Представништво или Народна Скупштина заједнички (чл. 33).... Краљ *потврђује* (санкционише) и *проглашује* (промулгира) законе. Никакав закон не може важити докле га год Краљ не *прогласи* (чл. 43).“ Према овоме изгледало би да овде А. Ђорђевић сматра да проглашавање долази у Краљеву законодавну власт, јер говори о проглашавању на месту и под насловом става у коме говори о законодавној власти, а кад говори о извршној власти, ни не помиње проглашавање.

Ако се при свем том сматра да је право мишљење А. Ђорђевића оно које је изнео у својем првом наведеном делу на месту где је нарочито говорио о промулгацији, и које никад није изрично опозвао, онда се може казати да су и код наших писаца као и у страној правној литератури подељена мишљења о правној природи промулгације, т. ј. о томе да ли је она акт законодавне или извршне власти.

По једноме мишљењу које заступају врло многи страни правни аутори, тако да се за њега може рећи да је скоро опште, промулгација је једна радња која спада у израду закона и према томе долази у надлежност законодавне власти. Да би законодавчева воља могла постојати у правном смислу, она мора бити изјављена, како би се показало њено постојање, а то се врши путем промулгације. Нечија воља може се у праву узимати у обзир и имати дејство само у толико у колико је дошла до спољног изражаја помоћу једног документа који је чини осетљивом за чула. Закон до овог спољног изражаја долази тек промулгацијом; он као и да не постоји док није промулгован, дакле с правног гледишта тек му промулгација даје живот, и према томе она је акт законодавне власти. Тако Лабанд (Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Fünfte Auflage. Zweiter Bd. S. 42) каже за промулгацију (Ausfertigung) ово: „Да би закон могао правно дејствовати, потребно је да он дође до аутентичног, свечаног и за чула осетљивог изражаја, да се јави у спољашњој форми која јемчи и потврђује да је он постао на прописани

начин.... Формална изјава царевинске законодавне воље, проглашавања и обнародовања закона..... припада цару". („Es bedarf das Gesetz aber, um rechtlich wirksam werden zu können, einer sinnlich wahrnehmbaren, authentischen und solennen Erklärung, einer äusseren, seine rechtmässige Entstehung verbürgenden und bestätigenden Form.... Die formelle Erklärung des Gesetzgebungswillens des Reiches, die Ausfertigung und Verkündigung des Reichsgesetzes ist.... dem Kaiser übertragen.") Такође и Јелинек (Gesetz und Verordnung, на стр. 319) каже ово: „Заповест правно постоји тек кад је изречена, неизјављена воља правно је ирелевантна. Не санкција, него изјава законодавчеве воље путем проглашавања и обнародовања придаје закону обавезну снагу. („Erst durch das Aussprechen des Befehles aber wird dieser rechtlich existent, ein nicht erklärter Wille hat keine juristische Relevanz. Nicht die Sanktion, sondern die Erklärung des gesetzgeberischen Willens durch Ausfertigung und Publication verleiht dem Gesetze verbindliche Kraft.")

У ову групу писаца долази и француски аутор Duguít, који се изражава овако: „Проглашавање је неопходна допуна закона: док нема проглашавања нема у ствари ни закона.“ („La promulgation est le complément indispensable de la loi: tant qu'il n'y a pas promulgation, il n'y a pas à proprement parler de loi." — Traité de droit constitutionnel, t. II, p. 443). Ориу (Hauriou) такође дели ово мишљење у своме делу: Principes de droit public. 2<sup>e</sup> éd. Paris 1916. Говорећи о промулгацији, каже он (стр. 215) ово: „Ова посматрања (реч је о обвезивању народа на покорвање законима и о формалности проглашавања) решавају питање да ли је проглашавање законодавни акт и један од елемената закона, или је оно само први акт извршења закона. Проглашавање је елемент закона, последњи али неопходни састојак; непроглашени закон није закон и закони треба да носе датум свог проглашавања. Срећан сам што се у овоме слажем са Г. Дигуи-ем који наводи ове изразите Порталисове речи: „проглашавање закона је средство којим се народ обавезује на његово вршење.“ („Ses observations tranchent la question de savoir si la promulgation est un acte législatif et l'un des éléments de la loi, ou bien si elle n'est que le premier acte d'exécution. La promulgation est un élément de la loi, le dernier mais indispensable élément; une loi non promulguée n'est pas une loi et les lois doivent porter la date de leur promulgation. Je suis heureux de me rencontrer ici avec M. Duguít qui cite ces expressives paroles de Portalis: „la promulgation de la loi, c'est le moyen de lier le peuple à son exécution.")

По другом мишљењу промулгација није акт законодавне већ акт извршне власти.

Навешћемо најпре Есмена који се изражава овако: „Промулгација је акт којим шеф извршне власти изјављује да је извршан један закон који је законодавно тело правилно решило, и издаје државним органима заповест да се старају о његовом извршавању и по потреби примене и принудне мере.“ („La promulgation est l'acte par lequel le chef du pouvoir exécutif déclare exécutoire une loi régulièrement votée par le corps législatif, et donne aux agents de l'au-

torité publique l'ordre de veiller à son exécution et d'y prêter main-forte au besoin.“ (Eléments de droit constitutionnel. Tome second, p. 66, Paris 1921). По Есмему промулгација се јавља као логичка последица принципа поделе власти. Закон је дефинитиван кад га је законодавна власт усвојила, али извршан постаје тек после промулгације, коју врши председник републике. Право и дужност извршавања закона припада извршној власти и док шеф те власти вршећи промулгацију не изда наређење да се приступи извршавању закона, власти нису дужне да о њима воде рачуна. Пошто из овога излази да баш акт председника републике даје закону уз извршну снагу и његову моћ (vertu) и ефикасност, то у ствари излази да је промулгација битни саставни део стварања закона узетих у смислу заповедних правила. Отуда има писаца који сматрају да би промулгација баш и по Есмему требала да буде у ствари акт законодавне а не извршне власти. Ово мишљење истиче Carré de Malberg у своме делу Contribution, T. I, p. 410.

Има и других писаца који сматрају промулгацију за атрибут извршне власти. Тако на пр. Дикрок се изражава овако: „Промулгација је атрибут извршне власти“... („La promulgation est un attribut du pouvoir exécutif“...)

По њему промулгација претпоставља потпуно донет закон, она је акт којим извршна власт чини закон извршним, што значи да је она први акт извршавања закона. Закон постоји пре промулгације којом добија само принудну силу. (Ducrocq, Cours de droit administratif et de législation française des finances. Septième édition, Tome premier. Paris 1897, p. 21 et 68).

Најзад има писаца који као Carré de Malberg кажу с обзиром на француско право да не само што председник републике промулгујући закон не врши акт законодавне власти, већ не врши чак ни какав акт заповедања, него се тиме потчињава законодавном телу чије дело-закон он промулгује, као што се потчињава и самом том делу; он тиме врши једну обавезу своје надлежности која му припада као шефу извршне власти. („Le Président de la République n'accomplit nullement un acte de la fonction législative, ...il n'exerce pas en cela un pouvoir de commandement, mais il remplit envers le Corps législatif dont il promulgue l'oeuvre, et envers cetre oeuvre législative elle-même, un devoir de soumission, une obligation de sa charge exécutive“ (Contribution à la Théorie Générale de l'Etat. Tome premier. Paris 1920; p. 422). Malberg са још неким ауторима сматра да заповест Парламента, садржана у закону, обавезује непосредно административне и судске органе, исто онако као што их обавезују уставни закони. Он заснива своје мишљење на теорији о хијерархији државних органа, по којој је законодавно тело више од шефа извршне власти. По њему, друкчије схватање је нетачно, јер би било непојмљиво да закон који издаје законодавно тело може задобити своју правну ефикасност од воље извршне власти, која је подређена законодавној. Тешко је, међутим, примити бар с прав-



ног гледишта, ако не и фактички, да је тај смисао дао начелу поделе власти француски уставотворац из 1875.

Из предњег излагања о правној природи акта проглашавања види се како су мишљења писаца о овоме предмету подељена. Одговор на питање да ли је проглашавање акт законодавне или извршне власти зависи по нашем мишљењу од тога какав положај у државној организацији заузима и које све функције врши орган који проглашава законе и који је по правилу и шеф извршне власти. Ако тај орган иначе узима учешће у вршењу законодавне власти, онда нам изгледа тачније рећи да је и проглашавање закона у томе случају акт законодавне власти. Отуда сматрамо да се у нашем Јавном Праву има узети да је проглашавање било увек акт законодавне власти и да је стварање одн. постанак закона завршен тек његовим проглашавањем.

Из даљег излагања видеће се у чему се оно састојало и како је вршено по прописима нашег законодавства.

Кад је Кнез под Уставом од 1835 одобрио један законски предлог који му је поднео Савет, поступивши на начин прописан у чл. 35 закона о Савету, о чему је било речи код излагања о потврђивању закона, он га је враћао Савету, чија је дужност по чл. 10 Устава била да закон „обнародује“. Први став тога члана гласи: „Сваки закон и уредба законодателне власти обнародоваће се од државнога Совета под именом Књаза.“ Питање се поставља шта је подразумевао уставотворац под изразом „обнародовати“: да ли оно што се под тим изразом подразумева данас, на име публикацију, предавање јавности донетог закона, одн. упознавање народа са законском садржином, или што друго, то јест проглашавање, промулгацију закона. Устав од 1835 нигде не помиње реч проглашавање, али по свему изгледа да под изразом обнародовање закона ваља разумети његово проглашавање. Као што је раније изложено, ни у француским уставима који су служили као углед Давидовићу, српскоме уставописцу од 1835, није прављена довољна разлика између израза „promulgation“ и „publication“, те је сасвим могуће да је та пометња отуда пренета и у наше Јавно Право.

Ево са којих разлога сматрамо да је овде реч о проглашавању закона, а не о публикацији. У чл. 10 Устава каже се: „У вступленију сваког закона и уредбе подписаће се овако: Н. Н. Књаз Србски. По преслушанију државнога Совета закључујем слеђујуће: ...а на дну потписаће се председатељ државног Совета, надлежни попечитељ и главни секретар Совета.“ Као што се види, ова формула сасвим подсећа на формулу којом се проглашавају закони, на име Кнез изјављује да доноси један закон по саслушању Савета, конститује дакле да је при доношењу тога закона испуњена форма прописана Уставом за доношење закона, што управо и јесте задатак промулгације. Најзад чл. 10 Устава завршава се овако: „На којим обнародованијама не има свију ови правила, она нису закона, и не треба да се набљудавају.“ Из овога се види да под

обнародовањем уставотворац мисли на састављање исправе којом један закон долази до своје спољне егзистенције, и која садржи извесне констатације, на име да је Кнез саслушао Савет при доношењу тога закона. Као што каже Г. С. Јовановић „Акт обнародовања као такав не садржи никакве констатације; он се састоји у предавању јавности, штампању акта проглашавања“ (Уставно Право, стр. 295). Отуда се и израз „обнародовање“ у горњем случају има узети у смислу проглашавања.

Кад је било говора о потврђивању (санкцији) изложено је на који је начин Кнез давао своје одобрење на законске предлоге које му је подносио Савет. Кнез је на име у саветски протокол код дотичног предлога уносио напомену „прегледан и одобрен“... са својим потписом, и враћао протокол Савету, који је одатле имао да управо извади законски текст и уметне га у наведену формулу по чл. 10 Устава. Целу ту радњу из чл. 10 Устава назива уставотворац обнародовањем, док је, понављамо, она у самој ствари проглашавање закона.

Најзад, у закону о Државном Савету који је на основу Устава донет под 14 фебруаром 1835 прописане су „дужности главног секретара Државнога Совета“ (чл. 65—74). У чл. 69 се каже да је он дужан: „Мотрити, да у сачињенијама и експедицијама државнога Совета нема чега, што би противно било закљученијама Совета, и против подписивати сва решенија и обнародовања“) Совета за знак, да је предмет њин по законској форми закључен.“ Из овога такође излази да је „обнародовање Совета“ једна писмена исправа, која потребује потпис главног секретара, да је дакле обнародовање закона управо његова промулгација, издавање исправе, законског „крштеног писма“, нешто чиме се тврди законитост форме у којој је један закон донет, дакле управо данашња промулгација закона, која има исти задатак.

Оваква употреба израза „обнародовање“ провлачи се као што ће се видети и кроз доцније наше Уставе. Чак и кад се код нас почела већ правити разлика између проглашавања — промулгације и обнародовања у смислу публикације закона, и кад се изразом „обнародовање“ означавало заиста и објављивање, т. ј. публикација закона, још увек се погрешно изразом „обнародовање“ једновремено обележавало и проглашавање закона. Ово може да послужи као пример како је тешко искоренити једном усвојене изразе и како због тога треба при њиховом избору обраћати особиту пажњу.

Устав од 1838 и Устројство Савета од 1839 не помињу ни израз проглашавања закона, али је оно ипак постојало и вршило се на начин прописан чл. 17 in fine Устројства Савета, који гласи: „А пошто Књаз исту уредбу или закон благовремено потврди и врати Савету, онда се исто у пуном заседанију прочита, и у слеђујућој форми за правац издаје: Н. Н. (Милош Обреновић) Књаз Србски.

<sup>\*)</sup> Курсив је наш.

са согласијем Совета определили смо и опредељујемо (после сле-дује садржавије уредбе), а на концу година, месец, дан и число Совета и Књажеског одобренија; пак подпис Књаза и Представника, и Председатеља Совета и главног секретара Совета са великим печатом.“ Ово је дакле била форма у којој се један закон проглашавао, а проглашавање се састојало у читању законске садржине и издавању исправе о донетом закону. Чл. 19 прописује затим да „Овако устројена уредба или закон преправит ће се и израдити у Совету за све власти у оригиналу с наведеним подписима.“ Ови примерци уредбе одн. закона слати су затим Кнезу и он их је упућивао надлежном попечитељу да свима властима пошаље по један примерак и да преко новина обнародује нови закон одн. уредбу. Ово се види из чл. 20 Устројства, који гласи: „Овако устројени и подписани снабдени екземплари отправит ће се Књазу, који ји с препроводителним његовим налогом шиље попечитељу у којег струку предмет који спада, да он свима властима по један екземплар разашље“....

Изгледа да је у пракси нешто друкчије поступано са законским предлозима, као што се то види из Кнежевог височајшег решења од 23 септембра 1846 В. Н. 962 (Зб. 5, стр. 313), у коме се може пратити поступак при доношењу законодавних предлога. Овим решењем спровео је Кнез Попечитељству Правосудија „на надлежно употребљеније“ уредбу о заклетви чиновника од 25 јула 1846 (Зб. 3, стр. 126), којом је замењена уредба од 19 маја 1845 (Зб. 3, стр. 44).

У поменутом решењу Кнез каже: „Поводом примечанија Попечитељства Правосудија које је оно... учинило свр. Уредбе од 19 маја пр. год..... чиновничку заклетву у себи садржавајуће, Совет је иста примечанија у расуђеније узео и ....сачинио је и под 19 декемврија пр. год.... поднео ми је пројект нове форме заклетве..... У следству мога одобренија ове нове форме заклетве, Совет ми је 11 јулија тек. год. поднео уредбу од 25 јулија тек год. чиновничку заклетву установљавајућу коју ја потписом нуждним снабдевши, пошаљем Попечитељству нуждно число екземплара такове на надлежно употребљеније.“

Из овога би изишло да је Савет слао законски пројект Кнезу, и Кнез је тај пројект одобравао и враћао Совету („благовремено потврди и врати Совету“ (чл. 17 саветског устројства). За овим је Савет израђивао формални акт проглашавања акта закона („...онда се исто у пуном заседанију прочита, и у следујућој форми за правац издаје“...чл. 17). Као што се види из напред наведеног чл. 17 саветског устројства од 1839, овај акт проглашавања је садржавао уводну формулу у којој се морало рећи да је уредба (одн. закон) донета „са согласијем Совета;“ за овим је долазио сам текст уредбе, на онда година, месец, дан и број саветског и Кнежевог одобрења и потписи председника и секретара Совета „са великим печатом“. У чл. 17 саветског устројства стоји да се том приликом ставља и „подпис Књаза и Представника“. Ово је свакако пред-

виђено за случај да и Кнез присуствује саветској седници, а ако он не присуствује, онда му се слала уредба (закон) израђена „за све власти у оригиналу с наведеним подписима“ (чл. 17 устројства) и Кнез је за овим потписивао уредбу и слао надлежном попечитељству („...коју ја потписом нуждним снабдевши, пошаљем попечитељству нуждно число екземплара такове на надлежно употребљеније“, — височајше решење од 1846). Уредбу је Кнез, изгледа, спроводио попечитељству нарочитим актом, какво је на пр. поменуто височајше решење, које носи исти број који и уредба. Али оваква решења нису објављивана у „Зборницима“, сем наведеног решења које је једино унето у Зборник 5, и за које је у примедби речено да је „случајним преврћењем“ изостало из „III. части Зборника“ у којој је штампана поменута уредба од 1846. Изгледа међутим да је баш то решење било случајно и унето у Зборник и да акта те врсте није ни требало називати „височајшим решењима“ нити их уносити у Зборник, јер су то била управо Кнежева писма, којима је он спроводио, сходно наведеном пропису чл. 20 саветског устројства, дотичну уредбу или закон надлежном попечитељу на извршење. Ако би се међутим та спроводна писма схватила као саставни део акта проглашавања, онда би могла заслужити назив „височајших решења“, у коме случају би требала и сама бити обнародована и то увек са уредбом уз коју су издана, и имало би им места у Зборницима закона и уредаба.

Да је од прилике описаним редом и начином поступано при доношењу закона, види се из „Записа“ Јеврема Грујића.\*) Грујић је забележио да је 21 априла 1858 послат из Савета Кнезу пројект закона о изменама и допунама у устројству Савета од 1839. Под 29 априлом забележио је ово: „Прочита се писмо књажеско од 29 априла В. Н. 496 којим потврђује пројект измена и допуна у старом Устројенију Совета од 1839. Реши се да се штампа.“ Под 3 мајем се каже: „Данас смо послали Књазу наштампани закон измена и допуна у Устројенију Советском. Књаз га данас и подписа.“ (Записи. Књ. I, стр. 106—116).

Законодавцу из времена уставобранитељског режима било је, изгледа, нарочито стало до одржавања прописане форме за доношење закона одн. уредаба. У чл. 21 Устројства Савета од 1839 прописано је било да „којегод уредбе или закони нису овим начином израђени, закључени, одобрени и оваковом формом и таквим путем издани, немају силе ни важности“...Тако исто у уредби о чиновницима од 17 марта 1842 било је прописано да „свака уредба, сваки закон и указ, који име Књаза и остале Уставом и Уредбама прописане законодателства знаке на себи носи, мора невредими залог и предмет за сваког, а особито за чиновнике бити“... (Зб. 2, стр. 172). Било је чак случајева да су поједине уредбе одн.

\*) Записи Јеврема Грујића. Књига прва. (Пред Светоандрјеску Скупштину). Српска Краљевска Академија. Зборник за историју, језик и књижевност српског народа. Прво одељење. Књига VII. Београд, 1922.

укази укидани зато што су били „прописане форме у предмету овом нуждне лишавајући се“ (Зб. 2, стр. 194 и 195). Та форма и ти „знаци законодавства“ или француски „*marques d'authenticité*“\*) који су морали пратити сваки закон или уредбу, били су садржани у акту проглашавања. Уводна формула тога акта код првих наших закона издатих под Уставом од 1838 гласила је овако: „Милош (оди. Михаило) Обреновић, Књаз србски, са сагласјем Совета определили смо и опредељујемо (устројеније, уредбу оди. закон)“. На крају законског текста обично се није налазила наредба за извршење одн. обнародовање дотичног закона, већ је њу свакако издавао Кнез дотичном попечитељу у нарочитом писму којим му је слао донет закон или уредбу „на надлежно употребљеније“, као што је прописано у чл. 20 устројства Совета од 1839.

Врло често су се између поменутог уводног текста и законских прописа уносили мотиви за доношење дотичног закона, који су не ретко били врло опширни и карактеристични за законодавствене погледе на тадашње друштвене прилике.

Постепено су се поред закона, уредаба и устројенија, који се по форми нису разликовали, почела доносити и нарочита т. зв. височајша решења која је Кнез саопштавао дотичним попечитељствима. Начин којим су та решења доношена био је најчешће овај. Поједина попечитељства су се, поводом каквог конкретног случаја достављеног им од нижих власти (судова, начелстава, просветних и других установа или појединаца) или и сопственом иницијативом обраћала Совету с молбом за упутство како ће у дотичном и сличним случајевима поступити, наводећи при томе и своје мишљење о томе како би покренуто питање ваљало расправити. Савет је, претресавши питање, достављао своје решење Кнезу и Кнез је по правилу одобравао дотично саветско решење и саопштавао га попечитељству.

Обично се при томе у почетку решења саопштавао случај или питање које је попечитељство покренуло. За овим се махом казивало овако: „На представленије ово Совет је нашао за добро... решити“.... „Решење ово одобравам и попечитељству Н. ради његовог управленија саопштавам.“

Често је употребљавана и следећа форма и њој сличне: „Поводом овог представленија ја сам у сагласију са Советом... решио“...

Као што се из наведених примера види, у ствари су скоро увек употребљавани исти или сасвим слични изрази онима који су узимани за уводну формулу акта проглашавања уредбе или закона, само што ти изрази нису више били на челу дотичног прописа, као у случају закона или уредбе, већ су били, може се рећи, распоређени по целој дотичној тексту. Употребљене речи су дакле биле исте (или бар врло сличне) у оба случаја, т. ј. и код закона или уредбе као и код решења, само је њихов распоред био различит. У првом случају оне су биле груписане у почетку и поређане нарочитим редом и као такве сачињавале уводну формулу акта прогла-

шавања, а у другом случају нису више биле груписане већ распоређене, те нису више давале дотичноме пропису обичну форму закона.

Садржина појединих решења била је, међутим, често истоветна са садржином формалних уредаба или закона. Није био редак случај да су закони и уредбе били допуњавани и тумачени па чак и мењани и сасвим укидани таквим решењима. Често су ова решења у доцнијим решењима или уредабама и законима називана не решењима већ законима, законим правилима или уредабама. Ма да дакле таква решења нису била издавана строго у форми уредбе или закона, ипак су она била доношена сагласношћу воља Совета и Кнеза, која сагласност воља је сачињавала закон. Отуда је и било могуће да се таквим решењима која су у ствари били закони (уредбе), али без прописне форме, укидају или мењају закони или уредбе који су били донети у форми прописаној Уставом и законом о Совету.

Овакво поступање свакако није било много у сагласности с чл. 21 саветског устројства, по коме „имају силе ни важности“ оне уредбе или закони који нису издати на прописани начин. При свем том сва поменута решења и остала акта, донета у споразуму између Кнеза и Совета, имају се сматрати као законодавна акта, а не као управна.

С повратком Обреновића се донекле мења уводна формула акта проглашавања закона. Као што је речено, поред Кнеза и Совета јавила се и Народна Скупштина као чинилац у законодавству. Отуда се у акту проглашавања оних закона који су донети по предлогу или по „закључењу“ скупштинском наводило да су тако донети. На пр. закон о Народној Скупштини од 30 јуна 1860 (Зб. 13, стр. 91) проглашен је овако: „Милош Обреновић Први, Књаз Србски, са сагласијем Совета, По предлогу Мало-госпоинске Народне Скупштине од 22 септембра 1859 изменивши у нечему закон о Народној Скупштини од 14 јануара 1859 на место истог закона определили смо и опредељујемо следећу закон о Народној Скупштини.“

Друга група закона, уредаба, устројења и т. д., који су доношени без учешћа Скупштине, проглашавана је овако: „Милош Обреновић Први, Књаз Србски, у сагласију са Советом земалским (нашли смо за нужно устројеније.... другим заменити, и потомс\*) определили смо и опредељујемо следеће устројеније...“

Најзад, остао је и даље и начин мењања или допуњавања закона, уредаба и т. д. путем височајших решења која нису проглашавана у наведеној форми, већ се, као што је речено, у њиховом тексту наводило да су донета „сагласно са закључењем Совета“ или „по саслушаном мњењу Совета“ или „саглашавајући се са мњењем Совета“ или „по договору са државним Советом,“ и томе слично.

\*) Речи у заградни нису се, наравно, налазиле код уредаба које су се доносиле први пут.

\*) Carré de Malberg, Contribution, T. I, p. 445.

Кнез Михаило је у својој прокламацији о ступању на владу казао да је он „по вољи Божјој и жељи народа србског“ предузео владу. Сличне речи су ускоро унете и у формулу проглашавања закона, решења и т. д., изгледа, први пут у решењима од 18 априла 1862 (Зб. 15, стр. 108—110) у којима се каже: „по милости Божјој и вољи народа Књаз Србски.“ Као што је приметно Г. С. Јовановић, „Михаило је први наш владалац који се назива кнезом не само по вољи народној него и „по милости Божјој“... (Друга Влада Милоша и Михаила, 1858—1868, стр. 146).

Од маја 1862 датира се формула проглашавања закона која је, у главном непромењена у битним састојцима, остала до данас у употреби у случајевима редовног законодавства. 5 маја 1862 проглашен је „Закон о устројенију Војеног Министерства“, чија уводна формула проглашавања гласи: „Михаил М. Обреновић III. По милости Божјој и вољи народа Књаз Србски. Проглашавамо и објављујемо свима и свакоме, да је државни Совет решио и да смо Ми одобрили и одобравамо Закон“... У последњем, 12 § каже се: „Ово устројење почне важити десети дан одкад га Књаз подпише, а њиме укида се устројење Главне војене управе од 14 маја 1859 године.“ За овим у другом ставу долази завршна формула акта проглашавања која гласи: „Препоручујемо нашем Министру војеном, да овај закон обнародује и о извршењу се његовом стара, властима пак заповедамо, да по њему поступају, а свима и свакоме да му се покорава“ (Зб. 15, стр. 111).

§ 22 Устројства централне државне управе од 10 марта 1862 (Зб. 15, стр. 90) прописао је да је министар правде чувар државног печата и да га он ставља „у име Књаза на све законе с речима: видно и ставио државни печат, чувар државног печата Министар Правде Н. Н.“ — У 15 Зборнику закона и уредаба налази се први закон на коме је назначено да је на њега ставио државни печат министар правде. То је поменути закон о устројењу војног министарства од 5 маја 1862 (Зб. 15, стр. 111). На њему се сем Кнежевог потписа и премапотписа министра правде налази још само премапотпис министра војног, а не више и потписи председника и главног секретара Савета. Последњи закон који се налази у Зборницима закона, и који је проглашен са потписима председника и главног секретара Савета, јесте „Устројеније централне државне управе у Књажеству Србији од 10 марта 1862“ (Зб. 15, стр. 90).

Од Устава од 1869 Кнез више није вршио законодавну власт са Саветом, већ са Народном Скупштином (чл. 4 Устава). Истим Уставом било је прописано и да „Књаз потврђује и проглашује законе,“ као и да никакав закон не може важити „докле га Књаз не прогласи“ (чл. 5 Устава). Отуда је уводна формула проглашавања нешто измењена и Устав су намесници прогласили овако: „Проглашавамо и објављујемо свима и свакоме, да је Велика Народна Скупштина, држана у Крагујевцу о Духовима 1869 године, решила, и да смо ми потврдили и потврђујемо: Устав“..... После чл. 133 Устава који садржи прелазно наређење потписали су се

председник, потпредседник и секретари Скупштине, а за њима сви посланици. Тек потом је дошла завршна формула акта проглашавања: „Препоручујемо свима нашим министрима, да овај Устав обнародују и о извршењу се његовом старају; властима пак заповедамо, да по њему поступају, а свима и свакоме да му се покоравају. — На Петров-дан (29 јунија) хиљаду осам стотина шездесет девете године, у Крагујевцу.“ За овим су дошли потписи намесника и премапотписи свих министара, као и засебан понован премапотпис министра правде као чувара државног печата.

На сличан начин су под Уставом од 1869 проглашавани сви доношени закони. Разуме се речено је да их је допела Народна Скупштина (не Велика) и у акту проглашавања закона нису се налазили потписи скупштинског часништва и посланика.

Као што се из наведенога види, акт проглашавања садржавао је између осталог у своме почетку констатацију да је Народна Скупштина решила дотични закон, и да га је Кнез потврдио, и на крају наредбу надлежном министру да дотични закон обнародује. Ма да су се тако јасно разликовали акт проглашавања једног закона од његовог обнародовања, ипак је, свакако каквим случајем у трећем ставу члана 55 Устава од 1869 било прописано да се у обнародовању закона мора казати да је пристанак Народне Скупштине претходно. Међутим у једном закону све што има да се каже мора бити речено пре његовог обнародовања. Обнародовање закона јесте предавање јавности једнога текста који је пре тога утврђен и коме се више ништа не може додавати. Као што је мало пре речено „акт обнародовања као такав не садржи никакве констатације.“ Из овога излази да се пропис из чл. 55 Устава да се „мора казати да је пристанак Народне Скупштине предходно,“ мора садржати у проглашавању а не у обнародовању закона и да је израз „у обнародовању“ погрешно употребљен. На тај се начин проглашавањем придаје закону једно сведочанство које доказује да је он постао заиста уставним путем. Без проглашавања се не би могло знати да ли закон постоји или не. И тако тек проглашавањем законодавна воља добија ону форму у којој се више о њеној аутентичности не може сумњати. Отуда се, понављамо, може узети да је по нашем законодавству проглашавање, као што каже и Г. С. Јовановић, „акт законодавне власти а не извршење.“ (Уставно Право, стр. 293).

Чл. 56 Устава од 1869 прописује да Кнез може изузетно у случају велике опасности по земаљску безбедност, а у времену кад Скупштина није на окупу, сам „наредити што ће силу закона имати.“ Овим уставним прописом дато је Кнезу право издавања привремених закона, па дакле и право њиховог проглашавања. За овим се у чл. 57 Устава каже: „Закони и наредбе, које Књаз обнародује, сходно прописима предидућа два члана, имају обвезну силу за све грађане и власти земаљске. А сама Скупштина може решавати: је ли при каквом закону, који је надлежно обнародован, и она од своје стране, сходно Уставу, садејствовала.“

Као што је напред речено, Кнежева радња из „предидућа два члана“ (55 и 56) састојала се не у обнародовању, већ у проглашавању закона. Ако се, дакле, у овоме члану (57) одиста мисли на Кнежеву радњу из „предидућа два члана“, онда је и овде израз „обнародује“ погрешно употребљен на место израза „прогласи.“ Ако се пак хтело да каже да закони обнародовањем, т. ј. публикацијом задобијају обавезну снагу, онда је опет погрешно било позивати се на „предидућа два члана“, који се ни у ком случају не односе на обнародовање, т. ј. публикацију закона. Нама изгледа тачније узети да се израз „обнародује“ из првог дела чл. 57 Устава односи на публикацију закона. О значењу израза „обнародован“ из чл. 57 *in fine* као и у опште о значењу тога дела члана 57 Устава од 1869 биће детаљније говорено кад се буде расправљало питање о оцени уставности закона од стране суда.

Члан 65 став 3 Устава од 1869 прописивао је да ако Скупштина не реши буџет, Кнез издаје наредбу „да постојећи буџет може и за идућу годину важити.“ Ова наредба коју су премапотписивали сви министри, имала се „с позивом на овај члан Устава, обнародовати и међу законе ставити.“ И овде израз „обнародовати“ значи прогласити, јер се позивати на чланове Устава није могло у самом обнародовању, већ једино у проглашавању. У пракси је чињена прилично честа употреба од овог уставног овлашћења, и увек се у уводној формули проглашавања позивало на дотични члан Устава, а засебно се на крају указа (закон) препоручивало министрима да га обнародују.

На исти начин имају се разумети и прописи доцнијих наших Устава који су садржавали поменуте изразе. Чл. 117 став 4 Устава од 1888 гласи: „У обнародовању закона мора се казати да је на њега пристала Народна Скупштина.“ Са раније наведених разлога израз „у обнародовању“ је овде погрешно употребљен, и требало је ставити „у проглашавању“, јер се горња констатација одиста има учинити у акту проглашавања закона.

Сличан пропис садржи и чл. 49 став 2 Устава од 1901, који гласи: „При обнародовању закона мора се казати да га је усвојило Народно Представништво.“..... Такође и чл. 116 став 4 Устава од 1903 садржи пропис да се у обнародовању закона мора казати да је на њега пристала Народна Скупштина. О овим прописима важи исто оно што је речено о ставу 4 чл. 117 Устава од 1888.

Тек се у садашњем нашем Уставу престао употребљавати израз „обнародовати“ на место израза „проглашавати“, и повучена је јасна разлика између та два појма. Тако у чл. 49 Устава се каже: „Краљ потврђује и проглашује законе“.... Сам акт проглашавања детаљније је описан у чл. 80 Устава, чији први став гласи: „Законе проглашује Краљ указом који садржи и сам закон решен од Народне Скупштине. Указ премапотписују сви Министри. Министар Правде ставља на њ државни печат и стара се о обнародовању закона у „Службеним Новинама.“

Данашњи Устав не садржи више пропис да се у проглашавању („обнародовању“) закона мора казати да је на њега пристала Народна Скупштина, али у пракси се увек у уводној формули акта проглашавања наводи да је дотични закон решила Скупштина. Данашња уводна формула акта проглашавања гласи: „Ми Александар I по милости Божјој и вољи народној Краљ Срба, Хрвата и Словенаца проглашујемо и објављујемо свима и свакоме да је Народна Скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца на свом... редовном састанку од.... решила и да смо ми потврдили и потврђујемо Закон о..... који гласи:“....

Чл. 130 Устава говори о озакоњавању привремених закона, уредаба и т. д. које је Влада донела пре Устава. О оним актима те врсте које је Влада благовремено поднела Законодавном Одбору имао је Одбор да донесе своју одлуку. Чл. 130 Устава прописивао је да ће се одборске одлуке прогласити као закон. Уводна формула проглашавања ових закона редигована је на разне начине. Наводимо прво следећу формулу која се често јавља: „Ми Александар.... проглашујемо и објављујемо.... да је Законодавни Одбор Народне Скупштине.... решио да се уредба о.... измени и гласи: Закон о....“ Као што се види, овде се нигде не говори о томе да је дотични закон и Краљ потврдио, што свакако није требало изоставити из акта проглашавања, или је то онда требало изоставити свуда. Примера за ово има у „Службеним Новинама“ од 6 јануара 1922, бр. 5 (у издању за законе I). — Следећи пример садржи и констатацију да је Краљ потврдио закон: „Ми Александар.... проглашујемо.... да је Законодавни Одбор.... решио и да смо ми потврдили и потврђујемо да се Уредба о.... измени и да гласи: Закон о....“ Овде је опет погрешно то што Краљ не треба да потврђује да се нека уредба измени, већ има да потврди само готову и већ измењену уредбу. — Најзад се доспело до следеће формуле: „Ми Александар.... проглашујемо.... да је Законодавни Одбор... решио да се уредба.... измени и да смо ми потврдили и потврђујемо од Законодавног Одбора решени Закон о.....“

Поменута три начина смењују се непрестано један с другим и свакако да неће ни бити утврђен један тип уводних речи акта проглашавања, јер се проглашавање, оди. публиковање озакоњених по чл. 130 Устава привремених закона, уредаба и т. д. приводи крају. У сваком случају требало је пажљивије поступити при овоме послу и утврдити једнообразну формулу.

