



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlašćenja

Kamarić, Mustafa

1957.

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/items/c34bef96-dfe2-4198-a896-9a209c404a35>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

NAUČNO DRUŠTVO NR BOSNE I HERCEGOVINE

DJELA

Knjiga IX

ODJELJENJE ISTORISKO-FILOLOŠKIH NAUKA

Knjiga 8

MUSTAFA KAMARIĆ

Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlašćenja

SARAJEVO

1957

NAUČNO DRUŠTVO NR BOSNE I HERCEGOVINE

DJELA

Knjiga IX

ODJELJENJE ISTORISKO-FILOLOŠKIH NAUKA

Knjiga 8

MUSTAFA KAMARIĆ

Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlašćenja



SARAJEVO

1957

Urednik
IVO KRBEK,
redoviti član
Jugosl. akademije znanosti i umjetnosti



S A D R Ź A J

	Strana
Predgovor	7
GLAVA PRVA — UVOD	13
GLAVA DRUGA — POJAM UREDBE	33
I — Oblici učešća izvršnih organa u zakonodavstvu	33
A — Saradnja u proceduri donošenja zakona	33
B — Donošenje uredaba	36
II — Mjesto uredaba u hijerarhiji normativnih akata	39
III — Zavisnost pojma uredbe od pojma zakona	42
A — Teorija zakona — opšteg pravila	43
B — Teorija zakona — pravnog propisa	46
C — Dualistička teorija zakona	49
D — Organska teorija zakona	49
IV — Odnos uredbe prema zakonu	50
A — Teorija zakona-opšteg pravila	43
B — Teorija zakona-pravnog propisa	46
1 — Teorija uredbe kao »zbirke detalja«	52
2 — Teorija uredbe kao sredstva izvršenja zakona	52
3 — Teorija uredbe kao izraza inicijalne i autonomne uredbodavne vlasti	53
4 — Teorija uredbe kao akta koji se zasniva na hijerarhijskoj vlasti unutar upravnog organizma	54
C — Domen zakona i uredbe	54
1 — Pojam materijalnog zakona kao kriterijum razlikovanja materije uredbe od materije zakona	55
2 — Izvršenje zakona kao kriterijum za razlikovanje materije uredbe od materije zakona	56
3 — Konceptija o postojanju zakonskih materija i materija uredbe »po prirodi«	57
V — Obilježja uredbe na osnovu širokih ovlašćenja	62
A — Uredbe na osnovu širokih ovlašćenja predstavljaju izmjenu normalnog režima izdavanja uredaba	62
B — Uredbe na osnovu širokih ovlašćenja imaju zakonsku snagu od njihovog donošenja	62
C — Karakter uredbe na osnovu širokih ovlašćenja kao akta egzekutive	65
VI — Pojamna i terminološka konfuzija uredaba na osnovu širokih ovlašćenja sa ukaznim zakonodavstvom (décrets-lois)	68
GLAVA TREĆA — KATEGORIZACIJA UREDABA	72
I — Mjesto uredaba na osnovu širokih ovlašćenja u opštoj kategorizaciji uredaba	72

	Strana
II — Opšta kategorizacija uređaba	72
A — Kategorizacija uređaba s obzirom na pravni osnov odnosno na ovlaštenje egzekutive za donošenje uređaba	73
B — Kategorizacija uređaba s obzirom na sadržaj i pravni učinak	85
III — Vrste uređaba na osnovu širokih ovlaštenja i njihova klasifikacija u okviru opšte kategorizacije uređaba	92
GLAVA ČETVRTA — ŠIROKA OVLAŠĆENJA ZA DONOŠENJE UREĐABA	94
I — Opšti pogled na postanak i razvoj prakse širokih ovlaštenja	94
II — Razlozi uvođenja prakse širokih ovlaštenja	99
III — Praksa širokih ovlaštenja u nekim buržoaskim demokratijama	101
A — Praksa širokih ovlaštenja u Francuskoj	101
B — Praksa širokih ovlaštenja u Švajcarskoj	110
C — Praksa širokih ovlaštenja u Engleskoj	114
D — Praksa širokih ovlaštenja u SAD	121
IV — Praksa širokih ovlaštenja u Jugoslaviji	126
A — Praksa širokih ovlaštenja u staroj Jugoslaviji	126
B — Praksa širokih ovlaštenja u FNRJ	129
V — Ograničenja širokih ovlaštenja	136
A — Teritorijalno ograničenje	138
B — Ograničenje vremena trajanja širokih ovlaštenja	138
C — Ograničenja u pogledu sredstava	141
D — Ograničenje u pogledu predmeta ili materije širokih ovlaštenja	142
E — Ograničenje u pogledu cilja širokih ovlaštenja	144
GLAVA PETA — USTAVNOST I PRAVNA PRIRODA ŠIROKIH OVLAŠĆENJA	145
I — Ustavnost donošenja uređaba sa zakonskom snagom u stanju nužde (izuzetnog stanja, krize) kad ustav predviđa i kad ne predviđa neposredno široka ovlaštenja egzekutive	145
A — Politička teorija o pribjegavanju nezakonitosti u stanju nužde	148
B — Teorija legitimne odbrane	150
C — Teorija prava nužde	150
D — Teorija specijalne zakonitosti u vrijeme krize	154
II — Ustavnost i pravna priroda širokih parlamentarnih ovlaštenja koja parlamenat daje egzekutivi bez ustavne podloge	155
A — Teorija zakonodavne delegacije ili delegacije vlasti	156
B — Teorija suspenzije principa subordinacije uređbe zakonu	159
C — Teorija anticipirane ratifikacije	159
D — Teorija delegalizacije zakonodavnih akata	162
E — Teorija uslovne delegalizacije	165
F — Teorija ustavnog običaja	166
GLAVA ŠESTA — RATIFIKACIJA UREĐABA NA OSNOVU ŠIROKIH OVLAŠĆENJA	172
I — Pojam ratifikacije	172
II — Rok podnošenja uređaba na ratifikaciju	173
III — Učinak ratifikacije	175

A — Pravna valjanost uređaba kada one nisu podnesene na odobrenje skupštini u roku koji predviđa zakon o ovlašćenju	175
1 — Podnošenje uređaba na ratifikaciju kao obična politička obaveza egzekutive	176
2 — Podnošenje uređaba na ratifikaciju, u predviđenom roku, kao pravna obaveza egzekutive	177
a) Teorija o klauzuli ratifikacije kao rezolutivnom uslovu skupštinskog ovlašćenja	178
b) Teorija o klauzuli ratifikacije kao uslovu pravne valjanosti uređaba	179
B — Pravna valjanost uređaba kada su one podnesene na ratifikaciju skupštini u predviđenom roku ali nisu ratifikovane	180
1 — Skupština se ne izjašnjava o uredbama podnesenim na ratifikaciju	181
2 — Skupština odbija da ratifikuje uredbe koje su joj podnesene na odobrenje	183
C — Učinci klauzule ratifikacije kada su uredbe ratifikovane	184
GLAVA SEDMA — KONTROLA UREĐABA NA OSNOVU ŠIROKIH OVLAŠĆENJA	188
I — Pojam, razlog postojanja i fundiranje kontrole uređaba	188
II — Vrste i oblici kontrole uređaba na osnovu širokih ovlašćenja	190
A — Skupštinska kontrola uređaba	190
1 — Slučaj kada nije predviđen izričito nikakav način skupštinske kontrole	191
2 — Specijalne klauzule skupštinske kontrole	192
a) Prethodna skupštinska kontrola	193
b) Naknadna skupštinska kontrola	196
3 — Skupštinska kontrola uređaba u FNRJ	197
B — Sudska kontrola uređaba	201
1 — Potreba kumulacije skupštinske i sudske kontrole uređaba	201
2 — Predmet sudske kontrole uređaba na osnovu širokih ovlašćenja	201
3 — Oblici sudske kontrole uređaba na osnovu širokih ovlašćenja	203
a) Posredna sudska kontrola uređaba putem ekspedicije ilegalnosti	204
b) Neposredna sudska kontrola uređaba	206
1) Poništavanje uredbe o obliku spora o legalnosti upravnog akta	207
2) Primjena doktrine »ultra vires«	208
3) Neposredna sudska kontrola u obliku poništavanja protivustavnih zakona	210
4 — Ograničenje sudske kontrole uređaba na osnovu širokih ovlašćenja	211
a) Klauzula »as if enacted in this act«	211
b) Klauzula »conclusive evidence«	213
c) Ograničenje sudske kontrole davanjem nejasnih ili sasvim širokih ovlašćenja	213
Résumé	215
Literatura	223

P R E D G O V O R

Naučno društvo NR Bosne i Hercegovine mnogo je zadužilo našu pravnu nauku izdavanjem djela prof. Mustafe Kamarića. Time se naša pravna nauka ne obogaćuje samo odličnom monografijom, na kojima je srazmjerno dosta siromašna, već dobiva i dobro, s pravnog i političkog gledišta, obrađeni predmet, jednako interesantan kao i aktuelan u savremenom državnom životu, — raspravu o uredbi, pod kojom razumijeva autor propis (općepravnu normu) donesen od egzekutive.

Značajna je osobina mladoburžoaskog parlamentarizma, što najvažnijom i glavnom funkcijom parlamenta (narodnog predstavništva) smatra donošenje pravnih propisa (općepravnih normi), tako da po toj svojoj funkciji dobiva i čitav organ svoje ime — zakonodavni organ, legislativa. To nije uvijek vrijedilo za parlamentarizam. Tako na pr. kolijevka parlamentarizma, stari engleski parlamentarizam razvio se stvarno iz odobravanja poreza i prava peticije, i to je bilo starije i važnije od njegova zakonodavnog prava. Ima više političkih razloga zašto mladoburžoaski parlamentarizam daje tako veliko značenje zakonodavnoj funkciji, ali glavni je što sada pisano (izrijekom doneseno) pravo istiskuje običajno. Novo doba zahtijeva donošenje novih propisa, i ne može se više zadovoljiti starim propisima, a ni starim običajnim pravom. A posve je logično da se u izgradnji nove ustavnosti daje baš parlamentu nadležnost donošenja pravnih propisa: instrumentom tako donesениh propisa želi se osigurati politička nadmoć parlamentu.

Ali već od prvih dana mladog buržoaskog parlamentarizma nije jednoobrazno pročišćeno pitanje kako daleko mora sizati zakonodavstvo parlamenta. Može li se donošenje nekih propisa prepustiti i egzekutivi, ili ima donošenje propisa ostati isključivim monopolom legislative? I ako se dopusti prvo, donošenje kojih propisa može se ostaviti egzekutivi, a koje je dužna da donese legislativa? — Već prvi ideolozi mladoburžoaske buržoazije — Locke, Montesquieu i Rousseau — znatno se razlikuju u pitanju donošenja pravnih propisa od egzekutive: Locke dopušta dosta veliku uredbodavnu vlast egzekutive (naročito pomoću kraljevih prerogativa), Montesquieu dosta malu, čini se samo uredbu za izvršenje (primjenu) zakona, dok je Rousseau zakon jedini oblik za donošenje općeg propisa (samo on izražava »volonté générale«) i donošenje općih propisa od egzekutive gubi svako pravo egzistencije. I baš pod utjecajem te rusovljeve formule, a u želji da što više oslabi vlast kralja, francuski Ustav iz g. 1791 zabranjuje svaku uredbodavnu vlast egzekutive; egzekutiva ne bi smjela donositi ni uredbu za izvršenje zakona, već najviše obične proklamacije za izvršenje zakona. Uistinu ni taj izrični ustavni propis nije mogao, za vrijeme njegova važenja, spriječiti egzekutivu da spontano donosi uredbе za izvršenje zakona.

Pravni razvoj je uskoro pokazao nemogućnost da se u legislativi monopolizira čitavo donošenje propisa, pa je aktuelno ostalo drugo-
navedeno pitanje: koje propise mora donijeti sama legislativa, a koje
može prepustiti egzekutivi. To pitanje je na dnevnom redu i danas,
i ostaće to stalno, dok bude postojala odvojena legislativa i egzekutiva.
Legislativa u savremenim državama prosto nije u stanju da donese sve
potrebne propise, jer je potreba za donošenjem tih propisa odveć velika.
Specijalno nagone savremenu državu na množenje pravnih propisa sa
područja javne uprave dva momenta: širenje nadležnosti i posala javne
uprave, te provođenje načela zakonitosti. Oboje se međusobno upotpunjuje i progresivno uvećava potrebu donošenja pravnih normi. I uprava
apsolutističke države bila je vrlo aktivna, ali nije poznavala načela
zakonitosti uprave; dok je liberalna država, kad je počela zavoditi načelo
zakonitosti uprave, bila vrlo suzdržljiva u nadjeljivanju nadležnosti
uprave. Tako u ta dva režima, iako poradi posve oprečnih razloga, nije
bila potrebna ona množina pravnih propisa, koju traže moderna javna
uprava, koja je i vrlo aktivna i treba da se sprovodi po načelu zakonitosti.

Uredba za izvršenje zakona nije samo prirodna već i nužna u svakom većem zakonodavstvu: takom se uredbom općenito učvršćuje
pravna svijest o samoj egzistenciji zakona i donose detaljnije odredbe,
da bi se olakšala primjena zakona. Time se samo rasterećuje zakon i
olakšava njegovo donošenje. Obuhvatanje svih detalja mogu zakon lako
učiniti nepreglednim, pa i konfužnim, te ugušiti glavna zakonska pravila.
Uredba za izvršenje zakona opravdava se načelom podjele rada: načela
postavlja zakon, a detalje razrađuje uredba. U životnoj praksi nije
nipošto lako povući granicu, do koje uredba samo razrađuje zakonska
načela, a gdje već ona počinje stavljati nova pravila. Iz pojedinih
zakonskih načela mogu se povlačiti vrlo različni zaključci i vršiti vrlo
različne dedukcije; pojedino načelo se može shvatiti i uže i šire, pa se
uopće pitati što je načelo, a što detalj. Tako može u konkretnom slučaju
biti i vrlo dvojbeno što je načelo, a što detalj, i prema tome dokle je
bila uredba za izvršenje ovlašćena da donosi propise, a gdje je ona
prekoračila to svoje ovlašćenje. Mnogo zavisi ovdje i od samoga onog
zakona, koji se primjenjuje; što je taj zakon postavio šira i neodređenija
načela, to je i više raširio djelokrug uredbe za izvršenje. Kad je zakon
postavio posve mršava načela (kao što je ovo slučaj kod t. zv. skeletnog
zakona) ne dolazi stvarno uopće u obzir uredba za izvršenje zakona
već uredba koja zamjenjuje zakon. — Mnogo lakše se negativno ograničava
uredba za izvršenje zakona. Amo ide što uredba za izvršenje ne smije
uopće vrijeđati bilo koji važeći zakon, a može se ograničiti i samim
važećim uredbama; a naročito idu amo materije, koje su ili sasvim
rezervirane za zakon ili koje uredba smije regulirati samo ako je na to
zakon specijalno ovlasti, na pr. nametanje posebnih dužnosti građanima,
propisivanje kazni, određivanje novih nadležnosti za javne organe.

Najteži problem javlja se baš kod uredbe koja zamjenjuje zakon. Tu
uredbodavac preuzima funkciju zakonodavca i donosi propis, koji bi
normalno trebao da donese sam zakonodavac. Pri tome se pokreće političko
i pravno pitanje: a) da li i do koje mjere je s političkog gledišta
potrebno i opravdano takvo zamjenjivanje zakona uredbom i b) da li

odnosno do koje mjere je ono dopustivo s ustavnopravnog gledišta kad ga ustav izrijeком ne predviđa. U tome je uključena i osnovna problematika zakonske uredbe, tj. uredbe donesene na osnovu posebnog zakonskog ovlašćenja: uz koje uvjete i do koje mjere smije zakonodavac da ovlašćuje uredbodavca na donošenje propisa. Značajno je za noviji razvoj u savremenim buržoaskim državama da su silno nabujale uredbe koje zamjenjuju zakon, naročito zakonske uredbe. I to ne samo uredbe po specijalnom zakonskom ovlašćenju, gdje je točno određena i ograničena materija uredbe (usto su često i indicirana i neka načela za uredbu koja se ima donijeti), već i uredbe sa širokim (punim) ovlašćenjima. Za posljednje je značajno da obuhvaćaju neodređeno veliku i nepreglednu materiju, pri čemu može uredba i derogirati same zakonske odredbe, a obično se take uredbe ne konzumiraju donošenjem propisa o nekoj materiji, već mogu iznova regulirati istu materiju, te mijenjati ranije propise.

Uredbe koje zamjenjuju zakon, naročito one sa širokim ovlašćenjima, brane se politički poglavito s dva argumenta: a) njihovom potrebom, jer da je legislativa nesposobna da sama donese propise i b) što u savremenim državama nema one političke opreke između legislative i vrška egzekutive, kako je ona postojala u mladoburžoaskim demokracijama, gdje se mirila demokracija s monarhijom (legislativa je predstavljala demokratski, a egzekutiva monarhijski princip). U modernim demokracijama, tvrde ovi branioci širokog prebacivanja nadležnosti od legislative na egzekutivu, vrh egzekutive predstavlja isti politički faktor kao legislativa, upravo njegove najjače članove (kako se jedan naš pisac izrazio *denaralšt*ab prema redovima), — pa je samo pitanje oportuniteta da li će neki propis donijeti legislativa ili egzekutiva. Sve to može najviše biti tumačenje za pojavu ovog prebacivanja, ali ne i njeno političko opravdanje, a pogotovu ne i ustavnopravno fundiranje. Da pravne propise donosi baš legislativa kao narodno predstavništvo a ne egzekutiva, ima svoj veliki, politički razlog u tome što se na taj način preko svog predstavništva građani obvezuju i ograničuju, — što je esencijelno za demokratski režim. Misao koju je već Rousseau izrazio u svom pojmu zakona kao *»volonté générale«*. Dalja je prednost, što se o zakonskom projektu vodi javna rasprava (pri čemu nije važno da to biva u odboru narodne skupštine, a ne u plenumu).

Najvažnije je da široko prenošenje nadležnosti od legislative na egzekutivu dira u osnove ustavnog demokratskog uređenja, da se njime iz temelja mijenja političko značenje legislative i njena ustavom određena nadležnost u donošenju pravnih propisa, te tako deformira čitav politički režim. Takvo široko prenošenje nadležnosti znači stvarno obdiciranje legislative od nadležnosti koja joj je ustavom određena. Ovo deformiranje čitavog političkog režima najbolje se uočava pri raznim diktatorskim i fašističkim režimima, kako su se u Evropi počeli širiti u drugoj polovini perioda između dva velika svjetska rata. Najznačajnija crta tih režima jeste baš gušenje narodnog predstavništva (legislativa), jačanje egzekutive i prenošenje donošenja pravnih propisa od legislative na egzekutivu. Parlament se tu srozova — kako se to najbolje vidi na najgrubljem obliku tih režima: hitlerovom i musolinijevom — na skup za poslušno prihvatanje naređenja voždova uz dužnost

aplaudiranja. Kimanje i aplaudiranje voždu osnovna je funkcija tog vajnog parlamentarizma, košto ovo spada i u najvažnija prava i dužnosti građana. Naši stari su u Hrvatskoj za bahovog apsolutizma okarakterizirali položaj građana sa »plati pa šuti«; u parafrazi mogao bi se položaj građana u rečenim diktatorskim režimima označiti sa »plati i oduševljavaj se«.

Koje su zakonske uredbe politički u skladu s demokratskim državnim uređenjem koje načelno koncentrira donošenje pravnih propisa kod legislative? To ne mogu nikako biti uredbe sa širokim ovlašćenjima, već samo uredbe sa strogo specijaliziranim ovlašćenjem. Posljednje se poglavito preporučuju za materiju koja još nije sazrijela za samo zakonsko normiranje, naročito za provizorno normiranje ili normiranje koje će predvidljivo trebati stalno mijenjati. Principi ustavnosti traže što jaču specijalizaciju takih ovlašćenja, pri čemu je poželjno da zakonsko ovlašćenje indicira i načela buduće uredbe. Jednako je s gledišta ustavnosti poželjno da legislativa zadrži kontrolu nad tim uredbama, pri čemu dolazi naročito u obzir propisivanje ratifikacije. Od uredbi koje zamjenjuju zakon dolazi osobito u obzir i uredba o izuzetnom stanju. Donošenje take uredbe trebalo bi, saobrazno ustavnom načelu, predvidjeti u samom ustavu, uz točno propisivanje pod kojim se uvjetima smije donositi takva uredba.

Iz naprijed skiciranog problema uredbe, koji mi se čini osnovnim i najvažnijim pitanjem u općoj problematici uredbe, može se vidjeti kako se baš na uredbi sa širokim ovlašćenjima najbolje mogu osvijetliti problemi i pojedina politička i pravna pitanja uredbe uopće. Uredba sa širokim ovlašćenjima je deformirani oblik uredbe, upravo karikatura normalne uredbe, ali baš kao karikatura pokazuje najjasnije sve značajne crte uredbe, osvjetljava njena pojedina pitanja, ukazuje njene prednosti i otkriva joj nedostatke. Bila je sretna zamisao prof. Kamarića da, obrađujući prvenstveno uredbu sa širokim ovlašćenjima, obradi probleme i pojedina pitanja uredbe uopće. Tako nam njegovo djelo, koje potpuno odgovara svom naslovu, ne daje samo cjelovitu i iscrpnu studiju o uredbi sa širokim ovlašćenjima, već nam osvjetljava osnovna pitanja kao i mnoga druga pojedinačna pitanja uredbe uopće. Pri tome je odlika djela da se uredba ne posmatra odnosno ne tretira samo s pravnog, već jednovremeno i s političkog gledišta. Uredba spada među takve pravne institute kod kojih je nemoguće da se ne uzimaju u obzir politički momenti, pa da se tretiraju isključivo pravni momenti. I baš što je uzimalo u obzir oba ova momenta, djelo je i uspjelo da u cijelosti zahvati problematiku uredbe sa širokim ovlašćenjima odnosno da potpuno rasvijetli pojedina pitanja uredbe uopće.

Utvrđujući pojam i mjesto uredbe sa širokim ovlašćenjima, djelo detaljno obrađuje općenito pojam uredbe (Glava II) kao i kategorizaciju uredbi (Glava III). Specijalno je Glava II vrlo brižljivo obrađena i daje golemi materijal. Iako se autor, po mom mišljenju i ispravno, izjašnjava za formalno razlikovanje zakona i uredbe, on opet iscrpno iznosi i protivne teorije, napose one o zakonu u materijalnom smislu. I to je bilo posve umjesno, jer sve te razne teorije nisu beskorisne, njihova je osnovna griješka preveliko uopćavanje, ali one nam dobro otkrivaju izvjesne osobine normiranja putem uredbe. Na taj je način uspjelo

da se u djelu iscrpno razloži pojam uredbe kao pravnog instituta i njegove osobine. Jednako je u djelu (napose u Glavi I) vrlo široko obrađen odnos legislative i egzekutive i time dan veliki materijal koji prelazi potrebe same uredbe.

Od pojedinih pitanja koje tretira djelo naročito je rasprava o ratifikaciji (Glava VI) i kontroli (Glava VII) uredbe sa širokim ovlašćenjima — obje glave vrlo iscrpno izradene — od općenitog značaja za uredbu i ne ograničuje se samo na uredbu sa širokim ovlašćenjima. U jednoj je točki, po mom mišljenju (s kojim se danas ne slaže veći dio naše teorije), otišao autor predaleko u uopćavanju, te ono što važi za uredbu sa širokim ovlašćenjima proširio i preko nje. Radi se o pitanju da li je s ustavnopravnog gledišta dopustivo, da legislativa ovlašćuje egzekutivu na donošenje uredbe koja zamjenjuje zakon, kad za tako prenošenje nema podloge u samom ustavu. Pitanje je u nas postalo vrlo aktuelno iza donošenja Ustavnog zakona, koji za razliku od Ustava FNRJ ne predviđa više izrijekom uredbu na temelju zakonskog ovlašćenja, već samo onu za izvršenje zakona. Po mom mišljenju (Upravno pravo, g. 1955, str. 151-2) može se tu razviti praksom narodne skupštine ustavno običajno pravo za donošenje zakonskih uredaba, dok bi prema našem autoru bilo to protivuustavno (Glava V, toč. II). Ja se slažem, međutim s autorom da to važi za uredbe sa širokim ovlašćenjima, ali mislim da njegova postavka ne može važiti za zakonske uredbe sa specijaliziranim ovlašćenjima.

Djelo je pisano pravnomkomparativno, velikom upotrebom domaćeg i stranog zakonodavstva, a naročito je dobro korišćena domaća kao i golema strana literatura (napose francuska, njemačko-austrijska, i anglo-američka). Djelo predstavlja značajan prilog našoj pravnoj teoriji o uredbi i tko god se bude u nas ubuduće bavio tim pitanjem ne će smjeti mimoći ovo djelo.

Zagreb, mjeseca veljače (februara) 1957

Ivo Krbeč



GLAVA PRVA

U V O D

I. Da bismo mogli preći na razmatranje širokih ovlašćenja za donošenje uredbi, potrebno je, smatramo, osvrnuti se prethodno na neka pitanja. To su pitanja odnosa egzekutive i legislative u sistemu diobe vlasti u buržoaskoj i jedinstva vlasti u socijalističkoj demokratiji. Kako značenje za odnose egzekutive i legislative ima princip diobe vlasti u buržoaskoj demokratiji; kakav efekat ima u tom pogledu primjena principa jedinstva vlasti u socijalističkoj demokratiji? — to su pitanja koja nas prethodno interesuju. Činjenica je da se ne može izbjeći da se dodirne princip diobe vlasti i princip jedinstva vlasti kad god se tretira pitanje širokih ovlašćenja, jer se kroz njihovo sprovođenje izražava određeni odnos egzekutive i legislative.

Decenijama razvijala se praksa širokih ovlašćenja u buržoaskoj državi. Posljednjih tridesetak godina ona postaje redovna pojava. Ali široka ovlašćenja nisu u primjeni samo u buržoaskoj državi. Ona su važan, iako u principu prelazan, instrumenat i u socijalističkoj demokratiji. Od posebnog je interesa stoga ne samo izvršiti statičku pravnu analizu širokih ovlašćenja već i znati kakva je suština, značaj, perspektiva i dinamika razvoja (proširenja ili sužavanja) primjene širokih ovlašćenja u buržoaskoj i socijalističkoj demokratiji.

Davanje širokih ovlašćenja egzekutivi od strane legislative, koje nesumnjivo pretstavlja osjetno proširenje kompetencija egzekutive, principijelno se kvalifikuje kao vanredan postupak uslovljen momentanom nuždom. Stoga se ovaj postupak pravda, iako egzekutiva, koja takva ovlašćenja traži, i legislativa, koja ih daje, podjednako jasno vide da to u osnovi pretstavlja ozbiljnu povredu normalnih odnosa legislative i egzekutive, zasnovanih na načelu diobe vlasti kao fundamentalnom organizacionom načelu buržoasko-demokratske države, a u socijalističkoj državi povredu načela jedinstva vlasti i načela socijalističke demokratije.

Davanje širokih ovlašćenja egzekutivi za donošenje uredbi smatra se danas općenito, naročito u buržoaskoj pravnoj nauci i praksi, potrebom koja se ne može ni poricati ni izbjeći. Ali, u vezi sa ovim širokim ovlašćenjima postoje dva, može se reći osnovna, problema. Ti problemi su: 1) pitanje odnosa između prakse širokih ovlašćenja i principijelno postavljenih odnosa legislative i egzekutive u buržoaskoj demokratiji, s jedne strane, i načela socijalističke demokratije, s druge strane; 2) pitanje ustavnosti širokih ovlašćenja, a naročito problem pravnog opravdanja širokih ovlašćenja, kada ona nisu ustavom nikako ili nisu

jasno predviđena. Da li je to samo problem interpretacije tekstova, kao što neki buržoaski pisci misle, ili je to jedan širi, dublji pravni i politički problem?

II. Tretiranje diobe vlasti se u pravnoj nauci čvrsto veže za ideje Montesquieu-a, izražene u njegovom čuvenom djelu »L' Esprit des lois«, napisanom poslije boravka u Engleskoj u toku 1729 i poslije sumarnog studiranja engleskog ustava u spisima Locke-a i Blackstone-a.

U buržoaskoj nauci o ustavnom razvoju buržoaskih zemalja naročito se ističe uticaj ideja Montesquieu-a u razvoju američkog i francuskog ustavnog sistema, koji su bili prototip ustavnog uređenja drugih zemalja.

Činjenica je, međutim, da su i doktrina o diobi vlasti i ustavna praksa pogrešno interpretirali ideje Montesquieu-a. Kruta teorija diobe vlasti nije teorija Montesquieu-a, već njegovih revnosnih interpretatora, rigoroznih doktrinera Konstituante. Stoga tradicionalna koncepcija o diobi vlasti pretstavlja, prema tome, deformaciju ideja Montesquieu-a. Sam Montesquieu gledao je u diobi vlasti samo borbu protiv tiranije.¹⁾

Montesquieu nije nikad negirao istinu koja je u ustavnoj praksi postala evidentna, da razni organi vlasti ne mogu biti odijeljeni čvrstim ogradama i da je nužno potrebno da organi kolaboriraju pod impulsom jednog od njih, koji će imati, bar relativan, primat u odnosu na druge organe. Tezu o rigoroznoj diobi vlasti pripisivali su Montesquieu-u tendenciozni i nevjerni tumači, kakvi su bili francuski revolucionari XVIII vijeka. Doktrinari revolucije su stvarno bili oni koji su izmislili »princip« ili »teoriju« diobe vlasti, izrazi koji će se uzalud tražiti u spisima Montesquieu-a. Oni su dali ideji Montesquieu-a onaj strogi i dogmatski karakter koji se pojavio u tekstu američkog Ustava kao i francuskog Ustava od 1791.

