

glavne stvari iz pravniškega dela njegovega načrta, in pravno tehničnih hib bi lahko navedli še dokaj, pa menda že pokazane spričujejo, da je avtorjeva sodba — nepravilna.

Seveda ima Ružić mnogo olajšilnih okolnosti zase, predvsem to, da zakonodajna tehnika pri naših zakonodajalcih sploh ni tako upoštevana, kakor bi morala biti. In vendar moramo ponovno in ponovno poudarjati, da ne zadošča samo dobra volja, ampak da je treba zasnovateljem načrta temeljite juristične naobrazbe in izčrpne informacije v predmetu. Še le kooperacija strokovnjakov po tehnični strani in strokovnjakov po pravni strani bi mogla podati elaborat, ki bi smel veljati za primerno podlago nadaljnega razpravljanja. Samo tisti zakonodajni načrti so v resnici v državnem duhu koncipirani, ki so zasnovani tako, da ne omalovažujejo prava niti ene pokrajine s posebnim pravnim območjem.



O parlamentarnom Odboru u Čehoslovačkom Ustavu.

Prči, dr. Gjergje Tasić.

Sve moderne zapadnoevropske države, i ako demokratske, priznaju uredbe u stanju nužde. Te uredbe, kao što je poznato, donose se kad Parlament nije na okupu i ne može se sazvati da bi mogao na vreme svršiti posao, međjutim stvar je vrlo važna i hitna; ali pod uslovom, da se traži naknadno odobrenje Parlamenta, koji je može poništiti. Ove uredbe su priznate i u nauci, ali samo kao jedno sredstvo po nuždi, i to kao jedno tako reći krajnje sredstvo.

Pojava ovakvih uredaba pokazala se neizbežnom ne samo u toku rata kada su one imale čak jednu znatnu primenu i u najdemokratskijim zapadnim državama, već i posle rata. Kod nas se nedavno desio takav slučaj sa stanbenim pitanjem. Pošto je od 1. januara 1925. prestao da važi zakon o stanovima, koji je ograničavao slobodu ugovaranja, barem u

svojim glavnim odredbama, imali su da stupe opšti propisi gradj. zakonika, koji garantuju takvu slobodu. U takvoj situaciji najbolje je bilo od svih mogućih rešenja da se donese jedna uredba u stanju nužde. Na uredbe iz čl. 94 U. očevidno nije se moglo misliti. Uredbe za primenu zakona pretpostavljaju jedan postojeći zakon: u ovom slučaju se čine naprotiv izuzeća od postojećih zakona; međutim nije bilo niti se moglo dobiti makakvog ovlašćenja od skupštine, pošto je ona bila raspuštena. Ali nije se moglo takodje misliti ni na neke vladine naredbe, koje bi obavezivale samo administrativnu (policisku) vlast, a ne i sud, jer, prvo, vlada može izdavati samo zakonite naredbe i, drugo, time bi se stvorio sukob između administrativne i sudske vlasti, pošto bi sudovi i dalje primenjivali opšte propise gradj. zakonika. I vlada je i donela jednu »odluku« (bez kraljeve sankcije) kojom se produžuje zakon o stanovima do 1. maja 1925. Ali ta odluka je u stvari jedna uredba. Ona se obnarodovala; njom se produžuju propisi jednog zakona, odn. ukidaju opšti propisi gradjanskog zakonika i zavode specialni od 1. januara do 1. maja 1925. Istina, nju donosi ministarski savet, a ne kralj; ali uredbe i ne mora doneti uvek kralj, i kad se jednom stane na gledište da su ovakve uredbe moguće, onda se može uzeti da ih može donositi i sam ministarski savet. Što je vlada taj akt nazvala odlukom, to ima da se bez sumnje objasni time, što je ona uvidela da se ova odluka ne može zasnivati na čl. 94., jer ovaj ne predviđa nikako i ovu vrstu uredaba.¹⁾