Проглашавање редовно донетих закона врши се сада обично на овај начин. Пошто министар од председника Скупштине прими решен закон, он састави акт проглашавања и заједно са формулом за потврђивање закона коју је добио од председника Скупштине подноси Краљу. Краљ најпре потпише формулу потврђивања закона и тиме потврђује закон и затим одмах потписује и акт проглашавања закона и тиме проглашује закон.

Свакако да и од описаног начина проглашавања закона има одступања и да поједина министарства поступају и на други начин.

Могуће је да Краљ проглашавање врши и једновремено, т. ј. једним потписом, са потврђивањем закона. Сасвим је допуштена претпоставка да има и таквих закона који су обнародовани у „Службеним Новинама“ а Краљ их у опште није прогласио, већ је потписао само на засебном табаку формулу потврђивања дотичног закона, а дотично министарство сматрало да на основу тога може само саставити акт проглашавања и ставити на њега Краљев потпис, сматрајући да је довољно што је Краљ закон потврдио (засебним актом). Несумњиво је да такав закон, пошто није донет у законитој форми, не би могао да има важности, и да би то могло да буде од неповољних последица, ако би предмет који би тим законом био регулисан, био од веће важности.

Поједине речи у формули проглашавања мењане су код нас времена на време. Бивало је случајева да је изостављена реч „Проглашавамо“, већ се почињало одмах са „објављујемо“. Израз „одобрили смо и одобравамо“ употребљавао се обично кад је реч о каквој декларацији (Зб. 37, стр. 82), о конвенцијама (ветеринарна, Зб. 37, стр. 206; консуларна и т. д.), или кад је реч о скупштинским решењима. Али од овога има и изузетака. Раније се употребљавао и израз „определили смо и опредељујемо“, — или „решио сам и решавам“ или „ја сам... озаконио и озаконљујем“, или „нашао сам за добро одредити и одређујем“, или „наредити и наређујем“ и т. д. У место „проглашавамо“ употребљава се и израз „проглашујемо“. — Дешавало се да је изостављен израз „и да смо ми потврдили и потврђујемо“ (в. закон о изменама и допунама у закону о одужењу дуга у новоослобођеним покрајинама, од 20 јуна 1907 Зб. 62, стр. 307) или да је изостављен израз „свима и свакоме“ (в. закон о изменама и допунама у закону о уређењу Управе Фонда, од 21 фебруара 1906, Зб. 61, стр. 86); али ово је вероватно било случајно изостало при штампању.

За Народну Скупштину или Народно Представништво говорило се: да је... „усвојила“, или „решила“... или „одобрила“ оно што следује. Кадгод се назначавало да је Скупштина „сазвана у... редован (или ванредан) сазив“... или „у први сазив прве периоде, на своме... састанку, решила“... но најчешће није назначаван број сазива и датум састанка. Док је Скупштина могла бити држана и ван престонице, увек је назначавано и где је држана. Раније кад је Скупштина сазивана свега на по неколико дана, бивало је то обично о каквом празнику и онда се Скупштина према томе празнику и називала у акту проглашавања, на пр. „...по саслушању Св. Андрејске (или Св. Преображенске ванредне или Св. Миољске) Народне Скупштине“... и т. д.

Наводимо овде најзад и то да се од Устава од 1869 свега једном у уводној формули акта проглашавања у место Народне Скупштине помиње Државни Савет, јер он је одиста од 1869 свега један пут функционисао као законодавни чинилац, и то на основу прелазних наређења Устава од 1888. Тај случај гласи: „Проглаша-

вамо и објављујемо свима и свакоме да је Државни Савет на основу чл. 203 Устава, решио и да смо ми потврдили и потврђујемо: Закон о привременом изборном реду за изборе народних посланика на дан 14 септембра 1889 године“ (Закон од 26 априла 1889, Зб. 45, стр. 104).

Као што се из предњег излагања види, формула акта проглашавања за последњих 60 година није претрпела знатнијих измена. По нашем мишљењу, уводни део акта проглашавања могао би се нешто упростити на тај начин што би се из њега изоставила извесна понављања. У место израза „проглашујемо и објављујемо“ довољно је казати само „проглашујемо.“ Устав прописује да Краљ проглашује законе, али о Краљевом објављивању не говори ништа, из чега излази да оба израза морају значити једно исто, на име Краљево сведочење о истинитости онога што се тврди даље, и онда је довољно употребити свега један од та два израза, на пр. „проглашујемо“.... Исто тако у место „свима и свакоме“ могло би се рећи само „свима“. Што се тиче израза „и да смо ми потврдили и потврђујемо“... он би могао да гласи: „да смо ми потврдили“.... онда ако се потврђивање закона врши засебним актом одвојено од проглашавања закона, и у том случају излишно је додавати још „и потврђујемо.“ Ако би се потврђивање закона вршило једновремено с проглашавањем, онда се не би могло рећи „да смо ми потврдили...“ већ само „да ми потврђујемо“... Код нас се потврђивање закона врши одвојено од проглашавања и онда би требало употребити први начин. Али, као што смо казали, ништа не смета да се потврђивање и проглашавање врше једновремено: потписивањем самог акта проглашавања, и онда би довољно било рећи само „и да ми потврђујемо“.... Исто тако није неопходно потребно рећи да је Скупштина сазвана у редован или ванредан сазив, као што се не мора назначити ни на коме састанку ни кога датума је Скупштина усвојила дотични закон. Ови подаци били би потребни у акту проглашавања онда кад би суд имао да испитује материјалну тачност акта проглашавања, на пр. да ли је Скупштина одиста решила дотични закон, у коме случају би наведени подаци могли суду бити од користи. Али као што ћемо видети код излагања о оцени уставности закона, суд врши над актом проглашавања чисто формалну контролу и задовољава се Краљевом изјавом да је Скупштина решила закон, те му стога нису потребни и подаци о томе када га је Скупштина решила. Што се саме Скупштине тиче, она и без тих података може знати да ли је одиста решила известан закон. Сам закон носи увек датум свога проглашавања, а за поданике је опет једино од интереса дан обнародовања закона.

Из завршног дела акта проглашавања могла би се изоставити наредба министрима да обнародују закон, јер је то њихова уставна дужност, а специјално је то по чл. 80 Устава дужност министра правде. Исто тако могла би се изоставити и наредба пода-

ницима да се покоравају закону, јер је већ по пропису чл. 21 Устава сваки држављанин „дужан покоравати се законима“.

На основу овога могли би се закони проглашавати у следећој форми: „Ми Александар I по милости Божјој и вољи народној Краљ Срба, Хрвата и Словенаца проглашујемо свима да је Народна Скупштина решила и да ми потврђујемо закон о....“ После законског текста дошао би Краљев потпис, датум и место проглашавања, као и премапотписи свих министара и државни печат стављен од министра правде.

## V.

## ОБНАРОДОВАЊЕ ЗАКОНА (ПУБЛИКАЦИЈА).

Речено је да проглашавањем добија законодавна воља ону форму у којој више не може бити никакве сумње о њеној аутентичности. Али закон проглашавањем још не добија обавезну снагу. Његово извршење може бити обавезно за поданике тек кад им његова садржина буде саопштена и они тиме буду у могућности да се с њом упознају. Ово се постиже на тај начин што се акт проглашавања предаје јавности. Та радња назива се обнародовање или публикација закона.

За закон је раније казано да је он заповест државне власти; као и свака заповест, мора он бити упућен и објављен ономе кога се тиче. У овоме случају заповест се упућује целој нацији; због тога она мора бити обнародована, да би могла постати обавезном.

Обнародовање закона вршено је мање више свуда где су закони издавани. Заповест за обнародовање закона издаје свуда шеф извршне власти. Сами начини на које је обнародовање вршено били су врло различити и варирали су према државној организацији и ступњу цивилизације појединих народа. У античкој демократији није било потребно нарочито обнародовање закона, јер су тамо сви грађани гласали о законима и том приликом се и упознавали с њиховом садржином.

У републиканском Риму су законски предлози исписивани на дрвеним таблицама и јавно излагани, ово се називало промугацијом. Затим се магистрат обраћао комисијама са овим речима: *velitis, iubeatis hoc, Quirites, rogo!*“ Ако закон буде примљен, онда се његов текст уносио у регистре римског државног архива, одакле га је могао преписати ко је хтео. Само особито важни закони су излагани на каквом врло приступачном месту. Тек Цезар је завео опште објављивање закона.

За време римских царева објављивање закона се вршило или јавним истицањем оригинала, или су се преписи закона слали разним чиновницима, са заповешћу да их на тучаним таблицама испишу и

изложе, или да их читају о празницима, или им се просто наређивало да објаве закон: „hanc legem iussimus publicari.“

У франачкој држави вршило се обнародовање капитулара (закона) донетих на Саборима на тај начин што су се грофовима и прелатима који су учествовали на Сабору давали при повратку преписи донетих закона да их прочитају пред судијама и народом и у црквама. Карло Велики слао је у том циљу и нарочите изасланике по својој држави.

У Немачкој Царевини се мања пажња обраћала обнародовању закона; дуго времена задовољавало се само читањем закона на Скупштини. Доцније је обнародовање вршено помоћу нарочитих гласника, или истицањем закона на јавним местима. Ове и сличне нарочите мере примењиване су само кад су били у питању закони који су се тicali војске, пореза и пољске и шумске полиције. Често је наређивано и поновно обнародовање (*republicatio*), које се кадгод морало вршити свака три месеца.

Наведене мере наређиване су у појединим немачким државама разним властима да њима упознају народ са садржином издатих закона. Али дуго времена централна власт није предузимала потребне мере којима би најпре све власти у држави биле упознате са издатим законима. Тек 1715 издан је указ (едикт) којим су прописане мере помоћу којих су све власти требале да се упознају са издатим законима.

Тим указом (едиктом) наређено је пре свега завођење у регистар (*Enregistrierung*) свих примљених закона одн. указа. Све колегије (судови) биле су дужне да установе нарочите књиге, у које је морао бити заведен сваки указ и записан дан ког је он приспео као и дан ког је публикован. Сви примљени укази скупљени су у нарочиту књигу за указе. Сем тога наређено је да се укази штампају у оноликом броју примерака колико је то потребно да би се могли њима снабдети сви судови, власти, адвокати и т. д. Ипак све ове мере су биле недовољне, и још дуго времена се дешавало да поједине власти не добију издане указе.

У енглеском Јавном Праву важи принцип да закони постају обавезни чим се објави „royal assent“ (санкција) у Парламенту. Није дакле потребна никаква даља формална публикација. Овакво схватање могуће је с тога што се у Енглеској сматра да је сваки грађанин учесник у каквом парламентарном акту, пошто му присуствује преко својих посланика („every man in England is party to making of an act of parliament, beeng present thereat by his representatives.“ Blackstone, Commentaries on the law of England.) Ипак се практиковало да се свакоме старешини области уз препис закона донетих једнога сазива пошаље заповест да те законе јавно прокламује и да се стара о њиховом вршењу. — Тек 1801 прописано је законом да се сваки закон мора у државној штампарији одштампати најмање у 5500 примерака ради разшињања властима. Од тада се већа пажња обраћала на обнародовање закона, док се постепено није дошло до модерног обнародовања закона.

За постанак савременог начина обнародовања закона има да се поглавито захвали францускоме праву. У Француској се врло рано почела обраћати нарочита пажња на обнародовање закона. Године 1311 издана је једна уредба против зеленаштва и било је наређено да се она мора публиковати не само при судовима већ и на другим јавним местима.

1363 наређено је поновно публиковање свих уредаба и закона који су раније донети и тада задржани у снази. Оно се имало извршити свечаним читањем у парламентима (судовима) и свим другим местима где су се закони иначе обнародовали.

Ускоро затим је уобичајено да се сваки закон завршава истом формулом у којој се наређивало властима да његову садржину објаве у појединим местима гласним читањем и уз звуке трубе.

Француска Револуција је донела преображај и у области публикације закона. Чим је у своје руке добио законодавство онај друштвени ред који је дотле од недостатака публикације највише трпео, он се одмах постарао за боље обнародовање закона. Тако је Конвент донео закон од 14. фебруара године II (4—XII—1794) који је наређивао штампање Службеног Листа за законе који се звао „Bulletin des lois.“ Овај лист је разшиљан свима властима у земљи. Сем обнародовања закона у Службеном Листу задржан је и даље стари начин „с трубљењем“, који је укинут тек законом од 12. вандемијера године IV (3—X—1796). Овим законом назван је Службени Лист: „Bulletin officiel“ и њега је министар правде слао властима и одређеним чиновницима. Закон је постајао у извесном кругу обавезан од дана кога је у окружно место стигао број Службеног Листа у коме је закон публикован.

Овај систем обнародовања закона који је у Француској претрпео још разне измене, усвојен је у принципу од свих модерних законодавстава. Увидело се да никаква средства нису довољна да се са законом упозна сваки појединац, и да ће увек бити људи који неће сазнати за неки донет закон. Због тога се морало задовољити таквом једном мером, после које се сваки појединац са мало добре воље може упознати са законима који га се могу тичати. Тога ради обично се свуда оставља један рок који се рачуна од дана штампања закона у службеним новинама, по чијем истеку тек закон задобија обавезну снагу, јер се сматра да је већ постао опште познат. Публикација закона постала је на тај начин један чисто формалан акт, и управо и није више право обнародовање закона. Као што каже Сајдл „није битно да су за закон сазнали они којих се тиче, већ да је испољена владаочева законодавна воља.“ (*Bayerisches Staatsrecht, Bd. III, S. 554.*)

Пошто закони задобијају обавезну снагу штампањем у Службеном Листу, то су поједине државе (нарочито немачке) сасвим изобичајиле обнародовање по појединим местима. Само се наређује општинама и осталим телима да држе зборнике закона. У Аустрији су раније општине биле дужне да држе „Царевински Лист за законе“, штампан по могућству на језику дотичнога краја,



а код средских власти морао је он бити стављен на расположење свакоме ко би хтео што да прочита у њему. У Француској међутим, и нарочито у Италији задржана је поред формалне публикације у Службеном Листу још и публикација у појединим местима, која се вршила путем истицања на јавним местима и т. д.

У следећем излагању биће говора о томе како је обнародовање закона схватао наш законодавац и како се оно врши код нас.

Кад се по ослобођењу од Турака приступило најосновнијој организацији власти и завођењу реда у земљи, осетила се потреба за објављивањем издатих наредба. Одлуке које су на Скупштинама саопштаване и решења донета том приликом саопштавали су народу учесници на Скупштинама. Наредбе које је централна власт доносила саопштаване су народу преко нахијских кнежева, кметова и свештеника. Али ово објављивање наредба народу вршено је у врло недовољној мери и Кнез Милош често негодује што су његове заповести, његова „узаконенија“ мало послушана „чрез немарност кнезова, свјашченика и кметова.“ На завршетку наредбе од 7 јула 1820 којом Кнез Милош понавља забрану отимања девојака издану 10 маја 1818, препоручује он нахијским кнежевима ово: „...да ви ово наше уређеније у собранију народа кметова и свјашченства прочитате, потом да заповедите свакоме кнезу и свјашченику, ову заповест моју да препишу, и кнез у кнежини а свјашченик у својој парохији у свакоме собранију народу да прочитавају, и точнејше да набуђавају тако, да свако ово добро разумети може и да се нико не изговара, да заповести ове моје чуо или разумео није. Који би кнез у кнежини својој и свјашченик у својој парохији пренебрегао ову заповест моју свакоме познату учинити, онај кнез лишиће се свога кнезства а свјашченик парохије и свјашченства“...“ На сличан начин поступано је и при обнародовању других наредба.

Обичајем је било установљено да се султански хатишерифи и берати и друга важна акта објављују сакупљеноме народу. Хатишериф од 1830 којим се унутрашња управа земље предаје Кнезу Милошу и берат којим му се признаје наследство кнежевског достојанства, обнародовани су у порти палилулске цркве 30 новембра 1830. Црква је била „обично место на коме се најважнија дјеланија народу саопшћавају“ али се обнародовање вршило и на другим местима, на пр. у Београду на Калимегдану.

Кад су се код нас почели доносити писани закони, садржавали су они и прописе о обнародовању. Али сам израз „обнародовање“ није увек био употребљен у смислу публикације закона. Већ у првом нашем Уставу од 3 фебруара 1835 налази се израз „обнародовати“, на пр. у чл. 10 и 78 Устава. Али као што је речено кад је било говора о проглашавању закона, оно што се под видом тога обнародовања имало учинити није било давање публицијетета закону, његово објављивање, већ проглашавање закона.

\* М. Петровић, Финансије и уставне обновљене Србије. Књига I, стр. 597.

Из Устава се даље види да је донете законе Савет имао да „уводи“ у Зборник закона. Према чл. 62 Устава „попечитељи настоје да се Књазом одобрени и државним Саветом у Зборник закона уведени закони и уредбе точно набуђавају.“ А у последњем, 142 члану Устава стоји „Устав овај Књажества Србије од сто и четрдесет и два члена ступа у дејство од данашњег дана, и државни Савет уводи га данас у зборник закона.“ Из овога би се могло извести да су закони задобијали обавезну силу увођењем у Зборник закона, и да би ово увођење можда имало да значи давање публицијетета закону.

У устројству Савета од 14 фебруара 1835 прописано је (чл. 13) да је главни секретар државног Савета дужан „особито настојавати, да се зборник закона у свом реду држи и точно регистрира.“ Исто тако према чл. 71 он је дужан: „настојавати да се сваке године зборник закона печата и свима властима шиље.“

Но несумњиво је да је потребно било одмах чим је какав закон донет, саопштити га властима. Изгледа да је то била дужност сваког попечитељства за своје предмете. Чл. 44 закона о Савету гласи: „Закључења државног Савета, била она законодателне или законизвршитељне части, експедираће се у ономе истоме попечитељству, у коме је предмет за заседање приправљан.“

У томе циљу је главни секретар Савета настојавао „да се сви решени предмети секретарима надлежни попечитељства одмах раздају; који су дужни столоначалницима и канцелистима раздати ји, и о преписима се старати.“ При томе се имало у попечитељствима нарочито pazити на то да је испуњена форма проглашавања из чл. 10 Устава. Чл. 48 закона о Савету гласи: „Никаква заповест и никаква уредба законодателне части државног Савета нема своје силе, на којој нема подписа у 10 члену државног Устава наименовани“... Само дакле они закони и уредбе могли су од стране попечитељства бити узимани у „препис“ и разашилвани властима, који су били снабдени потписима, дакле који су били уредно проглашени.

Начин на који се имало вршити упознавање народа са донетим законима изложен је детаљније у устројству Савета од 29 јуна 1835. По чл. 5 тога устројства стављено је било у дужност Савету да „приводи у дејство“ уредбе и законе које Кнез одобри. Савет је те законе и уредбе достављао окружним властима, које су се звале „исправничества“ и биле непосредно Савету потчињене. Дужности ових исправничества биле су прописане Кнежевом уредбом („наставленијем“) од 11 новембра 1836\*). Преко њих је имао „Совет Књажеске законе и уредбе, и своје заповести слати и обнародовати“ (Зб. 30, стр. 140, тач. 8). Карактеристичан је за тадање прилике овај пропис којим је исправничеству било забра-

\*) Дужности војени команданта, исправничества, средски старешина и при њима налазећи се чиновника, ради одбержанија поредка и нужности, да ни једна власт своје границе не прелази, и у оно што је се не тиче, и чега ради под одговор доћи неће, не меша.“ (Зб. 30, стр. 134).

њено „својевољно сочињавати и обнародовати уредбе и законе, ударати порез или прирез на народ, без одобренија Књажеског или њим опуномоћеног Савета. Тако дакле ваља му чувати да и други ко у окружију његовом ово височествено право себи не присваја“ (36. 30, стр. 141, тач. 12). Исправништва су по варошима сама обнародовала законе и уредбе, а по селима чинила су она то преко среских старешина. Кнез је обично саопштио указ Савету „с препоруком, да га свим војеним командантима и исправничествама соопшти и овим препоручи да га она срезским старешинама, а ови народу објаве, сама пак исправничества да нарочито овај указ објаве по варошима и да га добро протолкују“ (36. 30, стр. 119). Сваки срески старешина био је између осталог дужан писмене препоруке исправништва „које му ово ради обнародовања и извршавања различни од Књаза и Савета долазећи уредба шиље, примати и извршивати их“ (36. 30, стр. 135, тач. 2).

За ствари које се тичу војске или могу за њу бити од интереса, као и за чување јавне безбедности и поретка, били су надлежни „војени команданти“ који су издавали наредбе непосредно среским старешинама. Савет 24 маја 1836 саопштава свима исправништвима Кнежево „височајше предписаније“ од 23 маја исте године по коме су чиновници и кметови били дужни „бар по три кобиле с почетка држати“. Следећући овом височајшем налогу „Совет соопшћава исти исправничеству Н. на тај конач, да оно налазећима се при себи чиновницима ову височајшу наредбу обзнази; а по окружју неће му је нуждно бити обзнањивати, будући је по гласу предпоменутог предписанија Књажеског г. г. војеним командантима препоручено, да они о томе срезским старешинама циркулирају“ (36. 30, стр. 118).

Овај начин објављивања закона, уредаба и указа био је врло незгодан и за власт и за народ, због чега је Кнез Милош одлучио да се у будуће закони и уредбе објављују у Српским Новинама. У том смислу донето је једно решење од 30 маја 1837 које садржи „Представљеније Народној Скупштини Спасовској о држању Српски Новина и објављенију Уредба земаљски посредством исти.“<sup>\*)</sup> Ово представљеније гласи:

„Познато је да је потребно, да се уредбе земаљске целому народу објављују, да би ји сваки знати могао, јербо ако ји свак незна, то се оне ни у исполненије приводити не могу. Начин објављенија овог досад је био и недостаточан и тјаготан; недостаточан јербо власти наше немогу свакому жителу или свакому селу восооб преписивати ји, нити могу непрестано по народу ићи и уредбе објављивати и толковати, које се после објављенија лако

\*) 17 фебруара 1838 издата је Кнежева уредба о укидању телала и узимању добошара на службу при магистратима (раније исправништвима). Дужност добошара је била намећу осталог и „заповести више власти објављивати“ (36. 30, стр. 221).

\*\*) 36. 30, стр. 192. Наведено и код А. Ђорђевића, Систем Приватног (Грађанског) Права Краљевине Србије. Прва књига. Општи део (прва половина), стр. 57.

и заборављају, особито што се оне после објављенија кроз власти остаје и више се не дирају, развје ако где која власт, и то која се догоди прилежнија и способнија, видећи неисполненије уредба исте уместено повтори, тјаготан пак био је тај начин по тому што није могао сваки присуствовати при објављенију уредба.

„Ја сам мислио о средству како би се најбоље и најсходније цјели уредбе ове објављивале и нашао сам да ће најбоље и најудобније бити, да се све уредбе земаљске посредством Српски Новина народу објављују, као што се то чини по свим благоустројеним земљама, кад се тако оне објављивале буду моћи ће ји свак читати, у свако доба имати, више пута повторавати, и тако знајући ји лакше исполњавати.“ (За овим се излажу начини на које ће новине долазити „народу до руку.“ Препоручује се свакоме ко може нека их држи, а наређује се да их држе чиновници „почињући од капетана па на више,“ затим надлештва, општине у којима има школа, манастири, кафане и т. д. Затим се наставља: „Таковим начином лако ће бити свакому из своји собствени новина, а оному, који ји не може држати из туђи чиновнически, а особено обшчествени, на саборима или осим сабора, или из кафански новина уредбе земаљске видити и познати и разумети и по тому исполњавати, а моћи ће и свак чиновник упутити желећег узнати уредбу, нека ју чита у новинама“...

„Правитељство ће настојавати да се новине добро пишу, давати ће у њи да се печатују уредбе земаљске и настојавати ће да се оне точно и у време свакоме достављају.“

Од овог представљенија дакле почело је објављивање закона и уредаба у Српским оди. Службеним Новинама, у којима се и данас врши. Али још дуго времена није то био и није могао бити и једини начин обнародовања закона, кад се узме у обзир да је не само цео народ био неписмен, већ да је дуго времена и велики број чиновника био неписмен.

Пада у очи да се у наведеноме „представљенију“ стално употребљавају изрази „објављеније“ и „објавити“, а не „обнародовање“ и „обнародовати“. Ово свакако с тога што се под овим другим изразом подразумевала сасвим друга радња, на име, као што је напред речено, проглашавања закона. Израз „обнародовање“ у смислу објављивања, публикације употребљен је у Уставу од 1838, чију је публикацију наредио његов издавалац, Султан, овим речима: „Ја налажем, да овај царски Хатишериф буде обнародован, да народ о њему сведеније получи“... Као што се види, циљ обнародовања овде је јасно исказан и састојао се у томе да се са садржином Устава упозна народ.

Сам Устав обнародован је 13 фебруара 1839, што се види и из насловног листа првога Зборника закона на коме стоји: „Сборник Закона и уредба и уредбени Указа издани у Књажеству, србском од времена обнародованог Устава земаљског (13 Февр. 1839 до Апр. мес. 1840).“ Обнародовање је извршено на тај начин што је Устав прочитан на Калимегдану, као што се види из указа Кнеза

Милоша од 18 марта 1839, којим извештава Савет да су „височајши дворови...одобрили...да се она (Скупштина) ако и није уметнута у Устав, по старом обичају...сазиваје,“ а који почиње овако: „У Уставу, читаном 12 фебруарија у Београду на Кале-мејдану\*\*)...“

Према чл. 20 устројства Савета од 1839 наредбу за обнародовање закона одн. уредаба је издавао Кнез појединим попечитељима у чију струку је који закон спадао. Тај члан гласи: „Овако устројени и подписима снабдени екземплари отправит ће се Књазу, који ји с препроводителним његовим налогом шаље Попечитељу, у којег струку предмет који спада, да он свима властима по један екземплар разашље, и исту уредбу или закон преко Новина обнародује, и над точним извршењем бди и надзире.“ Пре Устава од 1838 и устројства Савета од 1839 Кнез је доносио сам законе и само их слао Савету ради обнародовања, а под Уставом од 1838 и законом од 1839 било је сасвим обрнуто: Савет је слао Кнезу готове законе да их он даље спроведе попечитељима ради обнародовања. Израз „обнародовање“ употребљен је овде правилно у смислу публикација, јер је речено да се закон има „преко Новина обнародовати. Новине су биле службене, које су тада једино и излазиле.

При овоме је нарочита дужност попечитеља била да обрате пажњу на то да ли је закон или уредба издат у форми коју прописује устројство Савета. Члан 21 устројства гласи: „Којегод уредбе или закони нису овим начином израђени, одобрени и оваквом формом и таквим путем издани, немају силе ни важности. За то ће нарочито Попечитеља дужност бити, да у издавању налога подручним властима границу своје дејателности не прекораче, која се никоим начином преко поњатија власти извршителне и надзирателне именован Књаза њима својствене, прострети не може“...

У устројству „Централног Правленија Књажества Србског“ од 29 маја 1839 (Зб. I, стр. 38) детаљније је регулисана дужност попечитеља да обнародује законе. Тако „у круг дејателности попечитеља Правосудија спада: „Уредбе и законе по струци судејској од Књаза и Савета заведене, и постојеће неотложно судовима и народу до знања доводити, и на точно извршавање опомињати, и бдити и настојавати, да се точно набљудавају.“

Попечитељу „Внутрени Дела“ по чл. 19 Устава припадало је издавање „налога Књажески властима окружија земаљски“. Према устројству „окружни началничества и главним дужностима срезски началника“ од 12 јула 1839 (Зб. I, стр. 78, чл. 5) „началничества окружна односит ће се попечитељству Внутрени Дела...и тако ће оно примати и извршавати налоге и заповести долазеће од попечитељства Внутрени Дела... у издавању Књажески указа, тичали се они каквог закона или уредбе или какве му драго његове

\*\*Из датума назначеног у овоме указу изашло би да је Устав од 1838 обнародован 12 а не 13 фебруара, како је назначено на насловном листу првог зборника. Вероватно да је при штампању указа од 18 марта 1839 (Зб. 30, стр. 248) погрешно стављен датум 12 у место 13 фебруар.

заповести, били они или оне на началничество, на народ или на којегга њему (началничеству) подчињеног чиновника“.

У „наставленијама“ за окружне началнике од 8 јула 1839 (Зб. I, стр. 84) прописано је: „Ови да буду дужни излазити у окружије некад сами собом, а некад изашиљати своје помоћнике, и мо- трити, . . . како срезски началници . . . дужности своје испуњују, да ли издавајемо уредбе народу објављују и како ове толкују“ . . . Из овога се види да су полициске власти поред обнародовања закона и уредаба имале још задатак и да их „толкују“, тумаче народу. Тумачење закона у прво време у опште није било придржано искључиво законодавној власти, већ је припадало Кнезу, одн. извршној власти. Ово толковање које се помиње у реченим „наставленијама“ било је просто објашњавање појединих одредаба приликом читања народу, а не право тумачење закона за којим се потреба указује кад се приликом примене закона наиђе на његове нејасности.

Обнародовање закона и упознавање са његовом садржином оних којих се тиче, вршено је на разне начине. Дешавало се да је у појединим законима нарочито прописиван начин на који су се са његовим одредбама имали упознати они којих се тиче. Наводимо овде следеће прописе.

У устројству Савета од 29 јуна 1835\*) био је овакав пропис: „Ово устројеније државнога Савета, прочитаваће се сваке године по један пут у присуствију свију чиновника државнога Савета“ (чл. 55, став 3). У указу од 5 јануара 1837 каже Кнез да му је дошло до знања да Савет не ради према прописима, не саветује се довољно, не купе се мишљења по пропису, и т. д. Кнез за овим наставља: „Управљајући овде вопрос наш на директора канцеларије, да ли он издане једанпут уредбе који пут на памет членовима Савета возводи, да се тако оно, што је издано, у целости и уваженију содржава, препоручујемо Савету“... и т. д. (Зб. 30, стр. 155).

Исто тако чл. 18 устројства примирителних судова од 17 јуна 1839 (Зб. I, стр. 236) гласи: „Членови примирителних судова, нарочито они, у којима ни један член писмен није, дужни су свештеника, или другог ког писменог човека, као што су окружни и срезки началника писари, или и трговце писмене умољавати, да им ови сваке недеље дужности њиове прочитавају, како би ји боље утубити, и њи тврдо држећи се, праведније судити могли.“

Уредбом о прелама и селамма од 7 новембра 1841 (Зб. 2, стр. 150), којом се забрањивало младинама „на ноћна прела и седишта ићи и на њима се са младежи женског пола забављати“, — наређено је свима родитељима „да они ову са законом силом прописану забрану своим синовима, кои се већ у зрелијим годинама налазе, озбиљно обављају, и да им својски у памет усељавају штетна и зла следства, која за њи у случају преступленија те забране про- изићи могу.“

\*) Зб. 30, стр. 59.

У указу о поштанским апелатно- и рекурсно- таксалним нотама од 30 децембра 1855 (Зб. 8, стр. 128) речено је да се он саопштава попечитељству... Вишних Дела на прописно обнародовање, препоручујући му „да такови средством дотични власти целога народу у отечеству нашем надлежно обнародовати даде.“ Из једног решења (Зб. 8, стр. 49) види се да је при обнародовању Уредбе о подизању општинских кошева „народ окружија Београдског и Јагодинског чинио извесне примедбе на прописе из те уредбе, из чега би изишло да се приликом обнародовања скупљао наред из читавог округа на место обнародовања.

По § 6 устројства Државног Савета од 1861 Кнезу је изрично било додељено право да наређује „да се донешени закони обнародују, и да средством своји попечитеља издаје нуждне наредбе за извршење исти.“

У „устројенију централне Државне Управе у Књажевству Србије“ од 10 марта 1862 (Зб. 15, стр. 90) и његовим допунама, ближе је прописан рад појединих министара на извршењу закона. Према § 4 тога устројства министри су непосредни органи Кнеза, и према §§ 5 и 7 њихова дужност је да руководе послове поверене им струке. У појединим законима или уредбама обично се налазила и Кнежева (одн. Краљева) наредба управљена министру у чији делокруг спада известан закон или уредба, да тај закон (уредбу) и обнародује. Често је та наредба била управљена и двојици или више министара. Кадгод, а нарочито при врло важним приликама наредба за обнародовање издавана је „свима министрима“ или „целом министарском савету“. Тај је случај био при обнародовању Устава од 1869, 1888 као и Устава од 1903. Сем тога министар правде, према чл. 5 устројства централне државне управе, има задатак „да води бригу о уређивању, печатању и издавању Зборника закона и уредаба земаљских.“

Кад је било говора о проглашавању закона речено је да се наредба за обнародовање налази обично у самом акту проглашавања. Међутим дешавало се да таква наредба није била садржана у акту проглашавања, већ се у њему само наређивало министру у чију струку дотични закон спада, да тај закон изврши, или је само било речено да попечитељ „даље учини што треба“. Може се узети да и ова наредба, да министар изврши један донети закон или да учини што треба, обухвата у себи и наредбу о обнародовању закона, и да се обнародовање закона може сматрати као почетак његовог извршавања, управо предуслов без чијег испуњења се закон не може ни извршити. Као што каже Г. С. Јовановић „у теорији се узима . . . да је надлежни министар дужан обнародовати и онај закон који би без такве наредбе (о обнародовању) био проглашен“ (Уставно Право, стр. 294).