Konstrukcija Montesquieu-a se sastoji, međutim, u tome da ujedinjenje svih funkcija u rukama samo jednog organa povlači neizbježno tiraniju.²⁾ Da bi se tiranija izbjegla, treba različite funkcije vlasti raspodijeliti među više organa, koji po sili prilika »iront de concert«. Koncepcija Montesquieu-a je dobila vrlo nesretno ime. Opravdano kaže Paul de Visscher, da bi bilo tačnije nazvati je »teorijom međuzavisnosti« (la théorie de l'interdependance des pouvoirs).³⁾ Ideji Montesquieu-a više bi odgovarala taktika nego teorija o diobi vlasti, i koncepcija američkih pisaca o »Checks and balances« ili kako ovu koncepciju naziva Paul de Visscher »la théorie des freins et contrepoids«.⁴⁾

¹⁾ Montesquieu kaže: »tout seroit perdu si le même homme, ou le même corps des principiaux ou des nobles, ou du peuple, exercoient ces trois pouvoirs...« (L'esprit des lois, Chapitre VI, livre XI).

²⁾ Boris Mirkine-Guetzévitch kaže: »La doctrine de la séparation des pouvoirs n'est qu'une forme de révolte contre le tyran qui »seul, sans loi et sans règle, entraîne tout par sa volonté et »par ses caprices«. La séparation des pouvoirs, c'est donc la lutte contre les tyrans légitimes«, ainsi que contre ceux qui, selon Machiavel, »sont devenus princes par des scélératesses«... (v. Boris Mirkine-Guetzévitch, De la séparation des pouvoirs, članak u knjizi »La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu-Bicentenaire de l'Esprit des lois (1748—1948), Paris, p. 161.

³⁾ Vidi: Paul de Visscher, Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise, Tournai-Paris, 1947, p. 21.

⁴⁾ Paul de Visscher, op. cit. p. 22, note 1.

Montesquieu stvarno vidi pravu garanciju slobode više u međusobnoj zavisnosti nego u diobi vlasti. Prema njemu, treba ustvari da svaka vlast djeluje kao kočnica u pogledu drugih vlasti, tj. da raspolaže načinom za sprečavanje drugih vlasti da rade arbitrarno. Vršanjem prava raspuštanja, egzekutiva treba da bude u mogućnosti da zaustavi arbitrarne poduhvate legislative isto tako kao što legislativa upotrebljavajući svoje pravo da stavlja pod optužbu kraljeve ministre, treba da bude u mogućnosti da se suprotstavi tiranskim poduhvatima egzekutive. Kada tako svaka vlast ima »polugu« jedna nad drugom, nijedna između njih neće moći vršiti arbitrarnu vlast i po sili prilika one će se smatrati obaveznim da čine uzajamne koncesije (*»d'aller de concert«*) ili da kolaboriraju na korist opšteg interesa i individualne slobode.

Koncepcija koju je Montesquieu sebi stvorio o engleskom ustavnom sistemu bila je površna. Engleski Ustav je rezultat konflikta oprečnih snaga koje su općenito voljele više da se nagode nego da se sukobljavaju. Iz engleskog ustava ne može se, a da se ne deformiše, izvući nikakav apsolutni princip. Sve engleske institucije, bilo da se radi o kruni, parlamentu, sudovima ili lokalnim organima razvijale su se uvijek empirijski prisvajajući sebi atribucije koje su, prema prilikama, mogle prisvojiti, ne sukobljavajući se sa otporom jače vlasti. Odatle je slijedio prema riječima Voltaire-a »un hereu melange«. I Montesquieu je mogao da nam tu »srećnu mješavinu« pretstavi pod aspektom triptiha triju vlasti samo učinkom preuranjenog i grubog uopštavanja.

Nema, međutim, nijednog organa vlasti koji još u Montesquieuovoj epohi nije učestvovao u vršenju više raznih funkcija. Kruna saziva i raspušta parlamenat; preko svoga ličnog savjeta kralj vrši sudske i kvazi zakonodavne funkcije; napokon preko kabineta kruna je stekla skoro monopol prava zakonodavne inicijative.

Nije manje netačno gledati u parlamentu samo organ koji se u Engleskoj posvetio jedino vršenju zakonodavne funkcije. Njegovom pravu miješanja u sudsku funkciju treba dodati pravo, nastalo poslije stoljeća Montesquieu-a, koje ima zakonodavna vlast u domenu egzekutive u ostvarenju ministarske odgovornosti.⁵⁾

Engleska, dakle, nije uzela za bazu svoga ustava princip diobe vlasti, ako se pod tim podrazumijeva dosljedno raspodjela funkcija između organa vlasti. Takva raspodjela predpostavljala bi prethodno postojanje precizne materijalne koncepcije raznih funkcija vlasti, koncepcije koju Engleska ne poznaje.

Osnovni principi engleske političke nauke nemaju krutosti i preciznosti. Za Engleze je politika u osnovi vještina kompromisa. Ono što predstavlja tajnu i konačno jedinu dogmu engleskog Ustava, to je da je on uvijek težio da ostvari između organa vlasti ravnotežu snaga. Ova ravnoteža je proizvod istorije, i čak često proizvod slučaja. Ona nije proizvod unaprijed smišljene teorije, i to je razlog zbog koga je ona često nedosljedna.

⁵⁾ Dom lordova još danas prátstavlja najviši stepen jurisprudencije u sudskom domenu. Donji dom vrši također sudsku funkciju kad rješava o povredama njegovih privilegija bilo od strane njegovih članova, bilo od trećih lica. Napokon, radeći zajedno, oba doma parlamenta mogu prihvatiti rezoluciju u cilju opoziva sudija čije ponašanje zasluđuje prijekor.

Montesquieu je podlegao svojoj želji da dâ dosljedan opis jednog sistema koji je često samo empiričan. To je ozbiljan prigovor koji bi se u ovom pogledu mogao uputiti Montesquieu-u.

III. Prema ukorijenjenom shvatanju dioba vlasti zahtijeva da se svaka državna funkcija povjeri drugom državnom organu, koji u vršenju te funkcije stoji izolovan od ostalih organa. Funkcionalna specijalizacija je, prema tome, osnovno obilježje sprovođenja ovog načela u funkcionisanju mehanizma državne organizacije buržoaske države. Svaki organ je specijalizovan u vršenju svoje nadležnosti i donosi samo one akte koji spadaju u njegovu funkciju. Tako, skupštini se daju atribucije zakonodavne funkcije, a egzekutivi izvršna funkcija. Zakonodavni organ donosi samo zakone, a egzekutiva samo pravne akte izvršenja. Obrnuto, svaki organ donosi sve akte svoje funkcije. Stoga, svi zakoni su djelo zakonodavnog organa, svi izvršni akti djelo egzekutive.

Ali za pojam diobe vlasti smatra se da nije dovoljna samo ova stroga, funkcionalna specijalizacija. Potrebno je, osim toga, da svaki državni organ bude i apsolutno nezavisan od drugih, što zahtijeva odsustvo svih recipročnih načina djelovanja između skupštine i egzekutive. Zakonodavni organ ne može imati nikakve prerogative prema egzekutivi. On ne može učestvovati u imenovanju ministara, ni u pitanjima, ni u interpelacijama, ni političkoj odgovornosti ministara.



zvodnjava među rivalnim funkcijama. Međutim, činjenica da akti egzekutive principijelno ne mogu protivriječiti zakonima skupštine omogućava da se u izvjesnoj mjeri ipak održava ravnoteža vlasti.

U cjelini uzeto, dakle, ne može se ni govoriti o realizovanju diobe vlasti u njenom čistom obliku, bez obzira na teoriske osnove koji su joj dati i koji joj se daju. U suštini, dioba vlasti na prvom mjestu izražava tendenciju slabljenja same vlasti u cjelini. Dijeliti vlast znači smanjiti globalni autoritet vlasti. Jer je svaki organ kočnica za druge organe. Montesquieu tu ideju izražava vrlo sažeto frazom »le pouvoir arrête le pouvoir«. Tako, ideja o diobi vlasti odgovara buržoasko-liberalističkim tendencijama u organizaciji države.

S druge strane, dioba vlasti može da se iskoristi za jačanje razvika



nesumnjivo izvjesna specijalizacija, ali samo relativna, jer stvarno različiti organi vlasti mogu participirati u radu drugih organa. Ova funkcionalna kolaboracija ostvaruje se ili u vidu prave funkcionalne kolaboracije sporazumnim donošenjem istog pravnog akta od strane dva različita organa ili izvjesnim zadiranjem jednog organa u funkciju drugog organa. Tako, u prvom slučaju kolaboracije vidimo da egzekutiva učestvuje u izradi zakona parlamenta, daje inicijativu za donošenje zakona, vrši promulgaciju zakona, ima veto. Obratno, vidimo da parlament uzima učešće u izvjesnim aktima vlade u vidu prethodne konsultacije ili naknadne ratifikacije. U drugom slučaju organi egzekutive, izvjesnim zadiranjem jednog organa u funkciju drugog organa, izdaju određene akte iz zakonodavne funkcije, naročito donoseći uredbe. S druge strane, zakonodavni organi vrše poslove izvršne funkcije u budžetskom i diplomatskom domenu. Ustvari kod kolaboracije u vidu zadiranja jednog organa u funkciju drugog organa manje se radi o kolaboraciji dva organa u istoj funkciji, a više o izolovanom djelovanju svakog organa na terenu određene funkcije. Tako, u zakonodavnoj funkciji, shvaćenoj u širem smislu, naporedo postoje zakoni parlamenta i uredbe vlade.

U kolaboraciji vlasti postoji režim organske zavisnosti, a nema organske izolovanosti. Različiti državni organi nisu izolovani jedni od drugih, nego naprotiv, raspolažu recipročnim načinima djelatnosti nezavisno od instrumenata funkcionalne kolaboracije (inicijative, veta, promulgacije, ratifikacije itd.). Egzekutiva ostvaruje svoj uticaj na legislativu učešćem u skupštinskim debatama, ovlašćenjem nad sesijama parlamenta, a naročito pravom raspuštanja. Sa svoje strane legislativa može da vrši presiju na egzekutivu, naročito pitanjima, interpelacijama i pokretanjem političke odgovornosti.

Najširi obim kolaboracije vlasti je, svakako, klasični buržoaski parlamentarni režim, u kome su sadržani svi opšti elementi kolaboracije, kojima se određuje njen pojam. Ovo stoga što na prvom mjestu parlamentarni režim pretpostavlja egzekutivu podijeljenu na dva elementa: šefa države i ministarski kabinet, i što se, zatim, oba organa, zakonodavni i izvršni, drže u striktnoj ravnoteži. Ali pored toga, klasični parlamentarizam je režim kolaboracije vlasti dualističan i uravnotežen, koji se u suštini određuje političkom odgovornošću ministara pred parlamentom.⁷⁾

Ova nezavisnost šefa države (kralja ili pretsjednika republike) pretpostavlja se i u njegovom odnosu prema kabinetu i prema skupštini. Nezavisnost se izražava političkom neodgovornošću (skupština ne može opozvati šefa države), a katkada i krivičnom neodgovornošću. (Kralj »ne može učiniti zlo«, tj. ne može izvršiti nikakav delikt, čak ni van vršenja svojih funkcija). Neodgovornost povlači potrebu da svaki akt šefa države

⁷⁾ Precizna mehanika klasičnog parlamentarizma nije djelo teoretičara. Ona je proizvod istoriske evolucije, u kojoj je slučaj igrao značajnu ulogu. Parlamentarni režim je proistekao iz engleske ustavne prakse u XVIII i XIX vijeku. Pošto Đorđe III od Hanovera nije govorio engleski, njegovi ministri su zaveli običaj da se sastaju bez njega. Tako je nastao kabinet koji je postepeno postao odgovoran pred parlamentom. »Da je engleski kralj uvijek govorio engleski, kaže Duverger, možda nikada ne bismo poznavali parlamentarni režim...« (Maurice Duverger, op. cit., p. 156).

mora biti kontrasigniran od strane jednog ministra, koji time preuzima na sebe odgovornost prema skupštini. Ali ta praksa ministarskog kontrasigniranja dovodi do praktičnog rješavanja šefa države većine njegovih teoriskih prerogativa. Njih stvarno vrše ministri. Tako se dolazi do zaključka da je u klasičnoj buržoaskoj demokratiji izbor ministara jedina vlast koja stvarno stoji u rukama šefa države, ali i u ovom pogledu on se ograničava općenito na samo označavanje pretsjednika ministarskog savjeta, koji onda predlaže ostale ministre njemu na odobrenje. Ali, politička odgovornost ministara koji sačinjavaju kabinet kao kolektivan organ prisiljava ih često da demisioniraju usljed izglasavanja nepovjerenja u skupštini. To u velikoj mjeri ugrožava stabilnost vlade. Pored toga, mnoštvo partija prisiljava često da se konstituišu koalicioni kabineti, usljed čega je nestabilnost vlade još veća. Tipičan primjer u ovom pogledu je Francuska, a poslije rata i Italija. Stoga se u posljednje vrijeme, naročito u Francuskoj, ističe u teoriji i praksi potreba revizije ustava u pravcu stabilizacije egzekutive i njenog jačanja u odnosu na parlamentat. Tendencija je da se instrumenti ravnoteže pojačaju u korist egzekutive. U tom pravcu već postoje u Francuskoj i konkretni predlozi.⁸⁾

Osnovni organ kolaboracije vlasti je kabinet. On stvarno uspostavlja i podržava kontakt između šefa države i parlamenta. Odnos kolaboracije legislative i egzekutive u klasičnom parlamentarnom režimu izražava se principijelno kroz ravnotežu vlasti. I izvršna i zakonodavna vlast imaju adekvatna sredstva djelovanja jedne prema drugoj. Egzekutiva nema uticaja na izbor članova skupštine ni na njenu internu organizaciju. Ali, ona ima izvjesnu vlast u pogledu na zasjedanje parlamenta i na pravo dolaska i riječ u skupštini (u svakom slučaju ovo pravo imaju članovi kabineta, jer šef države ne može komunicirati sa parlamentom, izuzev pomoću poslanica koje se čitaju na tribini, a čita ih jedan od ministara), i naročito ima pravo raspuštanja. S druge strane, vlast egzekutive se manifestuje i s obzirom na akte skupštine. Tako egzekutiva kolaborira u proceduri izrade zakona vršeći pravo inicijative, ona učestvuje u raspravama, vrši promulgaciju, uredbama dopunjava i precizira propise zakona.

S druge strane, održavanju ravnoteže između egzekutive i legislative pridonose skupštine. One to čine formiranjem anketnih komisija za ispitivanje akata egzekutive, postavljanjem pitanja, a naročito interpelacijama, koje katkada povlače pad kabineta. Ovo se događa kada se postavi pitanje povjerenja i u slučaju glasanja kabinet ostane u manjini.

Najvažniji elemenat za održavanje ravnoteže u buržoaskom parlamentarnom režimu svakako je pravo egzekutive na raspuštanje skupštine. Ovaj osnovni instrumenat egzekutive u klasičnom parlamentarizmu omogućava joj da kontrabalansira uticaj skupštine, koji ona vrši na ministre potezanjem njihove političke odgovornosti. Smatra se da je ovo

⁸⁾ Vidi: Georges Berlia, *Les propositions parlementaires de revision constitutionnelle*, *Revue du Droit public*, 1950, p. 676 et s.; Emile Blamont, *La revision de la constitution*, *Revue du Droit public*, 1953, p. 415 et s.; Georges Berlia, *La crise politique française de mai 1953*, *Revue du Droit public*, 1953, p. 423; Georges Berlia, *L'avis du Conseil de la République sur le projet de revision constitutionnelle*, *Revue du Droit public*, 1954, p. 473.

pravo raspuštanja parlamenta neophodno sredstvo egzekutive za održavanje ravnoteže u klasičnom parlamentarizmu, jer bi u protivnom egzekutiva ostala praktično obezoružana prema parlamentu koji vladu može da obori kad god to bude htio. Čak se ističe da za uravnoteženje parlamentarnog režima ništa ne može nadomjestiti instrumenat raspuštanja parlamenta. Raspuštanjem se vraća ravnoteža vlasti. Ako dođe do izglasaivanja nepovjerenja skupštine, kabinet će proglasiti da je skupština raspuštena. Na taj način se birači pozivaju da presijeku sukob.

Ali ovo sredstvo za održavanje ravnoteže u klasičnom parlamentarizmu daje reakcionarnoj egzekutivi u ruke moćno oružje protiv progresivnih snaga parlamenta u svakom momentu pojačanog straha od ogrožavanja klasne vladavine buržoazije zbog pooštrene klasne borbe i izraženog nezadovoljstva radnih masa preko svojih pravih predstavnika u parlamentu. Konstantno reakcionarnu ulogu ima i gornji dom u buržoaskom bikameralizmu, kao instrument za održavanje ravnoteže iako je njegov karakter akcesorne prirode u upoređenju sa raspuštanjem.

U balansu između skupštine i kabineta važnu ulogu ima u parlamentarnom režimu i prestiž šefa države. On se u ovom balansu pojavljuje kao neka vrsta poluge ravnoteže.

U praksi buržoaske državne organizacije klasični parlamentarizam je već odavno deformisan. Njegova ravnoteža poremećena je bilo u korist legislative bilo u korist egzekutive. Za parlamentarni režim sa prevagom skupštine eklatantan je primjer francuski parlamentarizam od 1875 do 1940, mada se stanje u ovom pogledu nije mnogo izmijenilo ni pod ustavom od 1946. Parlamentat je sve akte vlade podvrgao sitničavoj kontroli i lako je obarao kad god je htio. Nestabilnost francuskih vlada je postala skoro poslovična. Za 65 godina republike u Francuskoj se izmijenilo više od 100 vlada. S druge strane, šef države je skoro potpuno iščezao. On nije igrao nikakvu političku ulogu. Ponekad je čak gubio i beneficiju svoje neodgovornosti, jer ga je skupština prisiljavala da demisionira (Millerand). Osnovni razlog deformisanja klasičnog parlamentarizma leži u nedostatku prava egzekutive da može raspuštati skupštinu. U takvom slučaju parlamentarni režim se približava skupštinskom režimu. Osim toga i veliki broj partija onemogućava vladama da u parlamentu osiguraju stabilnu i homogenu većinu na koju se mogu osloniti.

Parlamentarni režim sa prevagom skupštine u praksi znači nemoćnu vladu. Ali, s druge strane, u buržoaskom parlamentarnom režimu se poslednjih nekoliko decenija mnogo koriste široka ovlašćenja i uredbe sa zakonskom snagom. Prisiljeni nuždom usljed ulaska kapitalističkog poretka u ekonomsku krizu, parlamenti svjesno prepuštaju egzekutivi manje ili više provizorno jedan dio svoje zakonodavne vlasti. Oni to čine zakonima o širokim ovlašćenjima (*«Lois de pleins pouvoirs»*), kojim egzekutivu ovlašćuju da, za vrijeme određenog perioda i u relativno sve manje ograničenom domenu, donosi uredbe sa zakonskom snagom. Tako je klasični parlamentarni sistem potpuno deformisan u drugom smislu, dajući egzekutivi faktičnu prevagu nad legislativom. Nestabilna vlada je tako istovremeno vlada sa velikim ovlašćenjima. Tipičan je primjer Francuska.

Praksa zakona o širokim ovlaštenjima, koja se izvanredno razvija poslije Prvog svjetskog rata, ima naročiti značaj za deformaciju klasičnog parlamentarizma u parlamentarni režim sa prevagom egzekutive. Zakoni o širokim ovlaštenjima doveli su do poremećaja ravnoće parlamentarnog režima u korist egzekutive uopšte, a specijalno vlade. Ali u nekim režimima prevaga egzekutive se manifestovala više u korist šefa države, (napr. u predratnoj Poljskoj i Vajmarskoj Njemačkoj) zbog čega se parlamentarni režim tu približio pretsjedničkom režimu. U sistemu prevage šefa egzekutive u parlamentarnom režimu šef države ima veliki lični prestiž. Taj prestiž ga čini vrlo uticajnim kako u odnosu na javno mišljenje tako naročito i na njegov ministarski savjet, pa i sam parlamenat. On svrgava ministre čak i onda kad imaju povjerenje parlamenta, zatim u sistemu ovakve prevage egzekutive šef države (pretsjednik republike) čestom praksom raspuštanja parlamenta može da ga svede na poslušni odbor, koji izvršava njegove želje. U svakom slučaju šef egzekutive može da smanji uticaj parlamenta na manju mjeru. Karakteristično je zatim da u ovakvom sistemu odnosa šefa egzekutive i parlamenta, šef egzekutive može da donosi uredbe sa zakonskom snagom bez potrebe da za to prethodno traži ovlaštenje od parlamenta. Eklatantan je primjer ovakvog režima Vajmarska Njemačka, po čijem je Ustavu od 1919 šef egzekutive dobio veća ovlaštenja, a naročito diktatorska ovlaštenja po čl. 48 Ustava. Tako je ova ovlaštenja Hindenburg za vrijeme svog pretsjednikovanja počeo da temeljito iskorišćava. Svojim autokratskim režimom on je utro put Hitleru i nacizmu.

Na prevagu šefa egzekutive u parlamentarnom režimu u osnovi najviše utiče način njegovog direktnog izbora. Direktnim izborom od strane građana on postaje po istom naslovu »pretsjednik nacije« kao i sam parlamenat. Milioni glasova koji su ga doveli na vlast daju takvom šefu egzekutive, neposredno izabranom od naroda, poseban autoritet prema članovima parlamenta, koji su kao pretstavnici pojedinačno izabrani od strane svega nekoliko hiljada birača u malim izbornim okruzima. Stoga šef egzekutive može, koristeći ovu činjenicu, upotrijebiti svoj autoritet u izdizanju svoje volje iznad volje parlamenta. Ovo on može naročito da učini onda kad mu sam ustav daje za to osnova ovlašćujući ga da donosi uredbe sa zakonskom pa čak i ustavnom snagom, bez obaveze da o tome podnosi izvještaj parlamentu, a još manje da traži njegovo odobrenje. Tim putem šef egzekutive može da se parlamenta lako liši u svim, manje ili više ozbiljnim situacijama zavodeći ličnu diktaturu. U ovakvim režimima obično između parlamenta i šefa države postoji odnos neke vrste pritajenog neprijateljstva, opasnog za ustavni poredak, jer ga šef egzekutive često želi silom da izmijeni i da zavede autokratski režim. Ustanova uredbe na osnovu širokog ovlaštenja, koje se daje šefu države neposredno ustavom, služi mu često kao vrlo pogodan instrumenat za zloupotrebu vlasti.⁹⁾

Sve jača praksa širokih ovlaštenja u buržoaskim državama dolazi u sukob sa shvatanjem klasičnih pisaca XIX vijeka, da zakonodavna

⁹⁾ Joseph van Tichelen, *Le Président de la république et le problème de l'État*, 1939, p. 145 et s.; Jacques Ranchin, *Le chef de l'État et la constitution du cabinet en Droit public allemand (1919—1934)*, Paris, 1937; Dr. Ivo Krbek, *Pretsjednik Republike*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1953, s. 63 i sl., naročito s. 69 i bilješka br. 8 na istoj strani.

funkcija mora biti rezervisana isključivo kao monopol parlamenta. U novijoj buržoaskoj nauci ističe se čak, s druge strane, da se rezervacija zakonodavne funkcije skupštini mogla postaviti kod ljudi koji su živjeli u epohi ekonomskog liberalizma, tj. u epohi kada su skupštine mogle lako savladati same svu težinu zakonodavne djelatnosti države. Danas, međutim, »skupštine su već prešle prirodne granice svoje sposobnosti u donošenju zakona; njihova sposobnost ne odgovara više potrebama obimnog normiranja modernog društva«.

Analizirajući ova shvatanja dolazi se do zaključka da se buržoaska demokratija nalazi pred alternativom: 1) ili da otvoreno prizna da su široka ovlašćenja, koja su već postala redovan postupak, u očividnoj opreci sa najosnovnijim principima parlamentarizma; 2) ili, obratno, da preispitavši samo shvatanje demokratije, tvrdi da su se klasični pisci XIX vijeka prevarili kad su proglasili da zakonodavni monopol skupštine predstavlja jedan od stubova parlamentarne demokratije.

Usvajanje prve alternative ima za posljedicu otvoreno priznanje bankrotstva klasičnog parlamentarizma, koji će od tad predstavljati samo prelaznu fazu vladanja prilagođenog zahtjevima ekonomskog liberalizma XIX vijeka. Druga alternativa, međutim, implicira ideju da parlamentarizam ostaje režim budućnosti, ali da on zahtijeva iznalaženje ustavne ravnoteže na drugom osnovu, a ne na principu zakonodavnog monopola skupštine, tj. da se klasični parlamentarizam adaptira novim zahtjevima ekonomskog intervencionizma u fazi razvoja državnog kapitalizma.

Nalazeći se u takvom škripcu, buržoaska nauka pokušava da putem raznih konstrukcija izbjegne priznavanje bankrotstva klasičnog parlamentarizma. Stoga pored mnogobrojnih pravnih teorija kojima se nastoji da opravda zadiranje egzekutive u kompetenciju legislative, neki buržoaski pisci su stvorili i doktrinu o političkom primatu egzekutive, koja bi trebala da zamijeni »klasičnu teoriju liberalizma« o primatu legislative i suprematiji zakona. Tako, shvatajući kao i drugi pisci odnose između egzekutive i legislative kao centralni problem svih ustava, B. Mirkine-Guetzévitch i Emile Giraud nastoje da poremećaje ravnoteže između egzekutive i legislative u buržoaskoj parlamentarnoj demokratiji, a specijalno zadiranje egzekutive u nadležnost legislative, opravdaju teorijom o političkom primatu egzekutive, tj. da u parlamentarnom sistemu politički primat pripada egzekutivi.

Za polaznu bazu ovog shvatanja oni postavljaju opšte usvojenu ideju da se suština modernog parlamentarizma sastoji u primjeni principa većine u politici i u vršenju vlasti. Ali oni dalje izvode da je sav politički značaj parlamentarizma samo u tome da narod bira svoju vladu putem skupštine kao svog tumača. Stoga su za njih sve formule koje se odnose na političku odgovornost vlade (kabineta) samo zastarjele definicije. Samo jedna formula određuje politički smisao parlamentarizma. Ta formula se sastoji u tome da »većina mora imati svoju egzekutivu, svoj kabinet«. Ovu formulu Guetzévitch naziva političkim primatom egzekutive (»la primauté politique de l'Exécutif«) a Emile Giraud nužnim primatom egzekutive ili funkcionalnim primatom egzekutive (»la

primauté nécessaire de l'Exécutif», — »la primauté fonctionnelle de l'Exécutif«).¹⁰⁾

Primat egzekutive je za njih čak postulat svakog režima u modernom parlamentarnom sistemu. To se naročito vidi, kažu oni, u Engleskoj. Cilj izborne kampanje u modernim parlamentarnim demokratijama je pobjeda jedne partije, koja će obrazovati svoju vladu. Samo tako od jedne partije obrazovana vlada može ostvariti obećanja data biračima. »Pravi smisao parlamentarizma, zaključuje Guetzévitch, jeste dakle obrazovanje vlade«.

Dosljedan ovoj ideji o političkom primatu egzekutive, Guetzévitch je protiv shvatanja da je parlamentarna vlada samo »izvršni odbor« skupštine. Vladati u parlamentarnoj demokratiji, to nije samo »izvršavati« ili primjenjivati zakon, jer u modernom demokratskom parlamentarizmu u demokratskom režimu dogma o diobi vlasti nije, što se tiče odnosa legislative i egzekutive, ništa drugo nego obična fikcija. U ogromnom broju slučajeva zakon više ima političku a ne pravnu sadržinu, pa prema tome onaj ko ga donosi samim tim vlada. Kako se, međutim, politika i uprava svuda miješaju, to u krajnjoj liniji vladati znači upravljati u političkom smislu riječi.

Prema teoriji o političkom primatu egzekutive, dakle, zadiranje egzekutive u nadležnost legislative ne pretstavlja povredu parlamentarizma. Široka ovlašćenja i uredbe sa zakonskom snagom, koje se donose na osnovu njih ili bez ovlašćenja, samo su prirodna konzekvenca »modernog« demokratskog parlamentarizma. Prema tome, shvatanje je ovih pisaca da buržoaski parlamentarizam nije samo režim prošlosti, prolazna faza u razdoblju ekonomskog liberalizma XIX vijeka, već je to i režim budućnosti. Tako se elastično prilagodavanje odnosa legislative i egzekutive prilikama koje vladaju pod režimom državnog kapitalizma vješto prikazuje kao potpuno normalna i demokratska pojava, čak i kad se u tome procesu neposredno vrijeđa princip primata legislative. Nema sumnje da jedan dio buržoaske nauke na ovaj način ustvari nastoji da fikciju o vječnosti buržoaskog klasičnog parlamentarizma pretstavi kao sasvim realnu ideju.¹¹⁾

IV. Ekonomski i društveni razvoj svijeta početkom XX stoljeća izvršio je odlučan uticaj na dalju sudbinu ustanove buržoaske, klasične, liberalne i naročito parlamentarne demokratije.