Medjutim dešavaju se i ovakve stvari. Danas vlada može da kraljevim ukazom produži stari budžet u izvesnom roku (kod nas za 4 meseca), u slučaju, kad budžet nije izglasan, a skupština je raspuštena. (Uzgred budi rečeno, ne i onda kad

¹⁾ Karakteristično je, da su se naši pravници u većini izrazili protiv ovog akta smatrajući ga kao savršeno proizvoljan, bez osnova u makakvom pravnom propisu. Medjutim danas u francuskoj nauci, i najliberalniji pravnici, kao na pr. prof. Duguit, priznaju mogućnost ovih uredaba u izvesnim momentima! Pitanje je, razume se, da li je takav bio ovaj moment, o kome je gore reč. Ali ko ima smisla za socialne nevolje i nužde, i zadatke države, zasnovane na ustavu da brani slabije, taj će se složiti s nama da je taj moment odista bio takav.

je saziv zaključen, jer po našem Ustavu saziv se ne može zaključiti, dokle skupština ne reši budžet). No može se desiti jošte, kada je zakonodavna skupština raspuštena, pre no što je donela budžet, a sazvana je Ustavotvorna, da nastupi ovakva situacija. Istekla je budžetska godina, a nov budžet nije donet niti su izglasane dvanaestine. Vlada može da Kraljevim ukazom produži stari budžet samo za 4 meseca. Medjutim Ustavotvorna Skupština može jošte biti pri radu, a da istekne rok vladinog budžeta (recimo da se ona sazove i počne da radi na 3 meseca od dana raspuštanja zakonodavne skupštine i posao nije mogla svršiti za jedan mesec). Možda malo verovatan slučaj u praksi, ali danas su bile zbog naročitih prilika, socialnih i političkih, moguće i stvari koje se inače normalno ne dešavaju. Po našem mišljenju, Ustavotvorna Skupština ne može biti nadležna zato, i to ne samo, što je ona sazvana za donošenje Ustava i pretpostavlja se da je s a m o zato sazvana, već najviše iz razloga, što ona ne mora da odobri budžet. Jer na taj način vlada, koja očevidno ne može da raspusti ovu skupštinu dokle ona ne reši pitanja o Ustavu za koja je sazvana, može da ostane bez budžeta i da ipak i pored toga nastupi stanje ex lex. Ali, i kad se Ustavotvornoj Skupštini da jedno takvo pravo, ipak to ima da se smatra kao jedno sredstvo u nuždi.

Medjutim dešavaju se i druge neprilike, kao na pr. što se tiče budžeta. Pretpostavimo da je sazvana Ustavotvorna Skupština. Medjutim istekao je rok budžetu. Vlada bi mogla da produži stari budžet za četiri meseca ili da traži odobrenje novog od Ustavotvorne Skupštine. Kad ima da se bira izmedju ovoga dvoga, onda nam izgleda da se ima izabrati drugo. Ako se pak desi da je vlada već izkoristila rok od 4 meseca, onda u toliko pre ona ima da se obrati ustavotvornoj skupštini. Ali takav jedan način ima jednu nezgodu. Ako U. S. ne bi odobrila budžet, vlada bi imala da se povuče. Medjutim pretpostavlja se da je već došla vlada iz nove većine U. S., pošto to zahtevaju načela parlamentarnog sistema. No osim toga u drugom slučaju vlada ne bi prema U. K. raspolagala sredstvom raspuštanja, kojim raspolaže prema običnoj skupštini. I, najzad, tu su teškoće u izvodenju u pogledu vremena, na kojima

ne mislimo da se zadržavamo. Ma kako se mislilo o kompetenciji U. S. da donosi i budžet, očevidno to je jedna izvanredna mera i u najmanju ruku nezgodna za U. S., koja bi imala da se izključivo posveti reviziji Ustava.

* * *

Ustanova Parlamentarnog Odbora, kakvu nalazimo u Čehoslovačkom Ustavu, otklanja ove teškoće.