Устав од 1869 употребљава такође израз „обнародовати“, али и он тај израз употребљава у два смисла: у смислу проглашавања и у смислу објављивања (публикације). О пропису чл. 55

став 3 Устава\*) у којем је израз „обнародовати“ употребљен у смислу проглашавања, говорили смо раније кад је било на реду излагање о проглашавању закона (стр. 105). На истом месту навели смо и чл. 57 Устава од 1869\*\*) и казали да је по нашем мишљењу тачније узети да се израз „обнародује“ из првог дела чл. 57 Устава односи на публикацију закона. Оваквоме тумачењу тога израза: противи се, истина, чињеница да се у чл. 57 Устава говори о обнародовању као о једној Кнежевој радњи сходној прописима чланова 55 и 56 Устава. Кнез међутим не публикује законе, већ само издаје министрима наредбу да они публикују законе. Осим тога, у колико се израз „обнародовати“ употребљава у члановима 55 и 56 Устава, означава он проглашавање, а не публикацију закона. При свем том ми сматрамо да овде треба под обнародовањем разумети публикување закона, јер се у првом делу чл. 57 нарочито говори о задобијању обавезне снаге закона за грађане и власти земаљске, и нама се чини да је уставотворац овом одредбом хтео да пропише да закони задобијају обавезну снагу по публикацији. Овде се уставотворац погрешно позвао на чл. 55 и 56 Устава и погрешно је обнародовање ставио у Кнежеву непосредну надлежност. Израз „обнародовати“ из првог дела чл. 57 Устава од 1869 схвата у смислу „публиковати“ и Касациони Суд, као што се то види из његове одлуке од 22 августа 1900, на коју ћемо се вратити кад будемо говорили о ступању закона на снагу. Што се тиче израза „обнародовани“ (закон) из чл. 57 in fine, изгледа тачно узети да се њиме мислило на проглашавање а не на публикацију закона, особито кад се он доведе у везу са чл. 55 став 3 Устава.

У завршном ставу акта проглашавања Устава од 1869, после потписа свих народних посланика\*\*\*) употребљен је израз „обнародовати“ опет у своме правом значењу публикувања. Тај став гласи: „Препоручујемо свима нашим министрима, да овај Устав обнародују и о извршењу се његовом старају“... Наредбу за обнародовање Устава од 1869 издали су намесници (као вршиоци Кнежевске власти), а само обнародовање имали су да изврше министри.

Сличне прописе садржавали су и доцнији наши Устави, у којима је такође израз „обнародовати“ био употребљен у оба наведена смисла. У смислу публикације употребљен је израз „обнародовати“ у чл. 117 став 3 Устава који гласи: „Никакав закон

\*) Чл. 55 став 3 Устава од 1869 гласи: „У обнародовању закона мора се казати да је пристанак Народне Скупштине претходно а у наредбама за извршење закона мора се именовати закон, на основу кога се наредба издаје.“

\*\*) Чл. 57 Устава гласи: „Закони и наредбе које Кнез обнародује, сходно прописима предидућа два члана имају обавезну силу за све грађане и власти земаљске. А сама Скупштина може решавати; је ли при каквом закону, који је надлежно обнародован, и она од своје стране, сходно Уставу, садејствовала.“

\*\*\*) Зборник 22, стр. 44. Видети и збирку А. Миловановића „Устави и Уставност у Србији“. Београд 1903.

Поред обнародовања у Српским Новинама, у којима је почевши од наведеног решења Кнеза Милоша од 30 маја 1837 требао бити објављен сваки закон и уредба, постојала је и даље још дуго времена и друга врста обнародовања, која се такође у сваком случају морала предузимати. У циљу обнародовања одн. упознавања народа са законском садржином, власти су сазивале народ у среске и варошке скупштине и ту читале нови закон или уредбу. Свакако да су и општинске власти сазивале чланове општина и читале им нове законе, прописе и наредбе државне власти.

Овај други начин обнародовања био је подеснији за народ, који је највећим делом био сасвим неписмен и тешко сазнавао државне прописе непосредно из новина. Овај начин усменог објављивања закона и наредба датира такође још из доба Кнеза Милоша, као што се то види из његове поменуте наредбе од 7 јула 1820. Међу разним упутствима која су и доцније с времена на време у томе смислу давана властима, налази се и једно решење Попечитељства унутрашњих дела од 14 маја 1841 год. П. № 1992, којим је наређено окружним начелствима да „за обнародовање какве прокламације, уредбе или налога, не сазивају све кметове из округа, но да такова обнародовања или средством среских началника или, ако је потребно, преко началника или помоћника свога, чине на више места тако, како ће највише два сата људи морати од својих кућа за то ићи.“<sup>\*)</sup>

Кад се на овај начин објављивала каква нова, дотле непозната или непопуларна наредба, онда је уз објављивање ишло обично и „толковање“, којим се народу објашњавала потреба за доношење и вршење те наредбе. На пр. кад је предписанијем од 25 маја 1840 (Зб. 2, стр. 6) забрањен лов „невредоносне дивљачи“, имала су исправништва да обнародују ту забрану „с истолкованијем да се ова зато издаје, што би иначе, при неограничењу дозвољенијем ловљења, невредоносна дивљач у Србији сасвим утаманила се“... Слично се поступало и при завођењу нових или повишавању старих пореза. Наводимо и решење од 5 маја 1849 (Зб. 5, стр. 21) о забрани уцењивања невесте при удаји, којим је стављено „полицјским властима у озбиљну дужност... да сваком даном приликом народу неуместност и противзаконитост овог обичаја објасњавају показујући им у исто време начин, којим је законодавна власт постарала се, да оваковим недостојностима и неугодностима границу положи.“ И т. д.

Свештеницима је такође стављено у дужност да народу објављују и тумаче извесне наредбе, нарочито оне које су се тичале питања из области цркве и томе слично или питања која су се односила на брак, и т. д. Поменуто решење од 5 маја 1849 о забрани уцењивања невесте садржи пропис да свештенство „моралним поученијама народ од овога, човечество унижавајућег, обичаја одвраћа.“ (Зб. 5, стр. 21). Такође и у § 9 Уредбе од 4 септембра 1839 о светковању празника (Зб. 1, стр. 115), прописано

\*) А. Ђорђевић, Систем Приватнога (Грађанскога) Права. I, I, стр. 57

је „да би сваки Србин... знао који су то годишњи заповедни празници... свештенство ће свагда напред такове у цркви народу објављивати.“

У наредби за обнародовање каквог закона или уредбе више пута је само речено да се има обнародовати „уобичајеним путем“. Кадгод се међутим нарочито назначивало да се обнародовање има извршити „преко новина“ или „чрез новине“, или да се има „у новине ставити“, а некад се прописивало да се то има извршити „преко началништва“ или „средством полицјских власти“. Доста често се налази и пропис да се дотични закон или уредба има обнародовати и у новинама и преко начелства и полицјских власти, дакле на оба начина који су употребљавани за обнародовање закона. Ова три начина обнародовања тако су чести да за њих не наводимо примере.

Дешавало се да се уз закон или уредбу изда и прокламација. Такав је случај био са указом од 9 децембра 1841, о повишењу пореза од пет на шест талира (Зб. 30, стр. 299). Такође је и уз обнародовање чланова Париског уговора који су се односили на Србију издана прокламација од 23 јуна 1856 (Зб. 10, стр. 89).

Са постепеним распрострањем писмености у све шире народне слојеве губили су се мало по мало ови разни начини обнародовања. У новије време се у законима по правилу увек прописује само да се имају обнародовати путем Службених (до уједињења Српских) Новина.<sup>\*)</sup>

Рок у коме се обнародовање потврђеног и проглашеног закона (одн. уредбе) вршило, није могао бити дуг. Примера ради наводимо да је уредба о подизању општинских кошера издана 22 октобра 1854 (Зб. 8, стр. 24). У њеној тачци 8 прописано је да се подизању кошера има приступити одмах „како се уредба ова обнародује... тако да први кошеви до конца месеца новембра тек године готови буду.“ Ово значи да су кошеви имали да буду израђени за нешто више од месец дана по издању уредбе (дакле рачунајући од 22 октобра као дана потписа уредбе од стране Кнеза). Из једног решења од 19 јануара 1855 види се да је 22 децембра 1854 — дакле на два месеца по издању уредбе о општинским кошевима, попечитељство унутрашњих дела доставило Савету „како је при обнародовању уредбе о подизању општинских кошера... народ приметио да би пробитачније било, кад би се

\*) На сличан начин на који су обнародовани закони и уредбе био је прописано, и у једно време се и објављивало народу и оно што је рађено на Народној Скупштини. Тако закон о Народној Скупштини од 28 октобра 1858 (Зб. 11, стр. 148) прописује у чл. 24 ово: „Сва советовања, делања и предложена Скупштине обнародоваће се у Новинама по назначенијама, која ће секретари Скупштине по одобрењу председатеља новинару давати.“ Исто тако извод свих радова Скупштине имао се одштампати и свима посланицима, властима и општинама дати по један примерак. „Среске и окружне власти сазиваће среске и варошке Скупштине и ту ће им овај извод делања Народне Скупштине прочитати, да тако цео народ добије верно и тачно известје о свему што је на Скупштини рађено“ (чл. 25).

прављење кошева... сваком селу одобрило...", у место да се у свакој општини подижу по три коша. Из ових датума се може видети да је обнародовање уредбе свакако и извршено у жељеном кратком року.

На сличан начин је извесно морало бити поступано и са другим законима и уредбама из тог времена. У једном указу од 10 марта 1852 наређује Кнез попечитељству унутрашњих дела да „исти указ по надлежности по целом отачаству и то што скорије и обнародовати даде“ (Зб. 6, стр. 89). Други став чл. 204 Устава од 1888 наређивао је да је министарски савет дужан обнародовати Устав у Службеним Новинама за 24 часа после потписа. Садашњи наш Устав обнародован је истог дана кога је проглашен. Сличних примера може се још навести. Очеvidно се тежило да се размак између проглашавања и обнародовања закона учини што краћим. У опште је у новије време Кнез оди. Краљ обично у акту проглашавања наређивао свакоме министру да се стара о обнародовању закона из своје струке, и на обнародовање донетих закона по правду се није дуго чекало.

Данашњи Устав у чл. 80 прописује да на закон ставља државни печат министар правде, који се стара и о обнародовању закона у „Службеним Новинама“. У последње време обраћа се већа пажња на то да се државни печат стави на сваки оригинални примерак закона. Што се обнародовања закона тиче, обично се о њему стара министар у чији ресор закон спада, а не министар правде.

**Поновно обнародовање.** Напред изложени поступак за обнародовање закона односи се на законе који се први пут доносе и који раније никад нису као закони важили. За њих је речено да задобијају обавезну снагу за грађане тек пошто се обнародују. Питање се поставља да ли се тако исто има поступити и са законима који су били једном укинута па доцније поново ступили на снагу, било што су Уставом воспостављени, или на који други начин.

Једном укинут закон раван је закону који никад није ни постојао. Следствено, укинут закон мора се поново обнародовати, ако би се хтело да он поново ступи на снагу и да задобије обавезну снагу, пошто се укинут закон у погледу обавезне снаге сматра као да никад није ни постојао. Није потребно да један укинут закон поново буде претресан и усвојен од законодавног тела и промулгован; то се може избићи на тај начин што ће се донети други закон који би само прописивао да један укинути закон поново има да ступи на снагу. По нашем мишљењу потребно би било да тај стари закон буде поново обнародован, да се са његовом садржином народ поново упозна. Ова потреба је очигледна ако је дуже времена протекло од како је један закон укинут и престао се примењивати, те је изишао из памћења народу. Као што је познато, поданици једне земље најбоље се упознају са прописима који у тој земљи важе на тај начин што се ти прописи врше и примењују и тако се стално одржавају пред очима и у сећању

људаника. Међутим кад се закон не врши, он се заборавља, и зато је потребно приликом воспостављања поново га обнародовати.

Поновно обнародовани закон треба увек да носи датум проглашавања оног закона којим му је повраћена обавезна сила. На овај начин је код нас поступљено приликом доношења Устава од 1903, који је у самој ствари Устав од 1888 са незнатним изменама. Овај Устав био је проглашен 5 јуна, а обнародован у Српским Новинама 7 јуна 1903, и у његовим прелазним наређењима набројани су извесни органски закони који су били издати на основу Устава од 1888 а који су сада поново ступили на снагу. У његовом чл. 201 под II прописано је да с обнародовањем овог Устава, ступају на снагу, у колико не стоје у опреци с одредбама овог Устава ови закони: закон о изборима народних посланика од 25 марта 1890; закон о пословном реду у Народној Скупштини од 1 новембра 1889; закон о министарској одговорности од 30 јануара 1891, закон о уређењу Државног Савета од 21 децембра 1901 и закон о пословном реду у Државном Савету од 31 јануара 1902, закон о уређењу Главне Контроле од 1 маја 1892, закон о административној подели Краљевине Србије од 15 марта 1890, закон о општинама од 21 марта 1902; закон о јавним зборовима и удружењима од 31 марта 1891 и закон о штампи од 31 марта 1891.

Од ових закона једни су поново обнародовани у Српским Новинама, и носили су датум 5 јуна, дакле датум проглашења Устава и одштампани су поново и у Зборнику закона и уредаба за 1903, књига 58. Неки од наведених закона међутим нису поново обнародовани, и то: закон о министарској одговорности, закон о уређењу Државног Савета, закон о пословном реду у Државном Савету и закон о уређењу Главне Контроле.

Правилно је поступљено код оних закона који су поново обнародовани у Службеним Новинама. Тако је тачно стврђен текст који има да важи у будуће, пошто су скоро код свих закона доношене у току њиховог трајања измене и допуне првобитног текста и онда су приликом поновног обнародовања те измене унете у текст, у колико их је Устав изрично навео да ступају на снагу. Код закона о уређењу Главне Контроле од 1 маја 1892, међутим, није назначено у Уставу да ступају на снагу и његове доцније измене и допуне, и пошто он није поново обнародован, те да би се знало да ли важе и његове измене и допуне или не важе, дошло се у пракси догле да су се примењивале и те измене, ма да то по свој прилици није била уставотворчева воља.

У напомени код текста тога закона унетог у Пречишћени Зборник од 1913 речено је ово: „Чланом 201 Устава од 1903 враћен је у важност само закон о уређењу Главне Контроле од 1 маја 1892, без доцнијих измена и допуна његових. С тога је овде наштампан само текст овог закона, а измене и допуне налазе се у примедбама испод текста. У пракси међутим овај закон примењује се са свима својим изменама и допунама.“

Да се не би такве ствари дешавале, потребно би увек било, кад се неки закон поново враћа у живот, да се поново и обнародује, да би се знао тачан његов текст.

Код нас се, међутим, чешће тако поступало да се укинути прописи врате у живот а не обнародују се поново. У „изменама у поступку судјеском за грађанске парнице прописаном“, донетим 25 јануара 1858, под 3, стоји: „у глави V. §§ 145, 146 и 147 који су у нечем промењени били уредбом од 28 децембра 1855 год., враћају се по целом пространству у живот“ (36. 11, стр. 27) Није се дакле сматрало за потребно да се ти параграфи поново обнародују, већ се просто прописало да се поново враћају у живот.

Исто тако поступљено је и са решењем од 13 априла 1850, које садржи мере за истребљење хајдука у ужичком округу (36. 5, стр. 115). Ово решење прописује извесна одступања од „постојећег узаконенија земаљског“ и назива се у садржају Зборника 5 „привремена уредба“, свакако због тога што је у његовој тач. 11 речено да се по њему има поступати дотле док се не постигне истребљење хајдука. Иначе њега су донели Савет и Кнез заједнички, дакле у форми закона или уредбе. Да се ово решење сматрало као закон, види се из решења од 30 марта 1861, донетог „у сагласију са закључењем Савета“, које гласи: „Да се закон од 13 априла 1850 године против ајдука и јатака њиови, заједно с доцнијим допунама и толковањима истог закона, за окружија ужичко и чабанско наново у живот поврати у свему, и да ово важи од дана обнародовања“... (36. 14, стр. 58). Ово обнародовање се односи на решење од 30 марта 1861 које је и обнародовано, док решење од 13 априла 1850 које се повраћало у живот, није, изгледа, поново обнародовано у Српским Новинама.

Ово поступање је донекле слично с начином који је био у пракси у немачкој Царевини. Кад се неки закон који је важио у једној посебној држави, хтео распрострти на целу земљу, није се он морао поново обнародовати у Царевинском Листу Закона (Reichsgesetzblatt), већ се обнародовао само закон којим се такав закон посебне државе распростирао на целу Царевину. (Laband, das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1911, Bd. II, S. 79).

Слично је и код нас поступано у неким случајевима. Закон о Државном Рачуноводству с изузетком неких чланова распрострт је законом од 22 јануара 1922 „о распрострањању важности закона о Државном Рачуноводству Краљевине Србије на целу територију Краљевине“ (Службене Новине, бр. 41 (VII) за 1922). Поменути закон није тада био поново обнародован у Службеним Новинама. Тек закон о изменама и допунама у закону о распрострањању важности закона о Државном Рачуноводству Краљевине Србије на целу територију Краљевине донет 22 маја 1922 (Службене Новине од 7 јула 1922, бр. 148) садржи и сам текст закона о Државном Рачуноводству, поред прописа да се он распростире на целу Краљевину. Свакако да је правилније и целисходније овакво поступање да се обнародује и сам законски текст, када се један закон ра-

није Краљевине Србије распростире на нове области, где дотле није важио и није био познат. И закон о проширењу важности свих закона Краљевине Србије на ослобођене и присаједињене области у току Балканских ратова од 27 фебруара 1921 (Сл. Новине, бр. 142 (XXIII) од 1922) прописује у чл. 1 да „сви закони раније Краљевине Србије ступају на снагу и важе“ за нове јужне крајеве. Ти закони међутим нису обнародовани наново, нити је то било технички лако изводљиво.

Од привремених закона, уредаба, решења и т. д. који су по чл. 130 Устава били поднети Законодавном Одбору на озакоњење, обнародују се у Сл. Новинама само они привремени закони, уредбе и т. д. који су у Одбору мењани или допуњавани, и у новом облику као закон потврђени и проглашени од Краља.

Известан број привремених закона, уредаба и т. д. за које је Законодавни Одбор решио да престају важити, укинут је на тај начин што је у форми закона који је Краљ потврдио и прогласио, обнародовано решење Законодавног Одбора које садржи називе тих укинутих аката.

Они привремени закони, уредбе и т. д. који нису у Одбору претресани нити је Одбор о њима донео какву одлуку, и који су отуда по чл. 130 Устава озакоњени без измена, нису до сада поново обнародовани, и неће то вероватно ни бити. Поједина министарства објављивала су у Службеним Новинама само списак тих привремених закона, уредаба и т. д., за које Законодавни Одбор није стигао да донесе никакву одлуку. У ову групу озакоњених привремених закона, уредаба и т. д. долазе и све уредбе о организацији појединих министарстава донете после рата. Ове уредбе биће претресане приликом доношења новог закона о организацији централне управе на место устројства од 10 марта 1862 (Пречишћени Зборник, I, стр. 113). До доношења тога закона међутим важе уредбе као закон, као год што су законску снагу имале до доношења Устава. Отуда се има као гажење закона сматрати сваки поступак који би био противан прописима тих уредаба. Указујемо између осталог нарочито на случај постављања чиновника без квалификација на извесна звања за која су поједине уредбе прописале нарочите квалификације, на пр. факултетску спрему.<sup>\*)</sup>

\*) Особито чести били су такви случајеви у појединим министарствима, што свакако није могло остати без штетног утицаја на правилан развој послова у нашој централној државној управи. У овоме свакако највише лежи узрок рђавој организацији и застоју послова, који се јако осећају и све ће се више осећати и састити нашем државном животу а нарочито газдинству.

У опште, огроман број неквалификованог и неспремног чиновништва на најважнијим местима по свима гранама државне управе највише смета функционисању укупног државног апарата. Међу овим чиновницима има и таквих који се, где год могу, жале како „изгубише од посла“, док у ствари само тапкају у месту и сметају способнијима у раду. Овоме злу могло би се у многоме доскочити кад би се мало више пазило на законске прописе, који су без сумње зато донети да се врше,

Могућ је даље такав случај да је у једноме закону предвиђено докле он има да важи, па се хоће да он важи и даље по истеку тога рока. У таквом случају налазимо да није потребно наново га обнародовати, већ само другим законом издатим за време његовога важења прописати да он важи и даље.

Такав је случај био са законом о привременом попуњавању чиновничких места за време рата, који је проглашен 31 октобра 1916 у Солуну, а обнародован у Српским Новинама бр. 101 од 29 новембра 1916. У чл. 11 тога закона било је прописано да ће важити „још за годину од дана потписа уговора о миру“... Уредба о правној ликвидацији стања створеног ратом 1914—1920, издана 21 јуна 1920, обнародована 9 јула исте године (Сл. Новине бр. 148; измене и допуне ове уредбе од 27 јуна 1921, обнародоване у Службеним Новинама бр. 155 од 15 јула 1921), која је озаконена чланом 130 став 2 Устава, прописује у чл. 125 став 3 ово: „Закон о привременом попуњавању чиновничких места за време рата од 31 октобра 1916 године важиће и у миру све док се редовним путем не замени или не укине.“ Важност једног закона с одређеним роком трајања била је продужена, али није било потребно наново га обнародовати. Овај закон укинут је чланом 7 закона о буџетским дванаестинама за месеце март и април 1922 године (Службене Новине, бр. 45А). Сматрало се да је и то редован пут за укидање закона и да се законом о дванаестинама, који је по теорији само формалан закон, може не само обуставити већ и сасвим укинути један прави закон. Нама изгледа да се тако може схватити поменути чл. 7 зак. о дванаестинама који гласи: „Кад овај закон ступи на снагу, престају даље примене закона о попуњавању чиновничких места упражњених за време рата.“

Дешавали су се и такви случајеви да се један закон (уредба) по два пута обнародовао због тога што се приметило да је у народу непознат. Такав је био случај са уредбама и решењима који су се односили на куповину земље од Турака. Попечитељство правосудија поднело је Савету извештаје да се „слабо набљудава решеније од 1 августа 1845“, које је регулисало откуп земље од Турака, и молило је Савет да донесе решење по тим питањима, пошто се „људи... непознавајући смисао“ поменутог решења, греше о њега. Савет је „имајући у виду, да по предмету куповине турски земаља већ довољна закона правила постоје... за добро пресудио... учини ми (Кнезу) предложеније да се у својој сили постојеће уредбе о куповини турски земаља и добара повторително обнародују“... (Решење од 22 јула 1847, Зб. 4, стр. 37). Слично је и решење од 24 септембра 1846, у коме се каже да је „Совет наставни за нуждно да се свуда у нашој земљи по једном правилу добошарина наплаћује, решио, да се стара уредба од 4 марта 1838

а не да се преко њих прелази као и да не постоје. Довољно би било само савесно применити законске прописе који важе, па би због личних и партијских примеса занета врло заплетен и тежак проблем редукције чиновника и поправљања њиховог материјалног стања био у пола решен.

свима касателним властима обнови“... (Зб. 3, стр. 137). На ово решење „којим је уредба иста обновљена“ позива се и решење од 22 маја 1850 (Зб. 5, стр. 207).

Наводимо овде и случај поновног делимичног обнародовања. Народна Скупштина молила је Савет да уважи молбу неких општина да се њиним становницима дозволи да могу на својим скелама људе у њиве преко Мораве преводити, не плаћајући за то арендатору. По овој молби донето је решење од 27 новембра 1859 које гласи: „Али како је ствар ова уређена уредбом од 17 фебруара 1855, то сам ја у договору са Советом нашао за добро препоручити Попечитељству финансије да оно речну уредбу поменутих општинама објави.“

Овамо долази и решење од 26 јануара 1853, којим се препоручује Попечитељству правосудија да „циркуларом једним народу објави, како Грађ. Законика § 601, тако и штета његова сопствена ако се у превелике интересе дави“... (Зб. 7, стр. 26). Као што је познато, § 601 Грађ. Законика прописује величину дозвољеног интереса, и од доношења Грађ. Законика 1844 није мењан.

Такође је у бр. 134 Српских Новина од 19 јуна 1882 обнародован закон о контролисању чистоће злата и сребра од 17 јуна 1882. Овај исти закон поново је обнародован у бр. 141 Српских Новина од 29 јуна 1882. Ово је учињено због тога што је тај закон приликом првог обнародовања „на више места испало погрешан“.

У Службеним Новинама, бр. 128 од 14 јуна 1920, поново је обнародован закон о бањама и минералним и топлим водама од 7 јуна 1911 с овом мотивацијом: „Закон... од 7 јуна 1914 године није довољно познат државним, самоуправним и општинским органима власти, нити за њега знају заинтересовани грађани зато, што се сада нигде не може наћи број 126 „Српских Новина“ од 10 јуна 1914., у коме је тај закон обнародован. — Непознавање прописа тога закона изазива излишну службену преписку и велико задоцњење у свршавању важних државних послова. — У циљу да се ово избегне сада се наново објављује тај закон.“

Оваквих случајева поновног обнародовања закона могло би се још навести. У главном може се рећи да данас у редовним приликама више нема потребе за поновним обнародовањем издатог закона ради упознавања народа са његовом садржином, због тога што је писменост у народу у много већој мери распрострањена него што је то раније било. При томе се закони и уредбе и поред штампања у Зборницима објављују и у другим државним издањима, која се много лакше могу набавити и сачувати него Српске оди. Службене Новине. Овамо спада на пр. издање Пречишћеног Зборника, чија је I књига изашла 1913.\*)

\*) Велика је штета што се престало с даљим издавањем тога Зборника, као и са редовним издавањем зборника закона и уредаба, од којих су изашле 64 књиге и последња садржи законе за годину 1910. Данас би од највеће потребе било приступити поново издавању Пречишћеног Зборника, у коме би се налазили само они прописи који важе. Одиста је сада и најстручнијим људима врло тешко наћи се у



Сем овога и стенографске белешке о раду Народне Скупштине, као и Протоколи скупштинских састанака који се објављују у „Службеним Новинама“ и извештаји дневне штампе о скупштинском раду, а тако исто и научне расправе и стручни правни часописи у великој мери доприносе што бољем и потпунијем упознавању појединаца са обавезним законским текстовима.

У новије време почело се и код нас с издавањем разних збирка закона у приватним издањима, под редакцијом наших признатих правника. Помињемо овде издање кривичних закона под редакцијом Г. Др. Томе Живановића, као и издање Грађанског Законика и Трговачког Законика и т. д. од Г. Др. Л. Марковића. Од нарочитог значаја и највеће користи у овом погледу јесу марљиви радови Г. Др. Гојка Никетића, адвоката, који потпуно одговарају савременим захтевима науке и практичној потреби. Помињемо Грађански Законик Краљевине Србије, протумачен одлукама Касационог Суда (треће издање 1922); Казнени Законик и Кривични Судски Поступак, протумачени и објашњени одлукама Касац. Суда (друго издање 1920); Трговачки Законик, Грађански Судски Поступак, исто тако протумачени одлукама Касационог Суда. Наводимо и „Збирку закона протумачених и објашњених судском и административном праксом“, коју уређује такође Г. Никетић. У ову врсту издања долази и Судски Требник Г. Л. Урошевића, који у једној свесци садржи Грађански а у другој Кривични Законик, с кратким напоменама и објашњењима и одлукама Касационог Суда. Сва ова разна издања у великој мери доприносе распрострањивању закона и лакшем упознавању ширих маса са законском садржином, што онда чини непотребним поновно обнародовање закона.

Честа и разна издања како државна тако и приватна појединих Законика и Збирака закона доказују велику потребу за књигама те врсте код нас. Овом потребом може се донекле објаснити ако не и извинити чињеница да поменута издања закона нису увек чак и без крупнијих нетачности. Ова замерка нарочито важи за државна издања, која судовима и осталим властима као и адвокатима и приватним лицима служе као аутентична законодавчева воља, по којој се они управљају.

Примера ради упућујемо на исправке и примедбе које Г. Д. Ђ. Алимпић у своме поменутом коментару Полициске Уредбе чини разним званичним издањима те Уредбе. Помињемо примедбу Г. Алимпића код § 30 која гласи: „Да би се видело са колико се пажње код нас прештампавају закони, констатујемо да је исписани текст, који је истоветан у сва три раније поменута издања Полициске Уредбе о којима је реч у овој расправи, нетачно и непотпуно, па према томе и погрешно преписан са њеног првобитног

огромној маси разних, често контрадикторних прописа, за које се обично не може са сигурношћу тврдити да ли важе или не, пошто се не могу имати увек при руци све Службене Новине, нити је у њима лако проверити да ли су известни прописи доцније мењани или укинати.

издања.“ (Op. cit., стр. 67.) Додајемо да је, по речима Г. Алимпића, „Питање које регулисава овај законски пропис (§ 30) од огромног практичног значаја“...

Код приватних издања ова замерка је знатно блажа, отуда што та издања нису од толиког значаја по лица која са законским текстовима долазе у додир, као државна издања. Различност текстова пријатних издања потиче и отуда што постоје разна схватања појединих приређивача издања и њихових критичара на законске текстове и на важење или неважење понеких законских прописа. Указујемо овде на пр. на критички приказ изврсног ручног издања Кривичног (Казненог) Законика и Законика о Поступку Судском у кривичним делима од Г. Др. Томе Живановића, који је дао Г. Д. Ђ. Алимпић у „Полицији“ (свеске за октобар и новембар 1922); на одговор Г. Др. Живановића који је изишао у децембарској свесци „Полиције за 1922, под насловом „Кратко објашњење Кривичног Законика и Законика о Поступку Судском у кривичним делима“; као и на поновни напис Г. Алимпића у 1 до 6 бр. Полиције за 1923, под насловом: „Казнени Законик и Законик о Поступку Судском у кривичним делима.“ Све ово показује са коликом је брижљивошћу потребно радити такав један важан посао као што је издавање законских текстова.

*Vacatio legis.* Речено је да ни један закон не важи пре него што буде обнародован у Службеним Новинама. Питање се поставља да ли један закон задобија обавезну снагу одмах пошто буде обнародован, или је потребно да протекне још извесно време по његовом обнародовању у Службеним Новинама, за које би се време сви поданици могли упознати са законском садржином.

Видели смо да се обнародовање закона тражи због тога што никаква заповест не може имати обавезну снагу за поданике догод они не буду стављени у могућност да се с њом упознају. А поданици у ту могућност не могу бити стављени догод закон не буде на неки начин објављен. Али кад се већ тражи да један закон мора бити обнародован ради тога да би поданици били у могућности да за њега сазнају, може се исто тако рећи да, ако је потребно да један закон буде обнародован, није то у исто време и довољно да би одмах и сви поданици дошли у могућност да сазнају за тај закон. Службене Новине у којима је један закон обнародован, нису тога истога дана могле стићи у сва и најудаљенија места у држави. Ако би се, дакле, узело да закон важи у целој земљи одмах по обнародовању у Службеним Новинама, изашло би да он обавезује и оне поданике који још никако нису били у могућности да за њега сазнају, због тога што Службене Новине нису још доспеле у сва места у држави.

Један закон који је штампан у Службеним Новинама, објављен је, публикован, али није још обнародован у правом и пуном смислу те речи, јер није цео народ одмах у могућности да се упозна с његовом садржином. Са законском садржином у могућности су да се одмах истога дана кога је објављен у Службеним Новинама упознају они

који станују у престоници, дакле у месту где Службене Новине излазе, као и они у чије место становања Службене Новине могу стићи истога дана кога су изишле. Остали грађани су у неповољнијем положају од њих, и било би противно принципу *једнакости пред законом*, кад би се прописало да је закон обавезан од дана његове публикације у Службеним Новинама и за оне грађане у чије место становања Службене Новине нису могле доспети тога дана, и који на тај начин нису ни били у могућности да се још тога дана упознају са законском садржином. За једне грађане закон би важио пошто су били већ у могућности да се упознају с његовом садржином и да своје поступке саобразе законским прописима, а за друге грађане он би важио и обавезивао би их и пре него што би дошли у могућност да се са његовом садржином упознају. Положај ових других очевидно је неповољнији од положаја оних првих, и то без икакве њихове кривице.

На основу ових посматрања излази да би правило да су закони обавезни за све грађане и власти земаљске одмах по обнародовању у Службеним Новинама, ваљало одбацити као неправично. Наш законодавац, међутим, није увек овако поступао, већ је допуштао да закони могу задобијати обавезну снагу и одмах по обнародовању.

У једном закону може изрично бити назначен датум од кога он задобија обавезну снагу. Дешава се не ретко да је доста велики размак између дана обнародовања закона и дана од кога закон добија обавезну снагу. Овај размак назива се *vacatio legis* и оставља се ради тога да би се пружио што већа могућност поданицима да се упознају са законском садржином. Датум од кога неки закон задобија обавезну снагу може бити најразноврсније одређен. То може бити или први дан у месецу, или какав празник, или усмена на неки догађај и т. д., што зависи често од садржине самога закона. У особито важним случајевима који су од значаја за кодификацију законодавства у земљи, може један закон бити уведен у живот нарочитим другим законом који је ради тога издат. Наш Казнени Законик уведен је у живот засебним законом од 29 марта 1860. Исто тако издат је 20 априла 1865 закон којим се уводи у живот Устројство судова и Законик о поступку судском у грађанским парницама, оба од 20 фебруара 1865, и Законик о поступку судском у кривичним делима од 10 априла 1865. Наводимо и уводна правила о правозаступницима од 28 фебруара 1862, којима је уведен у живот закон о правозаступницима од 28 фебруара 1862 (36. 15, стр. 58 и 60).

У уводним правилима или законима обично се назначавало од кад дотични закон задобија обавезну снагу. Размак између дана обнародовања и дана задобијања обавезне снаге закона може бити доста дуг, што бива нарочито у случајевима када се врши кодификација права и издају законици или закони од нарочите важности.

Има такође закона који по самој својој садржини ступају на снагу одређеног дана. Финансијски закон ступа на снагу почетком буџетске године, која се не мора увек поклапати с календарском. Може се десити да какав закон ступи на снагу тек кад, или ако

наступи неки догађај. Закон о узимању на знање Уговора Берлинског од 1 (13) јула 1878 (36. 38, стр. 92) прописивао је у чл. III да ће ступити у живот „кад Књаз прокламацијом својом независност Србије и њено земљишно увећање обнародује.“

У нашем законодавству се често срећемо и са прописом да изврстан закон важи одмах пошто буде обнародован „својим путем“, одн. у Службеним (Званичним, Српским) Новинама. § 3 Грађанског Законика од 1844 гласи: „Закони ови од онога часа, како су својим путем обнародовани, имају силу и важност у народу и у суду“... За овај пропис каже Г. Др. Л. Марковић\*) ово: „Грађански Законик је тако, према пропису § 3 ступио одмах на снагу чим је обнародован. Овај пропис ће се аналого примењивати увек кад није одређена *vacatio legis*. Иначе што смета § 3 Грађ. Законика да важи као опште правило, јесте једно законодавно решење од 23-XI-1850 године (Зборник 5, стр. 301) којим је прописано да закони добивају обавезну снагу тридесет дана од дана Кнежевог (Краљевог) одобрења.“ Као што се види, Г. Марковић сматра да је пропис § 3 Грађанског Законика био општег значаја и да се он до указа од 23 новембра 1850 имао применити у сваком случају када није речено од кад један закон важи.