¹⁰⁾ Mirhine-Guetzévitch, Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre, Annuaire de l'Institut international de Droit public, Paris, 1936, p. 39 et suiv.; Emile Giraud, La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif, Paris, 1938, p. 87 et suiv.; Mirkine-Guetzévitch, Les constitutions européennes, tome I (Essai synthétique), Paris, 1951, p. 18 et suiv.

¹¹⁾ U razvijanju svoje doktrine o političkom primatu egzekutive M. Guetzévitch se oslanja uglavnom na postavke i zaključke Leona Bluma. (Leon Blum, La réforme gouvernementale, Paris, 1936, p. 24—28, 46, 134, 150—152), koji poslije analize slabosti, nedostataka i funkcionalnih devijacija francuskog parlamentarnog režima daje sliku parlamentarizma koji bi želio da bude ostvaren u Francuskoj. Blumova koncepcija parlamentarnog režima, izgrađena po ugledu na englesku kabinetsku praksu, svodi se u suštini na parlamentarizam sa vrlo jakim egzekutivom, gdje bi pretsjednik vlade bio omnipotentan kao kakav monarh.

Buržoaska demokratija, njene doktrine i ustanove, relativno su nova pojava. Ona nema više od dva stoljeća. Period uspona buržoaske demokratije počinje u XVIII stoljeću i zahvata čitav XIX i početak XX vijeka. U vrijeme Prvog svjetskog rata i neposredno poslije rata buržoaska demokratija doživljava vrhunac svoga razvoja. Poslije toga nastaje period krize pa i regresa buržoaske demokratije, ideja i ustanova.

Korijeni engleske demokratije počinju istina prije XVIII stoljeća, ali Engleska u to vrijeme ipak nije još poznavala demokratiju. Njen tadanji reprezentativni režim izražavao je prosto odnos tadašnjih političkih i društvenih snaga u Engleskoj, ograničavao je kraljevske prerogative i omogućavao učešće aristokratije u vršenju vlasti. Prema tome, nije bilo nikakve razrađene opšte teorije ni filozofsko-političke koncepcije o buržoaskoj demokratiji. Ali i kao takav, engleski reprezentativni režim je predstavljao važnu činjenicu, jer dok svuda u svijetu vlada apsolutna monarhija, Engleska je u tom pogledu izuzetak. Ovaj izuzetak je svratio pažnju iako nije revolucionarno uticao na javno mišljenje. Engleske kolonije su bile baš prve koje su se ugledale na engleski uzor, što je za razvoj građanske demokratije bio veliki napredak.

Principe i ustanove apsolutne monarhije, međutim, potkopali su francuski filozofi i enciklopedisti. Među njima Rousseau je bio teoretičar najradikalnije forme demokratije. Francuska revolucija je radikalno srušila stari politički i društveni poredak i proklamovala nove teorije predstavljajući ih svijetu kao ideal transcendentalne i univerzalne vrijednosti. Ove teorije, istina malo primjenjivane i sa osrednjim i privremenim uspjehom, imale su progresivan odraz na čitav evropski kontinent i bile su sjeme novih naprednih ideja. Kompleks tih ideja: rušenje monarhije, ukidanje klasnih feudalnih privilegija i prava, vlada naroda preko njegovih izabраниh predstavnika, osvještavanje lične slobode i drugih javnih sloboda, dobilo je jedan zajednički termin »liberalne ideje«. U borbi između liberalnih ideja i »legitimne monarhije«, koja je trajala čitav XIX i u početku XX vijeka, postepeno su jačale i pobjeđivale liberalne ideje i utiran je put buržoaskoj demokratiji, a uništavane pozicije monarhije.

Taj put kretanja prema demokratiji imao je svoje etape. Prije svega stara apsolutna monarhija je postepeno transformirana u ograničenu monarhiju. Vlast monarha je smanjena, jer je podijeljena. Ustavi koje su kraljevi bili prisiljeni da donesu u svoje popuštanju buržoaziji predstavljaju kompromis između monarhističkog principa i principa suvereniteta naroda. Kralj ima još značajnu poziciju: sačuvao je izvršnu vlast, a osim toga i dalje učestvuje u vršenju zakonodavne funkcije u vidu sankcije odnosno odobrenja zakona koje donosi parlament. Godine 1815 sve evropske države, osim Švajcarske, bile su još kraljevine. I, dok je među njima u to vrijeme samo mali broj imao svoje ustave, 1910 godine, tj. sto godina kasnije, u Evropi gotovo više nema apsolutne monarhije.

Pošto ustavi nisu predviđali parlamentarni režim, ministri stvarno nisu zavisili od parlamenta. Kralj je nastavio da vlada preko svojih ministara, koje je on postavljao i smjenjivao. Postepeno većina zemalja, osim Njemačke, Austro-Ugarske i Rusije, zavela je parlamentarni režim ne mijenjajući pri tome ustav. Ministrima je tada postalo nužno povje-

renje parlamenta, a ne više povjerenje kralja. »Kralj je i dalje vladao, ali nije više upravljao«.

Neke zemlje, međutim, nisu se zadovoljile samo parlamentarnom monarhijom, već zavedoše republiku. U suštini, između ova dva oblika vladavine, parlamentarne republike i parlamentarne monarhije u kojoj monarh ostaje striktno u granicama svoje uloge nema neke osjetne razlike.

Uspostavom parlamentarizma smanjena je vlast ne samo kralja nego i aristokratije uopšte. Za ustavnu monarhiju karakteristično je, u izvjesnoj mjeri, da je zakonodavno tijelo u nekim zemljama sastavljeno od dva doma i to: od gornjeg doma, čiji su članovi nasljedni ili ih imenuje kralj, koji je predstavnik aristokratije, i od donjeg doma, koji se bira i koji predstavlja buržoaziju. Postepenim širenjem izbornog tijela donji dom je dobio karakter predstavnika čitavog naroda, a ne samo buržoazije. Gornji dom je, međutim, ili sačuvao aristokratski karakter izgubivši svoju stvarnu vlast (naprimjer Dom lordova poslije donošenja Parliament act-a od 1911) ili je sačuvao vlast, ali je postao izbornan i izgubio aristokratski karakter (naprimjer francuski Senat).

Početkom XX stoljeća buržoaska demokratija, iako u svome najjačem usponu (»la démocratie ascendante«), nije bila još generalno dostigla potpunu pobjedu nad monarhijom i aristokratijom, ali ona je već bila jača i od jedne i od druge. U borbi između monarhije i demokratije, demokratija je bila mnogo nadmoćnija usljed slabosti protivnika. Buržoazija se penjala, snaga i inicijativa bila je u njenim rukama sve dok je oko sebe okupljala široke narodne mase i bila njihov predvodnik. Liberalna ideologija mogla je tada ujediniti razne društvene snage: intelektualce koje je oduševila, buržoaziju koja je željela da istisne aristokratiju, prema kojoj se osjećala superiornom, narod kome je govoreno o njegovim pravima. Prvi svjetski rat dao je buržoaskoj demokratiji priliku za nove pobjede nad tradicionalnim neprijateljima, monarhijom i aristokratijom.

Efekat Prvog svjetskog rata za razvoj buržoaske demokratije bio je vrlo povoljan. Naročito u Srednjoj Evropi ruše se stare forme države i stvaraju nove. U nekim zemljama srušena je monarhija (Njemačka, Austro-Ugarska, Rusija), a u nekim monarhijama pripremljen je ili nagašen parlamentarni karakter. Na račun Austro-Ugarske, Njemačke i Rusije obrazovano je nekoliko novih država. Donesen je niz buržoasko-demokratskih ustava, u čijoj izradi su pretežno učestvovali naučnici, često profesori ustavnog prava. Od ovih ustava je naročito tipičan njemački Vajmarski ustav. On je, u većoj ili manjoj mjeri, imao uticaja na: austrijski Ustav od 1921, poljski Ustav od 1921, jugoslovenski Vidovdanski ustav od 1921 i druge ustave, naročito u zemljama koje su poslije prvog svjetskog rata obrazovane kao samostalne nacionalne države. Karakteristično je da su svi ovi ustavi doneseni u istoriskom periodu obilježenom Oktobarskom revolucijom. Ustavom Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike od 1918 već je bila svijetu objavljena suština novog društvenog i državnog uređenja države radnika i seljaka. Oktobarska revolucija, sovjetski Ustav, pokreti za uspostavljanjem sovjeta u nekim drugim zemljama, sve su to bile činjenice koje su vladajuće krugove buržoaskog društva primoravale na popuštanje u priznavanju prava i sloboda građana.

Opšta zajednička karakteristika ustava donesenih poslije Prvog svjetskog rata sastojala se naročito u tome što je, pored davanja »društvene« i »solidarističke« podloge privatnoj svojini uvođenjem poglavlja pod nazivom »društveno-ekonomske odredbe«, odnos između legislative i egzekutive postavljen na bazu prevage legislative. Izuzevši Njemačku, u svim ostalim zemljama je manifestovana težnja da se egzekutiva učini slabom i zavisnom.¹²⁾

Ali, poslijeratno glorifikovanje nove buržoaske demokratije trajalo je kratko vrijeme. Kapitalistički poredak je ulazio sve dublje u ekonomsku krizu; raslo je nezadovoljstvo radnih masa; pooštravala se klasna borba; strah vladajućih klasa od radničkih pokreta postajao je sve veći. Usljed toga doneseni ustavi sve više gube karakter najviših zakona koji garantuju prava građana. Buržoazija izigrava i napušta svoje ustave, naročito poslije 1931. Pri tome ona upotrebljava različite forme i metode. U jednom slučaju ona zadržava ustav i njegove formalno-demokratske okvire, ali sadržinu ustava mijenja i vrijeđa je putem zaobilaznih »ustavnih puteva«. Eklatantan primjer za ovo je način korišćenja člana 48 Vajmarskog ustava od strane njemačke buržoazije prije uspostavljanja fašističkog režima. Dobar je primjer za ovakav postupak i Francuska, čija buržoazija bez ikakvog ustavnog oslonca do najveće mjere razvija i upotrebljava institut širokih zakonodavnih ovlašćenja (pleins pouvoirs). Pred rat 1940 vladajući krugovi francuske buržoazije napuštaju sve tradicionalne forme i ustavna prava građana pripremajući se za diktaturu pod hitlerovskim fašizmom. U drugom slučaju metod napuštanja ustava sastoji se u formalnim ustavnim »reformama« i privremenom ukidanju ustava. To se dogodilo između 1927 i 1935 u Poljskoj, Rumuniji, Austriji, Portugaliji, Jugoslaviji. Ove reforme su bile put za stvaranje otvorenih fašističkih i profašističkih ustava po uzoru ustava fašističke Italije. Konačno, treća forma napuštanja ustava se manifestovala u potpunom i definitivnom odbacivanju ustava i zavodenju neograničene Hitlerove diktature u Njemačkoj koji je proglasio da je njegova volja osnovni i jedini zakon zemlje.

Najveće promjene dogodile su se između 1920 i 1936. U velikom dijelu Evrope zavladala je u to vrijeme otvorena ili prikrivena diktatura. Buržoaska demokratija postepeno je iščezavala ustupajući teren koji je bila osvojila. Protivrječan sastav parlamenta i egzekutive dovodio je do stalnih međusobnih sukoba ova dva organa. Pretstavnici širokih narodnih masa tražili su da parlamenat putem zakonodavstva i drugih mjera olakša ekonomski i društveni položaj širokih narodnih masa, čime su dolazili u stalan sukob s buržoazijom, koja je preko egzekutive nastojala da spriječi donošenje ovakvih mjera ili, ukoliko su već donešene, da ih ne izvrši ili kroz izvršenje ublaži i deformiše. Dok su stare demokratije pod takvim društvenim i političkim uslovima još pokazivale »samo znake trošnosti« i nekako jačanjem egzekutive putem davanja širokih zakonodavnih ovlašćenja savladivale unutrašnje protivrječnosti, nove demokratije su već formalno propadale. Buržoaska pravna nauka, analizirajući uzroke ove pojave propadanja buržaske demokratije, ističe

¹²⁾ Pored prevage legislative zajednička karakteristika ustava donesenih poslije Prvog svjetskog rata je i zavodenje univerzalnog izbornog prava za oba pola, proporcionalno pretstavništvo, smanjenje značaja gornjeg doma (bilo da nije predviđen u ustavu, bilo da je demokratizovan).

da je »zadatak vlada u zemljama koje su prihvatile demokratske ustanove bio vrlo težak u vremenu poslije rata«, i da su »jedne zemlje bile opterećene brigama i nedaćama, koje su proisticale iz ratnog poraza, a druge, nove države da su morale da organizuju čitav nacionalni život«. Pri tome se, međutim, propušta da naglasi glavni razlog, koji se sastojao u strahu buržoazije od radničkih pokreta i sve jačeg buđenja i nadiranja progresivnih snaga pod refleksom Oktobarske revolucije.

Buržoaskе vlade, naročito vlade novih demokratija, smatrale su za svoju neophodnu dužnost da u ovakvim prilikama budu vrlo aktivne i da svoje mnogobrojne, mahom reakcionarne akte donose hitno. Ali u tom nastojanju nisu im bile dovoljne njihove normalne ustavne nadležnosti. Smetali su im ustavom fiksirani odnosi između legislative i egzekutive sa naglašenim primatom legislative. Stoga je u većini novih buržoaskih demokratija, zadiranjem egzekutive u nadležnost zakonodavnih organa, došlo do povrede ustava već prvih dana poslije njegovog donošenja. Ekonomska kriza, jačanje državnog kapitalizma, intervencionizam države u privredi, strah pred sviješću radnih masa prisilili su egzekutivu da često ne primjenjuje ustav, vrijedajući pri tom naročito primat legislative. Konačno je ova provalija između formalnog ustavnog legaliteta i realne opasnosti za kapitalistički društveni poredak postala tako oštra, da se otvoreno počela isticati potreba ustavne revizije, gdje ona zbog već uvedenih metoda prikrivenog vrijedanja nije bila još suvišna.¹³⁾

Ustavne revizije, izvršene u nizu država, odnosile su se principijelno na jačanje izvršne vlasti. Ove revizije su najčešće bile samo etape na putu koji vodi ka otvorenoj ili prikrivenoj diktaturi (na primjer u Poljskoj, Austriji), a ne vraćanju izgubljene ravnoteže ustavima prononsiranih buržoaskih demokratskih instituta. Njemačka, koja nije imala demokratske tradicije, međutim je bez ikakve prethodne ustavne revizije uspostavila 1933 režim diktature. Čehoslovačka je bila jedina zemlja koja je i dalje ostala da u izvjesnoj mjeri praktikuje buržoasku demokratiju. Tako su prošle mlade demokratije koje su se poslije Prvog svjetskog rata, dakle neposredno poslije svoga postanka našle u ozbiljnoj krizi kapitalističkog društvenog poretka, a koji je vladajuća buržoazija htjela da pod svaku cijenu spasi metodom nasilja i ukidanja ustava i ustavnih prava građana.

Nasuprot mladim buržoaskim demokratijama koje su propadale, stare demokratije su se održale sve do Drugog svjetskog rata. Izuzetak je Italija, čija tradicija nije bila ni stara ni jaka i koja je vrlo brzo zaplivala u fašističku diktaturu. U Evropi, međutim, nisu se pretvorile u diktaturu Velika Britanija, Francuska (do 1940), Belgija, Holandija, ni tri skandinavske zemlje. Van Evrope se to nije dogodilo sa SAD i sa britanskim dominionima. Ali, ako su stare demokratije formalno i djelimično ostale pošteđene između dva svjetska rata, one su pale u ozbiljnu funkcionalnu i ideološku krizu. To se otvoreno isticalo i u samoj buržoaskoj nauci i političkoj literaturi. Naglašavalo se da se država kao »politička mašina« kreće suviše sporo i teško. Za klasičnu demokratiju buržoaski pisci su sami rekli da je »simpljiva

¹³⁾ Mirkine-Guetzévitch, L'Exécutif dans le régime parlementaire, Revue politique et parlementaire, 1931, p. 158; Emile Giraud, op. cit., p. 35.

i više nego polumrtva« država, koja može da funkcioniše samo kada je nužda tjera.¹⁴⁾ Oni su sami uvidjeli da je klasična demokratija u ozbiljnoj krizi i da su mnoge njene ustanove osuđene da propadnu, ali dajući svoju analizu, oni su u velikoj mjeri idejno pripremali njenu likvidaciju i uspostavljanje diktature.

Poslije Drugog svjetskog rata i oslobođenja od fašizma i nacizma, nastala je epoha u kojoj buržoaska demokratija nastavlja da preživljuje duboku krizu. Mnoge njene ustanove su diskreditovane i nalaze se daleko od ranijeg buržoaskog demokratskog ideala. One su stoga postale ponovo predmet ozbiljnog razmatranja u buržoaskoj nauci.

U ovo vrijeme poslije Drugog svjetskog rata donesen je u zemljama oslobođenim fašističkog i nacističkog despotizma čitav niz novih ustava i izvršena serija izmjena i dopuna u postojećim ustavima. U ovom pogledu, ostavljajući postrani ustave zemalja narodne demokratije, od posebnog su značaja ključne buržoaske zemlje evropskog kontinenta sa pisanim ustavima: Francuska, Njemačka i Italija. One su donijele nove ustave ocjenjujući da njihove profašističke ustanove ne odgovaraju novoj poslijeratnoj situaciji i da stoga treba izvršiti njihovo prilagođavanje novom stanju stvari. Ali uprkos takvog shvatanja kao polazne tačke pri donošenju ustava, novi ustavi ovih zemalja ne predstavljaju ni odraz političkih stremljenja narodnih masa ni odraz realnih društvenih odnosa. Nesaglasni sa duhom vremena, ovi ustavi su okrenuti licem prema prošlosti: novi francuski Ustav od 1946 prema Ustavnom zakonu od 1875, njemački Bonski ustav prema ranijem njemačkom Vajmarskom ustavu od 1919, a novi talijanski Ustav prema prosječnom tipu revidiranih predratnih buržoaskih demokratskih ustava. Kao takvi ovi ustavi predstavljaju u velikoj mjeri društveni političko-pravni anahronizam. Nastojeći da nađu lijekove prošlim zabludama ne gledajući u budućnost, ovi ustavi su, sa više aspekata posmatrani, samo replike ranijim ustavima od 1875 i 1919. Primjer je u Francuskoj zabrana delegiranja zakonodavne vlasti (čl. 13 Ustava), a u Njemačkoj »neutralizacija« vlasti pretsjednika Republike ukidanjem direktnog izbora. Isti je slučaj sa »racionalizacijom« parlamentarne dinamike (izglasavanje nepovjerenja, raspuštanje skupštine) i sa jačanjem stabilnosti vlade. Ne-realnost ovih ustava, kojim se želi produžiti obezbjeđenje kapitalističkog društvenog poretka, punog protivrječnosti, dovodi do toga da je malo ljudi koji u ovim ustavima vide najviši zakon i priznaju mu takav karakter. Malo je građana i krajnje konzervativnih koncepcija koji smatraju da ustavi njihove zemlje stvarno izražavaju princip jednog stabilno organizovanog društvenog poretka i čvrste državne organizacije.¹⁵⁾

V. Načelo podjele vlasti, koje se krajem XVIII vijeka pretvorilo u političku dogmu, bilo je idejna baza liberalne buržoazije u borbi protiv feudalne i apsolutne monarhije. Buržoazija je zatim ovo načelo postavila kao polaznu bazu u izgradnji njene političke i državne organizacije. Poslije »Deklaracije prava čovjeka i građanina«, prema kojoj »bez

¹⁴⁾ Emile Giraud, op. cit. p. 37—38.

¹⁵⁾ Karl Loewenstein, *Réflexion sur la valeur des constitutions dans une époque révolutionnaire*, *Revue française de science politique*, No 1 janvier—mars 1952, p. 14 et suiv.

podjele vlasti nema ustavne države», zatim Ustava Sjedinjenih Američkih Država od 1787 i Ustava Francuske od 1791, pa sve do danas, načelo diobe vlasti je u praksi uređenja države dobilo mjesto kao osnovni organizacioni princip vlasti i princip odnosa između državnih organa u skoro svim ustavima koje je buržoazija donijela. Ali načelo diobe vlasti nije nigdje i nikada ni potpuno ni dosljedno sprovedeno. Nije to učinjeno čak ni u ustavima koji su diobu vlasti shvatili rigoroznim političkim institutom, kao što je napr. američki Ustav, koji je težio da diobu vlasti sprovede do njenih krajnjih konsekvenci. Principijelno se polazilo oč poštovanja diobe vlasti, ali su politički sistemi organizacije vlasti buržoaske države praktično podjelu vlasti ili slabili ili ograničavali. Tako je stvarni odnos između predstavničkih organa i egzekutive u buržoaskoj državi bio konstantno drukčiji od odnosa koji dosljedno proizlazi iz načela diobe vlasti koji je buržoazija proklamovala.

Tokom vremena klasični parlamentarni režim buržoaske državne organizacije, idejno i ustavno fundiran na načelu diobe vlasti, pretrpio je u praksi značajnu deformaciju bilo u pravcu prevage parlamenta, bilo egzekutive. U pogledu ostvarenja prevage egzekutive poseban značaj, kao instrumenat jačanja egzekutive, čak i ondje gdje je ona nestabilna, imaju baš široka ovlašćenja, ustavna ili zakonska.

Podjela vlasti — koja je inače po svome porijeklu u suštini djelo kompromisne, konzervativne ideologije ustavne monarhije, jer je svojim mehanizmom omogućila aristokratiji i monarhu da zadrže upravnu i izvršnu vlast, dok je donošenje zakona ostavila buržoaziji kao novoj klasi — nesumnjivo je predstavljala, istoriski uzeto, progresivan princip. Ovo stoga što su ovim kompromisom date građanima garancije njihovih prava pred arbitrarnošću monarhističkog apsolutizma. Zatim, mada ovaj kompromis starih i novih vladajućih snaga znači, s jedne strane, zaštitu aristokratije i monarha u državnoj upravi, buržoaska klasa je u diobi vlasti, s druge strane, našla branu protiv povratka srušenih političkih snaga starog društva.

Ako pak institut diobe vlasti posmatramo u ustavnoj praksi buržoaske države, lako ćemo zaključiti da je on bio i ostao baza vladajuće buržoazije za očuvanje njenih političkih pozicija, koje ugrožavaju narodne mase. Ona je taj oslonac naročito našla u jakom šefu egzekutive, isto onako kao što je nekad, dok je djelovala kao progresivna snaga, u borbi sa aristokratijom i monarhom, nalazila takav oslonac u parlamentu.

Jačanje egzekutive, međutim, sukobljava se sa idejom demokratije, koja znači vladavinu naroda i prema tome zahtijeva koncentraciju svih državnih djelatnosti u parlamentu, kao predstavniku narodnog suvereniteta. Ideji demokratije, stoga, odgovara samo praktično sprovođenje demokratskog načela jedinstva vlasti u državnom mehanizmu i to koncentracijom vlasti u parlamentu, a ne ni ravnoteža između predstavničkog organa i egzekutive, ni prevaga egzekutive nad legislativom, koja, međutim, kroz sistem širokih ovlašćenja sve više dolazi do izražaja u današnjoj buržoaskoj državi. Razvoj buržoaske države jasno pokazuje da podjela vlasti predstavlja instrumenat za održavanje klasne vladavine i sredstvo protiv demokratizacije opasne po kapitalistički poredak. Strah od radnih, nezadovoljnih »plebejskih masa« koje osvajaju pret-

stavnička tijela zabrinjava buržoaziju. Stoga ona sve više osjeća potrebu za jakom izvršnom vlašću, odvojenom od parlamenta, za koju vjeruje da će uvijek ostati čuvar njezinih interesa kao vladajuće klase. Kako podjela vlasti može da bude efikasan instrumenat klasne vladavine, vidi se najbolje iz društveno-političke i ekonomske stvarnosti, u klasnim sukobima i odnosima buržoazije i kapitalista sa radničkom klasom. Buržoazija je uvijek birala organe preko kojih će koristiti i jačati jedinstvo svoje političke vlasti. To su uvijek oni organi koji u određenoj etapi najodlučnije i najsavjesnije brane njene ekonomske i političke interese. Prema tome, kapitalizam i vladajući slojevi su pomoću podjele vlasti omogućili, uz manje ili više poštovanje ustava i načela podjele vlasti, da održe jedinstvenu liniju u zaštiti svojih interesa. Otuda buržoazija u periodu prelaza kapitalizma u fazu državnog kapitalizma i u vrijeme državnog kapitalizma jača stvarno, nasuprot parlamentu, egzekutivu, u okviru podjele vlasti, kao što se nekad, proklamujući princip diobe vlasti, borila i jačala parlamenat u svome otporu protiv reakcionarne feudalne aristokratije, oličene u monarhu.

Obim jačanja egzekutive u pojedinoj buržoaskoj državi izražava se očevidno i u velikoj mjeri kroz sistem širokih ustavnih, a naročito parlamentarnih ovlašćenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom, kojim se derogira princip superiornosti legislative nad egzekutivom i načelo primata zakona nad aktima egzekutive. Ne samo između Prvog i Drugog svjetskog rata, već isto tako, ako ne i više, poslije Drugog svjetskog rata, jačaju široka ovlašćenja egzekutive, »abdiciraju« parlamenti pred vladom. Umjesto vlade »penzionisane udovice« (Bedžot), javlja se vlada »smjeli i preduzimljivi mladić« (Laski).¹⁶⁾

VI. Koristeći iskustvo Pariske komune, Marks je postavio načelo da se u predstavničkim tijelima koje bira i smjenjuje narod mora ujediniti »zakonodavna i izvršna funkcija vlasti«. Kasnije Lenjinovo shvaćanje o državnoj organizaciji proleterske države, izvučeno iz iskustva čitave ranije borbe proleterijata, naročito Pariske komune, i teoretskih pogleda Marksa i Engelsa, sadržava takođe, pored ostalog, i formulaciju jedinstva zakonodavne i upravne vlasti u rukama demokratskih organa, organizovanih u obliku predstavničkih tijela. Zamišljajući organizaciju naroda poput komune i sovjeta (odbora), tj. kao predstavnička tijela, među kojima bi najviše predstavničko tijelo ličilo na buržoaski parlamenat, ali ne bi bilo istovjetno s njim, ne bi bilo »parlamentarno, već radno tijelo, izvršno i zakonodavno u isto vrijeme«, Lenjin nalazi da izlaz iz parlamentarizma »nije u uništenju predstavničkih ustanova«, nego u njihovom pretvaranju »u radne ustanove«.¹⁷⁾

Pretstavničke ustanove, kaže Lenjin formulišući načelo jedinstva zakonodavne i upravne vlasti umjesto podjele vlasti koja postoji u buržoaskoj državi, ostaju, ali ovdje nema parlamentarizma kao naročitog sistema, kao podjele zakonodavnog i izvršnog rada, kao povlašćenog položaja za poslanike. Bez predstavničkih ustanova mi ne možemo zamisliti demokratiju, čak ni proletersku demokratiju, bez parlamentari-

¹⁶⁾ Dr. Jovan Đorđević, Ustavno pravo FNRJ, Beograd, 1953, s. 349.

¹⁷⁾ V. I. Lenjin, Izabrana dela, t. II, knj. prva, Biblioteka marksizma-lenjinizma, Kultura 1950, s. 175; Dr. Radomir Lukić, Teorija države i prava, I Teorija države, Beograd, 1953, s. 417.

zma možemo i moramo...¹⁸⁾). Na ovim postavkama zasniva se i Lenjinova praksa. Od ovih postavki on je pošao pri stvaranju sovjetskog sistema vlasti, izraženog u prvom sovjetskom Ustavu od 1918. Ali kasniji razvoj sovjetskog sistema, koji se zadržao u okvirima formalnog jedinstva vlasti, kretao se u pravcu jačanja izvršnog aparata. Preovladali su državno-kapitalistički odnosi u društvu i pojačana je birokratija u okviru državnog mehanizma, koji je formalno zasnovan na proklamovanom jedinstvu vlasti, ali je ustvari bliži njenoj podjeli.

Tako se u okviru formalne federativne i samoupravne organizacije vlasti, predviđene Ustavom SSSR, razvio veliki upravni i izvršni aparat, koji izražava sve odlike jedinstvenog birokratskog sistema, apsolutno potčinjenog najvišim izvršnim organima. Marks, Engels i Lenjin su ukazivali na opasnost ove pojave jačanja birokratskog centralizma kao zakonite pojave u uslovima državnog kapitalizma uopšte, ali zakonite pojave i u državi prelaznog perioda od kapitalizma u socijalizam, što izrazito ilustruje baš sadašnji primjer SSSR.