Čehoslovački Ustav, pored ostalih novina, u kojima se izražavaju njegove liberalne tendencije i koje dokumentuju uz to i brižljivost pri njegovoj izradi, sadrži i ustanovu Parlamentarnog Odbora, sastavljenog od 24 člana koje bira na godinu dana jedan i drugi Dom, sa zadatkom da ih zamenjuje kada nisu na okupu. Ti momenti pak sledeći su: kada je jedan Dom raspušten i zbog toga ne može ni drugi da radi; vreme od dana kada je istekao mandat Domova do dana sastanka novih; kada su sazivi Domova odloženi ili zaključeni (što po ustavu mora biti istovremeno). Na taj način ovakva ustanova ima dobru osobinu: prvo, što obezbeđuje kontinuitet u državnim funkcijama, što je samo po sebi dobro, i drugo, što je na taj način isključeno da vlada može u izvesnim hitnim slučajevima da vrši one poslove koje bi trebao i mogao po Ustavu da vrši samo Parlament (Gornji i Donji Dom).

U smislu vršenja ovih funkcija je određena nadležnost ovog Odbora. On je nadležan za sve poslove koji se tiču zakonodavnih i administrativnih funkcija Parlamenta. Od toga so učinjeni samo ovi izuzeci. On ne može birati Predsednika Republike ili njegovog zamenjenika. On ne može menjati ustavne zakone niti nadležnost administrativnih vlasti, osim u koliko se ne proširuju samo atribucije u radu administrativnih vlasti već organizovanih. On ne može povećati finansijske obaveze građana novim i trajnim porezama, proširiti obaveze narodne odbrane, opteretiti državne finansije na jedan trajan način ili otudjuti državnu svojinu. On ne može davati pristanak za objavu rata. Što se tiče zakonodavne funkcije, koju on po odredbama Ustava ima, on je vrši u istoj formi, u kojoj je vrši i sama Velika Narodna Skupština (na ime u formi promulgacije i s potpisom nadležnih organa).

U Ustavu se kaže da ovaj Odbor ima nadležnosti za sve slučajeve kada je »normalno potreban« zakon. S obzirom na to, da se uredbe mogu donositi samo za izvršenje zakona (čl. 55. Ustava), to je nadležnost ovoga u tom pogledu neograničena, jer je takva i zakonodavna. Ovaj Odbor bi dakle mogao takođe i menjati zakone. Ali ovu funkciju Odbor može vršiti na predlog vlade i sa odobrenjem Predsednika Republike. Osim toga za punovažnost ovih odluka, kao i odluka koje se odnose na troškove i pokrića izvan budžeta, potreban je pristanak apsolutne većine sviju prisutnih članova. I najzad ove mere podleže kontroli Ustavnog Suda koji ispituje da li su u saglasnosti sa Ustavom.

Sve mere, koje preduzme Odbor, imaju samo provizornu važnost. One se moraju izneti na prvoj sednici Donjeg kao i Gornjeg Doma i, ako ne budu sankcionisane u roku od dva meseca, one gube svoju vrednost.

* * *

Ali i protiv ovakve institucije mogla bi da se stavi jedna primedba. U izvesnim slučajevima, kao što je to baš slučaj uredbe u stanju nužde, potrebno je brzo raditi, i zbog toga valja odluku staviti u ruke što manjeg broja ljudi ili čak jednog lica. Jer, kao što je poznato, akcija pretpostavlja principijelno koncentraciju vlasti. Medjutim Parlamentarni Odbor je sastavljen od dosta velikog broja lica. Ali pored toga, što bi to moglo da samo u pogledu izvesnih slučajeva (pitanja) povuče kao posledicu nepotrebnost i neracionalnost institucije Parlamentarnog Odbora, postavlja se pitanje o tome da li se ne bi broj članova Parlamentar. Odbora mogao da smanji u takvim slučajevima, ako je to potrebno, i uopšte da li ne bi mogao da varira prema kategorijama poslova. Medjutim nikako ne treba smetnuti suma da važnost ovih stvari zahteva jedan dovoljan broj ljudi sa potrebnim autoritetom, ako njihova hitnost zahteva što manji broj ljudi koji odlučuju.