По нашем мишљењу ваља узети да је правило да закони важе *одмах* по обнародовању, ако у њима није друкчије прописано, установљено код нас још наведеним Кнежевим решењем од 30 маја 1837 о „држању Србски Новина и објављенију уредба земаљски посредством исти“, а не тек Грађанским Законом, у који је овај пропис § 3 Грађ. Законика и био унет на основу већ раније усвојеног општег начела. У томе смислу изражава се А. Ђорђевић који каже да је то начело: „да је обавезна сила новог закона обусловљена публикацијом истога, изречено било најпре у... решењу од 1837 и Устројству Државног Савета од 1839“... (Систем I, 1, стр. 58).

Наводимо овде и указ о наплаћивању ђумрука од 14 јуна 1839 (36. 1, стр. 235), у коме се каже: „Уредба ова од дана обнародовања исте имат ће силу своју.“ Грађански Законик од 1844 већ је дакле затекао у нашем законодавству створено и усвојено правило да законска наређења (1) морају бити обнародована и (2) да она могу важити одмах по обнародовању.

Ипак, пошто су се врло често дешавали случајеви да у законима или уредбама није било назначено од када задобијају обавезну снагу, то да би се тачно знало од када такви закони важе, био је донет нарочити указ од 23 новембра 1850, којим се то питање хтело регулисати. Овај указ гласи у целини: „Свима Попечитељствима. У следству представленија, које је Попечитељство Правосудија под 13 јулија ов. год. А. № 3167 Совету учинило, Ја сам сагласно с мњенијем Савета од 1 августа ов. год. № 536 за сходно нашао решити: да свака уредба, која се од данас за унапредак издавала и у земљи обнародовала буде,

\*) Др. Л. Марковић, Грађанско Право. Први део, стр. 29.

получава своју обвезателну силу 30-ти дан рачунајући од дана Књажеског одобренија, осим они уредба или закона, за које би се рок обвезателности нине силе поособно и изречно другачије определио. Указ овај саопштавам Совету и свим Попечитељствама, ради надлежног његовог употребленија, а Попечитељству Правосудија и налажем, да оно такви и обнародовати даде. В. № 1548. 23 новембра 1850 год. (Зборник 5, стр. 301, и Пречишћени Зборник закона и уредаба, I књига, стр. 29).

На овај указ наш законодавац се више пута позивао и доцније. Тако се он помиње у § 1 закона којим се уводи у живот „Устројеније Касаџиног Суда, устројенија Апелациони Судова као и измена у устројенију окружни судова и Поступку Судејском за Грађанске парнице прописаном“. Тај § гласи: „Како устројеније Касаџиног Суда и Апелациони Судова, тако и учињене измене у устројенију окружни судова и у Поступку Судејском, сходно постојећој уредби од 23 новембра 1850 В. № 1548 добијају обвезателну силу по истеченију једног месеца дана од дана кад ји Књаз подпише“ (36. 11, стр. 4).

Исто тако на овај указ позива се и највише решење од 27 маја 1861 (36. 14, стр. 92), које је сагласно са Саветом издао Кнез Михаило, а којим се објашњава и допуњава највише решење од 13 марта 1861, којим је допуњена 3 тачка §-а 262 Општег Судског Поступка у грађанским парницама (36. 14, стр. 42). Највише решење од 27 маја 1861 завршава се овако: „У осталом што се тога тиче, одкад важи у речи стојеће највише решење, — кад није нарочито казано време, за које ступа у живот, то се по указу од 23 новембра 1850 год. разуме да је оно ступило у живот после месец дана од дана, у који сам га ја подписао.“

Као што се из наведеног указа од 23 новембра 1850 види, закон или уредба ступали су у живот 30 дана по Кнежевом потпису. Овде се могу разликовати ове две могућности: или је уредба (одн. закон) обнародована пре истека рока од 30 дана од дана Кнежевог потписа, или је обнародована после тога рока. У поменутом решењу вероватно се имала на уму прва могућност, која је у већини случајева и наступала, на име да је уредба обнародована пре но што је протекао 30-тодневни рок од Кнежевог потписа, пошто се обично у сваком закону и уредби наређивало надлежном министру да их обнародује, или је он то и иначе одмах и чинио. Ако би такав закон или уредба био обнародован 25-ог дана по дану кога га је Кнез потписао, он би ступио на снагу 5-ог дана по обнародовању, кога дана у наведеном примеру истиче тридесетодневни рок од дана Кнежевог потписа. Или, ако је закон обнародован тридесетог дана по Кнежевом потпису, ступио би на снагу истога дана кога је и обнародован.

Питање се поставља шта ће бити у оном другом случају, ако би закон био обнародован тек пошто прође тридесет дана од дана Кнежевог потписа. У оваквом случају извесно је да закон не би важио по истеку тридесетодневног рока од дана потписа, већ тек пошто би био и обнародован, макар до обнародовања прошло и

више од 30 дана од Кнежевог потписа. Овако ће бити због тога што сам поменути указ о важењу закона и уредаба каже: „...свака уредба која се од данас за унапредак издавала и у земљи обнародовала буде, получава своју обвезателну силу 30-ти дан, рачунајући од дана Књажеског одобренија“... што значи да се прописи овога указа односе на већ обнародоване уредбе а никако и на оне које још нису обнародоване. Према томе једна уредба (или закон) не би важила самим тим што би протекло 30 дана од Кнежевог потписа, већ би за њено важење било потребно да она буде и обнародована, и то ако је обнародована по истеку 30 дана по Кнежевом потпису, важи она тек по обнародовању, а не већ од тридесетог дана од дана потписа.

Мишљење А. Ђорђевића о указу од 1850 разликује се од нашег наведеног мишљења. Ево како он каже: „И сад кад би само овај указ био меродаван о обавезној сили новог закона, могло би по њему још и нешто горе бити, што би веома опасно било по слободу и права грађана, а на име то: да нов закон задобије обавезну силу и пре његовог обнародовања, а то би било у случају, кад би се нов закон, заборавом или навалице, обнародовао тек после 30 дана од владаочевог одобрења. Данас (под Уставом од 1888) је, истина, та аномалија искључена одредбама чланова 117 и 118 Устава“... (А. Ђорђевић, Систем I, 1, стр. 60). Овоме мишљењу је слично и мишљење Г. Др. Л. Марковића. На наведеноме месту свога Грађанског Права (стр. 29) продужује Г. Марковић о указу од 1850 овако: „Идеја је била добра, да се место § 3 Грађанског Законика, који није усвојио никакву *vacatio legis*, пропише општи рок од тридесет дана као *vacatio legis*; само што је рачунање тога рока погрешно наређено. У место да се каже „од дана обнародовања закона, прописано је, од дана одобрења Краљевог.“ Тако се може десити, да закон није још ни објављен, а већ је добио обавезну снагу у смислу горе поменутог решења.“

Нама изгледа да оба наведена мишљења нису сасвим тачна. Поменути указом никако није створена могућност да обавезну снагу добије један још необнародован закон или уредба.

Законодавац је тим указом имао намеру да пропише од кад ће да важе они обнародовани закони и уредбе у којима није предвиђено када ступају у важност. Законодавац је вероватно при доношењу овога указа претпостављао да ће свака уредба и закон бити већ и обнародовани у року од 30 дана по Кнежевом потпису, и донекле баш хтео можда да обвезе извршну власт да потписане законе и обнародује што скорије. Али ако и није тачно да је законодавац хтео овим указом постићи и то да се закони што брже обнародују (а најдоцније 30 дана по потпису), онда ипак највише што се може претпоставити о домањају овог указа јесте то да законодавац није мислио при његовом доношењу и на случај када би закон био обнародован тек пошто протекне 30 дана по Кнежевом потпису, и да тај случај није обухваћен поменути указом. У таквом случају мора се ипак најпре

сачекати да закон буде и обнародован, па тек после тога ће имати обавезну снагу, без обзира на то да ли је протекло више од 30 дана од Кнежевог потписа. За важност и обавезност једног закона није дакле довољно само да протекне 30 дана по његовом потпису од стране Кнеза, већ је у сваком случају потребно да он буде још и обнародован.

Остала би још претпоставка да је законодавац хтео да сви закони, па дакле и они који би били обнародовани пошто протекне рок од 30 дана од Кнежевог потписа, важе одмах по истеку тога рока. Никако се, међутим, не може узети да је законодавац то хтео постићи овим указом и тиме покретати и евентуално расправљати и питање о могућности повратне силе закона. Јер у самој ствари на то би изишло такво тумачење поменутога указа да они закони који су обнародовани пошто је протекло више од тридесет дана од дана Кнежевог потписа, важе ипак од тридесетог дана од потписа, дакле да се њихова важност простире и на време протекло пре њиховог обнародовања. Основни принцип који је већ и у време доношења указа од 23 новембра 1850 био примљен у нашем Јавном Праву, јесте да закони који нису обнародовани не важе, и тај принцип није потребан горњим указом. Из указа се јасно види да се он односи на уредбе које буду не само *издане*, већ и *обнародоване*, и за њих је законодавац хтео да одреди *vacatio legis*. Отуда се не може узети да је законодавац том уредбом прописао и нешто што је са појмом *vacatio legis* сасвим супротно, на име не може се узети да је тим указом прописано да се извесним уредбама или законима даје повратна снага, јер у самој ствари узети да уредбе које би биле обнародоване пошто протекне 30 дана од Кнежевог потписа, важе не од обнародовања, већ од Кнежевог потписа, значи придати тим уредбама повратну снагу. Изишло би да уредба која до обнародовања у опште није важила, важи од обнародовања не само у напред, већ и у натраг, још од Кнежевог потписа. А ово је нешто сасвим супротно установи *vacatio legis*, коју је законодавац створио поменути указом.

Повратна сила закона у нашем Праву у начелу није била допуштена, или бар не без икаквих ограничења у времену издавања указа од 1850.<sup>9)</sup> Истина да се под повратном силом закона обично подразумева простирање његовог важења и на време пре његовог постанка, дакле на време пре његовог проглашавања, којим се завршава постајање закона. Али ми се овде изразом *по-*

<sup>9)</sup> О важности и интересантноме питању о повратној сили закона говорићемо у засебноме раду о *Примени закона* по нашем Јавном Праву. Овде ћемо казати још само неколико речи о повратној сили закона у колико је она нашла примене код нас. У Уставу од 1835 налази се пропис да „никакав закон не има повратне силе (чл. 8 Устава). Затим у чл. 3 закона на повраћај земље од 28 јула 1839 прописано је ово: „Као год што никакав закон нема силе повратне нити се по њему пређашња дела и права мјерити могу, тако се и при овима тербама на повраћај земља она права и одношенија у приредби узети морају, која су онда сушествовала кад се случај парнички догоди“ (36. 1, стр. 105). Даље, у § 7 Грађ.

*враћина сила* намерно служимо да обележимо повратну обавезну силу закона, дакле давање обавезне снаге закону у натраг, од једног момента пре његовог обнародовања, макар тај моменат био и после проглашавања закона. Јер у ствари по важност закона, па

Законика од 1844 прописано је: „Закони ови немају повратне силе, они се простиру само за унапредак. На права из пређашњих дела или поступака по уобичајеном начину утврђених проистинућа, у колико судским путем не би коначном пресудом решена била, судиће се по овим законима, у оним случајима, где досад прописаног закона било није. Уз овај члан иде и законодавно тумачење од 22 августа 1844 (36. 5, ст. 311) и законодавно објашњење од 13 фебруара 1845 (36. 7, стр. 131).

Исто тако законодавно тумачење закона од 25 маја 1855, донето 20 јануара 1858 гласи да се извесно ограничење које тај закон садржи у погледу ступању у државну службу природених Срба не може односити и на оне природене Србе који су већ били у служби па из ње иступили, пошто нови закон (од 1855) „не може на личити они, под старим законом стечени права и благодетија“ (36. 14, стр. 1). Такође се у тачни 1 највишег решење од 27 маја 1861 (36. 14, стр. 92) који се објашњава највише решење од 13 марта 1861 (које је допуна § 262 Грађ. Суд. Поступка), каже за поменуто решење ово: „Како ово највише решење нема повратне силе, не важи само за унапредак, тако се оно и не односи на ове случајеве, где су поврнутели заложно право на земљу и ствари, о којима исто решење говори, задобили пре, него што је ступило у живот исто решење.“

Наш Казнени Законик такође је усвојио начело да казнено-правни прописи немају повратне силе. Његов § 2 гласи: „За које дело није у закону, пре него што је учињено, казано, да ће се и како ће се казнити онај, који га учини, за оно се не може нико ни осудити.“ Закон којим је уведен у живот Казнени Законик дао је у § 8 повратну силу једино *блажијим* прописима новог Казненог Законика за дела која су била учињена пре него што је он ступио у живот, а нису била окончана извршном пресудом.

У додатку правилима и упуштима за вршење закона о непосредном порезу, од 21 маја 1885 (36. 41, стр. 271), речено је да закон од 20 априла 1885 о изменама и допунама у закону о непосредном порезу ступа у живот 21 маја 1885, и „пошто материјални закон нема повратне силе, то ће се до истога дана учињени распоред пореза извршити по закону о непосредном порезу, без обзира на ове измене и допуне.“

Најзад чл. 36 Устава од 1888 као и Устава од 1903, прописује да „закон нема повратне силе на штету права стечених ранијим законима.“

Као што се види начело да никакав закон нема повратне силе, садржано у првом српском Уставу (од 1835), претрпело је у току времена извесних измена и ограничења у нашем праву, и сада није више онако апсолутно као у почетку. Ове измене свакако су вршене код нас под утицајем страног законодавства, које је опет ишло за научним резултатима свога времена. И код нас је о повратној сили закона писано, а у вези с тим и о стеченим правима. Помињемо овде расправу Г. Гершића „Теорија о повратној сили закона“, објављену у Гласнику Српског Ученог Друштва, Књ. 54, стр. 1 до 94. Гершић у тој расправи указује на изузетке који се томе начелу чине.

Као што је речено, последњи српски Устав (од 1903) прописивао је да закон нема повратне силе на штету стечених права, што значи да он ипак може имати повратну силу. На чак и код самих стечених права није више сигурно да закон не може имати повратну силу. Као шта о овоме питању каже Г. С. Јовановић на страни 212 свога Уставног Права: „По данашњем схватању стечених права, стечена права нису неприкосновена за законодавца. Треба разликовати да ли се њихова економска вредност може или не може утврдити. Ако се може утврдити, законодавац може та права одузети, под условом да накнади материјалну штету коју је њиховом имаоцу проузроковао.“

Данашњи наш Устав не садржи никакве изричне прописе о забрањеној повратне силе закона.

дакле и његову повратну силу, битан је моменат од када он задобија обавезну силу за грађане, а то не мора увек бити моменат његовог постанка, т. ј. Кнежевог потписа или проглашавања закона, већ моменат обнародовања. Отуда је, по нашем мишљењу, допуштено и потребно указ од 23 новембра 1850 схватити и тумачити у томе смислу да и он прописује, или бар да се не противи схватању да ни један закон или уредба не могу задобити обавезну снагу пре него што буду обнародовани, па макар протекло и више од 30 дана од Кнежевог потписа. При свем том тачно је да горњи указ није довољно јасно редигован и да би боље било да је рачунањ рока наређено од дана Кнежевог потписа у место од дана обнародовања, кад већ није једновремено прописано и у ком року после Кнежевог потписа има закон да буде обнародован.

Мишљење да по нашем Јавном Праву закони и уредбе не задобијају обавезну снагу пре него што буду обнародовани, не подлежи више никаквој сумњи од када је и у наше Уставе издате после указа од 1850 унет принцип да закони морају бити обнародовани да би задобили обавезну снагу. Само, по нашем мишљењу, закони или уредбе могли су, понављамо, и према указу од 1850 задобити обавезну снагу једино тек пошто буду обнародовани. По мишљењу Г. Др. Л. Марковића, међутим, излази да је тај указ морао бити најпре измењен, или допуњен нашим доцнијим Уставима, па тек онда се могло узети да закони задобијају обавезну снагу тек од дана обнародовања. Тако Г. Марковић у своме Грађанском Праву (стр. 30) каже: „Та аномалија (т. ј. да закон добије обавезну снагу у смислу горе поменутог решења — указа од 1850) је у ствари искључена прописом чл. 117 Устава (од 1903) по коме ниједан закон не важи пре обнародовања.“ Слично се изражава Г. Марковић и у „Грађанском Законику Краљевине Србије са кратким објашњењима (Друго издање, 1921)“, у коме на стр. 2 код §-а 3 каже ово: „Ако у самом закону није прописано, од ког ће дана, по објављивању, важити, онда се примењује законодавно решење од 23-XI-1850 год. (Збор. V, 301) у вези са чл. 43 и 117 Устава. По том законодавном решењу закон добива обавезну снагу тридесетог дана од дана Краљевог потписа. Ако пак у том року од тридесет дана, рачунајући од дана Краљевог потписа, закон не би био објављен, обнародован, његова обавезна снага почиње тек од дана обнародовања.“

Да је наш законодавац сматрао да је правилније да један закон или уредба задобију обавезну снагу тек пошто буду обнародовани, и то тако да се народ одиста упозна с њиховом садржином, а не просто по истеку 30 дана по Кнежевом потпису односно после самог обнародовања у Срп. Новинама, види се из једног решења од 21 септембра 1854 (Зборник 8, стр. 21) које овде у целини наводимо. Оно гласи: „Свима Попечитељствима. Због тога, што по указу од 23 ноемврија 1850 В. № 1548, свака уредба, која би се унапредак издавала, добија обавезателну силу 30 дана после потписа, осим случаја, где би се рок обавезателности њене силе особено другачије определио,

Попечитељство Правосудија под 5 маја ове год. А. № 1239 доставило је Совету, како указ од 13 јануара пр. год. В. № 1219 од 1852 год. о наплаћивању апелатни и рекурсни такса, издани по горе наведеном Указу морао би своју обавезателну силу получити 13 фебруарија пр. год. али да он из тамо изложених препона није могао благовремено обнародовати се, нити су могли реверси надлежни судовима и таксалне ноте поштама у своје време разаслати се, с којима би се реверсима и таксалним нотама тек исти указ о наплаћењу апелатни и рекурсни такса практицирати могао, те су се тако због тога неспоразумјенија код судова наши у неким парничним делима догодити морала, питајући оће ли поменути указ о апелатно- и рекурсно- таксалним нотама издани обавезателну силу после потписа његовог на 30 дана получити, ма да је народу много доцније обнародован, или ако неће, то од ког ће се дана ова обавезателност почети рачунати?

„При овако заплетеном стању предмета овог ја сам са согласјем Совета од 8 јулија и 7 септемврија тек. год. № 398 и 713 вашавши слеђујуће средство за најсходније решио: 1. Да вопросном Закону прида се у сваком окружију сила обавезателности од онога дана, до кога је у ком окружију и Закон тај по гласу известија Попечитељства Внутрени Дели од 24 априлија ове год. О. № 146 обнародован био, и таксалне ноте, по гласу списка истог Попечитељства под 23 августа ове год. О № 318. Совету достављеног, поштама разаслате биле, и потаме да се узети има, да је тај закон силу обавезателности имао: 1) у Окружијама Крагујевачком и Ваљевском 5 априлија, 2) у Окружијама Рудничком и Крушевачком 6 априлија, 3) у Окружију Шабачком 10 априлија, 4) у Окружијама Гургусовачком и Београдском 15 априлија, 5) у Окр. Подринском 20 априлија, 6) у Окр. Смедеревском 25 априлија, 7) у Окружијама Јагодинском, Алексиначком и Ђупријском 30 априлија, 8) у Окружију Краињском 5 маја, 9) у Окр. Црноречком 14 маја, 10) у Вароши Београду 23 маја, 11) у Окр. Ужичком 15 јунија, и 12) у Окружијама Чачанском и Пожаревачком 30 јунија, све 1853 године.

„2. Ако би се догодило, да би парнична страна из окружија у ком је указ поздније силу обавезателности получио, парницу своју због неподношења вопросни таксални нота изгубила на суду другог окружија, у ком је указ раније силу обавезателности получио, или би се исти случај догодио код суда једног и истог окружија, али раније него што је указ у окружију силу обавезателности по предизложеном имати могао, и пресуда би била извршена; то решеније судејско, којим је пресуда проглашена за извршителну, ако би то парнична страна захтевала, да се уништи, парница у првобитно стање постави, и страна због неподношења таксалне ноте парницу добивши, да страни изгубившој оно, што је извршењем пресуде од ове добила, истој поврати.

„Које решеније саопштавам настојећим свима Попечитељствима ради надлежног употребељенија, а Попечитељству Правосудија поред

повраћаја приложена овде / два акта — у исто време препоручујем, да решење ово и путем новина објавити даде.“

Ступање на снагу поменутог указа (закона) о апелатно-оди-рекурсно-таксалним нотама како је предвиђено наведеним решењем подсећа донекле на вршење обнародовања закона у Француској. Тамо се обнародовање врши штампањем закона у Службеном Листу (*Journal officiel*), према декрету од 5 новембра 1870. Али закон не задобија обавезну снагу одмах по обнародовању у Службеном Листу. У Паризу закон задобија обавезну снагу по истеку једног дана (*un jour franc*) од дана кога је закон обнародован у Службеном Листу. У свима осталим местима закон постаје обавезним по истеку једног дана од дана кога је Службени Лист у коме је тај закон обнародован, приспео у средско место дотичног среза. Према чл. 3 поменутог декрета префекти и подпрефекти су дужни да предузму потребне мере да се закони одштапају и афиширају свуда где треба.<sup>4)</sup> Из наведеног декрета види се и то да се обнародовање врши истина путем Службеног Листа, али се још и другим начином закон мора достављати до знања народу.

Код нас ни доцније, после решења од 1850, па све до данас није прописивано ошће правило о томе у коме року мора проглашен закон бити обнародован, само је уношено у Уставе да закони не важе пре обнародовања. Тако је у Уставу од 1903 (чл. 116, став 3) било прописано да „никакав закон нити каква наредба државне, окружне, или општинске власти немају обавезну силу, ако нису обнародовани начином, који је закон одредио“, а чл. 117 гласи: „Закони и законите наредбе, који су законим начином обнародовани, имају обавезну силу за све грађане и власти земалске.“

Г. С. Јовановић, у своје делу „Уставно Право“ говорећи о обнародовању закона по Уставу од 1903 каже „да би било желети да обавезна снага закона настане тек пошто протече извесно време после обнародовања. Али у Уставу није предвиђен никакав минимални рок који би после обнародовања имао да протече; према томе, с погледом на Устав, не би било ништа некоректно (и ако би иначе било непрактично), ако би се наредило да један закон ступи у живот, т. ј. постане обавезан за све грађане, чим буде обнародован.“ Код овога питања био је А. Ђорђевић, изгледа, такође мишљења да је по нашем праву допуштено да закон ступи у живот одмах по обнародовању, само је сматрао да је „неоправдано, а за права и слободу грађана још и веома опасно давати обавезну силу новоме закону, чим се обнародује.“ (Систем I, 1, стр. 61).

Од мишљења Г. С. Јовановића разликује се мишљење Г. Ж. М. Перића, које је он изнео у своје раду „О правним збиркама“. Наводећи на једном месту тога рада (стр. III, прим. 1) чл. 9 закона за мерење, опис и идентификовање криваца, у коме стоји да

тај закон ступа у живот кад га Краљ потврди, а обавезну снагу добија десетог дана после обнародовања у Српским Новинама, Г. Перић каже да је тај члан саобразан чл. 116 (став трећи) Устава (од 1903), по коме један закон нема обавезне снаге, ако није обнародован начином који је закон одредио. Г. Перић каже даље: „Како се за један закон не може рећи да је обнародован тим самим што је он оштампан у „Српским Новинама“, то је за обнародовање потребна и *vacatio legis*, а то је оно време које треба да протече од тренутка када је закон публикован у „Српским Новинама“ па до момента када он задобије обавезну снагу. У горњем случају *vacatio legis* је од десет дана. Ми смо учинили ову напомену стога што чешиће наш законодавац даје законима обавезну снагу када се они објаве у „Српским Новинама“, што на сваки начин није много саобразио Уставу, јер тако један закон постаје обавезан пре него што је народ за њега сазнао, пре него што је обнародован.“ Г. Перић је ово гледиште заступао и раније, а специјално поводом прописа чл. 59 закона о штампи од 12 јануара 1904. Г. Перић је у Трговинском Гласнику (бр. 69 за 1904) изнео мишљење да је законодавац, прописујући у поменутом члану да закон о штампи добива обавезну силу кад се обнародује у „Службеним Новинама“, повредио чл. 116 Устава (од 1903), по коме никакав закон нема обавезну силу ако није обнародован. Г. Перић се изражава од прилике овако: „Нова воља државна то је нови закон, а саопштење те воље појединцима, то је обнародовање новог закона... Нелогична би била претпоставка да су сви појединци сазнали за нови закон оног момента, када је оштампан у Званичним Новинама, из чега излази да нови закон није био обнародован онога дана, када је текст његов изишао у Српским Новинама. А када он тог дана није био обнародован, онда је законодавац, дајући му обавезну снагу од тога тренутка, повредио чл. 116 Устава.“ ...Обнародовање су мере предузете у намери да се власти и појединци упознају са законом... Устав је, истина, оставио законодавцу да пропише те мере; али оне морају бити такве, да се после обнародовања може претпоставити да су за закон појединци сазнали. Чл. 116 Устава поставио је услов под којим закони задобијају обавезну снагу, а тај је да нови закон свима дође до знања; а мере су остављене законодавцу. Овај не сме сматрати као обнародовање закона употребу таквих мера, које не дају могућности да се тај услов испуни. Отуда публикација закона не може се сама за се узети као довољна за испуњење услова које Устав тражи за обнародовање закона.“

Ово мишљење оспоравао је Г. Ј. С. Миловановић (Трговински Гласник, бр. 73 и Самоуправа бр. 58 од 10 марта 1904). Г. Миловановић сматра да поменути чл. 59 закона о штампи није „нагазно“ Устав, јер „кад је Устав оставио законодавцу да те мере (упознавање појединаца са законском садржином) пропише, како може бити да законодавац уставотворца вређа са тим, што ради баш оно, што му је он сам оставио... Обнародовање није одређени појам.

<sup>4)</sup> Видети: L. Duguit, Manuel de droit constitutionnel. Troisième édition 1918. P. 444.

Али обнародовање су легалне мере, да закон сваки сазна, а законодавац је те мере измерио онако, како је његова памет или какав други разлог доносио." Па кад је законодавац нашао да је за обавезност закона довољно његово обнародовање у Службеним Новинама, онда он тиме није повредио Устав, закључује Г. Миловаковић.

Са мишљењем Г. Перића изгледа нам да се слаже и мишљење Г. Др. Ђ. Тасића, које је он изнео у своме чланку „Ignorantia legis posset" објављеном у „Архиву за правне и друштвене науке", књ. I (18) бр. 2, од 25 септембра 1920. У томе чланку излаже Г. Тасић разлоге због којих у свима правним системима важи принцип да незнање закона шкоди, ма да се наша морална свест буни против неправичности тога принципа, јер „како може одговарати човек који не зна шта је скривено?" У поменутом чланку каже Г. Тасић на једном месту овако: „Стварање закона по нашем мишљењу завршава се тек обнародовањем. Закони које нико не зна и које нико не може знати нису закони у ствари." На основу овога изводи даље Г. Тасић да у случају кад није јасно у Уставу, или кад само није то забрањено изрично, треба бити за то да постоји *vacatio legis*. „Законодавац има тенденцију да закони буду познати народу. Ради тога потребно му је да протекне извесно време од обнародовања до ступања у живот. То је *vacatio legis*." Пошто Устав од 1903 није забрањивао *vacatio legis*, она је по Г. Тасићу и постојала, из чега би даље излазило не само да није било много саобразно Уставу дати законима обавезну снагу одмах по обнародовању, као што каже Г. Перић, већ је то било баш противно Уставу.

У овом питању изгледа нам тачније мишљење Г. С. Јовановића, по коме није било противно Уставу од 1903 да закони задобију обавезну снагу одмах по обнародовању. Ово мишљење да закон може постати обавезан одмах по обнародовању, налазило је примене у скоро стогодишњој пракси нашег законодавца. Оно исто тако не стоји у противности ни с теоријом. По речима Г. С. Јовановића закон би, с чисто теоријског гледишта, могао постати обавезан одмах по обнародовању. Јер важност законске заповести потиче отуда што је она издана, а не што је на своју адресу приспела: то је једностран акт а не двостран.

Мишљење Г. Тасића о значају обнародовања за стварање закона слаже се иначе с мишљењем Г. С. Јовановића који говорећи у своме делу: „О држави" о актима проглашавања и обнародовања каже (на стр. 206) овако: „Ти акти исто су тако неопходно потребни за стварање закона, као што је потребно решење парламента и потврђење монархово." Изгледа да и Јелинек придаје сличан значај обнародовању закона.

Ма како била велика важност која припада обнародовању с погледом на обавезност закона, ипак се нама чини да се не може рећи да се тек њиме завршава стварање закона. Обнародовати се могу само већ створени закони, а обнародовање закона утиче само

на његову обавезну снагу, која не мора увек наступити одмах чим је закон обнародован, већ може настати и доцније. Као што је речено, може се питати да ли је проглашавање акт законодавне или извршне власти, и према томе, да ли оно спада, или не у стварање закона, али обнародовање је несумњиво акт извршне власти, која са стварањем закона нема везе. Наредбу за обнародовање обично садржи сам акт проглашавања закона, али само обнародовање, које може бити и акт добошарев, нема са стварањем закона никакве везе.

Ово је било и схватање Г. С. Јовановића, бар што се тиче прописа нашег Јавног Права. Тако у своме делу „Уставно Право" (од 1907 године), каже Г. Јовановић ово: „обнародовање не спада у законодавну власт Краљеву већ у извршну, јер оно се састоји у предавању јавности једног потпуно довршеног закона, и то у циљу његовог извршења" (стр. 294—5).

Пошто је код нас установљено да се обнародовање закона врши публиковањем у Званичним Новинама, то излази да није било противно Уставу од 1903 када се прописивало да један закон постаје обавезан чим буде обнародован у Званичним Новинама. Ако пак у закону не би било назначено од кад задобија обавезну снагу, онда је он задобијао обавезну снагу према решењу од 23 новембра 1850, о коме је напред било говора, и које је важило и за време Устава од 1903, и као такво било унето у Пречишћени Зборник, који је изашао у редакцији Г. Г. С. Јовановића и Др. Куманудија. Иначе без тога решења закони би важили одмах по обнародовању, ако у њима не би било изрично друкчије наређење.

Данашњи наш Устав, међутим, прописује у чл. 80 став 2, да „закон добија обавезну снагу 15 дана по обнародовању у „Службеним Новинама", ако сам закон друкчије не одреди. Дан обнародовања у „Службеним Новинама" рачуна се." Пре Устава била је донета нарочита уредба о обнародовању закона од 13 новембра 1919, обнародована у Службеним Новинама од 18 новембра 1919, бр. 141, и поднета на озакоњење на основу чл. 130 Устава. По чл. 1 те уредбе „сви закони, уредбе и наредбе, објављени у Службеним Новинама Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, које излазе у Београду, имају тим објављивањем обавезну снагу." Према овој уредби изгледа да није била остављена никаква *vacatio legis*, већ су закони и уредбе важили одмах по обнародовању. Устав је ову уредбу изменио у толико што прописује четрнаестодневни рок који има да протекне по објављивању закона у Службеним Новинама, пре него што он задобије обавезну снагу. На овај начин целисходно је решено питање о почињању важности једног закона тиме што је остављен рок да се народ упозна с његовом садржином. Желети је да се и у појединим законима не прописује да ступају одмах на снагу, већ да се оставља дужи или краћи рок пре него што ступе на снагу;

ако се већ неће да то буде рок од 15 дана прописан самим Уставом.\*)

Поступак за задобијање обавезне снаге закона у Француској, т. ј. да закон важи тек по истеку једнога дана од момента када службени лист приспе у извештај крај, примењиван је у главном и у Русији. Овај начин има рђавих последица по регулисање правних односа у држави и може да изазове нежељене компликације, особито кад је државна област пространа, те је размак између ступања на снагу закона у разним местима врло велики. Отуда је бољи овај други начин, да закони задобијају обавезну снагу истог дана у целој држави, а да им ваља оставити поменути потребан рок, *vacatio legis*. Овако се поступа у већини држава, само је рок код разних држава различит. Овај рок у Немачкој износи 14 дана, у Аустрији 45, у Норвешкој 28, у Холандији 20, у Италији 15, у Белгији 10, у Данској 8 дана.\*\*)

У појединим нашим покрајинама постоје службени листови за те покрајине, у којима се такође публикују закони и уредбе које важе за целу државу. Али ово публикување је без икаквог државноправног значаја; у томе погледу оно је равно штампању у обичним листовима или научним часописима и делима. Од правног значаја једино је обнародовање у „Службеним Новинама“; оно никојим другим начином ни средством не може бити извршено и рок за *vacatio legis* рачуна се у целој држави једино од тога обнародовања, без обзира на то кад је дотични закон обнародован у службеном листу које покрајине. Исто тако и обнародовање у службеним листовима појединих министарстава не може заменити обнародовање у „Службеним Новинама“.

Из наведеног става 2 чл. 80 нашег Устава, који одређује од када задобија обавезну снагу један закон у коме то није назначено, проистичу ове две последице: 1) На сваком броју Службених Новина мора бити назначен тачан датум кога су изишле; и 2) да сваки закон, ма колико он био велики, мора бити одштампан у једном броју Службених Новина. У овом смислу изражава се и Лабанд (ор. cit. Bd. II, S. 80) о пропису чл. 2 in fine бившег немачког царевинског Устава који је гласио слично чл. 80 став 2 нашег Устава овако: „Sofern nicht in dem publizierten Gesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt die letztere mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist.“\*\*\*)

Једна одредба се врло често налази на завршетку текста наших закона, и о њој је на овоме месту потребно рећи неколико напо-

\*) Уредба о објављивању закона, уредаба и наредба од 13 новембра 1919 укинута је законом о укидању уредбе о објављивању закона, уредаба и наредба, од 23 јуна 1922 (Службене Новине, додаток LIII, уз бр. 294, од 30 децембра 1922).

\*\*) Ови подаци узети су из дела Г. Др. Ф. Тарановског Енциклопедија Права, стр. 470.

\*\*\*) Текст Устава Немачке Царевине који је важио до револуције саопштен је у целини у Лабандовом делу: „Deutsches Reichsstaatsrecht. Siebente Auflage. Tübingen 1919. Anhang: I, Verfassung des Deutschen Reiches. S. 448.