Načelo jedinstva vlasti u razvoju socijalističke demokratije u FNRJ i njenom ustavnom sistemu, međutim, izraženo je do sada u dva oblika. Prvi je oblik deklarisan u Ustavu od 1946 u vidu načela da radni narod ostvaruje svoju vlast preko predstavničkih organa državne vlasti (član 6), ali je ovaj princip ostvarivan strukturom vlasti sličnom strukturi vlasti u mehanizmu podjele vlasti buržoaske države. Takav sistem odnosa između predstavničkih tijela i izvršnih i upravnih organa izmijenjen je djelimično najprije donošenjem Opšteg zakona o narodnim odborima od 1952, a zatim proglašenjem ustavnih zakona. Naglašavanje principa jedinstva vlasti u Ustavu FNRJ od 1946 kroz strogo terminološko distingviranje organa vlasti i organa uprave po uzoru datom u Ustavu SSSR predstavljalo je ustvari slabije formulisanje ovog načela od formulacije pojma jedinstva vlasti datog u Odluci AVNOJ-a o konstituisanju Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja u vrhovni organ vlasti nove Jugoslavije.

Uprkos proglašenom principu jedinstva vlasti, narodne skupštine i narodni odbori nisu imali dovoljno instrumenata za realno ostvarivanje toga principa i za obezbjeđenje svoje uloge u državnoj organizaciji. Mehanizam odnosa predstavničkih organa (narodne skupštine i narodnih odbora) prema izvršnim i upravnim organima (prezidijumima, vladama, ministrima i izvršnim odborima) umnogom je ličio na odnose u sistemu podjele vlasti, a posebno u parlamentarnom sistemu. Kao specifičan izraz takvog odnosa narodnih skupština i vlada su i uredbe na osnovu širokih ovlašćenja, koje su relativno obilno korišćene, jer ih je Ustav predviđao. »Sam Ustav je dopuštao, kaže prof. Đorđević, uredbe sa zakonskom snagom, i prava skupštine odnosno narodnog odbora više je postavio na nivo odobravanja predloženih akata i mera vlade i izvršnog odbora, nego na nivo rešavanja na osnovi odlučujućeg i najvažnijeg pretresanja akata vlasti i ekonomskih, političkih i drugih mera u samom predstavničkom telu. Otud je razumljivo, da su se narodne skupštine i narodni odbori rede sazivali i da nisu uspjeli da izgrade ni ono mesto u državnom uređenju koje im je sam Ustav obezbeđivao.«¹⁹⁾

¹⁸⁾ V. I. Lenjin, op. cit. s. 176; Dr. Radomir Lukić, op. cit. s. 417.

¹⁹⁾ Dr. Jovan Đorđević, op. cit. s. 247.

Ali ovakvi odnosi pretstavničkih organa i egzekutive u našem sistemu proglašenog jedinstva vlasti shvaćeni su i praktikovani samo privremeno kao pojava neminovna u periodu revolucionarnog »društvenog i političkog preobražaja iz zaostalijih odnosa i ustanova ka višim i boljim«. U našim specifičnim revolucionarnim uslovima i uslovima hitne obnove i izgradnje porušene zemlje, država je morala nastupati privremeno preko pojačane funkcije izvršnih i upravnih organa u izvjesnom »suženom, koncentrisanom i dinamičnom obliku«. Stoga je načelna privrženost principu jedinstva vlasti dovela u našoj socijalističkoj zemlji do toga da su pretstavnička tijela postala stvarni organi skupštinske vlasti. Zavedenjem ustavnim zakonima sistema skupštinske vladavine, zaveden je drugi oblik ostvarivanja principa jedinstva vlasti, u kome su uklonjene slabosti u mehanizmu dotadašnjeg realizovanja jedinstva vlasti.

Skupštinska vladavina, zavedena u našem ustavnom sistemu kao sinteza istoriskih iskustava u ostvarivanju načela demokratskog jedinstva vlasti (Francuska revolucija, Pariska komuna, švajcarski sistem jedinstva vlasti po Ustavu od 1848 odnosno 1871) obezbijeđena je ne samo kao apstraktni princip, već je zagarantovana i preciziranjem adekvatnijih demokratskih formi i odnosa u samoj organizaciji vlasti.

Pored mnogih drugih mjera (ukidanje prezidijuma, vlada, ministarstava, izvršnih odbora, povjereništava), čime je otežan svaki eventualni proces osamostaljivanja izvršnih organa i pojava birokratije, princip skupštinske vladavine je izražen posebno i u vidu ukidanja dalje mogućnosti donošenja uređaba na osnovu širokih zakonskih ovlašćenja, kao redovne prakse, što je, međutim, dozvoljavao Ustav od 1946. Izvršno vijeće, i to samo Savezno izvršno vijeće, može donositi uredbе sa zakonskom snagom, i to samo u slučaju izuzetnog stanja shvaćenog u najužem smislu riječi (pripremno, mobilno i ratno stanje). Novi organizacioni sistem vlasti u FNRJ ne pretstavlja tako samo izraz apstraktnog prihvatanja principa jedinstva vlasti, već i realno zavedenje skupštinske vladavine uz istovremeno obezbjeđenje instrumenata koji su nužni za njeno praktično ostvarivanje. A pod ovakvim uslovima odnosa pretstavničkih tijela prema izvršnim i upravnim organima (egzekutivi) isključena je mogućnost svakog razvoja širokih ovlašćenja, koja su, međutim, postala redovna praksa buržoaske države u fazi državnog kapitalizma.

GLAVA DRUGA

POJAM UREDBE

I — OBLICI UČEŠĆA IZVRŠNIH ORGANA U ZAKONODAVSTVU

Egzekutiva ima značajno učešće u zakonodavnoj funkciji shvaćenoj u širem smislu. Ali je stepen toga učešća, pošto je postao zavisao od državnog uređenja i drugih faktora u državnom životu, različit u pojedinoj zemlji i po formi i po obimu i po intenzitetu.

Ova kolaboracija egzekutive u zakonodavstvu izražava se principijelno u dva osnovna vida: (1) u vidu neposrednog učešća ili saradnje u proceduri donošenja zakona od strane zakonodavnog organa, koju neki pisci nazivaju »upravljanjem zakonodavnim radom«, i (2) u vidu donošenja uredbi. Ovi oblici učešća su specifično naglašeni u parlamentarnom režimu, koji je kao sistem najviše raširen, i koji je preovladavao i u našoj praksi, sve do donošenja Ustavnog zakona koji je uveo skupštinsku vladavinu i time znatno smanjio učešće egzekutive u zakonodavstvu.

Egzekutiva je u parlamentarnom režimu, kako kaže Giraud, karakterišući njen značaj, »le leading de la Chambre«. Pored toga ona sama donosi uredbi koje u širem smislu znače zakonodavnu djelatnost, bez obzira da li se radi o uredbama za izvršenje zakona ili se radi o uredbama na osnovu širokih ovlašćenja, koja su danas tako česta pojava da se postavlja pitanje da li im se još može uopšte pripisati izuzetan karakter.

A — Saradnja u proceduri donošenja zakona

Učešće egzekutive u zakonodavnom radu država parlamentarnog režima manifestuje se time što egzekutiva sama bira pitanja, za koja smatra da ih treba zakonom regulisati, ona usmjerava diskusiju o zakonskim predlozima koje je podnijela skupštini i djeluje svojim autoritetom da ti predlozi budu izglasani za zakone. U tom smislu je opravdano rečeno da egzekutiva u parlamentarnom režimu »pretstavlja ustvari dušu zakonodavstva«.

Inicijativa egzekutive sastoji se ne samo u izboru materije, koju po njenom mišljenju treba regulisati zakonom, već i u prezentiranju skupštini formalnog predloga zakona, redigovanog po članovima. Dok izbor aktuelnog pitanja koje treba da bude zakonom uređeno ima izričito politički karakter s obzirom na čitav niz potrebnih operacija koje se tiču ispitivanja odlučujućih elemenata političke sadržine, dotle sama izrada zakonskog predloga pretpostavlja operacije koje su koliko političke, koliko i tehničke prirode. Ovo stoga što u izradi formalnog zakonskog

predloga učestvuje čitav tehnički aparat stručnjaka finansiskih, ekonomskih, pravnih itd. bez kojih se ne može pretpostavljati temeljita obrada sadržine i forme zakona.

Skupštinska inicijativa je manje ili više u praksi svih buržoaskih demokratija od sekundarnog značaja ako se uporedi sa inicijativom egzekutive. Tako u Engleskoj egzekutiva ima gotovo monopol zakonodavne inicijative, jer su u praksi skoro svi zakonski predlozi predlozi vlade. Predlozi koji potiču od parlamentarne inicijative, međutim, ustvari su neznatnog političkog značaja, jer imaju izgleda da budu usvojeni samo ukoliko ih vlada prihvati. Osim toga, takvi predlozi su, po pravilu, i po svome predmetu skromni. Slično kao u Engleskoj, i u Francuskoj većina zakona potiče od inicijative egzekutive, iako se pravno između parlamentarne inicijative i inicijative egzekutive ne pravi principijelna razlika. Značaj inicijative egzekutive je i tamo još veći u poređenju sa parlamentarnom inicijativom, kad se uzme u obzir važnost izglasanih zakona.

U SAD, međutim, predloge zakona prema Ustavu mogu podnositi samo članovi Kongresa. Američki Ustav, inspirisan strogo načelom diobe vlasti, ne daje formalno pravo inicijative pretsjedniku SAD. Ali, pretsjednik može da upućuje Kongresu pismene i usmene poruke (poslanice, adrese), u kojima može i da preporučuje pojedine predloge zakona, podnesene od strane članova Kongresa koji su članovi njegove partije. Ove poruke imaju veliki značaj, bez obzira što nemaju uvijek za posljedicu da preporučeni predlozi budu i izglasani u Kongresu. Prema tome, ne može se reći da u SAD pretsjednik nema nikakve uloge u zakonodavnom radu, iako on po Ustavu nema pravo zakonodavne inicijative. Pretsjednik štaviše vrši veliki uticaj na zakonodavni rad svojim pravom veta, kojim može da se suprotstavi zakonima donesenim sa manje od dvije trećine glasova Kongresa. Američki ustavotvorac je htio da, odstupajući od načela podjele vlasti, pretsjednika učini kroz institut veta protivtežom Kongresu. Ustvari učešće pretsjednika u zakonodavstvu SAD je već umnogome postalo drugačije od ustavne skice. Ustavna praksa je već izmijenjena razvojem ekonomskog i društvenog sistema, pritiskom političkih prilika i uticajem ličnosti pretsjednika, naročito potpretsjednikâ koji su predstavljali snažne ličnosti i koji su svoju funkciju shvatili i tretirali kao funkciju aktivnog stvaranja i nacionalne odgovornosti.

Ustav je htio da zakonodavnu funkciju ostavi Kongresu. Ali je pretsjednik stvarno danas osvojio pravo inicijative koje izražava na razne načine. »Pretsednik je danas, kaže prof. d-r J. Đorđević, glavni zakonodavac u Sjedinjenim Američkim Državama. I zemlja ga ceni više na osnovu uspeha koji ima u zakonodavstvu, nego prema aktima kao izvršnog šefa. Ruzvelt je u Americi i svetu poznat kao tvorac New Deal-a, a ne kao poslodavac gospođice Perkins i šef flote. Velike razlike u geografskim i ekonomskim interesima, partiske nesuglasnosti u pitanju kakvi treba da budu zakoni, potreba brzog rešavanja koje zahtevaju prilike u modernoj državi, nužnost uticaja i menjanja ekonomskih i socijalnih prilika u zemlji i, najzad, zaostalost Kongresa prema stalno izmenjenim potrebama i zahtevima naroda, uticali su na ovu značajnu promenu u pretsedničkom sistemu. Pretsednik je glavni inicijator zakonodavstva, koje može da sastavlja na razne načine; lično, ili kroz odgovorna mini-

starstva, ili kroz naročite administrativne ustanove, ili specijalno za to ustanovljena tela, ili inspirišući ili odobravajući akte članova Kongresa. Ruzvelt, najveći zakonodavac u modernoj istoriji Amerike, upotrebio je sve kanale. Pobednik u pravu da vrši inicijativu zakona, predsjednik je umnogome preuzeo zakonodavnu vlast Kongresa.²⁰⁾

Predlaganje zakona u FNRJ ima svoju evoluciju, koja je obilježena postepenim jačanjem skupštinske inicijative. Prema članu 63 Ustava FNRJ pravo zakonodavne inicijative imala je Vlada FNRJ, članovi Vlade FNRJ i poslanici oba doma. Kao podnosioci zakonskih predloga, međutim, pojavljivali su se u praksi najčešće ministri (članovi Vlade). S druge strane, do aprila 1950 godine pravo zakonodavne inicijative narodnih poslanika moglo se ostvarivati samo u vidu podnošenja formalnog zakonskog nacarta. To je nesumnjivo pretpostavljalo zapreku za lako ostvarivanje skupštinske zakonodavne inicijative. Stoga se, u cilju pojačanja zakonodavne inicijative poslanika, u aprilu 1950 godine u poslovne vijeća unose dopune prema kojima je narodni poslanik mogao da predloži donošenje zakona ne samo u vidu formalnog zakonskog nacarta, kao do tada, već u formi običnog usmenog predloga na sjednici. Ali efekat ove promjene u poslovnicima nije se osjetio. Zakonodavna inicijativa poslanika ostala je i dalje minimalna i svodila se u osnovi na inicijativu vlade odnosno ministara, koji su se pred skupštinom pojavljivali kao predlagači uz prethodnu saglasnost Vlade.

Ustavnim zakonom širina zakonodavne inicijative u pogledu egzekutive kao nosioca inicijative je smanjena, jer su kao nosioci inicijative označeni samo poslanici i Savezno izvršno vijeće. U novim uslovima stvorenim Ustavnim zakonom i donesenim novim poslovnicima Savezne narodne skupštine, može se pretpostavljati da će zakonodavna inicijativa narodnih poslanika biti i stvarno pojačana i da će se ona odraziti i na broju njihovih predloga. Ovo tim više što narodni poslanici mogu koristiti pomoć zakonodavne službe Saveznog izvršnog vijeća u zakonodavnoj pravnoj obradi zakonskih nacarta. Prema tome, u našem novom sistemu izražava se tendencija stvarnog jačanja skupštinske zakonodavne inicijative. Ostvarivanju ove tendencije pridonijeće izrazitije fundiran i jače naglašen status narodnih poslanika, njegova prava i dužnosti i prononsiran princip inkompatibiliteta poslaničke funkcije i drugih javnih funkcija kojima je poslaniku, između ostalog, omogućeno intenzivno učešće u vršenju njegove funkcije, koja, razumije se, uključuje u sebi i zakonodavnu inicijativu.

S obzirom na činjenicu da se u sistemu našeg novog uređenja skupštinske vladavine osjeća opšta tendencija smanjivanja dosadašnje predominacije egzekutive u izradi zakonodavstva, nesumnjivo je da će se i u zakonodavnoj inicijativi omjer učešća egzekutive i Skupštine razvijati u pravcu jačanja skupštinske zakonodavne inicijative odnosno smanjivanja inicijative egzekutive.

Prema tome, dok se u zakonodavnoj praksi buržoaskih demokratija sve jače osjeća tendencija predominacije egzekutive u izradi zakonodavstva i dok inicijativa egzekutive postaje sve šira i daleko nadmašuje parlamentarnu inicijativu, u našoj socijalističkoj demokratiji se sve više osjeća i vrši obrnut proces. Osjetno opadanje učešća egzekutive u zako-

²⁰⁾ Dr. Jovan Đorđević, op. cit. s. 309.

nodavstvu uslijedilo je kod nas širokom primjenom metoda skupštinskih komisija. Ove skupštinske komisije, koje predstavljaju parlamente u minijaturi, mogu prema svome brojnom sastavu i stepenu stručnosti tretirati relativno brzo i iscrpno posebna pitanja u upoređenju sa Skupštinom kao cjelinom i mogu vršiti poslove po obimu vrlo velike. Vrijednost ovog metoda rada u skupštinskim komisijama svakako zavisi od načina na koji se on sprovodi. On prije svega zavisi od kvaliteta sastava komisije i brzine njenog rada.

U našoj zakonodavnoj praksi novijeg vremena treba naročito naglasiti veliki praktični značaj mješovitih skupštinskih komisija, sastavljenih od narodnih poslanika i stručnjaka. Oni svojim učešćem omogućuju brže, stručnije i iscrpnije tretiranje pojedinih pitanja zakonodavne inicijative.

B — Donošenje uredaba

Drugi način učešća egzekutive u zakonodavstvu, shvaćenom u širem smislu, jeste neposredna djelatnost u donošenju pravnih normi vršenjem uredbodavne vlasti. Može se reći da danas egzekutiva svake zemlje donosi uredbu, ali je pravo njihovog donošenja po svome obimu različito u ustavnim sistemima i državnim uređenjima pojedinih zemalja. Kao opšti propisi egzekutive, uredbu su redovno subordinirane propisima zakona koje donose parlamenti. Ova subordinacija se izražava u tome vidu što je uredba vezana za određeni postojeći zakon, bilo na taj način što taj zakon razrađuje, bilo što ga dopunjava detaljnim propisima. Prema tome zakon, kako kaže Moreau, trasira okvir koji uredba dopunjava, ali koji ne može proširivati i iz koga ne smije izlaziti. Drugim riječima, zakon predstavlja jako ograničenje u postupku donošenja uredaba.²¹⁾

Ali tokom vremena društveno-političke prilike buržoaskog društva, a posebno kriza kapitalizma, dovode do sve jačeg i sve češćeg državnog intervencionizma, naročito u oblasti privrede. Povećava se naročito broj slučajeva koje država treba da normira. Zatim, materije koje dolaze u obzir za regulisanje postajale su sve kompleksnije i kao takve zahtijevale su pri regulisanju produbljena tehnička znanja. Najzad, mnoge propise treba često prilagođavati izmijenjenim prilikama u državnom, društvenom i privrednom životu. Sve ovo zahtijevalo je jedan mehanizam brzog i lakog normiranja. Potreban je državni organ koji bi stalno normativno djelovao. Njegovo funkcionisanje treba da je lako, stručno-tehnički sposobno da obuhvati sve probleme koje nameće stvarni život. Ovaj zadatak u buržoaskoj državi, u sistemu kapitalističkih odnosa, nije u stanju da vrši parlament, kao specifični zakonodavni organ. On nije u stanju da odgovori velikom zadatku vrlo obimnog regulisanja svih pitanja, a naročito ne regulisanju do u detalje. Buržoaski parlament je nesposoban da odgovori takvom zadatku, jer on, s obzirom na svoju strukturu, sve oprečnije odnose u njemu i na metod rada, nema dovoljno vremena ni homogenosti ni sposobnosti za zakonodavni rad. Osim toga on nema ni potrebne stručno-tehničke spremlje. Funkcionisanje njegove zakonodavne procedure je stoga neelastično i puno sporosti. To je razlog što buržoaski parlament nije u stanju čak da donosi ni

²¹⁾ Moreau Félix, *Règlement administratif*, Paris, 1902, p. 202.

zakone kojim propisuje osnovna pravna pravila za regulisanje određene materije, pa je prema tome još manje u stanju da fiksira načine primjene zakona i da se bavi pitanjima tehničkih detalja za koja mu nedostaju stručna tehnička znanja. U ovom pogledu buržoaska egzekutiva pokazuje daleko veću sposobnost za punu normativnu intervenciju. Ona je kvalifikovanija nego parlamenat da opšte propise zakona prilagodi mnogobrojnim situacijama, koje je zakonodavac dužan da reguliše.²²⁾

Usljed ovih okolnosti normalna funkcija egzekutive u donošenju uredaba, bez obzira na kome pravnom osnovu ona počiva, konstantno i osjetno se povećava proširenjem njenog normalnog domena. Ovo proširivanje se obično vrši pored neposrednog ustavnog fundiranja, davanjem parlamentarnih ovlašćenja. Njima se egzekutiva ovlašćuje da prevazide svoj normalni domen uredbodavne nadležnosti i da reguliše i one materije koje normalno spadaju u domen zakonodavca. Često su ova ovlašćenja toliko široka da egzekutivi daju pravo čak da mijenja postojeće zakone. Tako egzekutiva već izlazi iz normalnog okvira svoje uredbodavne nadležnosti, koji se sastoji u primjeni, izvršenju, odnosno razvijanju i dopunjavanju zakonskih propisa. Akti egzekutive na taj način izmiču principu poštovanja subordinacije uredbe zakonu.

Pri proširivanju uredbodavne nadležnosti djeluju u izvjesnoj mjeri oni isti razlozi pritiska stvarnih potreba koji su uslovljavali pojavu normalne uredbodavne vlasti egzekutive, a koja se sastoji u primjeni odnosno izvršenju zakona. Ali ovi razlozi su, s druge strane, u daljem razvijanju obima uredbodavne nadležnosti, i kvantitativno i kvalitativno jači. To su, s jedne strane, veliko proširenje regulatorne funkcije države i njena pojačana intervencija u svim oblastima privrednog i društvenog života, potreba regulisanja mnogobrojnih materija čija priroda postaje sve kompleksnija i sve više tehnička, potreba da se određene stvari hitno regulišu i da se jednom već doneseni propisi i dalje elastično prilagođavaju stvarnim potrebama državnog i društvenog života, a s druge strane, nesposobnost parlamenta da sâm zadovolji sve ove zahtjeve, usljed tehničko-stručne nespremnosti i nedostatka vremena, a naročito sporost funkcionisanja zakonodavnog mehanizma, pa čak i njegovo potpuno paralizovanje zbog političkih borbi pod režimom više-partiskih sistema i nehomogenog klasnog sastava.

Buržoaska parlamentarna i zakonodavna praksa i odnosi parlamenta i egzekutive istakli su do sada dva osnovna vida parlamentarnog proširenja uredbodavne nadležnosti egzekutive. S jedne strane, ovo proširivanje uredbodavne kompetencije se izražava u formi donošenja okvirnih (načelnih, direktivnih, kosturnih) zakona, a, s druge strane, u formi donošenja zakona o širokim, specijalnim ili izuzetnim odnosno izvanrednim parlamentarnim ovlašćenjima.

²²⁾ Herzog, La loi et les règlements d'administration publique. Les effets suspensifs de la délégation législative. *Revue du Droit public*, 1938, s. 643 i dalje, naročito s. 651 i dalje; Dragos Rusu, Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875, Bordeaux, 1942, pp. 97—99.

Okvirni (načelni, direktivni, kosturni) zakoni su kraći i jednostavniji zakoni, koji sadržavaju samo principe i esencijelne propise.²³⁾ Metod ovih zakona praktikuje se u nekim zemljama sve više. Da spomenemo samo Francusku, Belgiju, SAD, a naročito Englesku. U Italiji ministar pravosuda Rossi predlagao je 1922 godine da se parlamenat principijelno ograniči na to da u zakonu postavlja samo opšta načela kojima se reguliše određeni domen, a da brigu o formulisanju konačnih propisa prepusti egzekutivi uz saradnju jedne parlamentarne komisije. U Francuskoj je ovaj sistem načelnog zakonodavstva prvi put preciziran na naročito jasan način za vrijeme usvajanja zakona od 6 jula 1934 koji se odnosi na fiskalnu reformu. Poslije toga u Francuskoj je načelno zakonodavstvo široko korišćeno od strane vlada Narodnog fronta, a naročito pod pretsjedništvom Leona Bluma pri donošenju socijalnog zakonodavstva. U Engleskoj je načelno zakonodavstvo (»skeleton legislation«) u širokoj primjeni. Tendencija »skeleton« oblika zakonodavstva je posebno porasla posljednjih godina. Ovu činjenicu neki pravni pisci naročito podvlače.²⁴⁾

Neosporno je da buržoaska praksa načelnih zakona postaje sve šira. Osim toga, ovlašćenja koja egzekutiva dobija u ovim zakonima ustvari su gotovo široka ovlašćenja. Razlika između načelnih zakona i zakona koji formalno egzekutivi daju široka ovlašćenja često je samo prividna. Zato bismo ovlašćenja koja egzekutiva dobija u okvirnim zakonima i kroz sistem okvirnih zakona mogli nazvati kvazi-širokim ovlašćenjima. Jer, nema sumnje, ako uredba za primjenu odnosno za izvršenje zakona dopunjava zakon, ona to čini preciziranjem i razvijanjem pravnih propisa koje sadržava sam zakon. Ona od toga ne ide dalje. Ne može ona, dakle, donositi nove propise koji uveličavaju ili proširuju domašaj zakonodavnih odredaba. U protivnom slučaju uredbе za izvršenje zakona zamjenjuju se uredbom sa zakonskom snagom, a pojam izvršenja zakona identifikuje se sa širokim ovlašćenjem i postaje stvarno kvazi-široko ovlašćenje.

Treba osim toga istaknuti da u praksi pri donošenju načelnih zakona nije često lako razlikovati načelne propise od onih koji to nisu, tj. koji su sekundarnog značaja. Ponekad sami modaliteti izvršenja zakona fiksiraju obilježje zakona i u velikoj mjeri mogu da dovedu u pitanje pravne interese.

Proširenje normalne uredbodavne nadležnosti egzekutive u vidu izuzetnih ili izvanrednih uredbodavnih ovlašćenja (pleins pouvoirs) pretstavlja davanje egzekutivi tako širokih ovlašćenja, na osnovu kojih ona

²³⁾ Sistem načelnog zakonodavstva pretstavlja ustvari novu podjelu posla između legislative i egzekutive. Prema riječima Louisa-a Trotabas-a, to je »polu-zakonodavna i poluuredbodavna« procedura (»mi-législative et mi-réglementaire«). Principi koje sadržavaju načelni zakoni spadaju u kompetenciju parlamenta, dok detalji, »sekundarni propisi« imaju naglašen tehnički karakter i u nadležnosti su egzekutive.

Kao razlog sve češće upotrebe načelnih zakona i prepuštanja egzekutivi da »sve ostalo« ona reguliše uredbama navodi se da je skupština nesposobna da donese zakon u pravom smislu riječi. Ona nije u stanju da se upušta u komplikovanu zakonodavnu tehniku, koju zahtijeva detaljno izlaganje propisa.

²⁴⁾ V. Carleton Kemp Allen, Law and orders, London, 1944, str. 122 i sl.; Bernard Schwartz, American administrative law, London, 1949, str. 30

može izdavati uredbe, po pravilu, sa zakonskom snagom o određenoj materiji, bez ikakvog prethodnog fiksiranja osnovnih principa od strane zakonodavca. U takvom slučaju parlamenat u svom ovlašćenju, datom zakonom, ne određuje nikako ili određuje vrlo široke granice u kojima se uredba mora kretati. Na osnovu zakona o širokim ovlašćenjima egzekutiva redovno dobiva nadležnost da uredbama, sa zakonskom snagom, reguliše bilo novu, zakonom još neobuhvaćenu materiju, bilo da donosi propise o materijama koje su već regulisane ranije donesenim zakonima. Slučajevi ovako širokih ovlašćenja bili su u početku rijetka pojava. Ali počev od 1910 pa dalje, naročito u toku Prvog svjetskog rata, kada se izrazito primjećuju tendencije državnog kapitalizma i kada buržoaska država direktno ulazi u privredu, zatim između dva svjetska rata, te naročito za vrijeme Drugog svjetskog rata i dalje, sve do danas, ovakva ovlašćenja su sve češća u pravnom sistemu buržoaske države. Ovako velika praksa širokih ovlašćenja dala je ideju nekim piscima da je okvalifikuju redovnom pojavom i istovremeno izrazom krize buržoaskog liberalizma. Neki pisci, kao Mirkine-Guetzévitch i Emile Giraud, ističu u vezi sa ovim pitanjem čak, kako smo vidjeli, ideju o nužnom ili funkcionalnom primatu egzekutive nasuprot načelu o primatu parlamenta i tvrde da parlamentarna vlada u demokratiji nije više samo »izvršni odbor skupštine«.²⁵⁾

U vezi sa pitanjem širenja uredbodavnih ovlašćenja postavila su se i neka posebna pravna pitanja. Među ovim pitanjima su od posebnog interesa, prvo, problem ustavnosti i pravnog opravdanja širokih ovlašćenja u slučaju kada o tome ustav ništa ne govori i, drugo, kakav je pravni karakter uredaba donesenih na osnovu širokih ovlašćenja, da li su to obične uredbe, u pogledu kojih važi u cjelini režim koji se primjenjuje na ostale uredbe, ili su to, naprotiv, uredbe koje imaju zakonski karakter.

II — MJESTO UREDABA U HIJERARHIJI NORMATIVNIH AKATA

Uredbama se ne može principijelno, u redovnom postupku, regulisati svaka materija i to ne samo u našem, novom socijalističkom demokratskom, državnom uređenju, zasnovanom na načelu jedinstva vlasti i karakterističnom po sistemu skupštinske vladavine, već ni u pravnim sistemima buržoaskih demokratija. Ovo stoga što uredbodavna vlast ima načelno svoje određene granice, preko kojih ona ne može normalno prelaziti. Ali te su granice relativne i promjenljive prirode. To je gledište pretežnog dijela pravne nauke i izraz pravnih konstrukcija pozitivno-pravnih sistema pojedinih zemalja, specifičnih za pojedine periode razvoja određenog državnog i društveno-političkog uređenja.

Materija uredaba, stoga, nije do danas mogla biti ni u praksi ni u teoriji općento i uspješno determinisana ni pozitivnim ni negativnim klauzulama, iako je u tome pogledu bilo pokušaja (Italija 1926 i poslije rata Francuska). Dosljedno tome još je teže vršiti neku kategorizaciju materije uredaba prema njenoj naglašenoj širini, prema pojačanoj širini tzv. uredbodavnog domena. Konkretno, mislimo na distingviranje nor-

²⁵⁾ Roger Pinto, *Éléments de Droit constitutionnel*, 2^e éd., Lille, 1952, p. 340 et suiv.; Mirkine Guetzévitch, *Les constitutions européennes*, t. I, p. 18 et suiv.; Emile Giraud, op. cit. p. 87 et suiv.

malnog i širokog područja uredbe, što za nas predstavlja poseban interes, s obzirom na problem dovođenja uredbe sa zakonskom snagom u sklad sa idejom hijerarhijskog primata zakona.