мена. Та одредба се односи на „ступање у живот“ новог закона, и гласи обично овако: „Овај закон ступа у живот, кад га Краљ потпише.“

Поводом ове одредбе каже А. Ђорђевић да је сасвим излишно и некоректно тврђење да „закон ступа у живот (или важи) кад га Краљ потпише (или потврди),“ које се „већ од неколико година, редовно ставља на завршетку текста сваког законског предлога и новог закона. Јер ако се тиме хоће да каже: да нови закон *постоји* (егзистира), онда је то излишно, кад по чл. 33 и 35 Устава (од 1888) нема правога, савршенога (перфектнога) закона без Краљеве потврде, а ако се пак тиме хоће да каже: да нови закон задобија своју извршну и обавезну силу кад га Краљ потврди, онда је такво наређење очигледно противно јасним наређењима Устава у члановима 43, 117 и 118“ (од 1888).

Слично А. Ђорђевићу изражава се и Г. Љ. Б. Величковић, апелациони судија у пенз. у својој расправи објављеној у „Архиву“ (књ. 10 св. 4, од 25 новембра 1910 год.) под насловом „Једна погрешна и противустварна одредба у нашим законима.“ Г. Величковић за поменути одредбу каже ово: „По тој клаузули значило би, да дотични закон има важности за грађане и власти земаљске још од онога дана, кога је дана Краљ тај закон својим потписом санкционисао, па макар тај закон, тако санкционисан стајао у канцеларији надлежног министра још неколико дана необјављен у Службеним Новинама и необнародован грађанима и властима земаљским.“ Г. Величковић сматра отуда да је ова одредба била противна чл. 116 Устава од 1903 (за чијег важења је писао ту расправу), по коме закони не важе ако нису обнародовани, и да је она чак и без икакве правне вредности.

Г. Величковић наводи пример са законом о изменама и допунама у закону о пензионом фонду за удовице и децу умрлих чиновника, који је Краљ потписао 27 јануара 1900. По чл. 16 закона о пензионом фонду (од 11 октобра 1871) удовица је имала право на пензију, ако је муж ма које време улагао у фонд, а по новој редакцији чл. 16 у поменутом закону о изменама и допунама (од 27 јануара 1900), право на пензију задобијају удовице и деца само оних чиновника који су улагали у фонд 10 година. Закон о изменама и допунама био је обнародован у Српским Новинама 4 фебруара 1900, и у њему је било прописано да ступа у живот кад га Краљ потпише, а то је било 27 јануара 1900. Кад се удовица једног чиновника, који је умро 2 фебруара 1900, обратила Управи Фондова да јој одреди пензију, Управа јој оспорава право на пензију зато што је нови закон који је ступио у живот 27 јануара 1900, дакле пре смрти њеног мужа, прописивао да удовица стиче право на пензију ако је њен муж улагао у фонд 10 година, а у поменутом случају муж је улагао свега 7 година. Тужитељица се обраћа првостепеном суду, тражећи да јој се пензија одреди према староме закону, пошто је нови закон обнародован 4 фебруара, дакле тек по смрти њеног мужа. Првостепени суд одбио је тужи-



телицу, налазећи да је нови закон ступио у живот 27 јануара 1900, дакле пре смрти њеног мужа, и да се с тога он има применити. Ову пресуду одобрио је и Апелациони Суд. Али Касациони Суд поништио је ову пресуду својом одлуком од 22 августа 1900 год. Бр. 6545, са ових разлога: „Чл. 57 Устава (од 1869) усвојио је као безусловно начело, да закони морају бити *обнародовани*, па да могу *важити*, и према томе, кад у каквом закону стоји, да закон важи од дана потписа владаоачевог, онда то према поменутој одредби Устава не може значити, да је законодавац хтео да тај закон важи и без обнародовања, већ на против, да законодавац није хтео одредити му важност од извесног већ утврђеног дана, већ једино по дану обнародовања. Па како се из „Српских Новина“, као службеног органа за обнародовање закона, види, да је нови закон од 27 јануара 1900 обнародован тек 4 фебруара 1900, а из умрлице се види да је муж тужитељичин умро 2 фебруара исте године, дакле *пре обнародовања новог закона*, то се онда према оваквом стању ствари и тражење тужитељичино не може расправити по закону од 27 јануара 1900 већ се има расправити по старом закону од 21 октобра 1871 о пензионом удовичком фонду“ („Архив“, књ. X, св. 4, од 25 новембра 1910).

Као што се из наведене одлуке види, Касациони Суд је стао на сасвим правилно гледиште да закон задобија обавезну снагу тек пошто се обнародује, и да пропис да „закон ступа у живот кад га Краљ потпише“ није од значаја при одређивању дана ког закон задобија обавезну снагу, а и у опште је скоро излишан.

Сем оваквога излишног прописа, који може бити још и штетан, јер је на пр. у горњем случају навео Првостепени Суд на погрешно оцењивање дана кога је закон задобио обавезну снагу, наводи Г. Величковић у своме чланку још и друге сличне, противуспавне и неразумљиве прописе. Тако се врло често у нашим законима налазе следећи прописи: „Овај закон ступа у живот кад га Краљ потпише а обавезну силу добија када се обнародује у Службеним Новинама“; или „овај закон ступа у живот кад га Краљ потпише и кад се обнародује“, или „овај закон важи од дана кад га Краљ потпише, а ступа у живот од дана обнародовања.“ Сем наведених прописа има и других, који су им слични.

Раније се код нас најчешће у законима није помињао израз „обнародовати“ уз изразе: „закон важи“ или „закон ступа у живот“, већ се стављало да закон важи, одн. ступа у живот кад га Краљ потпише. Сама наредба за обнародовање издавана је министрима на крају законског текста. Али пошто је код нас било примљено начело да закон задобија обавезну снагу тек пошто се обнародује, то се постепено почео израз „обнародовати“ да употребљује и уз изразе „закон важи“ одн. „ступа у живот“. У наведеним прописима налази се израз „обнародовати“; само, у неким од њих се изрично каже да закон задобија обавезну снагу кад се обнародује, а у другима опет стоји да закон ступа у живот кад се обнародује. У сваком случају међутим закон је тек с обнародовањем

задобијао обавезну снагу, и изрази: „*ступа у живот*“ или „*стаје на снагу*“, употребљени уз израз „обнародовати“ значили су да закон тада задобија обавезну снагу.

Свакако је законодавац грешио у толико што је често и без икаквог плана замењивао један другим изразе: закон „ступа у живот“ или „важи“ или „стаје на снагу“ или „задобија обавезну снагу“. Али кад се има на уму да закон ни у ком случају није могао задобити обавезну снагу према појединцима док није био обнародован, онда је без значаја и не може унети велику пометњу онакво законодавчево поступање. Законодавац је сасвим могао казати да закон ступа у живот у извесном року од дана Краљевог потписа. Ако тај рок истиче после обнародовања закона, онда се по његовом истеку може сматрати да је закон задобио обавезну снагу. Тешкоћа наступа онда кад се из законског текста види да је законодавац заиста хтео да закон задобија обавезну снагу одмах од дана потписа. У таквом случају дужност надлежног министра би била да закон и обнародује у Службеним Новинама од оног дана кога је закон потписан. Ако би он то пропустио учинити, закон не би задобио обавезну снагу пре обнародовања, али би Министар могао одговорати за неизвршење законодавчеве воље.

Сада се обично у случајевима када је немогуће извршити обнародовање на време или је пропуштено да се то уради благовремено, врши тзв. антидатирање обнародовања. То бива на тај начин што се изда ванредни број „Службених Новина“, који носи датум Краљевог потписа, а као број новина узме се број који су имале Службене Новине од тога дана кога је закон потписан (или ако тога дана Службене Новине нису изашле, онда број последњих Службених Новина које су изашле до тога дана), и уз тај број се стави слово А.

Финансијски закон и буџет за 1922-23 изгласани су 31 јула 1922, дакле у очи самога дана кога су имали да задобију обавезну снагу. Зато је Финансијски закон са упоредним предлогом државних расхода и прихода за 1922-23 обнародован у ванредном броју Службених Новина, који је носио датум од 31 јула и имао број 167А, ма да је штампан тек у току месеца августа. Закон се сматра да је обнародован оног дана чији датум носе Службене Новине у којима је штампан. Тако је једино и могуће било постићи да Финансијски закон за 1922-23 и задобије обавезну снагу од дана обнародовања и да кредити одобрени њиме важе од 1 августа 1922 (чл. 320 Фин. закона), ма да је дотични број Службених Новина изашао тек доцније, јер је технички немогуће било издати га на време.

Овакви случајеви нису у новије време тако ретки и могу се примити онда када се у напред зна да се дотични закон израђује и да има одређеног дана задобити обавезну снагу. Такав је случај са Финансијским законом, који због буџетских дванаестина и технике државног рачуноводства мора увек ступати на снагу само првога дана у месецу. Ако би он само један дан доцније био об-

народован, његово примењивање требало би да отпочне тек првог дана следећег месеца, а за текући месец не би Влада могла да врши никакве расходе и да прикупља приходе, чиме би цео државни апарат могао бити укочен.

У извесним случајевима је, дакле, немогуће избећи овакво антидотирање обнародовања, али зато треба чинити све да се ти случајеви не десе.

Код нас се пре рата често употребљавао израз да закон важи одн. ступа у живот кад га Краљ потпише. Али ипак се може приметити да се постепено смањивао број закона са таквим прописом. Тако на пр. у књизи 51 Зборника закона и уредаба, која садржи законе издате у години 1896, речено је у 24 случаја да закон важи одн. ступа у живот од дана потписа; у 3 случаја није речено ништа; у 4 случаја речено је да задобија обавезну снагу кад се обнародује, а у 2 кад се потпише и обнародује; у 3 случаја одређен је датум ког закон ступа у живот. У Зборнику 52 речено је за 6 закона да важе кад се потпишу, а за 1 није речено ништа, док је за два закона одређен 30-то дневни рок: у једном случају по потпису, а у другом по обнародовању. У 36. 53 за тридесет пет закона је речено да важе кад се потпишу, за 5 закона није речено ништа, а на све остале врсте отпада осталих 9 закона (највише с одређеним роком ступања на снагу). У 36. 54 у прву групу (т. ј. да важе од потписа) долази 26 закона, а у све остале 5 закона. У 36. 55 (за 1900 годину) у прву групу долазе 26 закона, а свега за један се каже да ступа у живот десетог дана од дана потписа. У 36. 56 долазе 9 закона у прву групу, а у све остале 15 закона, од којих се за 4 каже да важе кад се потпишу и обнародују. У 36. 57 долази у прву групу 11, а у остале 18 закона. У 36. 58 долазе у прву групу 4, а у остале 9 закона. У 36. 59 (за 1904) долазе у прву групу 9, а у остале 24 закона, од којих је за 15 речено да важе кад се потпишу и обнародују, а за 4 је одређен рок од 10 дана по обнародовању. У Зборницима 60 и 61 у прву групу долазе свега 6 закона, а у остале 19 закона, којима се рок стицања обавезне снаге рачуна скоро искључиво од обнародовања. У остале три књиге Зборника (62, 63 и 64) долазе у прву групу (т. ј. речено је за њих да важе од дана потписа) свега 17 закона, а у остале групе свега 33 закона, од којих је за 11 речено да важе пошто се обнародују (обично у року од 5 дана по обнародовању, махом за случајеве повластица), а за 14 закона да важе кад буду потврђени и обнародовани (за 13 је речено да важе одмах по обнародовању).

Код свих наведених случајева ваља имати на уму да су важили одн. задобијали обавезну снагу увек тек по обнародовању, Као што се из предњег прегледа види, све чешће се то и истицало у самом законском тексту, и све ређе се уносио у законе само пропис да важе кад их Краљ потпише. Најцелисходније би било не говорити у опште у закону да он важи кад га Краљ потпише, пошто закона без Краљевог потписа не може ни бити. У крајњем случају могло

би се рећи да закон важи кад га Краљ потпише и кад се обнародује. У осталом у закону се не мора помињати ни потпис ни обнародовање, ако се не жели одредити други неки нарочити почетни рок, од кога закон задобија обавезну снагу, различит од онога рока од 15 дана који је прописан у чл. 80 Устава. Ако се међутим хоће неки други рок а не петнаестодневни, онда се једино мора, али је то у исто време и довољно, рећи само да закон задобија обавезну снагу по истеку тог и тог рока по обнародовању, а није потребно додавати још да важи од Краљевог потписа или потврде. Потврђивање закона помиње се у формули којом се закон проглашује, и то је сасвим довољно.

Обнародовање закона не мора се такође у законском тексту помињати, ако се не жели неки други рок а не онај који је Устав одредио за задобијање обавезне снаге закона. Обнародовање се може поменути једино у формули којом Краљ проглашује законски текст, и то кад Краљ издаје надлежном министру наредбу да дотични закон обнародује. Али, као што је речено, није неопходно потребно да Краљ ту наредбу изда министру: министар је и без ње дужан да обнародује закон који је Краљ прогласио.

**Незнање закона.** Пошто један закон буде уредно обнародован и пошто протекне евентуални рок за његово ступање на снагу, задобија он обавезну снагу. Од тога момента закон је обавезан за све грађане у земљи и нико се не може бранити тиме што није знао за његове прописе. Правило: *ignorantia legis nocet*, које је још римско право поставило, као и слично правило: *nemo censetur ignorare legem*, у пуној мери је нашло примену у нашем праву.

Пропис да незнање закона никог не извињава, налази се и у нашим најранијим законским текстовима. Тако у уредби за светковање недеља и празника, од 4 септембра 1839 (36. 5, стр. 113) налази се овај пропис: „Уредба ова имаће силу своју од наступајућег Митровдана тек. 1839 године, од кога дана нико се изговором незнања ове уредбе извинити неће моћи“ (чл. 10) За обнародовање ове уредбе постарао се законодавац на тај начин што је у чл. 9 прописао да ће празници и недеље бити „у календару нашем у црвени слови напечатани, а и свештенство ће свагда напред такве у цркви народу објављивати“.

У уводу уредбе противу нарушитеља јавног мира и поретка од 22 октобра 1843 опомиње се свако на дужности према отаџбини и указује се на кривиде и каже „и да се никако изговарати не би могао, да величину злочинства и казни познавао и предвидио није, које следујућим законом обзнањујемо“.... (36. 2, стр. 272). Према раније наведеној наредби Кнеза Милоша од 7 јуна 1820 о забрани отимања девојака стављено је у дужност свима кнезовима и свештеницима да ту наредбу препишу и да је у свакој прилици прочитавају сабраноме народу „тако да свако ово добро разумети може и да се нико не изговара да заповести ове моје чуо или разумео није“.

Исто тако у § 14 Грађанског Законика, обнародованог на Благовести 1844, прописано је да „незнање закона већ обнародованог никоме не помаже, и нико се незнањем закона извинити или бранити не може“. Код овог члана каже Г. Др. Л. Марковић у своје издању Грађанског Законика ово: „Без обзира на узрок незнања, да ли има или нема кривице до онога, који не зна законски пропис, закон се мора применити. Ово је правило друштвена потреба, ма да се у последње време опажа тенденција, да се суду остави право да може и извинити некога због незнања закона. У Србији такво извињење није допуштено“.

И Полициска Уредба од 18 маја 1850<sup>\*)</sup> садржи слично правило. Њен чл. 29 гласи: „Ако се полицајни преступник тим правда, да он за тичућу се полицајну, надлежно обнародовану наредбу, против које је скривио, није знао, то да му се не уважи, него да се с њим по закону поступи.“

Казнени Законик од 1860 такође садржи сличан пропис. Његов § 3 гласи: „Незнање закона никоме не оправдава.“ Код Г. Г. Никетића<sup>\*\*)</sup> забележена је уз тај члан ова одлука Касационог Суда: „Равнодушно је то, да ли је оптужени лајик у праву, кад постоји изрична одредба § 3 Казн. Зак. по којој незнање закона никоме не оправдава“ (О. о. с. 21 децембра 1904. Бр. 11830). Наш Касациони Суд стоји дакле на сасвим правилном гледишту, да се поменути пропис не односи само на правнике оди. лица која се нарочито баве применом правних прописа, већ се тај пропис односи на све грађане, пошто се претпоставља да су они упознати са садржином једног обнародованог закона.

Свакако да ово правило по коме незнање закона не оправдава никога, које је усвојио и наш законодавац, није потпуно у складу са етичким принципом, по коме не може одговарати онај коме није било познато да својим радом врши какву недозвољену радњу. Постоје разне теорије које објашњавају зашто је ипак усвојено правило да незнање закона не извињава. Ове теорије изложио је прегледно Г. Др. Ђ. Тасић у поменутом чланку „Ignorantia legis nocet“ објављеном у Архиву за правне и друштвене науке, и на њима се нећемо овде задржавати.

Помињемо једино теорију коју заступа Gierke, који у своје делу: *Deutsches Privatrecht I*, §. 134, каже да се правило да незнање закона шкоди, оснива на идеји да се у законском праву бележи оно што живи или је требало живети у свачијој правној свести. У неколико сличну идеју заступао је код нас Савет у једноме свом акту од 1855. Кад је Кнез препоручио 1 јуна 1855 Савету да састави комисију за израду „Криминалног Закона и његовог Поступка“ Савет 17 истог месеца одговори да налази да ће боље бити не оптерећивати народ и власти многим законима пошто „Исправ-

номе човеку не треба закон, јер га он носи у своје срцу и зато у својим односима он не долази у неприлику, да се закон на њ примени.“ (Видети: Алекса С. Јовановић, Предлог Државног Савета о поступном раду на земаљским законима, Архив за 25 новембар 1907, књ. IV, бр. 4).

Потребно је, међутим, истаћи да праву није било могуће да иде до краја за поменути етичким принципом због тога што оно не би у опште могло функционисати, кад би се ограничило да кажњава само онога ко је знао за дотично правно правило о које се огрешно. Фактички је немогуће да свако сазна све правне прописе, или бар све оне прописе који га се могу тичати. Због тога се држава мора задовољити тиме да предузме извесне мере и да остави извесан рок ради упознавања грађана са издатим правним прописима. После тога држава поступа тако као да су сви њени поданици оди. сва лица на њеној територији упознати са издатим прописима, а не тиче је се да ли их одиста и познају сви они па које се ти прописи односе. Људи који живе на територији једне државе дужни су да знају прописе које она издаје и доставља општим мерама свима њима. Ко се о ту дужност огреша па се не упозна с издатим правним прописом, него га још и погази, одговара истина за један поступак за који је мислио да је допуштен, али одговара зато што се није постарао да извиди да ли можда тај поступак није забрањен.

Може се отуда узети као тачно оно што је рекао један француски писац и говорник из доба Револуције (Genier) да је „мање незгодно што ће један грађанин бити везан законом за који није сазнао ни пошто су предузета сва средства за његово објављивање, него оставити друштво без закона, или што је то исто, дати му законе које би сваки могао некажњено нарушавати, под изговором да му нису били познати.“<sup>\*)</sup>

Према Лабанду (*Staatsrecht*, Bd. II, S. 80 u. ff.) могуће је код питања о обавезности обнародованих закона разликовати два система: француски и немачки. Француски законодавац пошао је од схватања да закони не могу задобити обавезну снагу, ако нису познати. Али пошто је немогуће сваког појединца понаособ упознати са законима, мора се задовољити са обнародовањем закона и поставити извесан рок, после кога наступа фикција да је свак сазнао за закон. Отуда је у чл. 1 став 2 *Code civil*-а могућност да промулгација једног закона буде јавно познато, постављена као изричан услов за његово ступање на снагу. Тај став гласи: „Elles seront exécutées dans chaque partie de l'Empire, du moment où la promulgation en pourra être connue.“ Трећи став истога члана прописује према удаљености окружне вароши од престонице, дужи или краћи рок после кога ће се претпостављати да је закон познат у дотичноме округу. („La promulgation faite par l'Empereur sera réputée connue“.....) Из овога истиче између осталог и то да

\*) В. Д. Ђ. Алимпић, Полициска Уредба. Друго допуњено издање, Београд 1920.

\*\*) Гојко Никетић, Казнени Законик и Кривични Судски Поступак Краљевине Србије, протумачени и објашњени одлукама опште седнице и одледења Касационог Суда, друго поправљено и допуњено издање, Београд 1923.

закон не може задобити обавезну снагу у једноме округу док је он окупиран од стране непријатеља, или је прекинута веза између престонице и окружног места. Француска пракса стално је поступала у томе смислу да претпоставка из чл. 1. Code civil-а о познатости закона отпада, чим се докаже да дотични закон није могао бити опште познат.

На против, члан 2 бившег немачког царевинског Устава\*) није везивао обавезност закона за претпоставку да је закон постао опште познат, нити је сматрао да је закон постао опште познат по истеку извесног рока, већ је обавезна снага закона наступала непосредно по истеку тога рока, не обзирајући се на то да ли је овај рок омогућио да закон постане опште познат. Отуда је било допуштено да закон задобије обавезну снагу на сам дан обнародовања, дакле још пре него што се број службеног листа и могао растури по целој државној области. Из истога разлога било је равнодушно да ли је службени лист заиста доспео у све делове Царевине, и закони су важили и у оним местима у којима нико никад није видео ни један број службеног листа. Исто тако је без значаја и то да ли је или није службени лист могао допрети до кога дела области. У опседнутој тврђави, у поседнутоме од непријатеља делу државе, у пределу који је због поплаве или због друге какве природне сметње постао неприступачан, задобијају закони немачке Царевине обавезну снагу онога истога тренутка кога и у осталој савезној области.

Као што је речено, и код нас закони који се издају за целу државну област задобијају свуда обавезну снагу у исто време, сем ако у самом законском тексту није друкчије прописано. Отуда систем усвојен код нас има више сличности с изложеним немачким него с француским системом. Код нас је А. Ђорђевић заступао мишљење да би суд морао узети у правичну оцену приговор незнања закона који би истицало лице коме је заиста било немогуће сазнати један нов закон. Г. Др. Нинко Перић у своме делу „Основи Грађанског Права“, Општи део, на стр. 55 изражава се против наведенога мишљења А. Ђорђевића и каже да је пропис § 14 Грађ. Зак. (о незнању закона) „категоричан и донет с обзиром на потребе сигурности правног живота у држави.“ Г. Перић сматра да би једино законодавац могао регулисати питање о изузетцима у којима би се могло одступити од наведеног прописа и каже да „докле то право закон не остави суду, било би сувише смело признати му власт коју му признаје А. Ђорђевић.“ — Овакво мишљење о значењу § 14 Грађ. Зак. заступа и Г. Др. Л. Марковић у своме наведеном делу: „Грађанско Право. Прва књига. Општи Део и Стварно Право“, стр. 30 и 31.

Кад правило о обавезности обнародованих закона важи за обичне грађане, оно у толико пре важи и за органе власи. Тако

\* Тај члан гласи: „Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelt eines Reichsgesetzblattes geschieht.“

А. Ђорђевић у своме Систему (I, 1. стр. 61) каже ово: „Пошто је судија безусловно дужан да зна законе своје земље, откуда и правило: шта повиди судија, и пошто без публикације и нема закона, то се отуда само по себи разуме: да судија мора ex officio (по службеној дужности својој) сазнати о извршеној публикацији; те по томе, он не може никако тражити да му се она као факт, према §-у 178. Грађ. Суд. Поступка, у спору доказује.“

Из предњег излагања се најбоље може видети значај који припада обнародовању закона. И ако се може рећи да је закон потпуно створен и пре него што се обнародује, ипак он обавезну снагу задобија тек и једино пошто се и обнародује. Целокупна радња на доношењу закона добија свој смисао и вредност тек кад се закон обнародује, јер се тек после обнародовања закона може приступити ономе ради чега је закон и донет, а то је *примењивање* закона. Отуда је по примењивању закона обнародовање од истога толико значаја као и иницијатива, претрес, потврђивање и проглашавање закона.

## VI.

## ПОГРЕШКЕ У ЗАКОНИМА.

У нашем законодавству није редак случај да су закони, уредбе и т. д. погрешно редиговани или обнародовани. Нарочито се у последње време (по уједињењу) врло често у Службеним Новинама налази на *исправке* појединих обнародованих закона. Питање се поставља да ли су такве исправке допуштене, какав је њихов правни значај и снага, ко је надлежан да чини такве исправке и на који начин се оне имају вршити.

Лабанд\*) разликује овде три могућности. 1) Прва могућност је да је случај штампарске грешке, т. ј. законски текст обнародован у Службеним Новинама је друкчије одштампан него што гласи у оригиналном акту проглашавања. Ова грешка нема никакве везе са радњом законодавних органа, она је проста последица непажње оних лица која су радила на преписивању оригиналног законског текста или оних која су у штампарији вршила техничке послове око штампања (слагач, коректор, штампар). За ове грешке одговоран је у крајњој линији министар коме је шеф извршне власти ставио у дужност да се постара о обнародовању закона, и који је зато имао да се брине о томе да закон тачно буде одштампан. Отуда је право и дужност дотичнога министра у чију надлежност спада обнародовани закон, да исправи учињену штампарску грешку и да на тај начин изврши тачно обнародовање закона, које му је и било стављено у дужност. Ова исправка је део самог обнародовања, и њоме се управо констатује како гласи прави законски текст. Министар би ову исправку могао извршити путем расписа или наредбе који би били објављени под његовим потписом у Службеним Новинама и у којима би било наведено да је приликом обнародовања извесног закона нека одредба погрешно штампана и како је ваља исправити.

По мишљењу Г. Др. Тарановског који говори само о грешкама које се догоде у званичном штампаном издању (Енциклопедија Права, стр. 242), поправка погрешака код званичног законског текста спада

у надлежност оног државног органа који је овлашћен и дужан да проглашава законе. Г. Тарановски иначе тачно разликује проглашавања од обнародовања, и ми се не бисмо могли сложити с овим његовим мишљењем, ако би из њега изишло да је за исправљање грешака које би се догодиле у званичном штампаном издању надлежан Краљ, који проглашава законе. Али очевидно је да је Г. Тарановски овде случајном омашком употребио израз „проглашавати“ у место израза „обнародовати“ и да је и по његовом мишљењу као и по нашем, за исправљање штампарских грешака у ствари надлежан дотични министар.

Као пример за наведену врсту грешака наводимо случајеве из закона о изборима народних посланика од 25 марта 1890 год. (Зб. 46, стр. 336), који је враћен у живот Уставом од 5 јуна 1903 и проглашен под 5 јуном 1903 (Зб. 58, стр. 599). Ове грешке сматрамо као штампарске због тога што се нису налазиле у обнародованом тексту Изборног Закона од 1890, већ су учињене приликом обнародовања тога закона у 1903. На ове грешке скренуо је пажњу Г. С. Јовановић у своме Уставном Праву (стр. 106 и 107) и овде ћемо навести у одељцима цео став који о томе говори, додајући уз то и неколико својих напомена.

„У глави XIII Изборног Закона (од 1903) која говори о кривцима и кривичном поступку поткрале су се ове штампарске погрешке. У члану 132 стоји: „Као учиниоци дела побројанах у чл. 118, 119 и 120 казниће се и они, који су дали средства или помогли да се и једно од горњих дела учини.“ Чл. 118, 119 и 120 не говори ни о каквим кривцима већ о изборима за Велику Скупштину. Јамачно, хтели су се навести чл. 128, 129 и 130 о присиљавању, поткупљивању и застрашивању бирача.“

У тексту Изборног Закона од 25 марта 1890, у чл. 132 одиста се не наводе чланови 118, 119 и 120, али се не наводи ни члан 130, који Г. Јовановић сматра да је законодавац хтео навести, већ се поред чл. 128 и 129, које узима и Г. Јовановић, наводи члан 127. По томе члану, ко после закључених бирачких спискова учини или припомогне да се учини каква промена у списковима... казниће се. Ако би се узела за тачну редакција чл. 132 из Закона од 1890, изишло би да се као учиниоци дела из чл. 127 имају казнити и они који су дали средства или помогли да се учини дело из чл. 127, а не би се као учиниоци имали казнити они који су, као што то узима Г. Јовановић, дали средства или помогли да се учини дело из чл. 130, по коме се кажњава онај ко бирача силом или претњом принуди да потпише... кандидатску листу или да гласа... за извесну кандидатску листу. Нама изгледа да је тачније мишљење Г. Јовановића да је законодавац хтео навести чл. 130 у место што је у тексту чл. 132 Закона од 1903 наведен чл. 120, и у место што је у тексту чл. 132 закона од 1890 наведен чл. 127; ово последње из разлога што се у чл. 127 већ говори о кажњавању лица које не само учини већ и *припомогне* да се учини промена у бирачком списку и онда је сасвим излишно да се у чл. 132 понавља да ће

\*) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Fünfte Auflage. Bd. II, S. 58 u. f.

се казнити и они који су дали средства или *помогли* да се учини дело из чл. 127, т. ј. да се учини промена у бирачком списку. У место тога понављања логичније је узети да је законодавац хтео да се као учиниоци казне и они који би дали средства или помогли да се учини дело из чл. 130, по коме има да се казни онај, ко на бирача утиче силом или претњом, премда се и овде може рећи, да чл. 130 садржи понављање онога што се рекло у чл. 128. Из овога излази да се при обнародовању оба законска текста, како оног од 1890 тако и оног од 1903, било подједнако несрећне руке код наведених параграфа, који су иначе у оба закона скоро исти. Само овде би имало да се примети још и ово. Ако су се у законском тексту од 1890 и поткрале грешке при обнародовању, оне нису од надлежних органа никако биле исправљене, и као изборни закон од 1890 у потпуности важи онај текст који је обнародован. Па кад је тај закон према чл. 201 II, Устава од 1903 поново ступио на снагу, онда је он овога пута ступио на снагу заједно са својим погрешкама, и оне више не би могле да буду исправљене од органа који врше обнародовање, већ само од законодавних органа који су закон од 1890 усвојили са свима његовим грешкама, које би се сад могле само законодавним путем и исправити, јер то сад више нису грешке учињене при обнародовању, већ при самом доношењу закона. О овим грешкама биће више говора под 3). Да се хтео исправити обнародован текст закона од 1903, морао би се исправити према тексту закона од 1890, и онда би у чл. 132 морали бити наведени чланови 127, 128 и 129, ма да је можда законодавац од 1890 и желео да у чл. 132 треба навести чланове 128, 129 и 130, како то узима Г. Јовановић. Додајемо овде да је у чл. 130 Изборног Закона од 1903 погрешно наведен чл. 120 у место чл. 129, како је тачно наведено у члану 130 Изборног Закона од 1890.

Г. Јовановић продужује овако: „У члану 136 стоји: „Уз одређене осуде у чл. 120, 121 и 122 кривци ће се осудити и на губитак права бирања посланика најмање за три, а највише за шест година.“ Чл. 120 и 121 не говоре о изборним кривицама већ о Великој Скупштини. Чл. 122 прописује општу казну за органе власти који би се огрешили о прописе Изборног Закона; тај се члан односи на оне њихове кривице које не би биле због своје нарочите важности издвојене, — и због тога што су те кривице неважне, не би било логично да се кажњавају још и по члану 136, губитком бирачког права. У члану 136 јамачно су се хтели навести чл. 128, 129 и 130, који говоре о најтежим изборним кривицама, присиљавању, поткупљивању и застрашивању бирача.“ — Овде би се могло приметити да се у тексту чл. 136 закона од 1890 год. помиње сем чланова 129 и 130 још и чл. 131, а не чл. 128, као што узима Г. Јовановић.

Затим Г. С. Јовановић каже даље: „У члану 142 стоји: „Ако кривице означене у чл. 130 и 131 учини њих више заједно, онда ће за свакога бити казна од три месеца до две године затвора.“ У члану 130 говори се о присиљавању и застрашивању бирача, које се кажњава до две године затвора или новчано од сто до

хиљаду динара; а по редакцији члана 142 изгледа да се ту за дела која се иначе толико не кажњавају, хтела казна попети на две године затвора. У члану 131 говори се о полициским чиновницима и официрима у активnoj служби који би утицали на посланичке кандидације. За њих је прописана казна губитак службе или чина; у члану 142 међутим поштрава се казна губитак слободe, по чему изгледа да се чланом 142 није мислила њихова казна да поштри. У чл. 142 хтели су се јамачно навести чл. 140 и 141 који му непосредно претходе: ту се говори о доласку на биралиште с оружјем и о кварењу реда на биралишту, која се дела кажњавају затвором до три месеца, одн. до четрдесет дана. Овој казни сада требало је подићи минимум на три месеца, а максимум на две године, ако би поменута дела учинило неколико њих заједнички.“ Примећујемо овде да се у тексту чл. 142 закона од 1890 помиње сем члана 140 још чл. 139 а не чл. 141 како то узима Г. Јовановић. Против навођења чл. 139 ишло би то да је у њему већ предвиђена казна затвора од 3 месеца до 2 године за појединца ко би напао на бирачки одбор, и онда би изишло да не би већа казна била ни онда ако би то дело учинило више њих заједно, док је законодавац имао тежњу да дела која би почињена била у друштву казни строжије од истих дела која би учинио појединац. Против мишљења Г. Јовановића да се хтео навести чл. 141 ишло би то што би казна за прављење нереда на биралишту викањем или исмевањем била несразмерно велика кад би та кривица била учињена од више њих заједнички (од 3 месеца до 2 године затвора) према казни за иста дела учињена од појединца (до 40 дана затвора).

Г. С. Јовановић завршава овако: „У нашем коментару Изборног Закона ми смо чл. 132, 136 и 142 тумачили с исправљеним штампарским погрешкама. Разуме се да у пракси те чланове суд мора примењивати онако, како су штампани, дакле са свима њиховим погрешкама. Према томе, (1) по члану 132 судови не могу казнити оне који су дали средства или помогли да се бирачи присиле, застраше, или поткупе; тај члан остаје у опште без икакве могућне примене; (2) по члану 136 судови неће осуђивати на губитак бирачког права оне који би присиљавали, застрашивали, и поткупљивали бираче, као ни бираче који би се дали поткупити, него ће тако осуђивати оне органе власти који учине оне кривице по изборном закону за које нису предвиђене нарочите казне; (3) по члану 142 судови неће кажњавати оне који заједнички долазе на биралиште оружани, или кваре на биралишту ред, него ће по томе члану кажњавати оне који заједнички буду присиљавали или застрашивали бираче, као и оне полицијске чиновнике и официре који би заједнички утицали на посланичке кандидације. Отуда ове последице. Ко бирача застрашава или присиљава, кажњава се до две године или новчано од сто до хиљаду динара. Ако више њих заједно то ураде, новчана се казна не може више применити, него само затвор, који ни у ком случају не сме бити мањи од три месеца. Максимум од две године задржава се и даље. За тим, ако

један полициски чиновник или официер буде утицао на посланичке кандидације, казниће се губитком службе или чина. Ако више њих заједно то ураде казниће се сваки затвором од три месеца до две године, што значи, да евентуално неће изгубити службу или чин, као што би је сигурно били изгубили да су ову кривицу учинили сваки за себе.\*

Из наведеног примера се види какве све неповољне последице може да има погрешно обнародовани законски текст и до каквих све ситуација може довести. Због тога је најбоље ове погрешке исправљати надлежним путем одмах чим се констатују. На овоме месту нарочито још истичемо мишљење Г. С. Јовановића, да судови морају примењивати законе онако како су обнародовани, дакле са свима њиховим погрешкама.

2) Други је случај када се погрешка поткрала још у самом акту проглашавања. Овде више не може бити говора о штампарској грешци, јер је закон управо одштампан онако како је проглашен, већ је овде у ствари грешка органа који проглашава закон, код нас би то била дакле грешка Краљева, пошто он по Уставу проглашава законе. Таква грешка може да потекне отуда што је Краљу поднет на потпис један законски текст који није био тачан и за њу би сносили одговорност министри који су поднели закон Краљу на потпис и који су премапотписали дотични акт проглашавања, а нарочито још министар правде који, по Уставу (чл. 80), на сваки закон ставља државни печат. У овоме случају потребно је исправити сам оригинални текст који садржи акт проглашавања. А пошто право проглашавања припада Краљу, то једини он и може исправити грешку коју садржи акт проглашавања. Ово би се имало извести на тај начин што би се у Службеним Новинама имао објавити Краљев указ о исправци погрешно проглашеног текста. Овај указ морали би премапотписати надлежни министри и министар правде. Такав указ имао би од прилике да гласи овако: „Ми Александар I... на предлог нашег министра... објављујемо да је члан... закона о... нашим указом од... погрешно проглашен и да треба да гласи:.....“ Овде се, разуме се, претпоставља да је у питању случајна грешка, а да није случај намерног одступања у акту проглашавања од текста који је Скупштина решила, што такође није искључено. Ако би био овај последњи случај, онда би могло доћи и до кривичне одговорности министара. У акту проглашавања Краљ тврди да је известен законски текст Скупштина усвојила и због тога тачност акта проглашавања подлежи скупштинској контроли. Ако би Краљ прогласио као закон нешто што Скупштина није усвојила, на пример један законски текст који одступа од текста који је Скупштина усвојила, онда би Скупштина могла тражити од Владе да се тај акт исправи, и министри који су га премапотписали оптужити за повреду Устава,

Као интересантан пример за ову групу у којој проглашен текст одступа од онога текста који је Скупштина усвојила, може да послужи један случај који наводи Г. С. Јовановић (Уставно

Право, стр. 249, примедба 1). То је тач. 7 чл. 2 закона о министарској одговорности од 30 јануара 1891 (Зб. 47, стр. 26), који је с обнародовањем Устава од 1903 (чл. 201, II, 3) ступио поново на снагу и важио све до 1922, према чл. 131 данашњег Устава којим је између осталих набројаних закона и његова важност привремено проширена на целу државу. Нови закон о министарској одговорности донет је 20 јуна 1922. (Службене Новине бр. 150-XXV, од 10 јула 1922).

Г. Јовановић о поменутој тачки 7 чл. 2 каже овако: „Ова тачка закона о министарској одговорности обнародована је друкчије но што је била решена у Скупштини. У Скупштини је било решено да министар одговара „за злонамерно подношење неистинитих извештаја Краљу или Народној Скупштини, кад услед њих буде *shlešile* по државу.“ Обнародовано је, међутим, да министар одговара „за злонамерно подношење неистинитих извештаја Краљу или Народној Скупштини, кад услед њих буду донесене закондавне одлуке *shlešine* по државу.“ Као што Г. Јовановић каже, по редакцији чл. 2 тач. 7 како је обнародована „министар одговара ако својим рефератом изазове доношење једног штетног закона (случај по све редак, јер ће се неистинитости његовог реферата обично обелоданити у скупштинском претресу, који претходи доношењу закондавне одлуке); а не одговара ако својим рефератом наведе Краља на један акт његове надлежности који би се касније показао штетан за државу, на пр. подношењем лажног извештаја о нашој војној спремности, наведе Краља на један рат који се сврши нашим поразом.“ Г. Јовановић није рекао своје мишљење о питању од куд потиче разлика између те две редакције тач. 7 чл. 2 (скупштинске и обнародоване) и да ли је она намерно учињена, или је то случајна грешка учињена приликом обнародовања закона у Српским Новинама која није била исправљена. Али приликом издавања Пречишћеног Зборника (I део) у који је на страни 87 ушао и закон о министарској одговорности, Г. Јовановић је водио рачуна о горњем неслагању и у Зборник је унео члан 2 тачку 7 не онако како је обнародован, већ онако како га је Скупштина решила. Од више текстова закона о министарској одговорности од 1891\*) које смо прегледали, једино овај у Пречишћеном Зборнику и онај који даје Г. Никетић као додатак уз свој Казнени (Кривични) Законик, гласи онако како га је Скупштина решила, остали, бар што се тиче чл. 2 тач. 7 гласе онако како је закон обнародован у Српским Новинама. Као што се из наведених текстова види, разлика међу њима није мала, и има за последицу то што би у случају редакције Г. Јовановића, министар, бар теоријски, и под претпоставком да би се његова зла намера дала утврдити, могао одговорати много чешће, но што би то могло бити према ономе тексту чл. 2 тач. 7, који је обнародован у Српским Новинама. Питање се поставља: да ли је поменуто одступање учињено приликом проглашавања или тек приликом обнародовања

\*) Српске Новине, бр. 50 за 1891; Зборник закона и уредаба, књ. 47, стр. 26, и т. д.

закона и који је од та два текста важио као закон, јер оба текста нису могли у исто време бити обавезни.

Г. Јосиф Касановић, у своме раду „Министарска одговорност у српском Јавном Праву“ (на стр. 152) каже да је у предлогу закона о министарској одговорности од 1891 који је Влада поднела Скупштини гласио чл. 2 тач. 7 онако како је доцније обнародован. На предлог једног посланика, који је и Влада прихватила, Скупштина је усвојила, као што смо видели, друкчију редакцију. „Међутим ...ова је тачка, вероватно омашком, обнародована онако како је у првобитном Владином пројекту гласила“... По Г. Касановићу дакле ово би била случајна грешка, учињена не приликом проглашавања већ приликом обнародовања.

Међутим, две ствари могле су се у даљем законодавном процесу десити са текстом који је Скупштина решила: или је он потврђен и проглашен онако како га је Скупштина решила, па је приликом обнародовања учињена у њему измена, или је Скупштином усвојени текст промењен још при проглашавању па је тако измењен обнародован. Која је од ове две претпоставке тачна могло би се видети из оригиналног акта проглашавања, али тај акт се не налази ни у Министарству Правде ни у Државној Архиви. Г. Јовановић је свакако узео да је чл. 2 тач. 7 закона проглашен онако како га је Скупштина решила, и зато је у Пречишћени Зборник унео текст који је Скупштина решила, а не обнародовани текст. Један законски текст који је Скупштина усвојила и Краљ потврдио и прогласио, одиста је закон, али у специјалном случају о коме је овде реч, то би био један закон без обавезне снаге, пошто није обнародован у Српским Новинама, већ је у место њега обнародован други један текст. А као што је познато, чл. 116 став 3 Устава од 1903 прописивао је да „никакав закон нити икаква наредба државне, окружне или општинске власти немају обавезну силу ако нису обнародовани начином који је закон одредио.“ Из овога излази да министар не би могао бити тужен за дело из поменутог чл. 2 тач. 7 онако како је оно наведено у Пречишћеном Зборнику, или ако би и био тужен, не би могао бити осуђен, пошто би морала бити уважена његова одбрана која свакако не би изостала, да му није било познато нити је био дужан да зна да је Скупштина усвојила и Краљ евентуално потврдио и прогласио друкчији текст или да дотични законски пропис гласи друкчије него што је обнародован, и да он не може одговарати за дело које је предвиђено једним прописом који нема обавезну снагу јер није обнародован на начин који Устав прописује.

Могуће је, међутим, као што је речено, да је текст који је Скупштина усвојила, промењен још при проглашавању, па је тако измењен обнародован. Овакав случај могао би управо да послужи као пример за ону врсту погрешака које долазе у другу од три групе погрешака о којима је у почетку ове главе било говора. Случај са чл. 2 тач. 7 закона о министарској одговорности ми смо и уврстили овамо, јер нам изгледа вероватно да је одступање од

текста који је Скупштина усвојила, особито ако је оно извршено намерно, учињено приликом проглашавања закона. На мисао да је ово одступање већ тада извршено наводи та околност што нови текст има нарочити смисао и њиме се сужавао обим министарске одговорности у односу према тексту који је Скупштина усвојила. Истина је да су се ове измене могле учинити и приликом обнародовања закона, али кад су се већ оне, по претпоставци, *хшеле*, било је сигурније учинити их при проглашавању а не при обнародовању, због тога што тачност акта проглашавања подлежи само скупштинској контроли, која једина има право да цени да ли је баш тај законски текст она усвојила за који то сведочи Краљ у акту проглашавања. Скупштина при томе „не би могла поништити тај акт проглашавања, јер то премаша њену надлежност, али би могла тражити од Владе да се тај акт исправи, и у исто време оптужити за повреду Устава, оне ministre, који су тај акт били премапотписали.“ (С. Јовановић, Уставно Право, стр. 193). Од Скупштине, разуме се, зависи хоће ли то учинити или неће, и све док она не затражи од Владе исправку законског текста, он важи и обавезан је како за поданике тако и за земаљске власти. Да су те измене учињене тек при обнародовању, оне би се истина могле урачунати у штампарске грешке и Влада за њих не би могла бити кривично одговорна, али би зато оне могле бити брже и лакше исправљене, чиме би било осуђено намерно сужавања обима министарске одговорности.

Ако је ово одступање дакле учињено (намерно или случајно) још приликом проглашавања закона, па је тако измењен текст и обнародован, онда све дотле док у Службеним Новинама не изађе Краљев указ о исправци акта проглашавања законског текста било по иницијативи Скупштине или Владе, обавезан је онај текст који је обнародован, и њега би се имале придржавати „све власти“ па дакле и Краљ и Скупштина и Државни Суд, јер члан 117 Устава од 1903 је гласио: „Закони и законите наредбе који су законом начином обнародовани имају обавезну силу за све грађане и власти земаљске.“

Све што смо овде навели код примера са прошлим законом о министарској одговорности од 1891, важи и за остале случајеве погрешно проглашених закона, т. ј. они би, ако су уредно обнародовани, морали бити примењени са свима погрешкама које се садрже у акту проглашавања. Овде би се могло истаћи да ни овај проглашени и обнародовани текст није закон, јер му недостаје скупштински пристајак. Скупштина је решила нешто друго а не оно што је проглашено и обнародовано, а по члану 116 став 1 Устава од 1903 „Никакав закон не може се издати, укинути, изменити или протумачити без пристајка Народне Скупштине.“ Ово питање спада у питање о оцени уставности закона с формалне стране и о њему ћемо говорити у идућој глави. Овде ћемо рећи само то да смо ми пришли ономе гледишту по коме, по нашим Уставима, Скупштина, а не и суд, може да каже да ли је при



доношењу каквог закона учествовала, да ли је, на пр. све његове чланове (параграфе) усвојила баш онако како су они проглашени. Судови овде морају веровати акту проглашавања и то у оном облику у коме је он, заједно са законским текстом, обнародован. Ово, разуме се, не значи да Краљ, као орган који проглашава законе, односно Влада не могу исправити погрешку која би била откривена у акту проглашавања. А пажњу на учињену погрешку може Влади скренути и суд који примуђује законе, али док се исправка не учини, суд мора да примењује закон у оном облику у ком је он проглашен и обнародован.

Скупштина не би могла подићи тужбу против министра за дело из чл. 2 тач. 7 формулисаног у оном облику у коме је она усвојила ту тачку, а ако би она тако оптужила министра, не би се та оптужба могла сматрати као њена изјава да није у доношењу тога прописа у облику у коме је обнародован и она учествовала, и министар не би могао бити осуђен по таквој тужби. Скупштина би најпре морала тражити да се текст чл. 2 тач. 7 исправи онако како га је она решила и да се поново обнародује, па тек онда би по њему могла дићи тужбу. Ово би се, разуме се, могло односити само на кривицу учињену после обнародовања исправљеног текста, иначе би се то сматрало као закон с повратном силом, којим се број кривица проширује и на основу кога се оптужује један министар за дела за која он ни по чему није био дужан знати да су кажњива, и која чак и нису била кажњива онда кад их је он учинио, јер нису као таква била предвиђена ни једним обнародованим законом. Оваква исправка не би се дакле могла сматрати као законодавно тумачење закона, и према томе узети да она важи од када и сам закон; да има дакле ретроактивно дејство.\*)

Скупштина је могла, не тражећи претходно да се текст исправи онако како га је она решила, оптужити министра према проглашеном и обнародованом тексту. Да ли би се у овом случају имало узети да се Скупштина накнадно сагласила са тим текстом који се разликовао од оног који је она решила, и да ли би се имало сматрати да је сада закон (специјално чл. 2 тач. 7) сасвим уредан и да у будуће више не би Краљ могао доводити проглашени текст у сагласност са оним који је Скупштина решила, односно да Скупштина не би више могла захтевати да се исправи проглашени текст у смислу њенога решења, већ би измена тога текста могла бити изведена само редовним законодавним путем? На ово питање

\*) О тумачењу закона биће нарочито говора у засебном делу које носи наслов: *Примена и пресисањак закона* и које ће ускоро бити објављено. Овде је довољно улутити на изврстан рад Г. Ж. М. Перића: Неколика правна саопштења (о ретроактивном дејству интерпретативних закона), који је најпре објављен у „Мјесечнику“ за год. 1905, а потом одштампан и у скупљеним расправама из Грађанског Права (стр. 175), које је Г. Перић под насловом „*Приватно Право*“ објавио 1912. год. О истом питању видети и расправу Г. Мих. П. Јовановића: „Ретроактивност кривичних закона“, објављену у „Архиву“ бр. од 25 августа 1920 (књ. I (XVIII) бр. 1), као и чланак Г. Ђ. Тасића, објављен под насловом: „О природи интерпретативних закона“, у Архиву бр. од 25 децембра 1920 (књ. I (XVIII), бр. 5).

треба одговорити негативно, на име да би се тај пропис и даље имао сматрати као неуредан и неправилно донет, и да Скупштина и даље може захтевати односно Краљ извршити поправку текста. Скупштина подиже тужбу у границама проглашеног и обнародованог текста зато што је тај текст, док није поправљен обавезан и за њу као и за остале власти, али се та њена акција не може сматрати као њен накнадни пристајак на такав текст и као одустајање од њенога првобитног решења већ и због тога што је у Уставу одн. Скупштинском Пословнику прописано којим се редом имају вршити поједине радње при доношењу закона, а по томе реду скупштинско решење закона претходи Краљевом пристајку и проглашавању а не следује му. Због тога на пр. Краљ даје свој пристајак после скупштинског решења и на оне предлоге који су потекли његовом односно Владином иницијативом, чак и у случају ако су ти предлози усвојени онако како су поднети, без икаквих измена.

Из свега изложенога излази да као обавезан закон има да важи обнародован текст све дотле док не би био доведен у сагласност са скупштинским решењем. Даља последица оваког схватања била би то, да ни у приватна ни у службена издања закона, па дакле ни у Пречишћени Зборник, не треба уносити текст који је Скупштина решила, већ онај обнародовани текст све дотле док он не би био уредним путем исправљен. Као што је изложено у првом случају, обнародовани текст се мора применити чак и онда кад је очевидно да су грешке случајно учињене и кад њихова примена граничи с нелогичношћу, као што се то види из наведеног примера са законом о избору народних посланика.

Овога принципа, т. ј. обавезности обнародованог законског текста, нису се држали Г. Г. уредници Пречишћеног Зборника, као што се то види из случаја са чл. 2 тач. 7 зак. о министарској одговорности. Г. Г. уредници су у осталом и сами у предговору Зборника (стр. XII) изложили систем рада кога су се придржавали при редакцији законских текстова. Они ту кажу овако: „1) Устав, закони и уредбе наштампани су онако како гласи првобитни текст, према оригиналу, када га је било могуће наћи у Државној Архиви и архивама појединих Министарстава, или према Стенографским белешкама Народне Скупштине, или према *Српским Новинама*, где су обнародовани, или према првом издању појединих свезака Зборника у којима су објављени.“

Свакако да првобитни текст који се налази у оригиналу (акту проглашавања) по правилу најтачније одговара законодавчевој вољи и верно је изражава (сем ретких изузетака, какав је случај, по претпоставци, са чл. 2 тач. 7 закона о министарској одговорности). Што се више од оригинала удаљујемо, то је већа могућност да се при преписивању одн. прештампивању учинило какво случајно или намерно одступање од тога текста. Али после свега напред изложеног о значају акта обнародовања који поданике упознаје са законским текстом, и тиме му даје обавезну снагу, може се поставити питање да ли је требало првенствено у Зборник

уносити оригинални текст, што значи, у случају каквог неслагања између оригинала и обнародованог текста, претпоставити овоме оригинал. Закон једино посредством обнародовања постаје познат грађанима, и то у онаком тексту у коме је обнародован, па према томе једино у томе тексту и може бити обавезан, а никако у оном тексту који није обнародован, па према томе и није ни познат. Раније је изложено ко је надлежан да исправља обнародовани текст и на који начин има да га доводи у сагласност са правом законодавчевом вољом. Комисија којој је био поверен задатак прикупљања материјала за Пречишћени Зборник, није, изгледа, била за то овлашћена. Највише што је она могла и била најпованија да учини, јесте то да скрене пажњу надлежнима на одступања на која би наишла, али ако надлежни не би учинили потребне исправке, комисија их није могла сама чинити, већ у Зборник унети онакв текст који је обнародован у Српским Новинама. Дакле комисија је у погледу одабирања текстова имала ићи управо обрнутим редом од онога којим је, према наведеним речима Г. Г. уредника Пречишћеног Зборника поступљено. Требало је, значи, првенствено узимати текст обнародован у Српским Новинама, па тек ако неки текст није био у Српским Новинама обнародован као што је на пр. случај са правилима о књиговодству и рачуноводству за окружне и среске приходе и расходе, (Пречишћени Зборник, стр. 211), онда се послужити оригиналом, па ако и њега нема, послужити се Стенографским белешкама. Као што стоји у предговору Пречишћеном Зборнику (стр. VII), „Министар Правде, обзирући се нарочито на практичну потребу, био је стао на... гледиште... да у ново издање Зборника треба да уђу само закони и уредбе који су у важности и имају обавезну силу“... У важности су и имају обавезну силу међутим само они законски текстови који су обнародовани, а нису у важности и немају обавезну силу необнародовани, ма били и оригинални текстови, у колико се разликују од обнародованих.

3) Трећи случај је да се у законски текст поткрала грешка још док је законски предлог био у Скупштини и да грешка није примећена у току претреса, већ је Скупштина усвојила пројект заједно са грешком и тако је и послат Краљу на потврду и проглашавање. Ово је могуће или на тај начин што је пројект погрешно одшт ампан и тако раздат посланицима, или се приликом претреса при допунама или изостављању и мењању поднетог текста нису довеле у сагласност све појединости.

У овоме случају имамо то да је законски текст Скупштина изгласала заједно са погрешкама и Краљ га потврдио, па је такав текст исправно проглашен и тачно обнародован. Ни у оном случају не може дакле бити говора о исправци грешке у Службеним Новинама, пошто не постоји штампарска грешка јер је закон донет у оном тексту у коме је обнародован. Исто тако није то ни грешка учињена приликом проглашавања закона. Због тога грешку ове врсте не могу исправљати ни Краљ ни министар, већ једино Скуп-

штина, која ју је и учинила, јер је она једино и надлежна да констатује да је у нечему погрешила и да то исправи. Ни један други државни орган не може на место погрешног текста дати неки свој исправљени текст, као текст који је по његовом нахођењу и мишљењу Скупштина управо хтела, у место онога који је изгласала случајном грешком.

У овом случају дакле Скупштина би имала да констатује и исправи погрешан текст, који би тада Краљ имао да потврди и прогласи, а надлежни министар да обнародује у Службеним Новинама. Ово би могло да се изврши на тај начин што би се донео нарочити закон о исправци дотичног закона, као што се доносе закони о изменама и допунама појединих чланова закона. Исто тако ове исправке могле би се доносити и на начин на који се доносе законодавна тумачења, и могле би имати евентуално и ретроактивно дејство. Налазимо да се не би морао цео законски текст поново у исправљеној редакцији потврђивати, проглашавати и обнародовати. Ако би се то хтело, онда би то морало бити назначено или у наредби коју Краљ издаје министру да закон обнародује или у засебном указу који би се издао уз поново обнародовани цео законски текст.

Као пример за ову врсту грешака може послужити један случај из закона о општинама од 21 марта 1902, који је враћен у живот и ступио на снагу на основу чл. 201, став II, тачка 7 Устава од 1903 и поново обнародован (Зб. 58, 731). У члану 34 тога закона предвиђена су четири случаја у којима општински суд сазива збор и по тач. 2 тога члана то бива „кад наступи случај тачке 6 члана 33 овог закона.“ Чл. 33 набраја послове које ради општински збор, и по првобитном тексту закона о општинама имао је тај члан 11 тачака, од којих је тачка 6 гласила да општински збор „доноси своју одлуку и по оним предметима за које је надлежан општински одбор, али је већина одборника или заменика интересована у тим предметима.“ Доцнијим изменама а нарочито оном од 24 децембра 1909 (Зб. 64, стр. 566) добио је члан 33 у неколико други текст и облик. Тачка 5 и 7 су изостављене, а наведена тачка 6 која говори о поменутом случају из тачке 1 чл. 34 постала је тачком 5 а тачка 8 чл. 33, која је гласила да збор „решава питање о називу општине“, постала је тачком 6. Законодавац, допосећи измене од 24 децембра 1909 пропустио је да измени тачку 1 чл. 34, и да каже да општински суд сазива збор кад наступи случај тачке 5, а не више тачке 6 чл. 33, пошто сад тачка 5 говори о ономе о чему је раније говорила тачка 6 и о чему управо и јесте воља законодавчева да решава општински збор сазван од општинског суда. Али ма да је ово једна очевидна грешка законодавчева, ипак није она ништа зато мање постала законом, и општински суд има да сазове збор кад дође на решавање питање о називу општине, а не више у случају кад би збор имао да донесе своју одлуку и по оним предметима за које је надлежан општински одбор,

али је већина одборника и заменика интересована у тим предметима.

Ова грешка учињена је од законодавца приликом редиговања измена и допуна закона о општинама, а не приликом проглашавања или обнародовања законског текста и због тога она мора од законодавца и бити исправљена на исти начин, т. ј. тачним редиговањем зак. текста односно довођењем његовим у сагласност са учињеним изменама. Не би било довољно да се у акту проглашавања закона учине одговарајуће измене, односно да се просто исправи обнародовани текст. Јер, ма да је можда и очевидно да је учињена нехотична грешка, још увек се може тврдити да је законодавац баш хтео тако да измени закон како он сада гласи. Зато је потребно да Скупштина сама то исправи, тако да свака сумња буде отклоњена.

Наводимо овде још један пример погрешке, из кога се може видети колико је штетно кад се погрешка не избегне оди. не исправи. То је случај чл. 104 Закона о пословним реду у Народној Скупштини од 5 јуна 1903. О овом случају говори Г. С. Јовановић у „Парламентарној Хроници“ (Архив од 25 августа 1910, књ. X, бр. 1) и каже ово: „Што се тиче члана 104, нико живи не зна за његов прави смисао: у њему се налази једна штампарска погрешка.“ За овим Г. Јовановић наводи шта је о томе члану говорио у своме „Уставном Праву“ (на стр. 195 и даље). Поменути члан 104 садржавао је пропис да ће Скупштина о хитним предлозима решавати „без обзира на прописе члана 85, 86 и 87“ закона о пословном реду. Пошто поменути чланови не говоре о решавању предлога, већ о њиховом подношењу, одбацавању и повлачењу, то Г. Јовановић узима да у место тих чланова треба ставити чл. 75, 76 и 80, што значи да „код хитних предлога претрес почиње одмах по прочитању одборског извештаја, још исте седнице, и да другом посебном претресу одмах следује коначно гласање.“

Један посланик у Скупштини сложио се с Г. Јовановићем да одиста треба узети прва два члана 75 и 76, али трећи члан по његовом мишљењу није чл. 80, већ чл. 77. Г. Јовановић је показао да то не може бити чл. 77, јер он садржи један уставни пропис (понављање чл. 115 Устава од 1903), и због тога се од њега не сме одступити ни код хитних предлога.

Г. Јовановић је навео да место поменутих чланова узима чланове 75, 76 и 80 и зато што ти чланови готово дословно одговарају члановима 76, 77 и 80 Пословника од 1902 из кога је глава IX која говори о хитности предлога и увета у Пословник од 1903. За прва два члана то је потпуно тачно, међутим за чл. 80 не може се с потпуном сигурношћу узети да одговара чл. 80 Пословника од 1902 и да је законодавац мислио да баш од њега учини изузећа и у закону од 1903. У Пословнику од 1903 нема ни један члан који одговара чл. 80 Пословника од 1902, и због тога би, изгледа, могло бити отворено питање од којег још члана Пословника од 1903 сем чланова 75 и 76 чини законодавац изузеће код хитних предмета.

Ово питање међутим скинуто је с дневног реда законом о изменама и допунама Пословника од 8 марта 1911 (Срп. Новине, бр. 55) и у Пречишћеном Зборнику гласи чл. 104 Пословника тако да се код хитних предмета чини изузеће само од чл. 75 и 76 Пословника.

Понављамо да ако је Скупштина усвојила какав текст са штампарским или и другим каквим погрешкама, онда једино она може и исправљати те погрешке, јер се не може сасвим сигурно знати шта би она у место њих усвојила. У сваком случају не би се те грешке могле више сматрати као штампарске грешке, нити би се као такве могле исправљати простом поновном публикацијом у Службеним Новинама. Наодимо овде и један пример погрешке која се налази у самом Уставу. У чл. 138 који у прелазним наређењима говори о забрани излагања оди. растурања новина и штампаних списа налази се следећи пропис: „Пропис чл. 13 став 3 о извршењу забране важи и овде.“ Став 3 чл. 13 Устава не говори међутим о извршењу забране, већ о лицима која одговарају за кривице учињене штампом, а о извршењу забране говори се у ставу 2 истог члана. Ово погрешно позивање на став 3 чл. 13 Устава потекло је отуда што је чл. 13 у Уставном Одбору имао две редакције. У старијој редакцији имао је чл. 13 четири става и у трећем се одиста говорило о извршењу забране. У новијој редакцији чл. 13 спојени су 2 и 3 став раније редакције у један став и нешто допуњени, и ту редакцију која има свега 3 става, и у чијем 2 ставу се говори о извршењу забране усвојила је Уставотворна Скупштина на своме XXXIV састанку. Али Одбор је пропустио да и чл. 138 доведе у сагласност са новом редакцијом чл. 13, а и сама Скупштина је пропустила да то учини, те је чл. 138 усвојен онако како је од Одбора предложен, дакле са погрешним позивањем на став 3 чл. 13 у место на став 2 чл. 13 Устава. — О чл. 138 Устава писао је Г. Др. Л. Марковић у бр. 201 „Самоуправе“ од 4 септембра 1921, поводом једног случаја погрешне примене чл. 138 Устава од стране одељења Касационог Суда. Г. Марковић је навео противразлоге дежурног судије варошког суда Г. Јовичића који, између осталог, сматра — што је за нас овде главна тема — да је позивање Уставотворца у чл. 138 на став 3 чл. 13 Устава „један лапсус који се промакао Уставотворцу: место да је речено став 2 речено је став 3.“ Касациони Суд (одељење) међутим био је узео, између осталог, да „само став 3 чл. 13 има вредности у погледу чл. 138 а не и остали“... из чега је закључио да одлуке засноване на чл. 138 Устава не подлеже расматрању судова.

О тумачењу чл. 138 Устава поново је писао Г. Марковић у бр. 208 „Самоуправе“ од 13 септембра 1921, поводом чланка Г. Др. П. Белобрка који се није сложио са мишљењем Г. Марковића да се чланом 138 не допушта забрана излагања у опште и да би за сваки случај требало пропис чл. 138 протумачити аутентично од стране законодавца. Г. Белобрк је нашао да је чл. 138 довољно јасан, да не садржи никакав лапсус, и да се по томе пропису у опште може забранити излагање једнога листа, против чега има

места жалби суду. Једино у чему се Г. Марковић сложио са Г. Белобрком јесте мишљење Г. Белобрка да је чл. 13 Устава погрешно обнародован са три оделита става у место са четири, колико је чл. 13 имао у извештају Уставног Одбора „који је са текстом Устава примљеним у Уставном Одбору предложен Уставотворној Скупштини.“ Немајући стенографске белешке, из непотпуних „новинских извештаја“ Г. Белобрк није сазнао да су постојале две редакције чл. 13 Устава и да је новија одборска редакција коју је Скупштина примила, имала као што смо раније казали, свега *три* а не више четири става. На основу тога уверења да је чл. 13 примљен у Скупштини и санкционисан у старој редакцији са 4 става, од којих је трећи одиста говорио о спровођењу дела суду приликом извршења забране, Г. Белобрк је погрешно закључио да је „само штампар у брзини морао направити спајање другог и трећег става у један, а коректор је то у брзини превидио.“ На основу овога закључује даље Г. Белобрк: „Кад се дакле члан 138 позива на став трећи члана 13, онда ту не постоји — како је то схватио Г. дежурни судија Јовичић — никакав лапсус Уставотворца, јер се ово позивање у истину односи на оно одељење како га је штампар погрешно као треће формирао, а које је у истину четврти став. Ако ова штампарска грешка смета правилном схватању члана 13 Устава, даде се то поправити новом правилном публикацијом Устава.

Г. Марковић такође сматра да је при обнародовању чл. 13 Устава учињена штампарска грешка и каже овако: „чл. 13 Устава имао је и има *четири* става. У „Службеним Новинама“ су погрешно спојени *други* и *трећи* став. Према томе позивање у чл. 138 Устава на чл. 13 став трећи, у реду је и правилно“. Отуда Г. Марковић сматра да је напомена Г. Белобрка „доиста сасвим исправна“; ми међутим налазимо да она то није ни мало. Ми потпуно извињавамо Г. Белобрка због његових нетачних поставака о доношењу и обнародовању чл. 13 Устава. Да су ствари заиста текле онако како то закључује Г. Белобрк и да је код чл. 13 учињена само штампарска грешка, односно кад би било тачно мишљење Г. Марковића да су само у Службеним Новинама погрешно спојени други и трећи став чл. 13 Устава, било би доиста довољно али и *потребно* ту грешку „поправити новом правилном публикацијом Устава.“ Али као што смо показали, ствар стоји сасвим друкчије. Ми смо уверени, ма да оригинални текст Устава нисмо видели, да су и у њему други и трећи став чл. 13 спојени и да он има свега *три* става а не четири. Други и трећи став чл. 13 предлога Уставотворног Одбора спојени су још у самоме Одбору и тако их је Уставотворна Скупштина усвојила као што се то види из стенографских бележака Уставотворне Скупштине. Ако су ти ставови одиста погрешно спојени онда то није била погрешка штампара и коректора како каже Г. Белобрк, нити је она учињена у „Службеним Новинама“ како такође узима Г. Марковић, па се дакле не може ни исправити као штампарска грешка. По нашем мишљењу, чл. 13 у опште није погрешно редигован ни обнародован, већ се

погрешка налази у чл. 138, у толико што се у њему није позвало на други, већ се позвало на трећи став чл. 13. Али ни ово није штампарска већ Уставотворчева грешка или „лапсус“, како каже Г. Јовичић, и за њено исправљање надлежан би био онај који ју је и учинио. Пошто је чл. 138 Устава један од оних прописа из прелазних наређења Устава, који се могу законодавним путем укинути, па дакле и променити, протумачити и исправити, то се потребна исправка може учинити обичним законодавним путем и рећи да пропис чл. 13 став 2 „о извршењу забране важи и овде“ (т. ј. у 138 чл. Устава). Друго какво тумачење чл. 138 Устава по нашем мишљењу није потребно, јер сматрамо, узгред речено, да је бар први део тога члана довољно јасан и да се по томе пропису може уопште забранити излагање једног листа.<sup>\*)</sup> Оправдано би било захтевати право законодавно тумачење чл. 138 Устава само у случају ако би се сматрало да он сувише јасно допушта забрану излагања једног листа, па би се хтело да се тај пропис измени, али би се сматрало да је то немогуће учинити без законодавног тумачења данашње редакције чл. 138 *in fine* Устава по којој је, изгледа, допуштено укидање тога прописа законодавним путем, али не и његово мењање.

Додајемо овде да, супротно мишљењу одељења Касационог Суда да само став трећи чл. 13 Устава има вредности у погледу чл. 138, — сматрамо да се и пре учињене исправке у чл. 138, дакле и поред погрешног позивања у томе члану на став 3 у место на став 2 чл. 13 Устава, може узети да одлуке засноване на чл. 138 Устава подлеже разматрању судова (по тачци 2 чл. 13). Да је Уставотворац у чл. 138 Устава рекао само да „чл. 13 став 3 важи и овде“, онда се не би ништа друго могло применити сем става 3. Исто тако, да је Уставотворац рекао да „чл. 13 став о извршењу забране важи и овде“, било би несумњиво да се мисли на став 2 чл. 13 који говори о извршењу забране. Али у нашем случају одредба чл. 138 је контрадикторна и онда се за претежније и важније мора узети оно о чему је Уставотворац нарочито говорио и што је логичније. Овде у другој реченици чл. 138 Устава Уставотворац је нарочито говорио да важи пропис чл. 13 *о извршењу забране*, а то је став 2 чл. 13, што је и сасвим логично, пошто је у првој реченици Уставотворац говорио *о забрани излагања* односно растурања новина, док ни мало није логично да је Уставотворац хтео да у случају из чл. 138 важи чл. 13 став 3, који говори о одговорности за кривице штампом учињене, те према томе никакве везе по својој садржини нема с чланом 138, који као што смо рекли говори о забрани излагања.

<sup>\*)</sup> Г. Слободан Јовановић који је у јединоме низу чланака штампаних у „Политици“ за 1921 критички приказао предлог Устава који је израдио Уставотворни Одбор, и чије писање је знатно утицало на дефинитивну редакцију појединих важних уставних одредаба, приказујући у бр. 4683 „Политике“ од 8 маја 1921 одредбе чл. 13 и 138 Устава, разумео је пропис чл. 138 тако да се по њему може забранити и излагање самог листа.

Раније је код нас много већа пажња обраћана исправљању погрешака и оне су исправљане надлежним путем. Чак ако се погрешка десила приликом штампања у Зборнику, сматрало се за потребно да се она нарочитим решењем исправи.