Polazna tačka za ovaj postupak distingviranja normalnog i širokog područja uredbe je, dakle, ideja o superiornosti zakona, pravni institut, koji ima svoj korelat u ideji o legalnosti, odnosno ilegalnosti uredbe kad ona nije u skladu sa zakonom.

Načelo superiornosti zakona, koje u sebi implicira ideju subordinacije uredbe zakonu, znači da je zakon »rangom najviše pravno vrelo, jer može derogirati svako drugo pravno vrelo, dok njega naprotiv ne može derogirati ni jedno drugo pravno vrelo«. ²⁶⁾ Institut superiornosti zakona, taj »Vorrang des Gesetzes«, koji u sebi uključuje koncepciju o stavljanju uredbe pod rezervu subordinacije zakonu i pod sankciju njene ilegalnosti, ukoliko ova superiornost zakona ne bude poštovana, nastao je i razvio se dejstvom istorijskih i političkih momenata, a naročito djelovanjem načela ustavne države, koja je odijelila uredbu od zakona i zakonu dala prvi rang među pravnim normama. Koncepcija o superiornosti zakona zasniva se na osnovnoj liberalističkoj ideji da se građanima mora obezbijediti stvarna garancija protiv svakog nekorisnog ograničavanja njihovih sloboda. Najbolji postupak za ostvarenje toga cilja sastoji se, prema liberalističkom političkom shvatanju u tome, da se zakonodavna vlast povjeri »pretstavnicima naroda« i da se istovremeno učvrsti primat legislative nad svakom drugom izvršnom i upravnom vlasti. Institut superiornosti zakona nad svim aktima egzekutive nastao je, prema tome, u pravnom domenu kao posljedica navedene političke koncepcije o primatu zakonodavne vlasti. Zakon, dakle, ostavljajući na stranu ustav odnosno ustavni zakon, ima najjaču pravnu snagu.

Tako se došlo do ideje o sistemu hijerarhizovanih normativnih tekstova, koji odgovaraju hijerarhiji samih državnih organa. ²⁷⁾ U tome smislu može se govoriti o subordinaciji ostalih pravnih izvora zakonu kao o fenomenu centralizacije pravnih izvora pod dominacijom zakona. Zakon centralizuje ostale pravne izvore, jer ih sebi podređuje i nad njima dominira.

Superiornost zakona nad ostalim pravnim normama sa posljedicom subordinacije uredbe zakonu i sankcije njene ilegalnosti ukoliko ova superiornost zakona ne bude poštovana predstavlja u našem pravnom sistemu naslijeđeni pravni institut, kao i mnoge druge pravne ustanove. Ali u našoj zemlji ovaj institut je dobio nov socijalistički smisao. Socijalistički smisao i specifičnost instituta superiornosti zakona u našem pravnom sistemu ogleda se u tome što se on kod nas zasniva na načelu jedinstva vlasti, koji, produbljavanjem socijalističke demokratije, dobija sve jače garancije i praktično ostvarivanje. U tom smislu superiornost zakona je ne samo osjetno pojačana, već je ona dobila i svoj specifičan smisao i značaj u našem novom ustavnom uređenju skupštinske vladavine.

²⁶⁾ Dr. Ivo Krbek, *Upravno pravo*, knj. I, Zagreb, 1929, s. 97.

²⁷⁾ Marcel Waline, *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1952, p. 22.

Ali zakon pretstavlja samo najvišu stepenicu na ljestvici normativnih tekstova (akata). Njegova superiornost nastavlja se silaznom skalom. Pri tom ljestvica normativnih akata odgovara ljestvici samih organa, a akti koje može donijeti jedan upravni odnosno izvršni organ nemaju uvijek istu pravnu snagu. To znači ukoliko je jedan izvršni ili upravni organ hijerarhijski viši, utoliko je veća i pravna snaga njegovih akata, bez obzira da li je niži organ inokosni ili kolegijalni organ.²⁸⁾

Zatim, među aktima istog izvršnog ili upravnog organa može biti razlike u pravnoj snazi s obzirom na pravnu formu njihovog donošenja. Sama forma donošenja daje takvim aktima viši pravni rang i višu pravnu vrijednost. To ima za posljedicu da nije dovoljno da je jedan normativni akt samo donio isti organ, pa da ga on može i ukinuti, izmijeniti ili ne voditi računa o njegovim odredbama, već je potrebno u takvom slučaju da se to čini normativnim aktom koji je donesen u istoj formi. Napr. ako je prvi akt donesen po prethodnom pribavljanju mišljenja, onda u toj formi mora biti donesen i drugi akt, da bi imao istu pravnu snagu, a ne nižu. Eklatantan primjer za ovo postoji u francuskom pozitivnom pravu u pogledu pravne forme donošenja uredaba. Uredbe nazvane »les règlements, d'administration publique« donose se po prethodno pribavljenom mišljenju Državnog savjeta, dok se t. zv. obične uredbe »les règlements simples« donose bez ikakvog prethodnog pribavljanja takvog mišljenja odnosno savjeta.

Bez obzira na svoj rang, svi izvršni i upravni organi su, u sistemu državne organizacije, hijerarhijski niži od parlamenta, kao neposrednog nosioca zakonodavne vlasti. Akti ovih hijerarhijski nižih organa su,

²⁸⁾ Hans Kelsen je prvi nagovijestio teoriju o stvaranju prava odnosno formiranju pravnog poretka po stepenima (Stufenbau der Rechtsordnung) u svom prvom velikom djelu objavljenom 1911 god. *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, 1911, str. 491 i sl. Kasnije Adolf Merkl je opširno i sistematski izložio ovu teoriju u svojoj knjizi: *Die Lehre von der Rechtskraft*, Wien, 1923, str. 181 i sl., a posebno str. 201 i sl. Poslije Merkla, Hans Kelsen je ponovo izložio ovu teoriju u djelu *Allgemeine Staatslehre*, 1925, str. 299 i sl. uzimajući u obzir i razlaganje Merkla.

Izlaganju teorije Stufenbau Kelsen je posvetio srazmjerno posebnu pažnju i u svome glavnom djelu normativističke pravne teorije, objavljenom na engleskom jeziku, *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1945 (v. prevod na našem jeziku od D-r Radomira Lukića i Milorada Simića pod naslovom »Opšta teorija prava i države«, izdanje Arhiva za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951, str. 128—136).

Adolf Merkl, pristaša normativizma, čiji je začetnik Kelsen, uzimajući nešto kasnije ovu poznatu teoriju »bečke škole« za bazu svoga djela *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien u. Berlin, 1927 (v. Roger Bonnard, *La théorie de la formation du droit par degrés dans l'oeuvre d'Adolf Merkl*, *Rev. du Droit public*, 1928, str. 668 i sl.; Weyr, *La doctrine de M. Adolf Merkl*, — *Rev. intern. de la théorie du droit*, t. II, 1927—28, str. 215 i sl. i M. Waline *Observation sur la gradation des normes juridiques établis par M. Carré de Malberg*, — *Rev. du Droit public*, str. 522 i sl.) naročito je iskoristio princip normativizma o dinamici prava po stepenima.

Principijelnu teorijsku postavku o hijerarhiji normi, izraženu u Stufenbautheorie možemo usvojiti i za naše socijalističko pravo, ali lišenu normativističkog, metafizičkog i idealističkog shvatanja prava kao nečeg što je zatvoreno u sebi, što se objašnjava iz samog sebe i što stoji nasuprot stvarnom svijetu. Ovo tim prije što je hijerarhija normi jasno izražena u našem pozitivnom pravnom sistemu, a naročito u našim ustavima i ustavnim zakonima.

dakle, podređeni zakonu i ne mogu ga vrijeđati, ne mogu mu biti suprotni, niti ga mijenjati. Tako u našem sistemu izvršno vijeće ne može, a još manje koji drugi državni organ, substituirati svoju vlast vlasti narodne skupštine, na osnovu koje ona ima pravo da donosi zakone. Ni najvišem uredbodavnom organu (to je obično šef države) nije dopušteno da vršeći svoju uredbodavnu funkciju zadire u domen koji je rezervisan za narodnu skupštinu.

Prema tome, hijerarhija normativnih akata je posljedica principa legaliteta, koji, sažeto rečeno, znači vladu zakona. Poštovanje zakona nameće se, dakle, svakome kao pravna obaveza sve dotle dok zakon ne bude propisno ukinut. Državni izvršni ili upravni organ, donoseći svoj propis, mora da respektuje ne samo zakon već i sve druge, hijerarhijski više i ranije propise. Pravni propis, koji obavezuje građane, obavezuje isto tako i svoga donosioca odnosno autora, sve dok ga ne izmijeni ili ne ukine, kao i sve druge niže organe, koji mogu donositi uredbesamo u granicama svoje kompetencije, to jest ne vrijeđaju pravni propis koji je donio viši državni organ.

Na osnovu principa legaliteta postoji, dakle, subordinacija nižih normativnih akata paralelno hijerarhijskoj subordinaciji njihovih donosilaca (autora).

Hijerarhija normativnih akata nije samo izraz pravnog života, tzv. »pravne države«. Ovo načelo je i jedan od osnovnih principa u kome se u socijalističkoj državi ogleda odnos državnih organa i njihovih normativnih akata. Hijerarhijom normativnih akata se osigurava da svaki državni organ, u čiju kompetenciju spada i donošenje uredbas, poštuje normativne akte koje su donijeli hijerarhijski viši organi, u krajnjoj liniji odluke parlamenta, kao pretstavnika narodnog suvereniteta.

Iz principa legaliteta, primijenjenog u hijerarhiji normativnih akata, proizlazi da je ustav najviši zakon u zemlji, da mu je običan zakon podređen i da ih uredba mora oba poštovati. Nepoštovanje ovog principa ima za posledicu nezakonitost akta kojim je postupljeno protivu načela hijerarhije normativnih akata.

Postupak ostvarivanja sankcije hijerarhije normativnih akata sastoji se u kontroli ustavnosti zakona, ukoliko se radi o subordinaciji zakona ustavu, i kontroli zakonitosti uredbas, ukoliko je u pitanju subordinacija uredbes zakonu.

Normativni akti, dakle, nemaju istu pravnu vrijednost i istu pravnu snagu. Među njima jedni akti imaju superioran, a drugi subordiniran položaj. Razlika u vrijednosti i snazi među ovim aktima proizlazi iz hijerarhijske razlike među organima koji ove akte donose i iz raznovrsnosti formi i postupaka upotrebljenih za njihovo izdavanje.

Prema tome, među normativnim aktima postoji hijerarhijska gradacija, u kojoj, općenito uzeto, razlikujemo tri stepena: ustavne zakone, obične zakone i uredbes.

III — ZAVISNOST POJMA UREDBES OD POJMA ZAKONA

Pojam uredbes, kao što smo vidjeli, implicira u sebi prije svega ideju o tome da je to po svome karakteru i značaju glavni oblik učesća egzekutive u zakonodavstvu, shvaćenom u širem smislu riječi, i da

su intenzitet i dimenzije toga učešća zavisne od razvoja društvenog i državnog uređenja pojedinih zemalja. Zatim, da su vidovi, osnova i instrumenti postepenog proširivanja uredbodavne kompetencije egzekutive izraženi bilo neposredno kroz ustav, bilo kroz određen tip zakona (običnog, načelnog ili zakona o širokim ovlašćenjima), bilo kroz samu praksu. Sve to pokazuje da određivanje pojma uredbe, subordinirane zakonu, pretpostavlja paralelno određivanje pojma samog zakona, jer između ova dva pojma, pojma zakona i uredbe, postoji idejna, istorisko-politička i stvarna zavisnost, izražena kroz pozitivno-pravni, a naročito ustavni sistem pojedinih zemalja, a formulisana i u nizu teorija o pojmu ova dva pravna instituta.

Pravni pisci koji smatraju da između zakona i uredbe postoji razlika po prirodi tvrde da se može jasno razlikovati precizan i određen domen za vršenje zakonodavne i domen za vršenje uredbodavne vlasti. Oni stoga nastoje da utvrde kakva je priroda zakonodavne vlasti, kakva je pravna priroda zakona i koji je njegov domen. Pri tome oni principijelno ne polaze od određenog pozitivnog prava, već od apstraktne koncepcije zakonodavne vlasti. Ove teorije materijalnog pojma zakona mogu se grupisati u tri kategorije: teoriju zakona — opšteg pravila; teoriju zakona — pravnog propisa i dualističku teoriju zakona. Nasuprot materijalnom pojmu zakona i uredbe u pravnoj nauci je formirano shvaćanje da između zakona i uredbe ne postoji razlika u sadržajnoj već u strogo formalnoj osnovi.

A — Teorija zakona-opšteg pravila

Teorija zakona — opšteg pravila, shvata i karakteriše zakon kao opšte pravilo, tj. kao propis koji nema u vidu ni poseban aktuelan slučaj, niti određena lica. To je propis koji je donesen unaprijed, da bi se primjenjivao na sve buduće slučajeve i na sva lica koja dođu u obzir prema apstraktnim predviđanjima normativnog teksta.²⁹⁾ To drugim riječima znači da zakon sadržava propis koji neće iščeznuti poslije njegove primjene na jedan predviđeni i unaprijed determinirani slučaj. Naprotiv, zakon nadživljava konkretnu primjenu i primjenjivaće se i ubuduće, ukoliko ne bude ukinut, na sve identične slučajeve.³⁰⁾ Ali to ne znači da se zakon ne može donijeti i za određeni period vremena (privremeni zakon), da se ne mogu donijeti zakoni koji važe samo za pojedine grupe građana (napr. vojnike, službenike itd.) ili za pojedine dijelove države (napr. za prisajedinjene oblasti). Pozitivna zakonodavstva pojedinih država poznaju ovakve zakone. Oni nisu u punoj mjeri opšti, ali ipak spadaju pod pojam zakona — opšteg pravila. Ovo stoga što njihova opštost nije uništena već samo smanjena. Bitno je da ovakvi zakoni principijelno sadržavaju opšta pravila, tj. da se ne odnose na konkretne, već na sve slučajeve koji se dese, pa makar i postojala navedena ograničenja vremena trajanja, područja važnosti, primjene na određene grupe građana itd. Dalje, princip opštosti ne zahtijeva ni da zakon bude primijenjen više puta, jer opštost zakona znači jedino to

²⁹⁾ R. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'État. t. I, Paris, 1920, No 95; Isti La loi, expression de la volonté générale, Paris, 1931, pp. 4 et 57.

³⁰⁾ Leon Duguit, Traité de Droit constitutionnel, t. II, Paris, 1923, p. 145.

da zakon ne smije biti donesen samo za jedan jedini slučaj. Najzad, za opštost zakona nije bitno ni to da li je on uopšte primijenjen, jer za važnost zakona kao takvog nije potrebno da bude ma i jednom primijenjen.³¹⁾

Pojam zakona kao opšteg pravila je vrlo star. On potiče još iz antičkog društva. Uvijek su ga zastupali mnogi pisci.³²⁾ Uspjeh proširenja ovog shvatanja u nauci je rezultat uvjerenja da se u ovoj koncepciji nalazi garancija protiv arbitrarnosti individualnih odluka.³³⁾ Međutim, pravna doktrina opravdano ukazuje na činjenicu da je ta garancija u buržoaskoj državi praktično iluzorna jer zakonodavac često uzima u obzir pojedinačne situacije propisujući generalna pravila.³⁴⁾

Učenje da je zakon zapovijest državne vlasti koja sadrži jedno opšte pravilo izdano od zakonodavnog organa postalo je kasnije teorija koju su usvojili skoro svi francuski pisci. Ovo, a naročito činjenica da je ova teorija zasnovana na postavkama Montesquieu-a i Rousseau-a, koji su analizirali prirodu zakona, shvaćenog kao djelo zakonodavne vlasti, imali su odlučan uticaj na to da se ona smatra kao francuska teorija.

Montesquieu je ovu teoriju izložio u svome djelu *L'Esprit des lois*. Ali ističući potrebu generalnosti zakona, on je kvalifikuje u suštini kao zahtjev političke vještine. Pravni propisi koji se primjenjuju na građane treba da se izdaju, prema Montesquieuovom shvatanju, u vidu opštih bezličnih propisa, koji vrijede za sve građane i koji su unaprijed fiksirani za sve buduće slučajeve. Iz ove koncepcije potiče ideja da je zakon ustanova čija je svrha da postavi opšta pravila, čija će sadržina višom snagom obvezivati kako građane tako i same državne organe.

Ideja generalnosti zakona o kojoj Montesquieu govori dobila je i svoj konkretni izraz u čl. 6 Deklaracije prava od 1789, u kojoj se kaže da zakon »doit être la même pour tous, tous les citoyens étant égaux à ses yeux«.

Rousseauova teorija se zasniva na široj filozofskoj i metafizičkoj afirmaciji o identitetu zakonodavne vlasti i suvereniteta nacije, koji on izvodi iz ideje društvenog ugovora. Za njega je zakon djelo zakonodavne vlasti koju drže u rukama izabranici naroda. Prema tome, zakon je manifestacija narodne volje, »l'expression de la volonté générale«.

³¹⁾ Dragoslav Jovanović, *Pojam zakona*, Beograd, 1923, s. 35—38; Dr. Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb, 1950, s. 438—439; Slobodan Jovanović, *O državi*, Beograd, 1922, s. 196.

³²⁾ Još Aristotel u svojoj *Politici* (III, 10) kaže da zakoni sadrže opšta, apstraktna pravila i ne mogu nikad da predvide sve slučajeve. U ovom smislu govore i rimski pravnici Papinijan (*«Lex est commune praeceptum»*), Ulpijan (*«Jura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur»*), Celsius i dr.

Vidi: Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg i. B., 1887, s. 38; Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. I, p. 289; Dr. Dragoslav Jovanović, op. cit., s. 33.

³³⁾ Leon Duguit, op. cit. t. II, 1928, p. 174 et suiv.

³⁴⁾ Vidi: H. Bonneau, *La distinction de la loi et du règlement sous l'empire des actes constitutionnels de 1940—1942*, Paris, 1944, p. 41; H. Dupeyroux, *Sur la généralité de la loi*, rad u *Mélanges R. Carré de Malberg*, 1933, pp. 138 et suiv.

Rousseau shvata zakon kao opšti propis izvođeci takav pojam iz samog porijekla i sadržine zakona.³⁵⁾ Pojedinačnim mjerama se stoga, prema njegovoj koncepciji, ne može priznati karakter zakona. Jer, zakon kao opšta volja cijelog naroda, koji je jedini nosilac suverene odnosno zakonodavne vlasti, može imati za predmet samo stvari opšteg interesa. a nikako pojedinačne slučajeve.

Montesquieu i Rousseau su, kako se vidi, svojim koncepcijama inspirisali teoriju zakona — opšteg propisa. Ovu teoriju opštosti zakonske sadržine prihvatili su kako govornici i zakonopisci Francuske revolucije (Mirabo, Taljeran, Portalis i dr.) tako i mnogi moderni francuski pisci (Esmein, Duguit, G. Jèze, Barthélemy, Planiol, Géný, Capitant i dr.) i neki engleski (Blackstone, Bagehot) kao i neki njemački pisci (Georg Mayer, Jhering, Roenne, Seligmann, Wielandt, Stengel, Mohl, Gerber). Od naših pravnih pisaca ovu teoriju zastupaju Dragoslav Jovanović, Ninko Perić, prof. Jovan Stefanović³⁶⁾, dok materijalni pojam zakona odbacuju prof. Krbek i Danilo Danić.³⁷⁾

Shvatanju zakona kao opšteg pravila daje se, kako se vidi, u nauci racionalistička i istoriska podloga. Zakon je opšti propis, jer se primjenjuje na sve ljude i na sve prilike društvenog života. U opštosti zakona se nalazi zaštita od arbitrarnosti državnih organa i garancija legaliteta njihovog rada. Zakon stiče to obilježje na određenom stepenu ljudske civilizacije i društvenog i političkog razvitka.

Pojam zakona kao opšteg pravila je posebno tvorevina ideja Francuske revolucije. Koncepcija opštosti zakona naročito je vezana za pojavu ustavne države, poslije pada apsolutizma. Istoriski posmatrana ova činjenica je potpuno razumljiva. Ustavna država je došla da uništi arbitrarnost apsolutizma («sic volo, sic iubeo»), koji je ugrožavao sudbinu i pravni položaj pojedinaca. Stoga se već u početku pojave ustavnosti stalo na stanovište da se svi odnosi pojedinaca u pogledu njihove ličnosti

³⁵⁾ J. J. Rousseau: «L'objet de la loi est toujours général». Vidi: André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1953, p. 154, No 293.

³⁶⁾ Prof. Dr. Jovan Stefanović zastupajući teoriju o materijalnom pojmu zakona, kao opšteg propisa, ističe kao i Duguit, da za određivanje pojma materijalnog zakona nije dovoljno da propis bude samo opći, već je potrebno da ima i karakter obveznosti, tj. mora biti imperativan, mora sadržavati naredenje ili zabranu, da se nešto učini. Tako je materijalni zakon »svaki imperativni opći propis, bez obzira koji ga je državni organ donio«. Ali pri ovakvom određivanju pojma zakona po njegovom sadržaju treba uzeti, ističe pisac, i formalnu snagu, koja je od uticaja na njegov rang, koji s obzirom na nejednaku pravnu moć općih propisa nije jednak kod svih materijalnih zakona. »S obzirom na to, kaže prof. Stefanović, materijalni zakoni su hijerarhizirani u tri grupe: u materijalne zakone, koje je donio ustavotvorni organ, u materijalne zakone koje je donio zakonodavni organ, i u materijalne zakone, koje su donijeli upravni organi«. Polazeći od navedene koncepcije da je »materijalni zakon svaki državni akt, koji sadrži imperativni opći propis, bez obzira, koji ga je državni organ donio«, prof. Stefanović podvlači kao neminovan zaključak: »da se državne aktivnosti dijele s jedne strane u zakonodavstvo, koje se sastoji u postavljanju općih propisa, a s druge u izvršavanju tih propisa odnosno u njihovom primjenjivanju na konkretne slučajeve«. Ovakav širi pojam zakonodavne funkcije pisac dalje suprotstavlja izvršnoj funkciji (Jovan Stefanović, op. cit. s. 438—441).

³⁷⁾ Dragoslav Jovanović, op. cit. s. 33—35 i tamo navedena literatura Leon Duguit, op. cit. t. II, 1923, p. 147.

i imanja, slobode i njihovog prava kao građana, moraju normirati na generalan način u vidu objektivnih i apstraktnih pravila. Podjednako obavezna za sve građane, ta pravila imaju prema svima podjednaku važnost. Obaveznost pravila se ne odnosi samo na građane već i na državnu vlast.

Nasuprot teoriji zakona — opšteg pravila, inspirisanoj koncepcijama Montesquieu-a i Rousseau-a, koji smatraju da u generalnosti propisa leži znak po kome se zakon raspoznaje od drugih akata i da je stroga generalnost osnovni elemenat njegove definicije, R. Carré de Malberg je porekao potrebu generalnosti zakona u pozitivnom pravu.³⁸⁾ On nastoji naročito da pokaže da ova teza nema nikakvog pravnog osnova. Ustav od 1875 ne samo da nigdje ne definiše zakon kao opšte pravilo već, naprotiv, predviđa pravo egzekutive da donosi opšte propise.

Ali R. Carré de Malberg nije bio prvi francuski pravni pisac koji je negirao nužnost generalnosti zakona. Prije njega je Cahen odbacio shvatanje da je osnovna karakteristika zakona njegova generalnost.³⁹⁾ Isto tako Beudant i Berthélemy su odbili da u opštosti zakona gledaju njegovo esencijalno obilježje.⁴⁰⁾ Zatim, ovo shvatanje podržava i Mignon te Bonneau, za koga je opštost zakona samo uobičajeni način izražavanja, a ne pravna nužnost zakona. To nikako nije ono što je za zakon esencijalno.⁴¹⁾

Stvarno, usvajanjem kriterijuma opštosti zakona došlo bi se do toga da bi otpala mogućnost intervencije uredbodavne vlasti. Ako bi usvojili teoriju zakona — opšteg pravila, onda bi samo parlament mogao donositi opšte propise. Takav zaključak, međutim, bio bi protivan pozitivnim ustavnim sistemima, koji pod zakonodavnom vlašću ne podrazumijevaju izdavanje opštih pravila. Svaki ustav predviđa izričito ili prećutno i uredbodavnu vlast egzekutive, koja se sastoji u izdavanju opštih pravila. Prema tome sam ustav implicite isključuje mogućnost prihvatanja teorije zakona — opšteg propisa.

B — Teorija zakona-pravnog propisa

Teorija zakona — pravnog propisa, drugi je način materijalnog shvatanja zakona. Ova doktrina određuje pojam zakona tako što povlači razliku između materija koje spadaju legislativi i materija koje mogu biti regulisane uredbama. Materija zakona je svaki propis, bio on opšti ili pojedinačan, koji implicira promjenu u pravnom poretku koji se primjenjuje na građane. Materija uredbe je, međutim, svaki propis koji ne proizvodi učinke prema pojedincima ili koji samo omogućava primjenu zakonskih odredaba.

Materijalni zakon je, prema ovoj doktrini, svaki akt koji sadrži pravni propis, ali je pravni samo onaj propis koji se odnosi na pravnu

³⁸⁾ Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale d'Etat*, t. I, No 98.

³⁹⁾ Cahen, *La loi et le règlement*, Paris, 1903, p. 113 et suiv.

⁴⁰⁾ Beudant, *Cours de Droit civil français*, 2^e éd., t. I, 1934, p. 56; Berthélemy, *La loi et le règlement*, članak u *Melanges Maurice Hauriou*, Paris, 1929, p. 821.

⁴¹⁾ Mignon Maxime, *La pratique des décrets-lois devant la doctrine et la jurisprudence*, Paris, 1938, p. 69; H. Bonneau, op. cit. p. 43.

sferu pojedinaca odnosno koji dira u njihovu pravnu situaciju. Propisi koji se odnose samo na unutrašnje funkcionisanje državnog aparata nisu zakoni u materijalnom smislu, jer, prema ovoj doktrini, nisu pravni propisi. Za ovaj materijalni pojam zakona se ne traži, kao kod teorije zakona — opšteg pravila, da akt sadrži opšti propis, tj. da se odnosi na neodređeni broj sličnih slučajeva, već on može biti i individualan, tj. može se odnositi i na samo jedan određeni slučaj. Nije važno ni koji je organ donio propis, to ne mora uopšte biti zakonodavni organ. Obratno, akt koji sadrži propis koji se ne odnosi direktno na prava i dužnosti građana nije materijalni zakon. Ništa ustvari ne mijenja to što bi takav akt donio zakonodavni organ, jer je za pojam zakona odlučna samo sadržina akta.

Teorija zakona — opšteg propisa došla je do svog izraza naročito u koncepcijama Labanda⁴²⁾ i Jellineka.⁴³⁾ Prema njihovom shvatanju zakonodavni akt, stvarajući novo pravo, ima pravni cilj. Uredba, međutim, ima materijalni karakter akta uprave. Svaki propis kojim se dira u individualna prava, bio on opšti ili se odnosio na određeni slučaj, mora da bude sadržina zakona, dok svako normiranje koje se kreće u postojećem pravnom okviru spada u uredbodavnu nadležnost.⁴⁴⁾ Pošto pravo pretstavlja vršenje državne vlasti nad pojedincima, to se propisima kojima država reguliše samo način svoje akcije ne stvara nikakvo pravo. Kako takvi propisi nisu materijalni zakoni, Laband ih je nazvao »upravnim zakonima« (Verwaltungsgesetze). Termin »pravni zakoni« (Rechtsgesetze) rezerviše Laband samo za propise koji se odnose na prava i dužnosti pojedinaca. Pored Labanda i Jellineka koncepciju zakona — pravnog propisa zastupaju Moreau i Cahen.⁴⁵⁾ Ovoj koncepciji je bliska i teorija M. Hauriou-a.⁴⁶⁾ Ali napori ovih pisaca da ovu teoriju prenesu u francusko pravo nisu bili uspješni.⁴⁷⁾

⁴²⁾ U toku svoga pedesetogodišnjeg naučnog rada Laband je za svoje shvatanje pridobio većinu njemačkih pravnih pisaca pa čak i neke francuske. Laband-Jellinek-ova shvatanja su tako usvojili Seydel, Loening, Martitz, Gierke, Bornhak i mnogi drugi. Poslije smrti Labanda njegove ideje su nesumnjivo izgubile svoga najboljeg zastupnika.

⁴³⁾ Georg Jellinek, op. cit., s. 232.

⁴⁴⁾ Iako skoro redovno pravni propis sadržava opšta pravila, opštost je prema zastupnicima teorije pojma zakona kao pravnog propisa, nešto što je prirodno, što je obično kod zakona. Jellinek to ističe naročito kad kaže: Wenn dacher auch in der Mehrzahl der Falle der Rechssatz eine allgemeine Regel enthält, so ist das Moment der Allgemeinheit doch höchstens ein Naturale, kein Essentiale des Gesetz im materiellen Sinne. (Gesetz und Verordnung, S. 239). Slično se u raznim svojim radovima izražava i Laband, koji je prije Jellineka konstatovao da je opštost nešto što je samo prirodno a ne i bitno u pojmu zakona. (Dr. Laband, Das Staatsrecht der Deutschen Reiches, Fünfte Auflage, Tübingen, 1911—1914; II, S. 2; Deutsches Reichsstaatsrecht, Siebente Auflage, Tübingen, 1919).

⁴⁵⁾ Moreau, Principes de Droit constitutionnel, 7^e éd., p. 253 et suiv.; Cahen, op. cit., p. 96 et suiv.

⁴⁶⁾ M. Hauriou, Précis de Droit administratif et de Droit public, 8^e éd., 1914, pp. 44, 46, 47.

⁴⁷⁾ U francuskoj doktrini ovu teoriju Hauriou-a je naročito kritikovao M. Reglade (Reglade, La cutume en Droit public interne, Bordesaux, 1919, p. 210). On ističe da je teorijski teško prihvatiti stanovište da uredbе imaju drukčiji duh nego zakon i da su praktično mnogobrojne uredbе već donesene u materijama koje su po prirodi rezervisane za zakon.

Za teoriju pojma zakona kao pravnog propisa u pravnoj nauci se ističe da se osniva na filozofskim i istoriskim izvorima, odnosno da ima duplo porijeklo: liberalističko i monarhističko.⁴⁸⁾ Prema stanovištu Carré de Molberg-a ova teorija bi se mogla izvesti iz Montesquieuove teorije diobe vlasti. Montesquieu, koji je razlikovao tri vlasti s obzirom na njihov materijalni predmet, zahtijevao je da se zakonodavna vlast preda posebnom organu kako bi se izbjeglo da jedan isti organ bude zadužen izvršenjem i primjenom zakona i da istovremeno donosi zakone. Tako se došlo do shvatanja da se zakonodavnoj vlasti povjeri sve što se tiče regulisanja ličnih sloboda, a da se egzekutivi dā samo pravo primjene zakona i donošenja propisa, koji ni u kom slučaju ne diraju u prava pojedinaca.

Ustvari teorija pojma zakona kao pravnog propisa je nastala u Njemačkoj usljed specifičnih istoriskih razloga. Njen postanak je vezan za uzmicanje apsolutizma pred liberalnim idejama u Njemačkoj polovinom XIX vijeka. U njemačkim oktroisanim ustavima toga vremena je često isticano da je potreban pristanak Landtaga za sve zakone koji diraju u slobodu i svojinu građana. Iz ovakvih ustavnih propisa se izvodilo da se kraljevskim uredbama regulisalo samo funkcionisanje administrativnih službi, ali se bez pristanka Landtaga nije moglo dirati u prava građana. Knez je u ovakvoj situaciji nastojao da i dalje za sebe zadrži što više vlasti. Oslanjajući se stoga na ranije monarhističke teorije, on je držao u svojim rukama sva ovlašćenja koja ustavom nisu bila izričito prenesena na skupštinu. Skoro u svim ustavima je dominirao opšti princip da se pravni propisi mogu donositi samo u formi zakona. Ali šta ulazi u materiju zakona zavisilo je tokom vremena od većeg ili manjeg uspjeha liberalističkih ideja, kojima se uporno suprotstavljala monarhistička vlast. Lične slobode su, međutim, bile prve koje su prononsirane materijom zakona.

Očevidno je da se teorija zakona — pravnog propisa, ne može usvojiti. Ova koncepcija zakona shvata pravo suviše usko. Ona smatra svaku radnju državnih organa kojim se otvoreno ne dira u pravnu sferu pojedinaca, radnjom koja nema pravni karakter. Dosljedno ovome gledištu ona pod pojmom pravnog propisa podrazumijeva samo onaj propis koji neposredno dira u prava i dužnosti građana, isključujući sve druge propise, a posebno one koji regulišu funkcionisanje državnog upravnog aparata. Ali kako se može tvrditi da propisi koji se odnose na pitanja organizacije i funkcionisanja državnih nadležstava i ustanova ne spadaju u pravni poredak države? Neosporno je da je takvo shvatanje pogrešno. Kada država donosi propise o organizaciji i radu svojih organa i službi, ona ne radi isključivo u granicama svoje interesne sfere. Ne može se shvatiti da je država u toj mjeri odvojena od njenih članova, pa da bi se uzelo da je njena interesna sfera potpuno odvojena od interesne sfere njenih članova. Stoga je elemenat pravnog poretka svaki propis ma šta se njime regulisalo, pa čak i organizacija i funkcionisanje administrativnog aparata. Očevidno je da svaki zakon kreira pravni propis čak i ako ne mijenja pravnu situaciju pojedinaca. Osim toga, zakoni

⁴⁸⁾ Mignon, op. cit. p. 71—72.

ne predstavljaju jedini izvor pravnih propisa u ovom proširenom smislu. Nema, dakle, koincidencije između pojma zakona i pojma pravnog propisa.⁴⁹⁾

C — Dualistička teorija zakona

Francuski pravni pisci, pristaše shvatanja materijalnog pojma zakona, osjetili su da obje navedene teorije koje se baziraju na materijalnoj koncepciji pojma zakona nisu u skladu sa ustavnim principima francuskog modernog prava. Oni su morali priznati da esencijelna karakteristika ustavnog pojma zakona nije ni u tome da zakon može da izdaje opšta pravila, ni u tome da može da dira u prava pojedinaca. Stoga, da bi nekako doveli u sklad svoja shvatanja sa pozitivnim ustavnim pravom, ovi pisci, pristaše teorije zakona — opšteg pravila, i teorije zakona — pravnog propisa, iznijeli su tezu o razlikovanju materijalnih i formalnih zakona odnosno zakona po sadržini i po formi.⁵⁰⁾ Ustvari ova koncepcija predstavlja nastojanje da se izvrši vještačka adaptacija navedenih teorija pozitivnom pravu. Termin »dualistička teorija zakona«, dakle, nastao je kao rezultat suprotstavljanja dviju zakonodavnih kategorija: s jedne strane materijalnih i s druge strane formalnih zakona.

Pozitivno ustavno pravo, međutim, ne daje mjesta dualističkoj koncepciji zakona. Ono ne dopušta da se pravi razlika između formalnih zakona koje donosi parlamenat i materijalnih zakona koje izdaje egzekutiva, čija bi priroda bila zakonodavna sama po sebi, a ne po tome što je donosi parlamenat kao zakonodavni organ. Pozitivno pravo pridaje jednaku pravnu snagu i iste pravne učinke svima zakonima koje parlamenat donosi. Nikako se ne može polaziti od prirode materija koje su uredbama regulisane, da bi im se onda priznala naročita pravna snaga. Dualistička teorija je stoga neprihvatljiva, jer i ona analizira prirodu zakona i uredbu na apstraktan i teoriski način ne vodeći računa pri tom o pozitivnom pravu.

D — Organska teorija zakona

Odbacujući teoriju o materijalnom pojmu zakona, dolazimo do zaključka da se pri utvrđivanju pravne prirode državnih akata mora početi od odredaba samog ustava, a ne apstraktno, ne vodeći računa o pozitivnom pravnom sistemu državnog uređenja. Državna organizacija je izvedena po pozitivnom pravu svake zemlje i ona stoga može biti jedino mjerilo za raspravljavanje i određivanje pravnog karaktera njenih akata. Činjenica je, međutim, da u pozitivnom pravu državni akti nemaju istu pravnu snagu, već su izdiferencirani u njihovoj pravnoj snazi. Stoga se svi državni akti moraju kvalifikovati polazeći od toga koji su ih organi donijeli. A kad se pođe od toga kriterijuma, koji predstavlja jedinu pravu osnovu po kojoj se može dati pravno objašnjenje za sve vrste

⁴⁹⁾ Dr. Jovan Stefanović, op. cit. s. 444—447; Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'État, t. I. s. 320—321; Dr. Dragoslav Jovanović, op. cit. s. 38 i sl.; Bonneau, op. cit., s. 44—45.

⁵⁰⁾ Dualističku teoriju zakona zastupa među mladim francuskim pravnim piscima i Georges Vedel (Manuel élémentaire de Droit constitutionnel, Paris, 1949, p. 479).

akata, onda se zakoni moraju uzeti kao akti legislative koje izdaju zakonodavni organi, a uredbe kao akti egzekutive koje izdaju izvršni organi, na osnovu svoje uredbodavne vlasti, podređene višoj vlasti zakonodavnih organa. Zakoni i uredbe, prema tome, mogu da se pojme samo u formalnom smislu, pa se razlika između zakona i uredbe ne može praviti na sadržajnoj, već na strogo formalnoj osnovi.⁵¹⁾ Osnovna karakteristika zakona je njegova najviša pravna snaga, njegov najviši rang u hijerarhiji državnih akata. Pravno posmatrano, samo zakon pretstavlja punu zapovijest. Zakon je, prema Carré de Malbergu, bezuslovna zapovijest i stoga on mora biti definisan po svojoj specijalnoj moći »de décision initiale«, dok su zapovijesti ostalih državnih organa slabije po njihovom pravnom učinku. Zakon je zapovijest sa najvišom pravnom snagom bez obzira na njegovu sadržinu. Zakon je ustvari samo jedan formalan pojam i samo prema takvom kriterijumu može se tačno odrediti i pravna priroda uredaba. Formalni kriterij shvatanja državnih akata ima prednost što prema njemu pitanje o pravnoj prirodi uredaba ne ostaje nimalo neizvjesno, dok se prema teorijama materijalnog pojma zakona uredbe mogu uzeti i kao zakon i kao upravni akt, što je pravno apsurdno. Tako je, kako kaže Carré de Malberg, svaka druga definicija zakona arbitrarna i lišena pozitivnog pravnog interesa, a u svakom slučaju to je tako bar sa ustavnog stanovišta.⁵²⁾

Zakon se, kako iz prednjeg proizilazi, ne može definisati ni po svojoj promjenljivoj sadržini, ni po promjenljivim efektima koji proističu iz njegove sadržine. Polazeći od ustava, što je jedino ispravno, zakon se može, kao i uredba, definisati samo po svojim formalnim elementima.⁵³⁾ Ti elementi, zajednički za sve zakone, koji pretstavljaju uniformnu i konstantnu crtu njihovog razlikovanja, jesu porijeklo i forma zakona. U ustavnom smislu riječi, prema tome, zakon je odluka zakonodavnog organa donesena u zakonskoj formi.⁵⁴⁾ Dajući ovakvu organsku definiciju zakona, Carré de Malberg opravdano zaključuje da dvostruko razlikovanje zakona, materijalnog i formalnog, treba smatrati »izvjesnom zabudom savremene literature«.⁵⁵⁾

IV — ODNOS UREDBE PREMA ZAKONU

Pri razmatranju uredbe i njenog odnosa prema zakonu dolaze u obzir tri glavna elementa. Ta su: 1. pitanje prirode uredbe, 2. fundiranje uredbodavne vlasti i 3. pitanje respektivnih domena zakona i uredbe.

⁵¹⁾ Dr. Ivo Krbek, *Sudska kontrola naredbe*, Zagreb, 1939, s. 6 i sl.

⁵²⁾ Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. I, p. 371 et suiv.

⁵³⁾ Uredba se može stvarno na formalnoj osnovi razlikovati samo u njenom odnosu prema zakonu. Ali u odnosu na upravni akt u tehničkom smislu razlika se može povući samo na materijalnoj osnovi, jer i uredbu i upravni akt donose isti organi (upravni odnosno izvršni). U pravnoj nauci se podvlači da se sadržajna razlika između uredbe i upravnog akta nalazi u činjenici što upravni (izvršni) organ uredbom donosi neko generalno i apstraktno pravilo za neodređeni broj slučajeva, a upravnim aktom taj isti organ rješava samo o konkretnom slučaju (Krbek, *Sudska kontrola naredbe*, s. 11 i sl.).

⁵⁴⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 377.

⁵⁵⁾ Za organsko shvatanje pojma zakona vidi i Marcel Prélôt, *Précis de Droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, 1953, zatim Roger Pinto, op. cit. p. 516.

Ova pitanja, prividno različita, ustvari su čvrsto međusobno vezana tako da se ne može govoriti ni o jednom od njih a da se istovremeno ne dotiču druga dva pitanja. Riječ je pri tom više kome elementu se daje pre-vaga, a manje o nekoj novoj materiji izlaganja. Sva ova pitanja su sporna u pravnoj nauci. Može se bez pretjerivanja reći da je malo pitanja u pravnoj teoriji koja su izazvala toliko različitih shvatanja a istovremeno ostala toliko neraščišćena kao pitanje uredbe.

A — Pravna priroda uredaba

Pravna priroda uredbe pretstavlja važno pitanje, jer od njenog shvatanja kao zakona ili kao upravnog akta zavise mogućnost i oblici ostvarivanja sudske kontrole kao i pitanje ovlašćenja egzekutive da mijenja ili ukida svoje vlastite uredbe.

U pravnoj nauci postoji nekoliko shvatanja i o prirodi i o bitnim karakteristikama uredbodavnih akata, jer ni u ovom kao ni u mnogom drugom pogledu pravni pisci se ne slažu. Njemački i mali broj drugih pisaca i ovdje posežu za svojim uobičajenim razlikovanjima formalnog i materijalnog zakona i za diobom uredaba na pravne (one koje stvaraju pravo) i administrativne (one koji ne stvaraju pravo). Prema ovim piscima Nijemcima (Labandu, Jellineku, Meyeru, Anschützu, Seligmanu) i Francuzu Cahenu pravne uredbe su administrativni akti po formi, a sa materijalnog stanovišta su zakoni. Administrativne uredbe su, međutim, i po formi i po suštini administrativni akti.

U francuskoj pravnoj nauci, međutim, postoje u ovom pogledu dvije doktrine. Jednu doktrinu pretstavlja Duguit, koji je u svojoj osnovnoj koncepciji blizak njemačkoj školi, ali se ipak od nje odvaja u daljim konsekvencama. Duguit se inspiriše razlikovanjem zakona na formalne i materijalne, ukoliko smatra da u sadržini uredbe treba tražiti elemente koji joj daju njeno obilježje. Utoliko je blizak njemačkoj školi. Ali za Duguita je kriterijum zakona generalnost propisa, njegova objektivna a ne subjektivna koncepcija. Razlikujući tako zakonodavstvo i upravu s obzirom na generalnost ili posebnost, apstraktnost ili konkretnost donesene odluke, on se odvaja od njemačke škole, koja težište baca na pravni ili administrativni značaj propisa. Prema Duguit-u sadržaj uredbe je generalno pravilo, opšti propis i sa materijalnog stanovišta uredba je u suštini zakonodavni akt, bez obzira kakva je njena formalna vrijednost. Skoro svi drugi pisci (Ducrocq, Berthélemy, Moreau, Esmein), međutim, podvlače veliku sličnost uredbe sa zakonom s obzirom na njenu sadržinu (naročito generalnost i važenje ubuduće).

Ostali francuski pisci, i to njihova većina smatraju da se uredbe razlikuju od zakona po samoj svojoj prirodi a ne po generalnosti. Iako su propisi koje sadržavaju ove dvije vrste akata analogni po svojoj generalnosti, ova generalnost ipak pretstavlja samo elemenat vanjske i kvazi-formalne sličnosti među njima, a ne suštinski elemenat razlikovanja. Prema suštini, tj. prema njihovoj sadržini, između zakona i uredbe postoji velika razlika. Tako je prema ovoj koncepciji uredbodavna moć potpuno druge suštine od zakonodavne vlasti, i uredba stoga ne može da se kvalifikuje kao zakon. Gotovo svi pisci (naročito Laferrière, Esmein, Berthélemy, Jèze, Hauriou, Moreau, Jacquelin) kao opreku za-

konu kvalifikuju uredbu administrativnim aktom odbacujući Duguit-ovu doktrinu o materijalnom identitetu zakona i uredbe.⁵⁶

B — Fundiranje uredbodavne vlasti

U pogledu osnova uredbodavne vlasti u pravnoj nauci se iskristalisalo nekoliko teorija. Te teorije, koje se zasnivaju na različitim shvatanjima odnosa između legaslativne i egzekutive u materiji donošenja normi, jesu sljedeće:

1 — Teorija uredbe kao »zbirke detalja«

Shvatanje uređbe kao »zbirke detalja« (*«collection des détails»*) je tradicionalna i mnogo rasprostranjena francuska doktrina.⁵⁷) Ona predstavlja zakon kao »izraz principa« (*«formule des principes»*), a uredbu, nasuprot tome, kao »zbirku detalja« (*«collection des détails»*).

Jasnu formulaciju koncepcije uredbe kao zbirke detalja dao je još Portalis. On je tvrdio u svojoj poznatoj besjedi povodom predloga Code civil-a da se »pravi zakoni« razlikuju od običnih uredbama po tome što zakoni treba da daju osnovne propise o svakoj materiji, a da detalji izvršenja, provizorne ili sporedne mjere i stvari od trenutnog ili promjenljivog značenja spadaju uredbama. Iste ideje se kasnije pojavljuju ponovo kod mnogih pisaca kako upravnog tako i civilnog prava.⁵⁸)

Moreau je ovu koncepciju o kriterijumu odnosa uredbe i zakona odnosno o pojmu uredbe kao zbirke detalja odbacio kao ideju koja nema ništa pravno u sebi. Jer, zakon, s jedne strane, ima mogućnost da predvidi detaljne odredbe, dok uredba, s druge strane, može postaviti principe pod jednim jednim i to pravno dovoljnim uslovom, da poštuje postojeće zakone. Osim toga, racionalno gledajući, lako je primiti da svaki akt koji donosi propise neizbježno sadržava principe. Zatim, razlika između detalja i principa je sasvim relativna. U svakom slučaju nju je vrlo teško postaviti. Dalje, s praktičnog stanovišta razlozi postojanja uredbama se ne ograničavaju samo na potrebu propisivanja detalja za primjenu zakona. To jasno pokazuje evolucija prakse donošenja uredbama. Uostalom, sve i kad bi se prihvatila ova distinkcija, ona može da ima samo relativnu vrijednost za pojedine grane prava. U civilnom pravu napr. principi i detalji su općenito zajedno uključeni u zakon (tipičan je slučaj građanski zakonik), dok, s druge strane, u administrativnom pravu detaljni zakoni nisu rijetkost. Štaviše, zakoni i ne mogu obuhvatiti sve propise. To nam pokazuje sam razvoj uredbodavne vlasti, koja se sve više širila pod presijom stvarnih potreba. Isto tako praktično je teško prihvatiti mišljenje da će se svi zakoni strogo ušančiti u principe. Uostalom, takvo shvatanje nije u skladu ni sa ustavom, koji priznaje statutarni karakter svima zakonima, bez razlike, pa i onim koji se ograničavaju da preciziraju detalje primjene ranijih zakona.

2 — Teorija uredbe kao sredstva za izvršenje zakona

Prema ovoj tradicionalnoj francuskoj teoriji uredbodavna vlast predstavlja *depandans* izvršne vlasti i proizlazi iz zadatka šefa

⁵⁶) Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 566 et suiv.

⁵⁷) F. Moreau, *Règlement administratif*, p. 40 et suiv.; Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 342; H. Bonneau, op. cit. p. 38, No 33, p. 78, No 78.

⁵⁸) Vidi literaturu kod Moreau, op. cit., p. 40, u bilješci br. 1.

egzekutive da se stara za izvršenje zakona. Ova koncepcija dakle upućuje na shvatanje, da se ovnov uredbodavne vlasti nalazi u pojmu izvršne vlasti u doslovnom smislu riječi. Pisci koji ovu teoriju zastupaju (Laferrière, Ducrocq, Esmein, Berthélemy, Artur) tvrde da se uredbodavna vlast direktno veže za izvršnu vlast. Ovo shvatanje oni temelje na tome što smatraju da izvršna vlast koja je zadužena da se stara o izvršenju zakona ne može taj zadatak uspješno obavljati ako ne donosi »sekundarne propise« koje zahtijeva izvršenje. Tako je uredba po ovoj teoriji instrumenat egzekutive za izvršenje zakona.

U shvatanju uredbe kao instrumenta izvršenja zakona najdalje je, međutim, otišao od svih pravnih pisaca Carré de Malberg. Interpretirajući čl. 3 francuskog Ustavnog zakona od 25 februara 1875, koji utvrđuje kao opšti zadatak šefa egzekutive da se stara o izvršenju zakona (d'assurer l'exécution des lois), Carré de Malberg izvodi da se uredbodavna vlast šefa egzekutive uvijek svodi na »izvršenje zakona« i da, prema tome, sve uredbe, bez razlike, pretpostavljaju zakon koji izvršuju.⁵⁹⁾ Polazeći od citiranog člana ustavnog zakona, on u »izvršnoj« vlasti, u šefu egzekutive, vidi samo faktora subordiniranog zakonodavcu, striktno ograničenog na izvršenje zakona. Svaka uredba, prema tome, mora se pozivati na zakon, na osnovu koga je donesena. Ukratko rečeno, egzekutiva može da radi samo pod vladom zakona. Ona se mora kretati intra legem i može se vršiti samo secundum legem.⁶⁰⁾ Ali, s druge strane, praveći razliku između izvršenja u užem i širem smislu, shvatanje Carré de Malberga o uredbi kao instrumentu izvršenja zakona ide previše daleko i daje pravnu podlogu neograničenom širenju uredbodavne vlasti, pravdajući široku mogućnost zakonodavnih ovlašćenja i kad ustavom nisu predviđena (kakav je upravo slučaj sa franuskim Ustavnim zakonom od 1875 kao i novim Ustavom od 1946). Shvatajući »izvršenje« u širem smislu, on ne ograničava uredbu samo na izvršenje tačno određenih zakonskih propisa već ona prema njemu može donositi i inicijalne propise, samo ako za to dobije zakonsko ovlašćenje. Tako uredba izvršuje zakon i onda kad reguliše materiju za koju još uopšte ne postoje zakonski propisi, jer je dovoljno da postoji i najgeneralnije ovlašćenje, pa da se ipak uzme da egzekutiva donoseći uredbe samo »izvršuje« zakon.⁶¹⁾

3 — Teorija uredbe kao izraza inicijalne i autonomne uredbodavne vlasti

Ova teorija, nastala kao opozicija teoriji uredbe kao sredstva izvršenja zakona, smatra da se uredbodavna vlast ne manifestuje isključivo u cilju izvršenja zakona, već da se ispoljava i kao način »vladanja« šefa egzekutive. Pisci koji zastupaju ovo shvatanje, međutim, različito ga obrazlažu. Tako po jednom mišljenju, koje zastupaju Moreau, Hauriou i Cahen, egzekutiva ima širi zadatak nego što je izvršenje zakona. Ona ima misiju da vlada, a vladanje bi bilo nemoguće ako šef egzekutive ne bi mogao donositi uredbe čija se potreba može imperativno osjećati i pored postojanja zakonodavnog organa, kada zakoni čute. Po drugom mišljenju,

⁵⁹⁾ Carré de Malberg, op. cit., t. I, No 209.

⁶⁰⁾ Carré de Malberg, op. cit., t. I, No 163.

⁶¹⁾ Dr. Ivo Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 28—30.

koje naročito zastupa Duguit, šef egzekutive nije samo podređeni izvršilac zakona već je konkretno sa zakonodavnim organom faktor koji vlada, to jest organ koji ima sposobnost da donosi uredbе sam po sebi, spontano i po titulusu vladanja.⁹³⁾ Prema ovoj teoriji, dakle, uredbodavna vlast se zasniva na moći egzekutive da vlada, to jest na vlasti koja je viša od ovlašćenja za obično izvršenje zakona.

4 — Teorija uredbе kao akta koji se zasniva na hijerarhijskoj vlasti unutar upravnog organizma

Njemačka pravna teorija, čiji su protagonisti, kao što smo vidjeli, Paul Laband i Georg Jellinek, a koju je usvojila većina njemačkih pravnika, polazeći od koncepcije materijalnog pojma zakona, smatra da egzekutiva ne može principijelno donositi uredbе u materiji kojom se stvara novo ili mijenja postojeće pravo građana. Naprotiv, egzekutiva se mora principijelno kretati u granicama važećeg prava, što znači da ne smije donositi propise koji povlače ma kakvu promjenu u pravnoj situaciji pojedinaca. Efikasnost uredbа se ograničava striktno na okvir upravnog organizma. One se stoga mogu upućivati samo službenicima. Uredbama se, prema tome, može stvarati pravni poredak koji je primjenljiv samo na upravni aparat. Ni u kom slučaju uredbе ne mogu formirati pravni poredak za građane. Svoj pravni osnov uredbе imaju u samoj administrativnoj vlasti. U njima se direktno izražava odnos hijerarhijske vlasti unutar upravnog organizma između šefova službi i njima podređenih službenika. Na osnovu ove hijerarhijske vlasti šefovi službi imaju pravo da izdaju propise, ali samo one koji su namijenjeni podređenim službenicima. Ti propisi mogu da se odnose na upravnu organizaciju, funkcionisanje službi i profesionalni rad službenika.

Ove uredbе njemačka pravna nauka je nazvala administrativnim uredbama (Verwaltungsverordnungen), za razliku od pravnih uredbа (Rechtsverordnungen), koji akti su prema ovoj njemačkoj teoriji materijalni zakoni, jer se njima reguliše pravna situacija građana. Stoga egzekutiva i ne može ove uredbе donositi po svom vlastitom pravu, već samo ako joj pravo donošenja propisa koji diraju u pravnu situaciju građana bude specijalno priznato bilo ustavnim zakonom bilo običnim zakonom. Ukratko, uredba, da bi se mogla odnositi na pravnu sferu pojedinaca, mora imati pravni osnov u zakonodavnom ovlašćenju.

C — Domen zakona i uredbе

I u pogledu domena zakona i uredbе postoji više mišljenja. Pravni pisci se nisu mogli nikako složiti kako treba i na koji način se može

⁹³⁾ Duguit je prvobitno zastupao mišljenje da uredba nije administrativni akt, već akt inicijalne i autonomne moći. Kasnije, on je ovo mišljenje promijenio izjavivši da je u toku vremena spoznao da šef egzekutive u Francuskoj sve više gubi karakter predstavničkog organa, da bi postao administrativni organ. Na osnovu te konstatacije on je izveo da se uredba ne može smatrati kao akt onog koji vlada ni akt predstavničke vlasti, već samo kao akt donesen po upravnom naslovu i na osnovu administrativne vlasti. Tako se Duguit kasnije izričito izjasnio, dosljedno promijenjenom mišljenju o pravnoj prirodi uredbе, da je i uredba d'administration publique sposobna da bude predmet tužbe pour excès de pouvoir. (V. Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 556 i 631, No 207, u bilješci br. 32).

razgraničiti materija zakona i uredbe. U težnji da fiksiraju domen zakona i uredbe pisci su polazili od raznih kriterijuma i prema tome stvorili nekoliko teorija.

1 — Pojam materijalnog zakona kao kriterijum razlikovanja materije uredbe od materije zakona

Njemački pravni pisci koji prave razliku između pravnih i administrativnih uredaba pokušali su da trasiraju tačnu demarkacionu liniju između domena zakona i domena uredbe. Oni smatraju da je materija zakona i materija uredbe jasno fiksirana u samim ustavima. Ovaj zaključak zasnivaju oni na konstataciji da riječ »zakon« u njemačkim ustavima po tradiciji ima značenje pravnog propisa odnosno propisa koji se odnosi na prava građana.⁶³⁾ Iz toga proizlazi, zaključuju oni, da takav propis principijelno može biti donesen samo u formi zakona i od strane zakonodavnog organa, a materija takvog propisa predstavlja rezervisani domen zakona. Načelno, dakle, materija zakona je svaki pravni propis, jer zahtijeva formalni zakon i može je regulisati samo zakonodavni organ. U tom smislu pravni propis predstavlja sa ustavnog stanovišta materijalni zakon. Domen ili materija uredbe (administrativne uredbe) su samo propisi za izvršenje zakona i propisi koji se odnose na organizaciju i funkcionisanje administrativnih službi. Uredba može sadržavati obligatorne pravne propise za građane samo ako je i ukoliko je upravni organ dobio specijalno ovlaštenje za to. Ako upravna vlast nema takvog zakonskog ovlaštenja, ona ne može ni donositi »materijalno zakonodavstvo«.

Kao što materijalni zakon sadržava takav pravni propis koji se odnosi na pravnu sferu pojedinaca, tako, prema Labandu, i materijalna uredba sadržava administrativne propise i zadržava se na terenu uprave. A iz materijalnog pojma uredbe proizlazi da postoji specifičan domen reglamentacije koji se odnosi na administrativne poslove. Taj domen je, kao uredbodavna materija, prepušten šefu egzekutive da ga on reguliše slobodno kao šef upravne vlasti.