Наводимо следеће случајеве исправљања погрешака у законима: „Како је у II части Зборника... погрешком типа у § 1 истог указа место „шејтерима“ стављено „шерешима“, то на представљење Совета... препоручујем Попечитељству да оно циркуларом своим повједомствене му власти внимателним на то учини, те да ту погрешку сходно оригиналу исправе, читајући овако реченог указа § 1“... (Решење од 21 августа 1852, 36. 7, стр. 142).

Решење од 15 јануара 1856 гласи: „Будући да су у Судејског по грађанским парницама Поступка прерађеној глави XVI-ој од 28 декемврија 1855 год... случајно изостављена одређенија § 597 реченог Судејског Поступка од 21 октоврија 1855 која гласе: „.....“, то сам ја по предложеном Совету и согласно са његовим закљученијем од 13 тек. мес. решио да се иста одређенија речене прерађене главе §-у 597 додаду, и тим решеније од 25 јулија 1851 год. (36. 6, стр. 40) у својој сили одржи“ (36. 8, стр. 129).

Решење од 23 фебруара 1860 гласи: „Увиђајући умесност примедбе Попечитељства Правосудија од 16 т. м. А. Н 1248, Совету у том смотренију учињене, да се исправи погрешка, у бројевима римским I, II у члану 17 уводног закона о поступку судејском за грађанске парнице, и то онди, гди се говори о укидању уредбе о таксама од 11 јулија 1857 год. под натиском „2. по струци Правосудија у предметима грађанским,“ сагласно са закључењем Совета од 18 т. м. № 367 наређујем да се погрешка ова у члану 17 уводног закона после речи „и то у предметима грађанским под бројевима“ место римски бројева I и II имају разумети арапске цифре 1-11. Одобрење ово саопштавам Попечитељству Правосудија знања и управљања ради“ (36. 13, стр. 54).

Решење од 21 јула 1860 гласи: „Почем је у члану 317 поступка судејског за грађанска дела, погрешком печатње казано „јавни или писмени исправа“, а тако не треба да буде већ „јавни или приватни писмени исправа,“ то услед предлога Попечитељства Правосудија и закључења Совета од 13 тек. решавам да се ова погрешка исправи као што је горе казано, т. ј. у место „јавни или писмени исправа“ да буде „јавни или приватни писмени исправа.“ (36. 13, стр. 131).

Решење од 20 новембра 1861 гласи: „Како се на неке нејасности и погрешке (типографске) у тексту закона о плаћању пореза по имућности од 17 августа наишло, то сам ја да би се исте нејасности и погрешке исправиле, на предлог Попечитељства Финансије и сагласно са Државним Советом решио и решавам што иде:“... (36. 14, стр. 199).

Доцијне је напуштен овај начин исправљања погрешака, већ је министар слао распис властима у коме је исправљана погрешка. Такав је распис министра финансија од 14 децембра 1883, који

гласи: „При препису у Народној Скупштини закона о општој цар. тарифи, који је обнародован 5 јуна 1883 учињена је погрешка за дару у I делу истог закона, XI одељку, бр. 47, писма б, тачка 1 у речима“..... „А права је дара у пројекту овога закона у Скупштини усвојена ова“..... „Погрешкај ова исправља се овим, и по овоме нека се власти и сваки управља“ (36. 39, стр. 398).

Наводимо и распис министра правде Гершића свима вишим и нижим судовима од 7 марта 1889, који гласи:

„У закону о стедишном поступку, који је заједно са устројством судова и грађ. поступком штампан у једној књизи издатој 1879-е год., а затим и у другом издању ове књиге под насловом „Законик о п. с у грађ. парницама и т. д. која је изашла 1887-е год., а на име §-у 69-ом пом. стец. пост. учињене су при штампању ове погрешке:

„У првом одељку, после речи: „три четвртине ( $\frac{3}{4}$ ) вредности тражбина свију повериоца,“ изостало је ово: „који су на рочиште дошли, не рачунајући у то тражбине оних дошавших повериоца.“

„У последњем одељку који долази после тачке под г. при крају, онде где се каже: „који је одређен у §-у 63-ем овога закона,“ треба да стоји: у §-у 68-ом а не 63-ем.“

„Нека дакле суд у својим књигама законским ове погрешке поправи, и нека уједно узме на знање да се та поправка чини према оригиналноме тексту закона, који се налази у министарству правде“ (36. 45, стр. 75).

Додајемо овде и случај са поновним штампањем (у бр. 141 Српских Новина од 29 јуна 1882) закона о контролисању чистоте злата и сребра од 17 јуна 1882, због тога што је он први пут обнародован са многим погрешкама у бр. 134 Српских Новина од 1882.

Данас се међутим у највише случајева још много простије поступа. Министарство у чију надлежност спада дотични закон, пошаље просто исправку у „Службене Новине“, у којој само назначи у виду службеног саопштења и без потписа надлежног министра шта је погрешно у одштампаном закону и како треба правилно да гласи. Све грешке су тим путем сведене на штампарске грешке и тако се и исправљају, без обзира на то да ли су учињене приликом штампања или још раније. Врло је вероватно и могуће да су под видом исправљања грешака вршене измене законских прописа, тако да су они обнародовани друкчије него што гласе у оригиналном акту проглашавања. Јасно је после напред изложенога, колико је неправилан овај начин вршења исправака, и од колике је важности утврдити ко има право и дужност да врши исправке погрешака у законима. Ако би их вршио орган који није надлежан, оне не би имале правног дејства. По нашем мишљењу као опште правило може се поставити да погрешку у закону која би се открила у званичном тексту обнародованом у Службеним Новинама или још у оригиналу закона, увек треба да исправи орган у чију надлежност долази она радња на доношењу закона приликом чијег предузимања је грешка учињена.

## VII.

## ОЦЕНА УСТАВНОСТИ ЗАКОНА.

Питање оцене уставности закона састоји се у томе да ли суд има право да пре примене каквог закона испитује његову уставност и да га не примени ако нађе да је он противан Уставу. Отуда би ово питање ваљало расправљати приликом излагања о примени закона. Али ми ћемо о њему говорити на овом месту зато што је оно у вези са проглашавањем закона о коме је било речи у овоме раду.

Законодавна власт је у већини земаља више или мање ограничена у својој уставним прописима. Али се ипак зато може десити да законодавна власт својим прописима повреди Устав. Ове повреде могуће су у два смисла: у смислу материјалном и у смислу формалном. Повреда Устава у материјалном смислу постоји онда када законодавац каквим својим прописом нареди нешто што је својом садржином противно неком уставном пропису. Повреда Устава у формалном смислу постоји онда када један закон није издан у форми и на начин на који је то Устав прописао. Питање се поставља да ли ће суд бити дужан да примени и такве законе, издане истина од законодавне власти, али који су по својој садржини или по својој форми противни Уставу, или ће пре примене каквог закона испитати његову материјалну или формалну уставност, па ако нађе да је он на један или други начин неуставан, онда га неће применити, већ прећи преко њега као и да не постоји.

Ово питање о оцени уставности закона од стране суда може се поставити само у државама у којима постоји писани Устав. Оно се не поставља у Енглеској, у којој се ни не прави разлика између уставних закона и обичних и у којој писани Устав и не постоји. Ако дакле издвојимо Енглеску, може се у опште поставити питање о оцени уставности закона, како с формалне тако и с материјалне стране.

Суду се у опште признаје право да испитује уставност закона с формалне стране. Кад суд испитује закон с формалне стране, он тиме не врши никакав надзор над законодавном влашћу, већ само које да се увери да ли је оно што у конкретном случају има да

примени, одиста закон, т. ј. да ли је одиста пропис који су издали законодавни чиниоци. Поставља се питање да ли суд може при томе чинити самосталан изиђај или мора веровати акту проглашавања. Ово питање нарочито је много расправљано у немачкој правној литератури, што је имало свог узрока у променљивости политичких прилика од 1815—1848 као и у време реакције после 1848. По речима Јелинековим, поверење у уставност закона није могло особито расти код честих укидања и гажења устава и октроисања изборних и других закона. (Dr. Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 397). Говорило се, као што каже Лабанд, да су неуставни закони само привидни закони „и судови који су позвани да примењују законе, морају пре свега да испитају да ли један акт, који се назива законом збиља одговара условима које један закон има да испуни, и ако се противно утврди, дужност је суда да се не да завести лажним називом, већ да сматра као и да не постоји дотични акт који у ствари и није закон и не важи“. (Staatsrecht d. Deutschen Reiches. Bd. II, S. 45). Лабанд каже да је истина тачно рећи да судија пре свега има да испитају да ли један закон, али се не види којом чињеницом је постојање закона за судију формално утврђено. Не само судија већ и сваки чиновник и свака власт има у службеној делатности да извршује законе, и следствено да испитује који закони важе. Дужност је исто тако и свих појединаца да испитују који закони важе, јер принцип *ignorantia juris* посвет важи свуда, и онај који би мислио да је закон неки акт који се назива законом, али то није у ствари, па би због тога повредио какве законске прописе за које је веровао да су укинута, одговарао би за њихову повреду. Овде је главно питање да ли у опште постоји формални критериум по коме би се могло утврдити истинско постојање неког закона. Није потребно указивати с коликим би тегабама било скопчано кад би сваки морао сам у сваком случају да истражује како зна и уме, да ли је неки закон донет на уставан начин или не. Лабанд сматра да је у монархијама владарево *potere officium*, висока политичка функција, да пре него што прогласи један закон, испитује и утврђује да је тај закон донет на начин који Устав прописује. Кад то владалац утврди, он онда проглашава закон и тиме даје и формалан доказ да се уверио да је закон постао на уставан начин. У томе и лежи правни значај проглашавања закона које по Уставу припада владоцу, односно у републикама председнику републике.

Овако о промулгацији мисли и Г. С. Јовановић, који сматра да суд мора веровати акту промулгације. „Ако је ту речено да су се законодавни чиниоци сагласили на издавање закона о коме је реч, суд нема шта више да испитује. Према томе, један закон за који би монарх изјавио у акту проглашавања да га је парламент решио, суд би морао примити као закон, и ако га парламент у истини не би био решио. Исто тако морао би примити један закон који је парламент изгласао без кворума, и онда поднео монарху који га је потврдио и прогласио.“ (О држави, стр. 272). Суд има

право и дужност да не примени само онај закон који није издан у законској форми, на пр. закон који би био проглашен без монархове санкције просто као решење Парламента, или закон који би монарх издао сам, без садејства Парламента. У овим случајевима у опште се не види да је постигнута сагласност законодавних чинилаца, која је потребна за постанак закона, те према томе то и нису закони и суд не сме ни да их примењује. Због тога суд и мора пре примене закона да испита да ли оно што је издато под именом закона с формалне стране одговара уставним прописима о доношењу закона.

Како су ово питање о оцени формалне уставности закона решавали српски Устави, изложили смо у једноме своме раду објављеном 1909 у Недељном Прегледу и слободни смо позвати се овде на њега. По прописима наших Устава, почев са Уставом од 1869, суд је пре примене каквог закона имао да испитује уставност његове форме, имао је да се из акта проглашавања увери да је то одиста закон. Суд је пре примене закона имао дакле да испита да ли је закон прописним начином проглашен, и да ли акт проглашавања садржи све констатације које треба да садржи. При овоме суд има потпуно да верује акту проглашавања, који мора да садржи све податке из којих се може утврдити да је на њега пристала Народна Скупштина (захтев из чл. 116 Устава од 1903) и да га је Краљ потврдио (чл. 43 истог Устава), пошто законе доносе Краљ и Народна Скупштина заједнички (чл. 33 Устава). Такав је смисао и давашњег нашег Устава. Суд нема право да испитује материјалну тачност констатација које садржи акт проглашавања закона, његова контрола над тим актом је чисто формална.

У нашој правној књижевности може се узети да је опште примљено мишљење да суд има право да испитује уставност закона с формалне стране. Тако на пр. А. Ђорђевић (Op. cit. стр. 62) каже да се судија мора пре свега о томе уверити: да је то што се као закон појављује, у истини прави закон, закон који важи. Тога ради судија је и овлашћен и дужан да се при примени каквог закона предходно увери о томе, да ли он доиста има све оне формалне захтеве, које Устав прописује; па ако нађе да му који од тих захтева не достаје, а нарочито ако нема приставка свих законодавних фактора на исти, он је тада дужан да га као прави закон не сматра и да га следствено и не примењује. По А. Ђорђевићу су наши судови овлашћени и дужни да откажу примену само ономе закону који није надлежно обнародован, или у обнародовању којег није речено да је на њега пристала Народна Скупштина. А да ли је пак Народна Скупштина правилно организована, да ли је тај закон прописно претресен и изгласан и т. д., све то судови не могу ценити.

Слично се изражава и Г. С. Јовановић у Уставном Праву (стр. 293) где каже: „Суд не може применити ниједан закон док се не увери да је то одиста закон, — а да је то одиста закон, може му као доказ служити само акт проглашавања. Од туда његово

право да, пре примене сваког закона, претходно испита да ли је тај закон прописним начином проглашен, одн. да ли његов акт проглашавања долази од надлежне власти, и да ли садржи све што треба да садржи. Суд би могао одрећи примену једном закону у чијем акту проглашавања не би било речено да га је Скупштина решила; чији акт проглашавања не би био премапотписан ни од једног министра, или не би носио државни печат и т. д..... Ова судска контрола над актом проглашавања јесте чисто формална: суд испитује само да ли је закон проглашен у оној форми у којој треба да буде проглашен, он не иде даље и не испитује материјалну тачност акта проглашавања. На пр. да ли је истинита Краљева констатација да је Скупштина дотични закон решила; да ли је Скупштина одиста решила онакав законски текст какав је Краљ прогласио; да ли је Скупштина решила дотични закон по свима формалностима законодавног поступка и т. д. Суд не би смео спорити истинитост акта проглашавања на основу скупштинских протокола и стенографских бележака. Јер то би значило да суд учествује у самом акту проглашавања, а то је што Устав није хтео, кад је проглашавање закона ставио у искључиву надлежност Краљеву.“

Са наведеним мишљењем не слаже се у свему Г. Др. Чед. Марковић, који о овоме питању говори у једном свом чланку објављеном под насловом „Суд има да цени уставност закона“ у Архиву за правне и друштвене науке, свеска за 25 децембар 1907 године (књига IV, свеска 5). Г. Марковић у месту „проглашавања“ каже као и Уставотворац „обнародовање“, а иначе се тачно изражава у овоме: „Суд има да цени форму акта обнародовања једног закона. Ако Краљ у акту обнародовања једног закона не би казао, да је на исти пристала и Народна Скупштина, то што би у акту обнародовања било названо законом, не би био закон, и суд га као закон не би смео применити.“ Само Г. Марковић овде иде и даље и каже да суд има да цени формалност овлашћења законодавних чинилаца и ако нађе да Народна Скупштина није изабрана и састављена по Уставу, онда не сме применити закон у чијем је доношењу она учествовала, ма он био и правилно проглашен. И сам Г. Марковић на крају свога чланка каже да би тако требало да буде, али да то није у свему тако по нашем Уставу од 1903, јер једино је сама Скупштина надлежна да цени да ли су избори народних посланика правилно извршени или не, што она и чини оверавањем пуномоћстава својих чланова. У ствари било би незгодно усвојити то што жели Г. Марковић, јер се може десити да Скупштина ослажи и неки неправилан избор, што суд не би смео учинити кад би он оверавао посланичка пуномоћства. Даља последица овога могла би бити да суд одбаци један закон, при чијем се доношењу подела гласова тако подесила да је већина постигнута баш гласом оног посланика за кога суд излази да је неправилно изабран. Све ово могло би довести до таквих тешкоћа и компликација, да се претпоставило не допустити

суду да цени формалност овлашћења законодавних чинилаца, и суд то право сигурно код нас ни у колико нема.

Из излагања Г. Марковића излази да он сматра да суд има да цени не само форму акта проглашавања, већ и истинитост његове садржине, т. ј. да ли постоји све оно што је у њему речено (на пр. да је на закон пристала Народна Скупштина).

Ово своје мишљење исказао је још јасније Г. Марковић и у једном доцнијем чланку објављеном под насловом „Положај и улога судије“\*) у коме је, како сам каже, покушао да искористи за своју тезу приговоре које му је учинио Г. Живојин М. Перић у својој расправи: О улози судске власти по српском законодавству, коју је написао као предговор Грађанском Законику, чије је издање приредио Г. Гојко Никетић.

Ови приговори Г. Перића поглавито се односе на тврђење Г. Марковића да суд има право да цени материјалну уставност закона, о чему ће доцније бити говора. Што се формалне уставности закона тиче, и Г. Перић сматра да, у опште узев, суд има право да одбије „примену једног закона погрешно, са гледишта формалних одредаба Устава, донесеног“, али не улази дубље у разматрање питања да ли и по нашем Уставу (од 1903) судови имају право да цене формалну уставност закона. Г. Перић се задржава само на томе да учини своје резерве у погледу мишљења које, као што је речено, заступа Г. С. Јовановић, да „судска власт мора, у сваком случају, применити све оно што је у *Српским Новинама* сагласно чл. 116 (претпоследњи и последњи став) и 117 Устава (од 1903) обнародовано као закон“. По наведеном мишљењу суд не би могао допустити, каже Г. Перић, да у спору заинтересовани појединци доказују како оно што је у званичним новинама публиковано као закон у самој ствари није закон, пошто на пр. то што се као закон представља није у опште било предмет решавања и гласања у Народној Скупштини. У прилог том мишљењу може се по Г. Перићу навести и одредба § 242 Грађ. Суд. Пост. по којој се не може доказивати сведоцима против извесних писмених исправа, што значи да „кад су неке норме као закон обнародоване, суд има да пође од поставке... да су заиста, у доношењу тих норма, узела учешћа оба законодавна фактора... и да не допусти да се доказна снага тог акта побија сведоцима. Али по Г. Перићу код нас се (под Уставом од 1903) не би могао бранити систем по коме би суд могао одбити парничара од тражења да утврди неистинитост акта обнародовања, не сведоцима, већ званичним исправама, на пр. уверењем добијеним од Народног Представништва, којим се доказује да тобожњи закон никада није прошао кроз то Представништво.

Овога питања дотиче се и Г. Др. Александар Боди у чланку „Како Државни Савет примењује уредбе“ објављеном у рубрици Административне Хронике Архива за правне и друштвене науке,

\*) Јавно предавање које је Г. Др. Марковић одржао у Правничком Удружењу, у Београду, 4 јануара 1920 године.

св. од 25 октобра 1913 (књ. XVI, бр. 3) на стр. 233. Г. Боди је такође мишљења да суд може само с формалне стране да цени акт проглашавања, не упуштајући се у проверавање истинитости његове садржине, али наводи како му је Г. Перић усмено саопштио да против таквог мишљења иде и § 179 Грађ. Суд. Пост. по коме се пред судом чак не би морало ни да доказује да на пример један закон, иначе правилно проглашен, нема силу закона, зато што је проглашен у времену за које је ноторан факт да се у њему Народна Скупштина није никако ни сазивала. Овако од прилике мисли о овом питању и Г. Др. Ч. Марковић у наведеном чланку „Положај и улога судије“ у коме каже овако: „С тога сам мишљења да ће Г. Перић моћи да учини и један корак даље и да се сложи са мнош: да формално не би имали закон ни онда ако би у акту обнародовања било речено да је на закон пристала и Народна Скупштина, и ако, рецимо, Народна Скупштина није стварно ни постојала. Такво тврђење у акту обнародовања било би ноторна неистина, акт обнародовања био би ноторно лажан садржином, те и по томе не би био закон по духу Устава.“ Према наводу Г. Бодија овако баш и гласи мишљење Г. Перића. Из свега наведеног изишло би да Г. Перић призива право нашој судској власти да садржајно цени истинитост акта проглашавања, пошто Г. Перић као и Г. Марковић под обнародовањем подразумева проглашавање.

Слично наведеном мишљењу Г. Перића је и мишљење Г. Др. Лазара Марковића, изнето у његовом делу „Грађанско Право. Прва књига. Општи Део и Стварно Право.“ Г. Др. Л. Марковић на стр. 32 каже да „суду није довољно само да констатује, како је закон од стране Краљеве проглашен и уредно публикован, већ он треба да има и уверење, да је то правно правило доиста издала законодавна власт.“ По Г. Л. Марковићу суд то уверење „не црпи непосредно проучавањем постанка правног правила, већ га добива посредним путем: из прогласа односно објаве закона, коју врши Краљ са министром надлежним.“ Довде би изгледало да се Г. Л. Марковић слаже са мишљењем Г. С. Јовановића, по коме се суд о постојању закона уверава из акта проглашавања. Али Г. Л. Марковић у ствари усваја мишљење Г. Перића, као што се то види из његовог закључка који гласи: „И ако је испитивање суда о учешћу оба фактора, и Краља и Скупштине у доношењу закона, чисто формалне природе, ипак у случају, кад би суд позитивно знао, да један закон није воћан од Скупштине, а ипак је проглашен и публикован, он би могао и требао да одрече законску важност таквом правилу и да одбије његову примену.“ Ако би се усвојило ово схватање Г. Л. Марковића, изишло би да суд у наведеном случају има просто да пређе преко акта проглашавања као да он и не постоји. Али при овоме суд би ипак претходно морао да оцењује садржину акта проглашавања, на што он и по Г. Л. Марковићу не би требао да има право, ако је његово испитивање акта проглашавања одиста „чисто формалне природе.“ Па ипак што се у исто време не може и имати и немати једно право, то



излази да ако се пође са становишта да суд има право да цени акт проглашавања само с формалне стране, онда све што суд *позицијано* може знати о доношењу једног закона јесте само оно што је речено у акту проглашавања и ништа више.

Презумпција о постојању једног закона, основана на акту његовог проглашавања, јача је од презумпције о непостојању тога закона засноване на уверењу председника Парламента да тај закон није Парламенат решио, из разлога што је Краљ који издаје акт проглашавања, по Уставу надлежан за издавање тога акта и за констатовање да ли је нешто закон или није. Ни један орган државне власти, па ни суд, за који важи начело: *iusa povit supia* и који за законе сазнаје из обнародовања акта њиховог проглашавања, нема право да на противним доказима, на пр. званичним уверењима, изданим од кога другог органа, рецимо Народног Представништва, оснива своју одлуку односно правилности проглашавања закона. Ако би то суд учинио, он би изишао из круга своје Уставом утврђене надлежности и његов рад био би без правне вредности. Овде имамо случај донекле сличан ономе када по теорији судских доказа судија мора да ослободи и оног кривца, за кога је он лично убеђен да је крив, само ако није кривица довољно по закону утврђена.

Што се тиче оцене од стране судова материјалне уставности закона, који по својој форми одговарају Уставу, могу се разликовати у главном два система: 1) северно-амерички и 2) европски систем.

По систему који важи у Сједињеним Државама Северне Америке, судовима се признаје право да цене уставност закона по садржини, признаје им се дакле једна врста надзора над законодавном радњом. Закон једне државе који би био противан савезном закону, или савезни закон који би био противан неком уставном закону проглашавају судови за „void“ т. ј. ван снаге у конкретном случају. Ово право припада како врховном федералном суду тако и осталим савезним судовима и судовима појединих држава у саставу Северноамеричке Републике. Систем овај није, по Јелинеку, толико последица доследно спроведеног начела поделе власти и равноправности судске и законодавне власти, колико чињеница да у Америци разне врсте законодавства спадају у надлежност разних законодавних органа. У Америци постоји савезни Устав и савезно законодавство, и осим тога Устави и законодавства посебних држава, и отуда су између разних закона могући сукоби које мора да решава суд. Тако на пр. ако би закон једне државе био противан савезном закону или овај Уставу које посебне државе, судови те државе неће у првом случају применити посебни закон, а у другом случају неће применити савезни закон. Као пример може се навести овај случај: у држави Њу Џерсију било је Уставом прописано да извесне кривице суди поротни суд од дванаест чланова. На супрот тој уставној одредби донет је закон да те исте кривице

суди поротни суд од шест чланова, и суд није хтео применити тај закон.

Ово право судова да цене уставност закона одговара праву одбацивања које у Сједињеним Државама има председник републике. Право одбацивања признаје се председнику зато да спречи законодавну власт да доношењем неуставних закона прошири своју надлежност на штету управне и судске власти. Исто тако судска власт може да спречи примену таквих закона и да тиме обезбеди себи независност.

По другој систему који у главном важи у Европи, по чему се и назива европски систем, суд има право да испитује уставност закона само с формалне стране, а нема право да се упушта у испитивање уставности законске садржине. Ово значи да суд мора да примени сваки закон који је донела законодавна власт, ма садржина тога закона била противна Уставу.

Мишљење наших правника о томе како је питање оцене уставности законске садржине од стране суда било решено у нашем Јавном Праву, у главном је подељено и по томе мишљењу судови то право немају. Наводимо мишљење Г. С. Јовановића, који каже да Устав (од 1903) не предвиђа никакво јемство противу закона неуставне садржине, које би се јемство „могло наћи само у праву судова да одреку примену неуставним законима. То право, пак, судска власт код нас нема. По нашем Уставу, судови стоје под законом а не под Уставом, и морају применити сваки закон који је законитим начином проглашен, без обзира на то да ли је он својом садржином уставан или неуставан.“ (Уставно Право, стр. 213).

У истом смислу је и мишљење А. Ђорђевића, који налази да је судија овлашћен и дужан да се при примени каквог закона претходно увери о томе да ли он доиста има све оне формалне захтеве које Устав прописује; па ако нађе да му који од тих захтева недостаје, а нарочито ако нема пристанка свих законодавних фактора на исти, он је тада дужан да га као прави закон не сматра и да га следствено и не примењује. Затим А. Ђорђевић продужује овако: „А нарочито, пак, ово право и дужност испитивања припадају судовима у погледу на *наредбе* извршне власти (владаоца, министара и др.). Судија може засновати своју одлуку на некој наредби извршне власти само тада и у толико кад је и у колико ова основана на закону или Уставу. Иначе, Уставом зајамчена независност судске од извршне власти била би илузорна. Ну ово теоријски правилно мишљење већина савремених законодавстава *није односно закона усвојила*“) из разлога целисходности, на име за то, што би оваква широка власт судова односно оцењивања правилности израде закона могла евентуално створити правну неизвесност у држави. Ову је власт и наш Устав од 1888 год. одузео нашим судовима.“ За овим А. Ђорђевић наводи чланове

\*) Курсив је наш.

117 и 118 Устава који су напред наведени, па продужује: „И тако из ова два уставна наређења излази да су наши судови овлашћени и дужни да откажу примену само ономе закону, који није надлежно обнародован, или у обнародовању којег није речено да је на њега пристала Народна Скупштина. А да ли је пак Народна Скупштина правилно организована, да ли је тај закон прописно претресен и изгласан и т. д. све то судови не могу ценити.“ (А. Борђевић, Систем, I, 1, стр. 62.)

Наведено мишљење оспоравао је код нас Г. Др. Чед. Марковић, у својим поменутим чланцима (Архив, св. од 25 децембра 1907, и св. од 25 новембра 1920), и по његовом мишљењу суд има да цени уставност закона и по садржини. Нама се од нарочитог интереса чини један аргуменат Г. Марковића, који се састоји у следећем. У нашим Уставима од 1869, 1888 и 1901 се налази један члан са одредбом која је, у главном иста у свима тим Уставима, гласила од прилике онако како гласи у чл. 118 Устава од 1888: „Осим саме Народне Скупштине нико други нема права решавати, да ли је при каквом закону, који је надлежно обнародован и Народна Скупштина са своје стране суделовала начином како то овај Устав прописује.“ Кад је 1903 враћен Устав од 1888, његов чл. 118 постао је чл. 117, али сада више није садржавао и горњу одредбу. На основу тога каже Г. Марковић ово: „Док се у садашњем Уставу (од 1903) ништа не говори о томе, да ли и која власт има да цени: је ли при каквом закону, који је надлежно обнародован, и Народна Скупштина суделовала сходно прописима Устава, ранији Устави о томе садржавали су изричне одредбе.“ Затим Г. Марковић наводи поменуте одредбе и закључује овако: „Мора бити неке власти, која има да цени уставност закона. Ранији Устави су то изразили, и по њима је та власт сама Народна Скупштина. Пошто садашњи Устав о томе ништа не говори, питање је отворено. Како суд суди само по закону, то он има и да цени уставност истога, јер неуставан закон није закон.“

У поменутом своме чланку „Има ли код нас суд да цени уставност закона“ ми смо дали историјско објашњење значаја одредбе из чл. 118 Устава од 1888 и сличних одредаба других наших Устава, и на основу тога оспорили смо закључке Г. Др. Ч. Марковића и мало доцније ћемо се на ово питање вратити. Овде ћемо само изложити примедбе које је горњем резонувању Г. Марковића учинио Г. Ж. М. Перић у поменутоме раду: „О улози судске власти по српском законодавству.“ Г. Перић каже да није тачно да мора у држави бити неке власти која ће имати и тај задатак да испитује материјалну уставност закона, таква власт не постоји на европском континенту. Законодавна власт је дужна да укине евентуални неуставни закон зато што је дужна да ради саобразно Уставу, а не зато што има нарочиту надлежност да испитује материјалну уставност закона. „Кад се каже: ценити уставност неког закона, претпоставља се да ту оцену врши нека друга власт а не законодавна“ (ор. cit., стр. 9). Затим Г. Перић каже да се под из-

разом „закон“ из другог става чл. 146 Устава од 1903 (судови „суде и решавају само по закону“) разуме одлука законодавне власти, оно на шта су се сагласила оба законодавна чиниоца, и такав закон „обавезан је за судску власт као и за остале органе извршне власти, без обзира на то да ли су они, и материјално, са Уставом у сагласности“. Ако би се термин „закон“ схватио онако како хоће Г. Марковић, онда би и остале извршне власти, а не само суд, могле ценити материјалну уставност закона које примењују, и имале би право да им, евентуално, као неуставним одрекну важност. Шта више изишло би чак да „и сами појединци не би имали дужност покоравати се неуставним законима“, и не би се на њих могао применити § 93 Крив. Зак. који говори о преступу противстајања власти, ако је дотични закон био неуставан, и према томе, по Г. Марковићу, и није био закон. До каквих би све поремећаја реда и мира довело овакво схватање, није тешко замислити.

Г. Перић сматра да главни разлог због кога се судској власти не допушта да испитује материјалну уставност закона, лежи у принципу да у држави мора бити нека власт суверена и да је то власт законодавна. Кад би суд имао право да одбије примену једног закона, он би тиме окрњио сувереност законодавне власти, а окрњена суверена власт је исто што и уништена, јер сувереност може бити само цела или је нема никако. „С друге стране, опет, продужује Г. Перић, у том систему не би била ни власт судска суверена. Њу не би правило сувереном овлашћење да може испитивати материјалну уставност закона, пошто би она била дужна дати важност сваком закону који је Уставу саобразан и који је дошао пред њу: та њена дужност стављала би је под једну вишу вољу, што значи да она, ту, не би била суверена.... Дакле, где речена власт судова постоји ту нема суверености, и, обрнуто, где има суверености, ту та власт судова не постоји. Између интереса појединаца, чијој се заштити, у главном, тежи давањем власти судовима да испитују уставност закона, и интереса општих, који траже да, у држави, има једне суверене моћи, треба се решити, и наш Уставотворац изабрао је ово последње.“ (Ор. cit., стр. 10).

После ових примедба које је Г. Перић учинио Г. Марковићу, навешћемо наше поменуто историјско објашњење одредбе из чл. 118 Устава од 1888, које се састоји у следећем. Та одредба је први пут унета у Устав од 1869, чијег чл. 57 други део гласи: „А сама Скупштина може решавати је ли при каквом закону, који је надлежно обнародован, и она од своје стране, сходно Уставу, садејствовала.“ Из скупштинских протокола се не види зашто је ова одредба унета у Устав, нити је од ње чињена каква употреба, те да би се одатле могао видети њен значај, но он се може с доста вероватноће извести из других неких уставних прописа. По томе Уставу законодавну власт су вршили Кнез и Скупштина, али не као равноправни чиниоци. Скупштина није имала право подношења формалних законских предлога, које је право искључиво

било задржano Кнезу. Ипак ни један закон није могао бити издат, укинут, измењен или протумачен без пристанка Скупштине, који мора бити констатован у проглашавању (обнародовању) закона. Али сем тих редовних закона, била је Уставом од 1869 предвиђена још једна врста закона које је могао издавати сам Кнез, по то, по чл. 56 „само у случају кад је земаљска безбедност било споља, било изнутра, у великој опасности, а Скупштина није сакупљена.“ Према ономе што се даље каже у чл. 56, такви закони су имали да се поднесу на одобрење Скупштини која се прва саставе. Ако она пристаје на њих, што бива у форми нарочитог закона, онда они остају као прави закони и даље у важности, иначе престају да важе, што се такође мора у форми закона изрећи. Питање се поставља да ли би ти закони престали да важе самим тим што не би били поднети на одобрење Скупштини. Ако би се стало на гледиште да би такви закони и даље важили, онда би се на њих могла применити одредба из чл. 57 Устава, по којој сем Скупштине нико нема право да испитује да ли је она учествовала по прописима Устава при доношењу неког закона. Ова одредба је могла да се односи још и на оне случајеве када се у проглашавању закона казалo да их је Скупштина решила, и ако их Скупштина није решила. Скупштина је могла да реши да један такав закон није закон, и ако је у акту проглашавања тога закона речено да га је Скупштина решила. Решавајући да то није закон Скупштина не би изишла из круга власти који јој је одредио Устав, јер у самој ствари она не би укидала један закон који постоји, него би само констатовала да нешто што је проглашено као закон и сматрало се за закон, није закон.

Што се тиче оних привремених закона које је издавао сам Кнез, понављамо да би они важили и ако Скупштина о њима не би донела никакву одлуку, односно, ако јој нису ни поднесени, и они би важили све дотле док Скупштина не би решила да они не важе, јер само она може да каже да то нису закони, а кад она то не каже, сматра се да она прећутно пристаје да то остану закони, и суд би морао да их примењује. Једини закони које је Скупштина могла да укида под Уставом од 1869 били су ти привремене закони из чл. 56 Устава, те се онда и може узети да се пропис чл. 57 Устава по коме сем Скупштине нема нико права да испитује да ли је она учествовала по прописима Устава при доношењу неког закона, може у главном и односити на те привремене законе. У сваком случају, тај пропис ако се можда и односно на промуглацију, био је потпуно без значаја по оцену уставности законске садржине у опште, јер на што би Скупштини требало да цени уставност закона, кад нема право да га мења одн. укида.