Od njemačke teorije manje je precizna francuska pravna teorija u determiniranju materije zakona i uredbe na osnovu materijalnog pojma

⁶³⁾ Anschütz je o ovome pitanju naročito pisao u svojoj monografiji *Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt* (2. izdanje s. 160—172). On nastoji da dokaže da pojam zakona — pravnog propisa ima svoj izvor u tradicijama njemačkog prava i da je to potvrđeno mnogim ustavima donesenim za vrijeme prve polovine XIX vijeka, kojima je u njemačkim državama uveden režim ograničene monarhije. Anschütz naročito ističe odredbe njemačkih ustava od 1814—1830, kojim se zahtijeva učešće Landtaga za sve zakone koji diraju u slobodu i vlasništvo građana. Ove odredbe, prema Anschütz-u, pokazuju jasno da regulisanje prava građana predstavlja isključivo predmet rezervisane zakonodavne nadležnosti, što znači da je pravni propis specijalna materija zakona u ustavnom smislu riječi. Tako je, tvrdi ovaj pisac, nikla moderna koncepcija prema kojoj riječ zakon u materijalnom smislu znači pravni propis. S obzirom na ovakvu ustavnu praksu nije kasnije više trebalo da se u tekstovima ustava izričito specificiraju materije, koje mogu biti regulisane samo formalnim zakonom. Dovoljno je, kako se to kasnije u ustavima i postupalo, samo to da se deklarise da je za svaki propis koji se odnosi na pravnu sferu pojedinaca potreban formalni zakon. Ovo Anschützovo shvatanje usvojila je većina njemačkih pisaca (v. Carré de Malberg op. cit., t. I, p. 307).

zakona. Osim toga, jedini je M. Hauriou francuski pravni pisac koji je na ovaj način relativno jasno izrazio ideju o razlikovanju posebnog domena zakona i uredbe. Prema ovom piscu, materija zakona je svaki nov uslov koji se postavlja za vršenje slobode i svaka organizacija za garantiju slobode. Dosljedno ovoj ideji Hauriou u domen zakona svrstava organske propise o javnim vlastima i organske propise o ličnim slobodama i pravima koja se tiču statusa imovine lica, kaznene propise, propise o organizaciji sudstva ili uprave ukoliko organi uprave imaju pravo zapovijedanja građanima. S druge strane, materija uredbe je kao i kod administrativne uredbe po njemačkoj teoriji, da osigurava funkcionisanje uprave. Osim toga, predmet uredbe je, prema Hauriou-u, i pravo nametanja obaveza građanima, ukoliko je u pitanju čuvanje javnog reda.

Duguit je najprije zastupao uglavnom isto mišljenje kao i Hauriou prihvatajući koncepciju da materije koje ne diraju direktno u individualna prava građana mogu biti regulisane u formi uredaba. Kasnije, međutim, Duguit je ovo mišljenje napustio, ističući da se nikako ne može praviti razlika između uredbodavnih i zakonodavnih materija, niti je uopšte moguće postaviti neki opšti kriterijum za to razlikovanje. U istom ovom pitanju Moreau najprije izgleda da usvaja njemačku doktrinu u pogledu razlikovanja pravnih i administrativnih materija, ali na drugom mjestu negira ovo svoje shvatanje. Prema Cahen-u, međutim, šef egzekutive može donositi uredbe o svim materijama osim onih koje su ustavom ili zakonom rezervisane izričito za zakonodavca.⁶⁴⁾

2 — Izvršenje zakona kao kriterijum za razlikovanje materije uredbe od materije zakona

Većina francuskih pisaca, a među njima naročito Esmein, Ducrocq, Artur, uzeli su izvršenje zakona kao kriterijum za razlikovanje uredbodavnog od zakonodavnog domena. Ideja da uredba može služiti samo za izvršenje zakona postala je, prema tome, polazna tačka za markiranje sfere akcije zakonodavne i uredbodavne djelatnosti. Ali kod ovog shvatanja ostalo je neriješeno glavno pitanje: koje sve mjere može upotrijebiti šef egzekutive za razradu i dopunu zakona u cilju njegovog izvršenja. Konkretnije uzeto, pojavljuje se pitanje da li uredba za izvršenje zakona treba da sadržava samo detalje za primjenu zakonskih propisa ili može da ide i dalje, tj. da donosi i takve propise koje zakon za čije se izvršenje donose ne sadržava, ali su ti propisi uredbe ipak usmjereni u cilju izvršenja zakona. Pri tom se naročito postavlja pitanje da li takva uredba za izvršenje može sadržavati i takve propise kojima se građanima nameću obaveze mimo onih koje sadržavaju sami zakoni.

Većina francuskih pisaca kao i francuska jurisprudencija sklona je širem shvatanju pojma izvršenja od obične razrade detalja za primjenu. Ovo shvatanje je u Francuskoj bilo baza za postepeno proširenje uredbodavne nadležnosti šefa egzekutive i mimo ustava. Ali u tretiranju ovoga pitanja općenito se smatralo da uredbodavna vlast ipak ima izvjesna ograničenja u pogledu materijalne širine propisa uredbe za

⁶⁴⁾ Carré de Malberg, op. cit., t. I, p. 562.

^{64-a)} Poisot Marcel, op. cit., p. 6, 26 et suiv.

izvršenje. To ograničenje se prema shvatanju nekih pisaca svodi na to da uredbe ne mogu propisivati kazne, zavoditi poreze, propisivati sudsku organizaciju, zatim regulisati one materije koje su bilo ustavom bilo zakonom rezervisane za zakonodavno regulisanje, kao ni one materije koje su već postale predmet konkretnog regulisanja zakonom. Ova ograničenja, međutim, imaju, prema nekim piscima, samo relativan karakter, jer se smatra da se ne odnose na uredbe d'administration publique. Ovo stoga što se, prema jednom mišljenju, koje usvaja znatan dio francuske pravne doktrine (Laferrière, Ducroq, Moreau, Hauriou, Cahen) i jurisprudencije, ove uredbe ne donose samo na osnovu opšteg ovlašćenja za donošenje uredaba za izvršenje zakona, priznatog egzekutivi generalno ustavom, već i na osnovu specijalnog ovlašćenja, kada zakonodavac egzekutivi naređuje ili je ovlašćuje na donošenje takvih uredaba. Egzekutiva u takvom slučaju može u uredbi d'administration publique propisivati sve ono što može sadržavati sâm zakon. Nema, dakle, nikakvog ograničenja osim da ovlašćenje egzekutive proističe iz specijalnog zakonskog ovlašćenja odnosno specijalne »delegacije zakonodavne vlasti«. Tako i Carré de Malberg, prema kome principijelno uredba nema materije koja pripada njoj isključivo, smatra, ako se već svakako hoće da govori o tome, da je onda materija uredaba izvršenje, i, obratno, da je materija zakona svako pravilo čiji predmet nije izvršenje propisa na snazi. Ali pošto Carré de Malberg shvata pojam »izvršenje« u širokom smislu, to znači da je materija uredbe ustvari svaki propis koji uredba donese bilo po ustavnom, bilo po zakonskom ovlašćenju.⁶⁵⁾

3 — Konceptija o postojanju zakonskih materija i materija uredbe »po prirodi«

Neki pisci htjeli su da razlikuju domen zakona i uredbe na taj način što su pokušali da odrede materije koje »po prirodi« ulaze u domen zakona i uredbe. Tako Duguit smatra da su obavezno rezervisani za zakonodavca svi opšti propisi koji se tiču sljedećih materija: propisivanja kazni; uvođenja tereta ili taksa; ograničavanja lične slobode u širokom smislu riječi, podrazumijevajući tu i fizičku slobodu, slobodu ugovaranja, slobodu trgovine i slobodu rada; konačno, ograničenja privatne imovine.⁶⁶⁾ Isto tako i A. Pichat pokušava da nabroji materije koje »po prirodi« spadaju u nadležnost zakonodavca. Oslanjajući se na zaključke komesara vlade Romieu-a (rješenje francuskog Državnog savjeta od 4 maja 1906), Pichat nastoji da dopuni enumeraciju zakonskih materija koje je dao Duguit. Pichat naročito dodaje ove materije: pitanja koja tangiraju lična stanja, akte kojima se ustanovljavaju nove sudske nadležnosti i akte o obrazovanju novih administrativnih organa koji mogu donositi izvršna rješenja protiv trećih lica.⁶⁷⁾

Oni pisci koji usvajaju postojanje zakonodavnih materija »po prirodi« zasnivaju svoja shvatanja bilo na starim ustavnim tekstovima, koji su prešli u stanje »ustavnog običaja«, bilo na običnim zakonima, bilo na jurisprudenciji.

⁶⁵⁾ Carré de Malberg, op. cit., t. I, p. 579.

⁶⁶⁾ Duguit, *Traité...*, t. IV, p. 764.

⁶⁷⁾ A. Pichat, *Les décrets en matière législative*, Paris, 1935, p. 12 et suiv.

Ova, francuska, doktrina ima u prvom redu u vidu čl. 4 francuskog Krivičnog zakonika, koji se odnosi na poznati klasični princip »Nulla poena sine lege« — prema kome uredba ne može ustanovljavati kazne, i kojim se osveštava monopol zakona u ovome domenu. Zatim, na drugom mjestu, ističe se da je običaj da se u zavodenju poreza i angažovanju kredita gledaju zakonodavne materije »po prirodi«, koje zakonodavac ne može više isključiti iz svoga područja djelovanja. Isto tako tu dolaze i druge materije, navodno, zakonodavne »po prirodi« (takve kao što su stvaranje novih sudskih nadležnosti, ograničenja slobode i vlasništva) koje su uključene u domen zakona običnim ili ustavnim tekstovima.

Ova doktrina se naročito oslanja na teoriju o »ustavnom običaju«. Bonneau, međutim, uspješno kritički pokazuje za francusko pravo da navedene materije nisu »po prirodi« zakonodavne materije, već su to one po odredbama običnih zakona ili po tekstovima koji su »svedeni na rang običnog zakona fenomenom dekonstitucionalizacije«. Što se tiče ustavnog običaja, Bonneau opravdano ističe da treba praviti razliku između političkog i pravnog aspekta pitanja. Sa političkog stanovišta ovaj tzv. ustavni običaj može da u izvjesnoj mjeri veže državne organe, ali sa pravnog stanovišta nema nikakve zapreke da ga utvrđeni organi derogiraju. Iz toga može da slijedi politička kriza, ali nije moguća nikakva pravna kritika. Bonneau, pristajući u ovom predmetu uz Carré de Malberga, J. Laferrière-a i Lescot-a, umjesno ističe za stanje u Francuskoj pod Ustavnim zakonom od 1875, i ideju Delvolvé-a da su »ustavni običaji« prepušteni dobroj volji zakonodavca, jer, u odsustvu kontrole ustavnosti zakona, niko nije kvalifikovan da im prizna pravnu egzistenciju.⁶⁸⁾

Zatim, Bonneau naglašava da u materiji rasporeda zakonodavnih i uredbodavnih materija zakonodavac nije ograničen nikakvim pravnim pravilom, stvarno nije ograničen čak ni ustavom kad nema kontrole ustavnosti zakona, jer, kako kaže Carré de Malberg, ustav ne poznaje zakonodavnu materiju, već poznaje samo zakonodavnu moć, »zakonodavnu vlast«.⁶⁹⁾ Zato Bonneau kao i Moreau, Duguit i R. Bonnard smatra da ne postoji »katalog zakonodavnih materija«.⁷⁰⁾ Raspored materija između zakona i uredbe, kaže Bonneau, može se izvršiti samo u danom momentu, jer zakonodavni organ može da to mijenja stalno. Osim toga, ističe on, Ustav od 1875 nije ni pokušao da nabroji predmete koji spadaju zakonodavcu. Kao i Delvolvé⁷¹⁾ smatra i Bonneau da nikakav ustav ne može, usljed mogućnosti neograničenog širenja državne reglamentacije, dati potpunu raspodjelu zakonodavnih i uredbodavnih materija. Ustav se ograničava samo da u domen zakona ili uredbe stavi materije za koje smatra da je korisno da ih u danom momentu razdijeli na određeni način s obzirom na politički oportunitet.

⁶⁸⁾ H. Bonneau, op. cit. p. 52 et suiv.

⁶⁹⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 361.

⁷⁰⁾ Bonneau, op. cit. p. 56; Moreau, op. cit., No 137; Duguit, op. cit., t. IV, p. 662; L. Rolland, Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918, Revue du Droit public, 1918, p. 555; Bonnard, Précis de Droit administratif, 4^e éd., 1943, p. 286—287.

⁷¹⁾ M. Delvolvé, Les délégations de matières en Droit public, Toulouse, 1930, No 75.

Drukčije se ne može postupati, jer praktično potrebe, koje se stalno mijenjaju, čine politički opasnom svaku pravnu kristalizaciju odgovarajućih sfera akcije zakonodavne i uredbodavne vlasti. Poslije Drugog svjetskog rata novi francuski Ustav od 1946 je ipak rezervisao izvjesne materije isključivo zakonodavcu. Te materije su sljedeće: mjere koje regulišu vršenje prava štrajka (preambula Ustava); rok trajanja vlasti svakog doma, način njihovog izbora, uslovi izbornosti za ove domove i pitanje inkopatibilnosti odnosno zabrane istovremenog izbora u oba doma (čl. 6); objavljivanje rata (čl. 7); način podnošenja budžeta (čl. 16); amnestija (čl. 19); statut Ekonomskog savjeta (čl. 25); ratifikacija izvjesnih međunarodnih ugovora (čl. 27); organizacija Visokog suda i postupak pred njim (čl. 59); pretstavljjanje stanovništva u Skupštini Francuske Unije (čl. 66); izuzeci od zakonodavnog režima metropole što se tiče prekomorskih oblasti (čl. 73) ili prekomorskih teritorija (čl. 74); promjene statuta ovih teritorija (čl. 75); statut lokalnih skupština ovih teritorija (čl. 77) ili teritorijalnih grupa (čl. 78); pretstavljjanje ovih teritorija u Nacionalnoj skupštini ili Savjetu Republike (čl. 79); uslovi vršenja građanskih prava državljana prekomorskih teritorija (čl. 80), statut sudija (čl. 84); režim oblasti i opština kao i prekomorskih teritorija (čl. 86); funkcionisanje lokalnih službi centralne državne uprave (čl. 89).⁷²⁾

Osim toga, članovi 6 i 7 zakona od 17 avgusta 1948, koji se odnose na ekonomsko i finansisko podizanje (*«redressement économique et financier»*), sadrže dugačku enumeraciju materijala koje »na permanentan način« spadaju »po prirodi« u domen uredbodavne vlasti. Ustvari, određivanje pojma uredbodavnog domena »po prirodi«, koje je učinjeno u ovom neustavnom zakonu, predstavlja vid zaobilaznog, ali ipak prilično otvorenog produžavanja prakse donošenja uredbi na osnovu širokih ovlašćenja iz III Republike. Ova praksa, zabranjena članom 13 Ustava od 1946⁷³⁾ posebno je očevidno nastavljena donošenjem zakona o širokim ovlašćenjima ekonomske i finansiske prirode od 11 jula 1953, kojim su egzekutivi data ovlašćenja za donošenje uredbi sa zakonskom snagom (očevidno protivno čl. 13 Ustava) i kojim je proširena primjena zakona od 17 avgusta 1948 o fiksiranju uredbodavne materije »po prirodi«.⁷⁴⁾

Karakteristično je da se u tač. III čl. 7 zakona od 11 jula 1953 pored materija koje su ustavom rezervisane kao materije zakona govori u istom smislu i o rezervatima »republikanskom ustavnom tradicijom«, čiji su principi ponovo učvršćeni u preambuli Ustava.

Pisci koji smatraju da postoje zakonodavne materije »po prirodi« samim tim su upućeni na to da treba da postoje »po prirodi« i uredbodavne materije. Egzekutiva bi u tim materijama mogla donositi autonomne uredbe pod uslovom da poštuje postojeće zakone. Tako A. Pichat smatra kao uredbodavne materije po prirodi: policijske uredbe, zatim organizaciju javnih službi i uslove njihovog funkcionisanja koji ne zadiru u prava trećih lica.⁷⁵⁾

⁷²⁾ Marcel Waline, op. cit., p. 22—23.

⁷³⁾ Vedel Georges, Manuel élémentaire de Droit constitutionnel, Paris, 1949, p. 502.

⁷⁴⁾ René Chapus, La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 et la question des décrets-lois, Revue du Droit public, 1953, p. 954 et suiv.

⁷⁵⁾ A. Pichat, op. cit., p. 15.

Ustvari, pravilno ocjenjujući odnos legislative i egzekutive, mora se doći do zaključka da nema uredbodavnog domena »po prirodi«, jer zakonodavac može kadgod hoće prisvojiti sebi svaku materiju i regulisati je inicijalno. Prema tome distingviranje zakonodavne i uredbodavne materije nije u skladu sa statutarnim značajem zakona i podređenim karakterom uredbe. Ako se izvjesne materije i rezervišu kao uredbodavne, to može imati više politički značaj ali ne i pravnu vrijednost, jer po principu superioriteta zakonodavnog organa nad organima egzekutive i suprematije zakona nad svim ostalim aktima, zakonodavni organ može sebi prisvojiti regulisanje svih materija. »Načelno se ne mogu, kaže prof. Krbek, konstruirati — ni u današnjim građanskim državama ni u socijalističkoj zemlji — dvije strogo odvojene materije, zakonska i naredbe, tako da bi se jedna mogla regulirati samo zakonom, a druga naredbom. Posve isti sadržaj može se jednom regulirati u formi zakona, a drugi put u formi naredbe. Ne neka opšta formula, nego posve konkretne okolnosti često odlučuju da li će se neka materija regulirati zakonodavnim ili naredbodavnim putem. Pritom nije isključeno da neka relativno važnija materija bude regulirana naredbenim putem, a druga, manje važna, zakonom. Kako će biti veliko područje naredbe, zavisi u prvom redu od zakonodavca. Zakonodavac utječe na opseg naredbodavnog područja poglavito na dva načina: negativno, što određenu materiju ne regulira dovoljno, ostavljajući slobodno područje naredbi, i pozitivno, što izrijekom ovlašćuje upravne organe na donošenje naredbe, tzv. zakonske naredbe. Opseg naredbodavnog ovlašćenja leži prema tome u demokratskim režimima načelno u rukama samog zakonodavca.«⁷⁶⁾ ⁷⁷⁾

Zakonodavac može regulisati svaku materiju bez obzira da li je egzekutiva ovlašćena da izvjesne materije reguliše zakonom koji je u saglasnosti sa ustavom ili neposredno samim ustavom. Jer neposredno ustavno ovlašćenje dato egzekutivi ne pretstavlja ograničenje zakonodavca da istu materiju može regulisati i zakonom. Tako ovlašćenje znači za egzekutivu samo mogućnost, ali ne i isključivu kompetenciju, u koju zakonodavac ne bi mogao zadrijeti. Nepobitna je činjenica da je fiksiranje uredbodavnih rezervata bio način za neustavno zadiranje egzekutive u kompetencije legislative davanjem širokih zakonodavnih ovlašćenja suprotno ustavu. To pokazuje talijanski fašistički zakon od 31 I 1926, a danas to najjasnije potvrđuju francuski zakon od 17 avgusta 1948 i zakon od 11 jula 1953.

U demokratskim režimima može da se govori o rezervatima, ali samo o zakonskim a ne i o uredbodavnim rezervatima. Zakonodavni

⁷⁶⁾ Dr. Ivo Krbek, Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb, 1950, s. 161—162.

⁷⁷⁾ Odbacujući isto tako koncepciju o mogućnosti da postoje materije koje bi bile rezervisane isključivo za uredbu, Waline kaže: »Mais s'il est vrai qu'il y a des matières exclusivement réservées au législateur, la réciproque n'est pas vraie; il ne saurait y avoir, lorsque le régime politique repose sur le postulat que la loi est l'expression de la volonté générale, donc de la volonté du souverain, de domaine interdit au législateur; par conséquent, il n'y a pas de domaine du pouvoir réglementaire; il n'y a que les matières réservées au législateur, d'une part, et d'autre part toutes les autres qui sont celles où le pouvoir réglementaire peut s'exercer, mais dans la mesure où les lois n'ont pas déjà posé des règles que l'autorité réglementaire doit alors respecter« (Waline, op. cit., p. 38).

rezervati u ovim režimima su rezultat velikog značaja koji zakoni imaju u demokratijama. Tako, ustavi rezervišu izvjesne materije isključivo za zakonski oblik, onemogućujući, na taj naćn, da zakonodavac takve materije prenosi na uredbodavca bez obzira na to što po ustavu postoji inaće mogućnost da se egzekutiva ovlašćuje za donošenje uredaba iz materija koje redovno reguliše sam zakonodavac. Određivanje posebne i samostalne uredbodavne materije, međutim, karakteristika je monarhija, u kojima su uredbodavni rezervati znaćili suprotstavljanje vlasti monarha parlamentu (napr. ćl. 119 Vidovdanskog ustava je formiranje vojnih jedinica rezervisao da se vrši kraljevom uredbom).

Dubljim razvojem demokratije uz jaćanje pretstavnićkih organa vlasti i stvarnim fiksiranjem odnosa legislative i egzekutive na principu jedinstva vlasti sve više se izražava naćelo superiornosti organa vlasti nad organima egzekutive. U takvim odnosima posebno isticanje zakonskih rezervata kao specifićnog izraza te superiornosti postaje manje ili više suvišno, jer inicijalno zakonsko regulisanje svih materija postaje suštinska karakteristika odnosa legislative i egzekutive, a ne samo prncip koji u praksi trpi raznovrsne izuzetke. Mnogobrojni ustavni rezervati predvićeni u Ustavu FNRJ⁷⁸⁾ i ustavima narodnih republika su stoga daleko manjeg stvarnog i pravnog znaćaja poslije donošenja ustavnih zakona,⁷⁹⁾ kojima je ućvršćena skupštinska vladavina i ukinuta ranija ustavna odredba o mogućnosti davanja zakonodavnih ovlašćenja (ćl. 78 Ustava FNRJ) za donošenje zakonskih uredaba, a egzekutivi stavljen u dućnost da redovno donosi uredbes za izvršenje zakona. Tako su u našoj socijalistićkoj demokratiji, u kojoj je zakonodavna funkcija stvarno koncentrisana strogo i isključivo u rukama zakonodavnih organa, rezervati uredbes isključeni, a posebno zakonodavni rezervati, može se reći, nepotrebni.

⁷⁸⁾ Po Ustavu FNRJ od 1946 rezervisane su za zakon sljedeće materije: upravljanje i raspolaganje opštenarodnom imovinom (ćl. 16); regulisanje prava nasljeća, ogranićenje i eksproprijacija privatne svojine, nacionalizacija pojedinih privrednih grana ili preduzeća, regulisanje prava na naknadu za ogranićenje, eksproprijaciju ili nacionalizaciju privatne svojine (ćl. 18); pitanje svojine na zemlji ustanova i lica koja nisu zemljoradnici, maksimum privatnog zemljišnog posjeda (ćl. 19); uređenje pravnih odnosa braka i porodice, uređenje položaja vanbraćne djece (ćl. 26); najdući rok pritvora, određivanje krivićnih djela i nadlećnosti suda za kaćnjavanje za krivićna djela; ustanovljenje kazni, postupak saslućanja i naćin pozivanja radi odbrane, granice kazni za prekršaje, propisivanje slućajeva u kojima graćanin može biti protjeran iz svoga prebivališta, određivanje slućajeva i naćina na koji se može graćanima FNRJ oduzeti drćavljanstvo (ćl. 28); ulaćenje u stan ili prostorije i vršenje pretresa protiv volje njihovog drćaoca (ćl. 29); autorsko pravo (ćl. 37); dopućtanje osnivanja privatnih škola (ćl. 38); postupak za podnošenje žalbi protiv rješanja organa drćavne uprave i nepravilnih postupaka slućbenih lica (ćl. 39); bliće odredbe o odgovornosti ćlanova Vlade FNRJ (ćl. 84); određivanje ustrojstva i nadlećnosti vojnih sudova, osnivanje posebnih sudova za odrećene vrste sporova (ćl. 115); nadlećnost Vrhovnog suda FNRJ (ćl. 122); ustrojstvo i nadlećnost vojnog tućioćtva (ćl. 128).

⁷⁹⁾ Novi savezni Ustavni zakon od 13 januara 1953, kao i republićki ustavni zakoni, sadrćava dosta velik broj zakonskih rezervata. Tako napr. savezni Ustavni zakon sadrćava takve rezervate u ćl. 8, 9, 16, 18, 20, 73, 79, 90, 92, 96.

V — OBILJEŽJA UREDBE NA OSNOVU ŠIROKIH OVLAŠĆENJA

A — Uredbe na osnovu širokih ovlašćenja predstavljaju izmjenu normalnog režima izdavanja uredaba

Odnos uredbe i zakona zasniva se na ideji fundamentalnog značaja o primatu legislative nad svakim drugim izvršnim i upravnim organom. Ova politička koncepcija ima korelat u pravnom domenu u vidu superiornosti zakona nad svim aktima egzekutive. U sistemu hijerarhizovanih normativnih akata zakon, dakle, pored ustava, ima najjaču pravnu snagu. Tako, uredba je po svome rangu, u hijerarhiji normativnih akata, podređena zakonu. Iz toga odnosa podređenosti slijedi da zakon ima prema uredbi potpunu derogatornu moć. Prema tome, zakon stavlja van snage svaku uredbu odnosno svaki njen propis ukoliko su u suprotnosti sa odredbama zakona. Obratno, uredba ne može da mijenja zakonske propise. Ona je obavezna da respektuje zakone »u slovu i u duhu«. Ona normalno reguliše samo onu materiju koju joj je zakon prečutno ili izričito prepustio pod uslovom da egzekutiva ni u kom slučaju ne može uzeti inicijativu da reguliše materije rezervisane ustavnom zakonu. Ali i tu, uredbi prepuštenu materiju zakon može u svako doba opet sam zahvatiti bilo detaljnim zakonskim regulisanjem materije koja je razrađena uredbom za izvršenje, bilo inicijalnim regulisanjem materije koja je po ovlašćenju bila u cjelini prepuštena egzekutivi.

Režim normalnog donošenja uredaba koje služe primjeni odnosno izvršenju zakona pretrpio je, međutim, u praksi, naročito početkom XX vijeka, vrlo ozbiljne izmjene razvijanjem instituta širokih parlamentarnih ovlašćenja (*pleins pouvoirs*, *pouvoirs spéciaux*; *pouvoirs exceptionnels*; *pouvoirs extraordinaires*). I prije i poslije toga široka ovlašćenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom su sadržavali neposredno i sami ustavi (za slučaj nužde ili izuzetnog stanja), ali praksa davanja širokih parlamentarnih ovlašćenja se daleko više proširila u odnosu na direktna ustavna ovlašćenja, a naročito u periodu između dva svjetska rata. Ovaj način proširenja normalne uredbodavne vlasti sastoji se u tome da parlamenat ovlašćuje egzekutivu da reguliše uredbama izvjesne materije ili određene predmete ne fiksirajući sam prethodno osnovne principe ove reglamentacije. Parlamenat ne indicira linije u kojima će se uredba kretati. Zakoni o širokim ovlašćenjima povjeravaju izričito egzekutivi vlast intervenisanja u domenu kompetencije legislative bilo da reguliše novu materiju koja nije bila predmet nikakvog regulisanja, bilo da reguliše materije prethodno regulisane zakonima.

B — Uredbe na osnovu širokih ovlašćenja imaju zakonsku snagu od njihovog donošenja

Od pravila o normalnom odnosu uredbe i zakona prema kome je uredba zakonu subordinirana i ima prema njemu samo sekundarni značaj, postoje, kako smo vidjeli, izuzeci. Izuzetno i u određenim granicama uredbodavac ne mora da vodi računa o tome da li je neka materija obuhvaćena zakonskim normama i da u vezi s tim svoje propise dovodi u

sklad sa postojećim zakonima. U takvim slučajevima zakoni ne djeluju derogatorno prema uredbi, bez obzira što su njezine odredbe suprotne zakonu. Iako je, dakle, principijelno uredba po svome rangi podložna zakonu, jer je za pravni odnos zakona i uredbe pojmovno odlučna superiornost zakona kao akta legislative nad uredbom kao aktom egzekutive, uredba izuzetno ne djeluje secundum legem, već praeter, pa i contra legem. Ta pojačana snaga uredbe može da dostigne, zavisno od širine ovlašćenja, i takvu snagu da se njom mijenjaju ili ukidaju ne samo zakoni već čak i određene ustavne norme. U takvom slučaju govori se u teoriji i jurisprudenciji kao i u pojedinim pozitivnim pravnim sistemima o »zakonskoj snazi uredbe«, mada ona time ne dobiva i karakter samog zakona, odnosno ne postaje formalno zakon, već i dalje ostaje akt egzekutive. Ali ova zakonska snaga uredbe, kao izuzetak od pravila njezine podložnosti zakonu, ima različite dimenzije odnosno stepene. Različiti stepen odnosno obim zakonske snage zavisao je od prirode i širine ovlašćenja na osnovu koga je donijeta. Zavisi to od toga da li se radi o uredbi donesenoj na osnovu specijalnog ovlašćenja u kome se specijaliziraju zakonske odredbe u koje uredbodavac može dirati ili se uredbodavac naširoko ovlašćuje da mijenja ili ukida neodređeno veliki broj zakonskih odredaba odnosno suspenduje, mijenja ili ukida odredbe svakog formalnog zakona. O zakonskoj snazi uredbe, prema tome, govorimo kako onda kada je ona donesena po specijalnom zakonskom ovlašćenju koje egzekutivu ovlašćuje da može uredbama ukidati ili mijenjati pojedine zakonske odredbe ili da može određene zakonske odredbe samo jednom ukinuti ili izmijeniti, tako i onda kad je uredba donesena na osnovu ovlašćenja da to uredbodavac čini neodređeno puta donoseći neograničeni broj uredaba.⁸⁰⁾ Zatim, treba praviti razliku da li se uredbodavac ovlašćuje samo na to da ukida ili mijenja odredbe drugih zakona ili i odredbe zakona koji mu daje ovlašćenje, odnosno, da li uredba, s obzirom na širinu zakonskog ovlašćenja, može protivrječiti i zakonu na osnovu koga se izdaje ili ona može protivrječiti samo drugim zakonima.