Исти пропис ушао је и у чл. 118 Устава од 1888, али ту потпуно губи горњи, и опште сваки смисао. Под Уставом од 1888 Скупштина има право да подноси формалне законске предлоге, дакле може по правилу да укине или измени сваки закон. Краљ више не може да издаје без Скупштине ни привремене законе. На

што онда нарочито рећи да Скупштина има право да цени да ли је садејствовала при доношењу закона, кад не може закона уопште, па ни привремених, ни бити без њеног учешћа, и кад она и иначе може да мења и укида сваки закон, било да је он донет „сходно прописима Устава“ или не. И на што истинити да то право нема нико други сем ње, кад је то право само њој и дано и ником више? Тај пропис је дакле постао потпуно излишан. Ово важи и за Устав од 1901 у коме се он такође налази (чл. 49). Њега нема тек у Уставу од 1903, ни у данашњем Уставу. Али пошто није он задржавао у Уставу од 1888 Скупштини право оцене уставности законске садржине, то ни његово изостављање из последња два Устава није могло ништа да измени у томе нити да самим тим то право пређе на судове. Из овога излази дакле да се не може закључити да је по Уставу од 1903 право оцењивања уставности законске садржине прешло на судове, већ да треба рећи да судови немају то право.

И овај пример са прописом из чл. 57 Устава од 1869 лепо илуструје једну појаву на коју смо већ наилазили у овоме раду и с којом се кадгод срећемо у нашем и у страном законодавству. Ова појава би се могла назвати *инерцијом у законодавству* и састоји се у следећем. Један пропис који је у Устав или закон унет у време када је каква нарочита потреба изискивала његово доношење, појављује се и у доцнијим Уставима или законима који се доносе после дужег низа година под сасвим промењеним приликама, потпуно различитим од оних под којима је дотични пропис први пут донет. Због тога такав пропис у новоме систему норми губи првобитни смисао и доведен у везу са новим прописима може да наведе на погрешно тумачење законодавчеве воље. Још је најмања штета од таквог прописа онда кад он значи само понављање онога што се већ и иначе у овоме систему прописује као опште правило, док је у ранијем систему он био предвиђен као изузетак, или кад он у новом систему изгуби сваки смисао и представља само непотребно оптерећење у законском тексту. Ови прописи одржавају се инерцијом и њихова појава се не би могла објаснити просто недовољном законодавчевом пажњом приликом мењања старих законских прописа и доношења нових. Сличан је случај и са појединим изразима, који се, једном погрешно употребљени, одржавају врло дуго и провлаче кроз доцније законе те отежавају њихово правилно разумевање, а врло тешко се искорењују. Све ово показује да вршење законодавне функције захтева највећу брижљивост, како би се на што мању меру свели ови недостаци који као по неком природном закону прате законодавчев рад.\*

\*) Случајеве инерције у законодавству ми разликујемо од обичних непотпуности, празнина, омашки, контрадикција, понављања и сувишности с којима се често срећемо у нашим законима и који би се лако дали избећи кад би се приликом доношења закона обратила већа пажња и кад се они не би који пут доносили сувише брзо. Ми смо раније (на стр. 10) као пример за брзо доношење закона навели закон о штампи од 12 марта 1881. Овде истичемо, према подацима из дела

Као што је напред речено, Г. Др. Ч. Марковић остао је и поред ранијих примедба Г. Перића при своме мишљењу да суд има да цени и материјалну уставност закона, и поновио је то своје мишљење у поменутом предавању „Положај и улога судије“.

Овоме мишљењу придружио се, изгледа, и Г. Др. Ђорђе Тасић у својој расправи „Одговорност државе по принципу једнакости терета“, која излази у Архиву за правне и друштвене науке. У свесци Архива од 25 маја 1922 (књ. IV (XXI), Бр. 4) каже Г. Тасић да се решење да суд цени уставност закона, може „увек примити, кад год по уставу суд има да примењује законе не одређујући ништа ближе.“ На истоме месту (Архив, стр. 280, примедба 2) Г. Тасић каже да „још од раније код нас гледиште да суд цени уставност закона заступа Др. Чед. Марковић. Данас има без сумње више људи који стоје на овом гледишту.“ Колико је нама познато, ово мишљење од наших правних писаца брани још и Г. Никола М. Трпезић у чланку „Састав судијских колегија ван судија“ објављеном у „Архиву“ за 25 јануар 1921, књ. I (XVIII) бр. 6. Г. Трпезић истиче да је противно Уставу (од 1903 и ранијим) било замењивање у колегијумима трећег одн. петог судије лицем које није судија, што је било допуштено законом о устројству судова (од 1865). Ово замењивање значило је повреду Устава почев од 1869, али се повлачило више од пола века, па чак и после изричне одредбе чл. 202 Устава од 1903, по коме губе важност закони, у колико би били противни Уставу. Довде се сасвим може примити мишљење Г. Трпезића. Али Г. Трпезић сматра да се не могу доносити ни важити и нови закони који би били у противности са Уставом. Пошто се у Закону о привременом попуњавању чиновничких места за време рата донетом 31 окт. 1916 налазе извесне одредбе о привременим судијама које су противне Уставу, то ни

Г. Јована Ђ. Авакумовића: „Важност Казненог Законика“, брзину којом су донете измене и допуне тога закона од 12 јуна 1882 (36, 37, стр. 91). Онога истога дана кога је законски предлог тих измена и допуна поднет, био је он и решен у Скупштини и потврђен и проглашен од Краља и обнародован у Српским Новинама са наређењем да важи као закон још од тога дана.

Као пример брзог претреса и усвајања закона од стране законодавног тела може да послужи рад Законодавног Одбора приликом озакоњавања указног законодавства до чл. 130 У. Пошто је у своме раду био ограничен тачно одређеним роком, Законодавни Одбор је, нарочито у последње време свог рада, великом брзином и без довољног претреса примио многе поднете привремене законе, уредабе и т. д., па ипак није стигао да их све прегледа, те су многи од њих постали законом и без те неопходне претходне ревизије. Отуда су у тим законима несумњиво заступљене још у јачој мери све мане које прате брз законодавств. рад. Међутим док су се тако нагло претресали и усвајали поднети привремени закони и т. д. у Законодавном Одбору, ишло је са њиховим потврђивањем, проглашавањем и обнародовањем много спорије, тако да има још и после две године непроглашених и обнародованих одборских одлука. Свакако да ће овакав рад имати штетних последица и није у сагласности са Уставом који је оставио Законодавном Одбору онако кратак рок (од пет месеци) за преглед привременог указног законодавства зато да што пре престану важити привремени закони, а оваквим радом је важност по неког од њих продужена скоро две године, пошто они важе онако како су поднети Законодавном Одбору док не буду обнародовани у облику у ком су озакоњени.

оне не важе, јер, по Г. Трпезићу, правно је начело, да кад се појаве два закона, један виши: Устав и други нижи, обичан закон, на судовима је дужност претпоставити виши основни закон, Устав нижем, обичном закону. Г. Трпезић отуда закључује да је „на судовима, и вишим и нижим, да исправе једну погрешну праксу која је годинама наносила повреду Уставу, и која се спрема на даље повреду постављањем судија по привременом закону.“ Ово мишљење тачно је у колико се односи на прописе закона донетих пре Устава. Овакав пропис налази се и у Уставу од 1869 (чл. 132) и у Уставу од 1888 (чл. 204) и у Уставу од 1901, као и у Уставу од 1903 (чл. 202), а налази се и у чл. 142 давашињег Устава, у коме се каже да од дана обнародовања Устава у Службеним Новинама „престају важити сви правни прописи који би били њему противни.“ Али, као што је напред изложено, по мишљењу већине наших правника, судови код нас немају право да одбију примену једном закону који би био донет после Устава, па макар он садржавао и одредбе противне Уставу.

Што се данашњег Устава тиче, и по њему судови немају право да оцењују уставност законске садржине, јер им то право ни једним прописом није дано. Чл. 109 прописује у првом ставу да судови суде по законима, а у другом ставу стоји да се „судови и судске надлежности могу установити само законом“. Ако би се узело да се и оцена уставности може сматрати као једна врста надлежности, онда ни по томе пропису судови нису за то надлежни и немају то право, јер им оно никаквим законом није дано. Иначе, ни овај Устав не каже шта је закон, већ само (чл. 46) прописује да законодавну власт врше Краљ и Народна Скупштина заједнички. У чл. 80 прописује се да законе проглашује Краљ указом који садржи и сам закон решен од Народне Скупштине. Указ премапотписују сви министри. Министар правде ставља на њ државни печат и стара се о обнародовању закона у Службеним Новинама. Отуда суд има пре примене неког закона да се увери да ли тај закон одговара наведеноме члану 80 Устава, т. ј. да ли указ о проглашавању садржи и сам закон, да ли је премапотписан од свих министара и снабдевен државним печатом. У даља испитивања законске уставности се суд не упушта, јер је његова контрола над законом чисто формална, као и по ранијим Уставима.

Г. Др. Леонид Питаиц у својој расправи „Устав и Закон“, објављеној у „Slovenskom Pravniku“ од јуна 1922 (год. XXXVI, бр. 1—4), стоји такође на становишту да по нашем Уставу суд нема право да цени уставност (материјалну) закона. Супротно гледиште заступа, изгледа, Г. Др. Стеван Сагадин, по чијем мишљењу о томе питању „дискусија још није закључена“ (Архив од 25 нов. 1922).

Овде се може поставити питање да ли суд има да испитује материјалну уставност и законитост уредаба са законском снагом, које управна власт издаје на основу чл. 94 Устава.

Пошто ове уредбе немају формалну снагу закона и не значе делегирање законодавне власти управној, то и њихову уставност

оди, законитост у материјалном смислу има да цени суд приликом њихове примене. Суду се у опште признаје право да цени законитост оди, уставност уредаба које издаје управна власт. Уредбе из чл. 94 Устава и ако имају законску снагу, ипак остају управни акти. Њима се не међају, оди, не укидају ранији законски прописи са којима као ни са Уставом, по изричном пропису чл. 94 Устава не смеју бити у противречности, оне дакле важе једино у толико у колико су сагласне са законом ради чије примене су издате, из чега излази да судска власт може испитивати њихову законитост, пре него што их примени.

Америчка теорија и пракса по којима суд има да цени уставност закона и по форми и по садржини, почиње све више задобијати терена у Европи. Тако француски писци, као Дигуи, Жез, и други сматрају да суд има право да цени уставност закона по садржини. Дигуи при томе сматра да суд нема да проверава и тачност промултације, и да је дужан да примени сваки закон за који председник републике каже да га је Парламенат решио, ма то и не било тачно, само ако се такав закон својом садржином не коси са Уставом. Есмен, који сматра да суд нема право да цени уставност закона по садржини, налази да суд има право да испита да ли је тачно оно што се тврди у акту проглашавања, па ако нађе на пр. да Парламенат није усвојио дотични закон, онда га неће применити. По Есмену је проглашавање акт извршне а не законодавне власти, те отуда суд има право да цени тачност тога акта. (Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 1921. T. I, p. 599).

Што се позитивног законодавства у Европи тиче, може се рећи да за сада једино уводни закон у Устав Чехословачке Републике, од 29 фебруара 1920 установљава нарочити суд од 7 чланова, који има да цени уставност закона који би вређали Устав, оди, који би га мењали, а донети би били у оба дома већином гласова, недовољном за промену уставних прописа.

\* \* \*

Као што је речено, код питања о оцени уставности закона мисли се на оцену уставности коју врши која друга, поглавито судска власт и која се односи на законе издате после Устава. Овде се дакле не мисли на судско испитивање сагласности са Уставом оних закона који су донети пре Устава, као ни на оцену уставности закона и њихово довођење у сагласност са Уставом, које врши законодавна власт. Ми ћемо на овоме месту ипак додирнути и питање како је код нас расправљен однос законодавне власти према неуставним законима донетим пре или после Устава, као и питање судског оцењивања сагласности ранијих, предуставних закона са Уставом.\*

\* Наводимо овде још један случај у коме суд може доћи у прилику да тумачи и примењује Устав. То бива онда када нови Устав садржи извесне прописе обавезне за судове који представљају новину у законодавству, те нема ранијих за-

У историји нашег законодавства се не ретко може наћи примера за неуставне законе. Као што је познато, законодавну власт, која је суверена, немогуће је правно ограничити и спречити у доношењу неуставних закона. Релативно су чешћи случајеви таквих закона чије су поједине одредбе у супротности са Уставом, а ређи су закони који су по својој форми неуставни. И ако су такви закони били противни Уставу за време чијег су важења донети, ипак су они били обавезни и суд их је, ако је требало примењивао, и није им могао због њихове неуставности одређи примену. Кад се хтело да они више не важе, морали су бити укинати истим путем којим су и донети. Тако на пр. указ о жировници од 11 августа 1841, и указ о повишењу данка на 6 талира, од 9 децембра 1841, нису били издати у форми коју је чл. 17 Устројства Савета прописивао, и зато су укинута два уредбама од 16—XI—1842, у којима се изрично каже да су они издати без „членом 17 Устројенија Савета прописане форме у предмету овом нуждне.“ Истина овде се не каже да су ти укази били противни Уставу, али Устројство Савета у ствари је допунило Устав, и садржавало прописе о форми закона, који су били обавезни за законодавца.

Као пример уредбе која је у материјалном смислу била противна Уставу и као таква укинута, може послужити Уредба од 9 јула 1853 (Зб. 7. стр. 66), којом је замењена тачка 7 уредбе за општинске приходе од 12 септембра 1839, која је била донета после Устава од 1838. Нова уредба мотивисана је овако: „Из узрока што уредбе за општинске приходе од 12 септембра 1839 год. тачка 7..... обилази уставно опредељење власти срезки началника, који су по земаљског Устава § 63 дужни.....К отклоненију свију ови тегаба... замењује се речене уредбе тачка 7 следујућом“.....

Исто тако закон од 14 марта 1892 о Краљу Милану (Зб. 48, стр. 66) и одлука Народне Скупштине од 31 марта 1891 о Краљивици Наталији (Зб. 47, стр. 392) која је била „донета у облику какав се употребљава за земаљске законе“, били су, по мишљењу Владе израженом 17 априла 1894, противни опредељењима основног земаљског закона, а и законима природе. И једна и друга стоје у јасној опреци са чл. 6., 14., 29., 32., 57., 68 и 72 Устава земаљског“ (Зб. 50, стр. 45). Због тога је на предлог Владе Краљ својим указом од 17 априла 1894 наредно да поменути закон и одлука „немају никакве законске вредности“ (Зб. 50, стр. 46).

конских прописа који би допуњавали уставне прописе и примењивали се у колико нису противни Уставу. Све док не буду издати законски прописи који допуњавају Устав, судови би морали примењивати непосредно уставне прописе. Ово непосредно тумачење и примењивање уставних прописа престало би кад се донесу закони који допуњавају Устав, као што и испитивање сагласности раније донетих закона с Уставом престаје кад се ти закони којима замене или доведу редовним законодавним путем у сагласност с Уставом. У општем интересу је да законодавац у што краћем року изврши изједначење ранијих закона с Уставом и да допуни уставне прописе. Нарочито велики посао очекује нашег законодавца у овоме погледу. Овај посао знатно му је олакшан могућношћу да се користи уставним прописима о краћем поступку при изједначењу законодавства.

Оваквих примера закона (одн. уредаба) који су укинати са нарочитом напоменом да се укидају зато што су неуставни по садржини (одн. што нису издати у форми прописаној за издавање закона), могло би се свакако још навести из историје нашег законодавства. Чешћи је међутим случај закона или уредбе, који су садржали одредбе противне Уставу под којим су издани, па ипак нису због тога укидани, већ су важили. Такве законе донете после Устава судови и остале власти су били дужни да примењују и појединци да им се покоравају, и ако су они били неуставни, и они су то редовно и чинили. У нашој судској пракси, може се рећи, било је једнодушно примењено схватање да суд нема да цени материјалну уставност закона.

Као пример неуставних закона наводимо следеће законе. Устројство Савета од 1839, издато под Уставом од 1838, ограничавало је власт Кнеза у корист Савета, и Кнез Александар Карађорђевић је налазио да је оно противно Уставу и у неким случајевима одрекао му примену. У преписци која се око овога водила између Кнеза и Савета, Савет је тврдио да закон од 1839 није противан Уставу, и да у опште не треба дискутовати о неуставности закона већ их вршити такве какви су. (В. о овоме: С. Јовановић, Уставо-бранитељи и њихова влада, на стр. 139, у глави: Борба Кнеза и Савета. В. такође и *Zajice* Јеврема Грујића).

Даљи пример неуставних закона пружају и закони Кнеза Михаила, које је он донео у почетку своје друге владе, не могући да мења Устав. То су на пр. закон о Државном Савету (Устројеније) од 17 августа 1861 (Зб. 14, стр. 156), закон о наследству престола од 17 августа 1861 (Зб. 14, стр. 164), закон о Народној Скупштини од 17 августа 1861 (Зб. 14, стр. 137) и други закони.

И у новијој историји нашег законодавства има неуставних законских одредаба. Такав је био на пр. чл. 5 Изборног закона од 5 јуна 1903, који је гласио: „Сваки изборни округ бира онолико посланика колико на њега пада да бира према броју пореских глава, *рачунајући* у тај број и број пореских глава свих засебних изборних места у округу“... Према томе он је узимао исте пореске главе два пута у рачун. Овај пропис није се слагао међутим са чл. 79 Устава од 1903, по коме „сваки округ бира онолико посланика колико долази на њега по броју пореских глава“... (С. Јовановић, Уставно Право, стр. 46). Тек изменама и допунама од 14 јуна 1910 (обнародованим у Српским Новинама од 3 јула 1910) тај члан исправљен је овако „...не *рачунајући* у тај број и број пореских глава свих посебних изборних места у округу“... Затим Скупштински Пословник од 5 јуна 1903 прописивао је да Скупштина неће гласати о појединим члановима међународних уговора (чл. 84 СП). Он је такође прописивао да ће се о специјалним законима решавати само један пут на првом читању (чл. 78 СП). Први наведени пропис био је противан чл. 114 Устава од 1903 по коме ни један законски предлог није могао бити усвојен укупно, ако пре тога сваки његов члан није усвојен посебице. Пропис из чл. 78 СП био је

противан члану 115 Устава по коме се о сваком законском предлогу морало гласати два пута у истом сазиву Скупштине пре него што се он коначно усвоји. Доцнијим изменама и допунама чл. 78 СП доведен је у сагласност с Уставом од 1903.

Код наведених примера заједничко је да су то све случајеви неуставних закона донетих после Устава. Овакви закони били су обавезни за судове, ма да су били неуставни.

Једино би се могло приметити за законе: о изборима народних посланика и о Скупштинском Пословнику, да су то стари закони који су према чл. 201, II Устава од 1903 ступали на снагу у колико не стоје у опрци с одредбама Устава. Међутим ти су закони поново проглашени и обнародовани после Устава, и били су донекле доведени претходно у сагласност с Уставом. Поменуте њихове одредбе, међутим, остале су неизмењене и отуда и они долазе у групу неуставних закона донетих после Устава. Исправке у њима, у колико су чињене, вршило је Народно Представништво и по његовој вољи су они проглашени у облику који им је дат, и са новим датумом проглашавања одн. постанка, доцнијим од Устава.

Други је случај са законима који су донети пре Устава и које је Устав затекао у важности. Код ових закона може се поставити питање да ли одмах по ступању на снагу Устава престају важити оне њихове одредбе које су противне Уставу. Или је можда потребно довести их редовним законодавним путем у сагласност с Уставом, а док се то не би учинило, те одредбе и ако противне Уставу важе и даље, и судови би имали да их примењују.

У прелазним наређењима Устава обично су набројани важнији органски закони који ће важити и даље. Каткад се изрично наводе неки закони који престају да важе (на пр. у Уставу од 1869). За остале законе се махом каже да престају важити у колико су у супротности са Уставом. Тако на пр. Устав од 1903 садржавао је у последњој алинеји тачке II члана 201 одредбу по којој престају важити сви закони и све законске одредбе које су у супротности било са Уставом било са законима побројаним у тој тачци. Слична одредба може се наћи и у прелазним наређењима других наших Устава.

Код тумачења ове уставне одредбе мишљења писаца су подељена. По једноме мишљењу које је изнео Милан Марковић, бив. начелник министарства правде, у своје чланку: „Узаконявање уставних начела“ објављеном у „Архиву за правне и друштвене науке“ (књ. III, бр. 2, од 25 марта 1907), наведена одредба Устава може се само тако разумети да је потребно извршити ревизију свих наших постојећих закона. Разлог овоме мишљењу је по речима М. Марковића тај што се не може оставити индивидуалном схватању и оцени, да ли је неки закон у противности с Уставом или није — јер то би била велика несигурност за општу примену закона.

М. Марковић је у поменутом чланку навео више примера из којих се види потреба да се поједини закони издани пре Устава

довеу законодавним путем у склад са Уставом. На пр. чл. 28 Устава од 1903 гарантовао је право непосредне тужбе суду против државних чиновника... „ако су они у својем службеном раду повредили права српског грађанина.“ М. Марковић каже: „И ако је та одредба јасна, грешили су против ње и сами судови, тако да је општа седница Касационог Суда морала својом одлуком констатовати безусловну важност тог уставног начела... То значи да само уставна одредба члана 28 није довољна за поуздану примену постављеног начела, него да је потребно регулисање његово законом, којим ће се изреком изменити одредбе § 7 Кривичног Судског Поступка и § 57 зак. о чиновницима грађанског реда.“

Исто тако законске квалификације за судијско звање разликовале су се од уставних, и Изборни одбор се при постављању судија 1903 придржавао законских а не уставних услова за квалификацију судија. Примећујемо овде да је по мишљењу Г. Мух. П. Јовановића, председника Касационог Суда, изнетом у чланку „Три спорна питања из закона о судијама“ (Архив, књ. VI, бр. 4 од 25 новембра 1908) овакав поступак одбора био сасвим правилан, и да закон о судијама у томе није противан Уставу. Међутим, по М. Марковићу, потребно је било ревидирати закон о судијама, који је у „великој противности“ с Уставом, нарочито у овом и још неким питањима.

Слично мишљењу М. Марковића је и мишљење Г. Др. Душана М. Суботића, објављено у „Архиву“ књ. VI, бр. 2 од 25 септембра 1908, у чланку „Спорна примена смртне казне у §§ 191 и 268 казн. зак.“ Устав од 1901 у чл. 29 ограничио је примену смртне казне свега на неколико кривична дела.“ Са овим уставним прописом доведен је у сагласност Казнени Законик изменама од 13 маја 1902, којима је укинута смртна казна у неких 10 параграфа. Али поменути изменама нису били обухваћени и §§ 191 и 268 у колико се одnose на смртну казну. После овога било је спорно да ли се и на случајеве из та два параграфа може и даље примењивати смртна казна, ма да је Устав није и за њих задржао у поменутом свом чл. 29. И поред тога што је чл. 104 став 2 Устава од 1901 прописивао да „она наређења законска која би се са изричним наређењима овог Устава косила престају важити чим овај Устав ступи у живот“, Г. Др. Суботић је заступао гледиште да се у случајевима §§ 191 и 268 мора и даље примењивати смртна казна, ма да ти случајеви нису набројани у чл. 29 Устава. По мишљењу Г. Др. Суботића једино закони очигледно противни Уставу престају важити одмах чим Устав задобије обавезну снагу; за друге законске прописе који нису очигледно противни Уставу, потребна је нарочита законска измена.

<sup>\*)</sup> Чл. 29 Устава од 1901 гласи: „Смртном се казном може казнити само убиство с предумишљајем, ајучија, атентат на Владлоца и чланове његова Дома и случајеви, за које је она појним законом предвиђена.“

На овоме месту немогуће нам је задржати се дужи на интересантним разлозима којима Г. Суботић поткрепљује своје наведено мишљење. Довољно је напоменути да тешкоћа баш и јесте у томе, шта ће се сматрати као *очигледно* противно Уставу, а шта не. То питање опет би морао да решава судија који примењује закон. Зато се и мора узети да одмах по доношењу Устава престају важити сви законски прописи који су му противни, и да отуда судија неће применити ни један такав пропис за који нађе да је противан Уставу. Разуме се да је боље да то питање реши законодавац, али док он то питање не реши или ако га реши непотпуно, има се сматрати да су самим Уставом укинута ти прописи.

Тумачењем прописа чл. 29 Устава од 1901 бавио се и Г. Ж. М. Перић у своје раду: „Расправе Др-а Николе Крстића из позитивног права“, који је штампан у делу: „Др. Никола Крстић. Споменница издана приликом ступања у живот задужбине покојникове.“ Приказујући расправу Др. Крстића: „О смртној казни по прописима наших закона“, изражава се Г. Перић на једном месту овако: „...од онога момента када је Устав од 1901 задобио обавезну снагу укинута су, ipso facto, све оне одредбе Кривичног Законика које су изрицале смртну казну за дела чланом 29 Устава необухваћена (В. чл. 104 став други Устава).“ Према овоме, по Г. Перићу, судови не могу смртну казну примењивати ни у случајевима из §§ 191 и 268, и то већ од самог доношења Устава, без обзира на законске измене од 13 маја 1902, којима та два параграфа нису била обухваћена.

Мишљење Г. Перића усваја и Г. Александар Мијовић у чланку „Неки спорни случајеви примене смртне казне“ објављеном у „Архиву“ (књ. VI, бр. 4, од 25 новембра 1908, стр. 318) у коме побија наводе Г. Суботића.

Ако се уопшти ово мишљење Г. Перића, против кога војује Г. Суботић у поменутоме чланку, излази да Устав својим задобијањем обавезне снаге укида све прописе ранијих закона који би му били противни и да те прописе судови неће примењивати и не чекајући да поменути закони буду редовним законодавним путем доведени у сагласност с Уставом. Овакво тумачење је проста примена овога начела да доцнији закон укида ранији, и да се и доцније изданим Уставом, чак и без обзира на његову већу формалну снагу, укидају сви законски прописи издани пре Устава, који би му били противни.

Наведено мишљење Г. Ж. М. Перића у овоме питању изгледа и нама сасвим и једино тачно. Судови су у опште дужни да познају законе и да новије законе упоређују са старијима, и да не примењују оне прописе старијих закона, који су противни новијим законским прописима. Често се у новом закону каже да се њиме укидају прописи свих ранијих закона у колико би му били противни. Кад законодавац није изрично казао који су то све прописи ранијих закона који су укинута новим законом, онда

је то посао и дужност судије, да испита у сваком даном случају пре примене каквог законског прописа да ли он важи или не важи.

У толико се пре мора узети да горња дужност лежи на суду приликом уставне измене. И да Устав није закон с појачаном формалном снагом, већ да је обичан закон, опет би суд морао да сматра да су њиме укинуте одредбе ранијих закона које би му биле противне, већ по самом оном принципу да доцнији закон укида ранији.

Ма да овакво решење има својих мава, јер је немогуће да сви судови подједнако протумаче поједине законске одн. уставне одредбе, ипак је оно једино тачно. За одржавање једнообразности код суђења постоји Касациони Суд, и он ће упућивати судове на што правилније тумачење односних прописа. Разуме се да је што скорије довођење у сагласност закона са Уставом редовним законодавним путем увек најбоље, али се често оно не може извести ни тако брзо ни тако потпуно као што треба. Отуда суд сам то мора да ради т. ј. да цени који су све законски прописи још укинати новим Уставом, сем оних за које се то у Уставу изрично каже. Понављамо да ово није случај који се подразумева под изразом „оцена уставности закона од стране суда.“ Питање о тој оцени се поставља само код закона донетих *после* (а не *пре*) Устава, а то право, као што смо видели, наши судови немају.

## ИСПРАВКЕ.

Стр.	12 ред	14 озго,	испред својој расправи треба додати у	
"	17	7 оздо,	после 17. треба додати септембра тек. год.	
"	18	20 "	место 16 "	13
"	24	15 "	" усмености	треба умесности
"	42	9 озго	" седницама	" одсесима
"	45	23 "	" 1922	" 1902
"	50	2 оздо	" једначење	" изједначење
"	61	12 "	" у	" а
"	62	20 "	" <i>gemeinshaflich</i>	" <i>gemeinschaftlich</i>
"	74	4 "	" <i>roi</i>	" <i>roy</i>
"	96	17 "	" <i>Ses</i>	" <i>Ces</i>
"	97	12 "	" <i>législative</i>	" <i>législative</i>
"	112	10 "	" <i>every</i>	" <i>every</i>
"	117	24 озго	" печатују	" печатају
"	121	7 "	" израза:	" израза
"	122	14 оздо	" земаљске"	" земаљске."
"	128	14 "	" <i>Deutschen</i>	" <i>Deutschen</i>
"	140	13 "	" потпита	" потписа
"	149	3 озго	" сбавезну	" обавезну
"	149	17 оздо	" предлогом	" прегледом
"	153	8 "	" познато	" позната
"	161	8 "	" резлика	" разлика
"	167	22 "	" тач. 2	" тач. 1
"	169	3 "	" законодавца	" законодавца



нити каква naredba немају обавезну силу, ако нису обнародовани начином, који је закон одредио.“ У истом смислу употребљен је израз „обнародовање“ у првом делу чл. 118 Устава који гласи: „Закони и законите naredbe, који су законим начином обнародовани, имају обавезну силу за све грађане и власти земаљске.“ Као што се види, овај пропис скоро је истоветан са првом половином чл. 57 Устава од 1869, само се у њему не каже као у чл. 57 „закони и naredbe које Књаз обнародује“..., већ се каже „закони и законите naredbe који су законим начином обнародовани“... Уставотворац од 1888 је увидео да је погрешно рећи: „закони и naredbe које Краљ (Кнез) обнародује“... пошто Краљ (Кнез) и не врши обнародовање, и због тога и не помиње Краља (Кнеза) у чл. 118 Устава од 1888, који одговара члану 57 Устава од 1869. И ово је један аргумент у прилог нашем мишљењу да израз „обнародовати“ из првог дела чл. 57 Устава од 1869 не треба разумети у смислу публикације.

Други део члана 118 Устава од 1888, слично другом делу чл. 57 Устава од 1869 гласи „Осим саме Народне Скупштине нико други нема права решавати, да ли је при каквом закону, који је надлежно обнародован, и Народна Скупштина са своје стране суделовала начином, како то овај Устав прописује.“ За израз „обнародован“ из овога прописа, нарочито кад се он доведе у везу са четвртим ставом чл. 117 Устава који гласи: „У обнародовању закона мора се казати да је на њега пристала Народна Скупштина“ — има се узети да значи „проглашен“. У смислу публикације употребљен је израз „обнародовати“ у чл. 204 Устава, где се каже да од дана кад се овај Устав обнародује губи важност Устав од 1869. Министарски Савет био је дужан „обнародовати Устав у Службеним Новинама за 24 часа после потписа, а за тим објавити га у целој земљи.“

Устав од 1901 исто тако не прави довољну разлику између израза „проглашавање“ и „обнародовање“ и другим изразом замењује први у неким својим члановима. Прва реченица чл. 49 тога Устава гласи: „Закони и законите naredbe, који су законитим начином обнародовани, имају обавезну силу за све грађане и власти земаљске.“ Овде је израз „обнародовани“ свакако употребљен у смислу „публиковани“. За другу реченицу овог члана важи оно исто што је речено и за другу реченицу члана 118 Устава од 1888, о којој је напред било речи, и која је скоро идентична с њоме, а особито кад се она доведе у везу са другим ставом чл. 49, који гласи: „При обнародовању закона мора се казати да га је усвојило Народно Представништво“.... Као што је речено кад су излагани прописи о проглашавању закона, наведени став 2 чл. 49 Устава од 1901 односио се на проглашавање а не на обнародовање закона. Тек у чл. 107 Устава од 1901 који гласи: „Овај Устав... обавезну снагу добива кад се обнародује,“ употребљен је израз „обнародовати“ несумњиво опет у смислу „објавити“ (публиковати).

Устав од 1903 има у погледу обнародовања закона скоро идентичне прописе с Уставом од 1888 и за тај Устав важи исто оно што је напред речено за Устав од 1888, с том само напоменом да чланови 117 и 118 Устава од 1888 носе у Уставу од 1903 бројеве 116 и 117, и што је у чл. 117 Устава од 1903 изостављен други део члана 118 Устава од 1888.\*) У завршном 202 чл. Устава од 1903 каже се ово: „Од дана кад се овај Устав обнародује губи важност Устав од 6 Априла 1901 године, као и сви закони и naredbe у колико би биле противне овом Уставу... Министарски Савет ће одмах обнародовати овај Устав у Службеним Новинама.“ У наведеним прописима употребљен је израз обнародовати у смислу „публиковати“.

Садашњи наш Устав употребљава израз „обнародовати“ једино у смислу „публиковати“. Тако у чл. 80 став 2 Устава прописано је да „закон добија обавезну снагу 15 дана по обнародовању у „Службеним Новинама“, ако сам закон друкчије не одреди. Дан обнародовања у „Службеним Новинама“ рачуна се.“ У овоме уставном пропису јасно је изречено начело да ни један закон не важи док не буде обнародован, и да се обнародовање врши преко Службених Новина. Ово важи и за сам Устав, у чијем члану 141 (закључне одредбе) је прописано да Устав добија обавезну снагу кад се обнародује у „Службеним Новинама“. У последњем ставу тога члана препоручује се министру припреме за Уставотворну Скупштину и изједначење закона да обнародује Устав.

Ово употребљавање израза „обнародовати“ у новом нашем Уставу једино у смислу „публиковати,“ а не више у смислу „проглашавања“, како је чињено у ранијим нашим Уставима, свакако значи један добитак за утврђивање и пречишћавање појмова и стварање терминологије у нашем Јавном Праву. За ово нарочита заслуга припада Г. С. Јовановићу, који је у нашој правној литератури први указао на ово недовољно чињење разлике у нашим Уставима између израза прогласити и обнародовати\*\*). Овај израз „обнародовати“ вероватно ће се одомаћити и у хрватској правној терминологији, а свакако и у словеначкој на место речи „публиковати.“ Г. Полић, у својем помињаном раду „Закон и Санкција“, употребљава за појам обнародовања израз „проглашење“\*\*\*) који се код нас употребљава за обележавање појма промулгације. У нашем једном језику, једном законодавству, једној науци ваљало да се прими и једна терминологија, што ће сигурно без икакве тешкоће и бити.

\*) Тај други део чл. 118 Устава од 1888 кога нема у одговарајућем чл. 117 Устава од 1903 гласи: Осим саме Народне Скупштине нико други нема права решавати, да ли је при каквом закону, који је надлежно обнародован и Народна Скупштина са своје стране суделовала начином, како то овај Устав прописује.“

\*\*\*) С. Јовановић, Уставно Право, стр. 295.

\*\*\*\*) Др. Л. Полић, Закон и Санкција, Мјесечник за 1903, стр. 748. („Последњи је стадиј законодавног процеса проглашење, које обухвата све оне чине, који су према Уставу потребни да се закон стави до опћег знања. Начини проглашења разликују се по добама и народима.“) Проглашавање пак назива Г. Полић промулгацијом.