U nizu ovih uredaba sa različitim stepenom odnosno obimom zakonske snage najširu zakonsku snagu svakako imaju uredbe od nužde i uredbe izuzetnog stanja, jer one, s obzirom na širinu ovlašćenja, odreda mogu mijenjati odnosno ukidati sve zakonske propise, a ova posljednja može u pojedinim pozitivnim pravnim sistemima suspendovati i određene ustavne odredbe.⁸¹⁾

O zakonskoj snazi uredbe u iznesenom smislu može se, zavisno od širine ovlašćenja, govoriti i prije ratifikacije i nezavisno od ratifikacije uredbe, ukoliko je ona uopšte predviđena.⁸²⁾ Ovo stoga što uredba u pravilu ratifikacijom ne dobiva jaču pravnu snagu od one koju već ima u času donošenja. Poseban je, međutim, slučaj kada uredba prema pojedinom pozitivnom pravu ili prema zakonodavnoj praksi postaje for-

⁸⁰⁾ Vidi član 77 st. 1 i član 80 Ustava Republike Italije.

⁸¹⁾ Naprimjer Vajmarski ustav Njemačke (član 48) i oktroisani ustav stare Jugoslavije od 1931 (čl. 116).

⁸²⁾ Vidi: član 77 st. 2 Ustava Republike Italije od 1947; Vincenzo Carullo, *La Costituzione della Repubblica italiana*, illustrata con i lavori preparatori, Bologna 1950, bilješke br. 2—7 na s. 253; član 79 st. 1, tač. 4 Ustavnog zakona FNRJ od 1953.

malni zakon odnosno pretvara se u zakon (napr. u Francuskoj i Italiji).⁸³⁾

Shvatanje o zakonskoj snazi uređaba na osnovu širokih ovlaštenja usvojeno je kako u ustavima pojedinih zemalja, u parlamentarnoj praksi i praksi egzekutive, tako i u većem dijelu doktrine i jurisprudencije.

Zakoni o širokim ovlaštenjima izražavaju ovu ideju bilo izričito, dajući ovlaštenje egzekutivi da donosi uređbe odnosno propise »sa zakonskom snagom«, ili jednostavno određujući da egzekutiva uredbama može otstupiti od odredaba postojećih zakona (napr. Zakon o ovlaštenju Vladi FNRJ za uvođenje novog platnog sistema i drugih privrednih mjera u cilju pripremanja novog planskog i finansiskog sistema od 2 oktobra 1951, a u Francuskoj zakoni od 8 juna 1935 i 5 oktobra 1938), ili da svojim uredbama dovodi postojeće zakone u saglasnost sa ustavnim zakonima (čl. 20 t. 2 Zakona o sprovođenju saveznog Ustavnog zakona), bilo implícite ovlašćujući egzekutivu da može preduzimati mjere »bez obzira na sve suprotne zakonske propise«, jer principijelno formalni zakonski propis može mijenjati samo onaj propis koji ima pravnu snagu jednaku pravnoj snazi zakona. Da uređbe donesene na osnovu širokih ovlaštenja imaju takvu pravnu snagu, zaključuje se često i na osnovu cjelokupne sadržine zakona o širokim ovlaštenjima bez obzira što u njemu nema nikakve odredbe koja se direktno ili indirektno odnosi na zakonsku pravnu snagu uređaba izdatih na osnovu takvog ovlaštenja (napr. Zakon o ovlaštenju Vladi FNRJ za donošenje uređaba o pitanjima iz narodne privrede od 1946).

Egzekutiva obično podvlači zakonsku snagu uređaba na osnovu širokih ovlaštenja i prije odnosno nezavisno od njihove ratifikacije.⁸⁴⁾

U doktrini, međutim, postoje dva shvatanja o pravnoj prirodi odnosno pravnoj snazi uređaba na osnovu širokih ovlaštenja prije njihove ratifikacije. Jedni pisci, i to oni koji parlamentarna ovlaštenja shvataju kao proširenja nadležnosti za donošenje uređaba, pridaju ovim uredbama, do ratifikacije, vrijednost običnih uređaba. Ovo shvatanje o pravnoj snazi uređaba na osnovu širokih ovlaštenja, međutim, ne može se prihvatiti, jer se njegovim usvajanjem ne bi mogle objasniti konsekvence i učinci uređaba na osnovu širokih ovlaštenja koje one stvarno imaju u praksi.

Drugi pisci opravdano, iz razloga koje smo naveli, priznaju uredbi na osnovu širokih ovlaštenja i prije ratifikacije snagu zakona. Tako Jèze tvrdi da ove uređbe provizorno imaju snagu zakona kao da ih je izdao sam parlament.⁸⁵⁾ Slično stanovište izražavaju i Bonnard, Devaux, Pichat i Rusu. Podjednako i francuska jurisprudencija priznaje ovim uredbama snagu zakona.⁸⁶⁾

⁸³⁾ Vidi član 77 st. 2 i 3 Ustava Republike Italije od 1947.

⁸⁴⁾ Vidi za francusku praksu: Rusu, op. cit. p. 280, a za našu akt Saveznog izvršnog vijeća br. 486 od 27 januara 1954, upućen obama vijećima Savezne narodne skupštine, kojim predlaže Saveznoj Narodnoj skupštini produženje trajanja širokih ovlaštenja, zatim Izvještaj Saveznog izvršnog vijeća za period 1950—1953, podnijet Saveznoj narodnoj skupštini (Skupštinske bilješke, knj. I, sv. 1, s. 93 i 243).

⁸⁵⁾ Gaston Jèze, *Le contrôle juridictionnel des décrets-lois* Note, *Revue du Droit public*, 1937, p. 501 et suiv.

⁸⁶⁾ Rusu, op. cit. p. 280—283.

C — Karakter uredbe na osnovu širokih ovlašćenja kao akta egzekutive

Posebno je pitanje kakav pravni karakter imaju uredbe na osnovu širokih ovlašćenja prije ratifikacije. Ovo pitanje je od posebnog interesa u vezi sa mogućnošću vršenja sudske kontrole uredaba.

Iako su uredbe na osnovu širokih ovlašćenja donesene na osnovu ustavnih ili parlamentarnih ovlašćenja, dakle na osnovu ovlašćenja samog ustavotvorca odnosno zakonodavca, one do ratifikacije, pa čak, što je zavisno od pozitivnog prava pojedinih zemalja, i poslije ratifikacije, ostaju u organskom pogledu uredbe, tj. administrativni akti u širem smislu ili akti egzekutive odnosno uprave. Ovo stoga što egzekutiva, bez obzira na dobivena zakonska ovlašćenja, ostaje izvršna odnosno upravna vlast, a ne postaje zakonodavna vlast.

Pravna doktrina, dakle, općenito pripisuje uredbama na osnovu širokih ovlašćenja karakter administrativnih akata stoga što ih donose izvršni i upravni organi. Smatra se da su uredbe na osnovu širokih ovlašćenja, sa organskog i formalnog stanovišta, uredbe do njihove ratifikacije bez obzira što imaju zakonsku snagu i prije nego što su ratifikovane.⁸⁷⁾ Tako Bonnard piše: »Avant la ratification, le décret-loi, tout en ayant pleine valeur et plein effet juridique, et, notamment, force de la loi dès qu'il a été émis, reste au point de vue organique et formel un règlement administratif«.⁸⁸⁾ Isto tako i Duguit ističe da uredbe, koje šef egzekutive donosi »en vertu d'une compétence à lui spécialement et expressément donnée par le législateur« ostaju uredbe. To je direktna i nužna posljedica, kaže Duguit, što nema zakonodavne delegacije. Kad bi bilo delegacije, egzekutiva bi došla na mjesto parlamenta. Prema tome bi uredba koju egzekutiva donese na osnovu ove delegacije bila pravi formalni zakon, iz čega bi slijedilo da takva uredba ne bi mogla biti predmet spora. Duguit podvlači da, međutim, stvar nije takva. Zakon nesumnjivo daje šefu egzekutive kompetenciju koju on inače ne bi imao. Akt koji on donosi na osnovu takvog ovlašćenja jest i ostaje uredba. Šef egzekutive radi kao administrativni organ. Uredba na osnovu širokog ovlašćenja, prema tome, može da se napada svim pravnim sredstvima, a naročito putem recoursa pour excès de pouvoir. Eksepcija ilegalnosti je također u svako doba dopuštena.⁸⁹⁾ Na ovom stanovištu stoji i francuska jurisprudencija. Principijelna odluka, koja formalno i jasno izražava ideju da su uredbe na osnovu širokih ovlašćenja administrativni akti sa organskog i formalnog stanovišta dok ih parlament ne ratificira, jeste odluka francuskog Državnog savjeta od 3 avgusta 1918, Compagnie des Chargeurs d'Extrême-Orient. U Francuskoj je zavedena konstantna jurisprudencija ne samo Državnog savjeta već i Kasacionog suda u pravcu dopuštanja kontrole legalnosti uredaba na osnovu širokih ovlašćenja.

Iz priznanja uredbi na osnovu širokih ovlašćenja karaktera administrativnog akta prije njene ratifikacije i odbacivanja teorije o delegaciji vlasti slijedila je kao logična pravna posljedica mogućnost sudske

⁸⁷⁾ Krbek, *Sudska kontrola naredbe*, s. 97—98.

⁸⁸⁾ R. Bonnard, *Précis de Droit administratif*, 3^e éd., Paris, 1940, p. 305 et 312.

⁸⁹⁾ Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 776—777.

kontrole ovih uredaba, a naročito kontrole putem recoursa pour excès de pouvoir. Ovo, razumije se, u sistemu gdje ne postoji sudska kontrola ustavnosti zakona, a postoji principijelna mogućnost objektivnog poništavanja uredaba od strane suda (napr. u Francuskoj za vrijeme važenja Ustava od 1875). U vezi sa ovom mogućnošću kontrole putem recoursa pour excès de pouvoir svih akata koje su donijeli izvršni i upravni organi, pa prema tome i uredaba na osnovu širokih ovlašćenja, pravna nauka i jurisprudencija su istakle izvjesna pitanja naročito s obzirom na činjenicu što uredba na osnovu širokih ovlašćenja (posebno u francuskom pravu) stiče ratifikacijom zakonski karakter. Tako su u pitanju mogućnosti kontrole putem recoursa pour excès de pouvoir istaknute tri hipoteze. Prva bi hipoteza predstavljala slučaj kada se uredba na osnovu širokih ovlašćenja nalazi u stadijumu ratifikacije, ali još nije ratifikovana, ili kad još uredba nije ni podnesena na ratifikaciju, ali sam rok za ratifikaciju još nije istekao. Pravna doktrina i jurisprudencija zauzimaju stanovište da se tužba pour excès de pouvoir može podnositi protiv svih uredaba na osnovu širokih ovlašćenja sve dok nisu ratifikovane. Tužba se može podnijeti i u stadijumu same ratifikacije. Smatra se da je ovakva solucija potpuno logična i pravno fundirana. Jer sve dok uredba na osnovu širokih ovlašćenja nije ratifikovana, ona je sa organskog stanovišta administrativni akt i kao takva može da se kontroliše putem sudskog spora. Mjerodavan je pri tom za mogućnost podnošenja recoursa pour excès de pouvoir samo kvalitet organa koji je akt izdao, a to nije zakonodavni, već izvršni odnosno upravni organ.

Sud može po tužbi pour excès de pouvoir, ako utvrdi nezakonitost uredbe na osnovu širokih ovlašćenja, ovu poništiti »erga omnes«. U tom slučaju uredba prestaje da postoji. Ako pak poslije poništenja uredbe parlamenat ratificira uredbu, ne smatra se da je tim usvojen tekst ukinute uredbe, jer ona više ne postoji, već da je prihvaćen predlog zakona koji je egzekutiva podnijela.⁸⁰⁾

Druga hipoteza je formulisana kao slučaj kada je recours pour excès de pouvoir podnesen prije ratifikacije uredbe na osnovu širokog ovlašćenja, ali sama sudska odluka slijedi iza ratifikacije. Francuska jurisprudencija je zauzela stanovište da je recours pour excès de pouvoir neprihvatljiv ako je uperen protiv uredbe na osnovu širokog ovlašćenja prije njene ratifikacije, a uredba bude ratifikovana poslije podnošenja tužbe. Državni savjet, naime, odbacuje u ovakvom slučaju tužbu bez obzira što je podnesena u momentu kada je uredba još bila upravni akt. Ovo shvatanje jurisprudencije Državnog savjeta, međutim, doktrina je podvrgla živoj kritici. Neki pravni pisci smatraju da je odlučno u ovom slučaju što je u času kad je recours pour excès de pouvoir podnesen uredba na osnovu širokih ovlašćenja bila administrativni akt i da je prema tome mogla da bude napadnuta tužbom.⁸¹⁾ Prema tome jurisdikcija je propisno zatražena, a ako ratifikacija u međuvremenu bude izvršena, ona nema retroaktivnog učinka, pa da bi mogla, ukoliko nije drukčije izričito određeno, uredbu na osnovu

⁸⁰⁾ Rusu, op. cit. p. 355—356.

⁸¹⁾ Devaux, *Le régime de décrets*, Paris, 1927, p. 40; Duguít, op. cit. t. IV, p. 782—783; Mignon, op. cit., p. 220 et suiv., 275 et suiv.

širokih ovlaštenja pretvoriti u zakon od momenta njenog proglašenja. Pošto sud treba, prema pravnim principima, da ispituje pravnu valjanost akata u vrijeme kada je tužba podnesena, on je, prema tome, dužan da poništi nezakonitu naredbu na osnovu širokih ovlaštenja, ne vodeći računa o tome što je poslije podnošenja tužbe parlament uredbu pretvorio u zakon ili ju je ukinuo. Stanovište jurisprudencije, međutim, može se samo objasniti duhom snishodljivosti prema parlamentu i egzekutivi. Ovo stoga što izgleda, ako sud ne vodi računa o ratifikaciji koja bude izvršena poslije podnošenja tužbe protiv uredbe na osnovu širokih ovlaštenja, da nastaje kontradikcija između odluke jurisprudencije, koja uredbu ništi, i parlamenta, koji je uredbu ratificirao. Jer, iako Državni savjet svoju odluku stvarno donosi poslije parlamenta, ona se pravno donosi u vrijeme podnošenja tužbe, to jest u vrijeme prije ratifikacije. Osim toga, ispitivanje Državnog savjeta je isključivo pravno, dok ratifikacija, kojom se uredba pretvara u zakon, implicira izvjestan politički stav parlamenta prema uredbi na osnovu širokih ovlaštenja. Za parlament je od manje važnosti da li uredba ispunjava ili ne ispunjava uslove koji su potrebni za njenu valjanost. Parlament uredbu ratificira ili ukida, prema tome da li mu se sviđa ili ne sviđa njena sadržina. Neki pisci, međutim, kao napr. Rusu, prihvataju stanovište jurisprudencije smatrajući da je ono mudro.⁹²⁾ Jer, iako nije strogo pravno, ono je, u najmanju ruku, u skladu sa izričitom voljom parlamenta, koji je osporenu uredbu na osnovu širokih ovlaštenja pretvorio u zakon. Na taj način Državni savjet ne samo da izbjegava kontradikciju sa izričitom voljom parlamenta, već izbjegava da se izjašnjava o propisu koji u času kada se odluka donosi više ne postoji kao uredba, već kao zakon.

Konačno, treća hipoteza se odnosi na slučaj kad je tužba *pour excès de pouvoir* podnesena poslije parlamentarne ratifikacije uredbe na osnovu širokog ovlaštenja. U ovom pogledu su doktrina i jurisprudencija potpuno saglasne da se tužba ne može prihvatiti u zemlji u kojoj ne postoji kontrola ustavnosti zakona (kao u Francuskoj pod Ustavnim zakonom od 1875) s obzirom na to što se ratifikacijom uredba pretvara u zakon.

Uredbe na osnovu širokih ovlaštenja, prema svojim specifičnim karakteristikama, predstavljaju osobenu pravnu kategoriju. Bez obzira na svoju zakonsku snagu (ograničenu ustavom i zakonom o ovlaštenju), a katkad čak i ustavnu snagu (kad se radi o samostalnoj ustavnoj uredbi), ove uredbe se ne mogu smatrati zakonima, kao što se ne mogu smatrati ni običnim uredbama za primjenu i izvršenje zakona. Prema tome se one ne mogu izjednačiti sa zakonima, ali se ne mogu kao pravna ustanova kojoj specifične karakteristike daju naročitu fizionomiju identifikovati ni sa redovnim uredbodavnim aktom egzekutive. S obzirom na ovu konstataciju treba naglasiti izvjesne tačke sličnosti između zakona, običnih uredaba i uredaba na osnovu širokih ovlaštenja.

Razlika između zakona i uredaba na osnovu širokih ovlaštenja zasniva se primarno s obzirom na organ koji ih izdaje, s obzirom na forme i proceduru njihove izrade i pravnu snagu i vrijednost propisa koje sadržavaju. Sa organskog stanovišta, dakle, uredbe na osnovu širokih ovlaštenja su, kao i ostale uredbe, djelo egzekutive, dok zakone donosi

⁹²⁾ Rusu, op. cit., p. 357—358.

zakonodavni organ. Pri tome, što se tiče formalne strane, treba naglasiti da se uredbe na osnovu širokih ovlašćenja izdaju u običnoj uredbodavnoj formi, općenito u ministarskom savjetu (izvršnom vijeću i sl.), na koji način se prirodno angažuje u donošenju uredbe čitav ministarski kabinet odnosno odgovarajući kolegijalni organ.

Pravna snaga i vrijednost propisa koje sadržavaju uredbe na osnovu širokih ovlašćenja su, prema tome, glavne i specifične karakteristike koje konstituišu specijalnu pravnu prirodu ovih normativnih akata egzekutive. Jer, iako ih izdaje egzekutiva, u formi uredbodavnih akata, one ne sadržavaju subordiniranu reglamentaciju. Naprotiv, derogirajući princip subordinacije akata egzekutive aktima legislative i intervenišući u domenu normalne kompetencije zakonodavca, uredbe na osnovu širokih ovlašćenja sadržavaju reglamentaciju koja ima snagu zakona, tj. reglamentaciju višeg karaktera i inicijalnu, kao da ju je izvršio sam zakonodavac.

VI — POJAMNA I TERMINOLOŠKA KONFUZIJA UREDABA NA OSNOVU ŠIROKIH OVLAŠĆENJA SA UKAZNIM ZAKONODAVSTVOM (DÉCRETS-LOIS)

U pravnoj nauci, naročito u Francuskoj, postoji spor o tome koje sve akte treba obuhvatiti pod terminom »décrets-lois«.⁹³⁾ Veliki dio pravne doktrine rezerviše termin »décret-loi« za označavanje isključivo određenih akata faktične ili provizorne vlade (gouvernement de fait ou provisoire) za vrijeme revolucije, državnog udara ili promjene režima, kada vlada prigrabi i koncentriše u svoje ruke svu izvršnu i zakonodavnu vlast, kao i za vrijeme cesarskog režima (napr. Prvo i Drugo carstvo u Francuskoj).⁹⁴⁾ Vlada tada stvarno viši ne samo izvršnu (upravnu) već i zakonodavnu vlast, pa prema tome donosi i propise kao zakonodavac.⁹⁵⁾ »Taj pojam naredba-zakon (décret-loi, ukazno zakonodavstvo) može se općenito, kaže prof. Krbek, primijeniti na posve izuzetna ili prelazna vremena, kao naročito nakon državnog udara, revolucije ili uopće posve izuzetnih prilika, kad vlada prisvoji zakonodavnu vlast. Biva to pogla-

⁹³⁾ U belgijskoj pravnoj nauci i zakonodavnoj praksi umjesto termina »décret-loi« vrlo često se upotrebljava izraz »arrêté-loi« (Buttgenbach A., Contribution à l'étude du problème de la ratification des arrêtés royaux pris en vertu des lois d'extension de compétence du pouvoir exécutif, La Belgique judiciaire, 1937, p. 546 et s.).

⁹⁴⁾ Barthélemy-Duez, Traité de Droit constitutionnel, Paris, 1938, p. 779, smatra da bi bio precizniji izraz »reglements-lois« nego »décrets-lois«.

⁹⁵⁾ Ovo shvatanje zastupaju J. Barthélemy-Duez, op. cit., p. 779 et s.; Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 582, naročito p. 607, note 23, zatim 592 i 599; Duguit, op. cit., t. IV, 2^e éd., 1924, p. 666, 744 et s., 747; Isti, Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur, RDP, 1924; M. Hauriou, Précis de Droit constitutionnel, 1929, p. 455 in fine; Id., Précis de Droit administratif et de Droit public, 12^e éd., p. 570; Rolland, Précis de Droit administratif, 5^e éd., 1934, p. 127; Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 124; Pitamic, Država, Ljubljana, 1927, s. 268. Od novijih francuskih pravnih pisaca ovo shvatanje zastupa i Odent Raymond (Contentieux administratif, p. 104). On također izričito ističe da je netačan termin »décrets-lois«, koji se sada još upotrebljava za označavanje uredaba koje se donose u zakonodavnoj materiji pod uslovima i ograničenjima u zakonima zv. »pleins-pouvoirs«. Ovo stanovište u belgijskoj pravnoj nauci podržava André Buttgenbach (op. cit., p. 546 et s.).

vito pri faktičnoj vladi (*gouvernement de fait*), koja nema strogo formalno-legalne podloge.⁹⁶⁾

Ovo svođenje značenja termina *décrets-lois* na usko ograničen broj normativnih akata egzekutive objašnjava se, dakle, time da su to samo oni akti pri kojima egzekutiva i formalno, a ne samo materijalno, vrši zakonodavnu vlast.

Drugi pisci, međutim, uvrštavaju u *décrets-lois* i uredbe koje egzekutiva donosi na osnovu širokih ovlašćenja ili bez ovlašćenja za vrijeme krize. Oni smatraju da takve uredbe imaju iste pravne karakteristike kao i dekreti-zakoni u revolucionarnim periodima ili koje donese autoritativna vlada. I jedni i drugi akti, tvrde ovi pisci, imaju iste karakteristike, kojima se razlikuju od drugih akata i imaju iste pravne učinke. Svi ti akti su zakonodavni akti koje je egzekutiva izdala u formi uredbi u domenu normalne i isključive kompetencije zakonodavca. Svi oni imaju zakonsku snagu i imaju ili će dobiti kvalitete zakona. Stoga ti akti ne mogu s pravnog stanovišta biti ništa drugo nego *décrets-lois*.⁹⁷⁾

Neki francuski pisci, da bi i terminološki pokazali da uredbama na osnovu širokih ovlašćenja ne priznaju kvalitet pravih *décrets-lois*, daju uredbama na osnovu širokih ovlašćenja različite termine. Tako oni ih kvalifikuju: kao »*prétendus décrets-lois*«⁹⁸⁾; kao »*décrets appelés improprement décrets-lois*«⁹⁹⁾; kao »*décrets en matière législative*«¹⁰⁰⁾ itd.

Iako Mignon smatra da su »uredbe izdate u zakonodavnoj materiji na osnovu prethodnog skupštinskog ovlašćenja« uredbe »*improprement appelés décrets-lois*«, on se ipak u svojoj navedenoj knjizi iz praktičnih razloga služi izrazom »*décrets-lois*« u cilju označavanja navedene kategorije uredbi. Isto tako postupa i M. Waline. Dok u glavi II citirane knjige govori da je režim superioriteta zakona nad svim ostalim aktima egzekutive pretrpio vrlo ozbiljne promjene počev od 1924 usljed pojave *décrets-lois* (misli na uredbe donesene na osnovu širokih ovlašćenja), dotle u glavi III iste knjige ističe da uredbe donesene na osnovu širokih zakonodavnih ovlašćenja u 1926 i kasnije nisu »*des véritables décrets-lois*« iako se po običaju zovu »*décrets-lois*«, uprkos netačnosti termina. Waline izričito priznaje da se služi netačnim terminom: »*j'entends, des*

⁹⁶⁾ Dr. Ivo Krbeč, *Sudska kontrola naredbe*, s. 124.

⁹⁷⁾ Za ovo shvatanje pojma *décrets-lois* kao posebne pravne kategorije koja obuhvata kako *décrets-lois* izdate za vrijeme revolucije tako i uredbe izdate na osnovu širokih ovlašćenja i u periodima krize vidi naročito: Rusu, op. cit., p. 26 et s. i literaturu citiranu u bilješci broj 20 na str. 22—23; Krbeč, *Sudska kontrola naredbe*, s. 124 i 125 i bilješke br. 101—104 na s. 172—173.

⁹⁸⁾ Y. Gouet, *La question constitutionnelle des prétendus décret-lois*, Paris, 1932.

⁹⁹⁾ Mignon, op. cit., p. 13 et suiv.; Leriche, *Les décrets du chef de l'État ayant force de lois*, Joigny, 1941, p. 30. Pritom, Leriche kvalifikuje »*décrets appelés improprement décrets-lois*« kao »*décrets pris en vertu des lois dites de pleins pouvoirs*«, a Mignon kao »*décrets-lois émis sur habilitation préalable des chambres*«.

¹⁰⁰⁾ Ideju Pichat-a o terminu uredbi »*en matière législative*« umjesto izraza »*décret-loi*« podržava u belgijskoj pravnoj nauci A. Buttgenbach. On smatra da je izraz »*arrêté en matière législative*« najbolji termin, jer jasno označuje da se radi o uredbodavnim aktima — a ne o zakonima — ali donesenim u domenu koji je normalno rezervisan isključivoj nadležnosti zakonodavca. (op. cit., p. 548—549).

véritables décrets-lois, ceux des gouvernements provisoires, et non point des décrets pris sur habilitation législative en 1926, 1934 etc... que l'on a coutume d'appeler décrets-lois, coutume si généralisée que je l'ai moi-même suivie malgré l'impropriété du terme¹⁰¹⁾

Kao i većina francuskih pisaca i Waline podrazumijeva pod terminom »décrets-lois« samo one akte, koje egzekutiva donosi kao normativne akte, bez ustavnog ovlasćenja, za vrijeme revolucije ili državnog udara, prigrabivši faktički svu, pa i zakonodavnu vlast. Stoga on pojam dekreta-zakona definise kao pravu kontuziju vlasti bilo u rukama jednog lica bilo u rukama kolektivnog organa.¹⁰²⁾

Većina francuskih i drugih pravnih pisaca, kao što smo vidjeli, pravi principijelnu razliku između pravne prirode i pravnog značaja dekreta-zakona i uredaba na osnovu širokih ovlasćenja koje se donose po ustavnom ili zakonskom ovlasćenju. Jedan dio pravne doktrine, međutim, nastoji da tu razliku i terminoloski precizira iznalazeći druge izraze za uredbe koje se donose na osnovu širokih ovlasćenja, dok se dobar dio pisaca po liniji inercije služi i dalje uobičajenim terminom décrets-lois, uprkos toga što priznaju, i neki od njih čak posebno ističu njegovu pojamnu netačnost kad se radi o uredbama na osnovu širokih ovlasćenja. Manji dio pisaca, naprotiv, bezuspješno se trudi da dokaze kako je termin décrets-lois adekvatan izraz i onda kad se pod njim podrazumijevaju uredbe na osnovu širokih ovlasćenja, pa čak tvrde da im je u sistemu klasifikacije uredaba tu i pravo mjesto. Ovi posljednji pisci gube iz vida osnovni elemenat, po kome se décrets-lois razlikuju od uredaba na osnovu širokih ovlasćenja. Dok je kod uredaba na osnovu širokih ovlasćenja pravni osnov zakonodavno odnosno neposredno ustavno ovlašćenje, kod akata koji se klasificiraju kao pravi décrets-lois nema uopšte formalnog pravnog osnova jer su ti akti samo manifestacija faktičnog vršenja zakonodavne vlasti donošenja normi sa zakonskom snagom, ali

¹⁰¹⁾ Marcel Waline, op. cit., p. 23 et suiv., 31.

¹⁰²⁾ Waline kaže (op. cit. p. 25): »Les décrets-lois réalisent en effet la confusion du pouvoir législatif et de l'exécutif«. U »des véritables décrets-lois« u Francuskoj Waline ubraja pored poznatih dekreta iz XIX vijeka donesenih u relativno vrlo kratkom, prelaznom, revolucionarnom periodu, u tri maha (od 24 februara do 4 maja 1848; od 2 decembra 1851 do 29 marta 1852 i od 4 septembra 1870 do 12 februara 1871) još i sljedeće normativne akte: uredbe koje su donijeli u toku Drugog svjetskog rata Comité national français (obrazovan 23 novembra 1941), zatim prva vlada slobodne Francuske Comité français de la libération nationale (obrazovana 3 juna 1943) i Gouvernement provisoire de la République française, tj. vlada koja je obrazovana 3 juna 1944 transformiranjem Francuskog komiteta nacionalnog oslobođenja, a koja je vršila zakonodavnu vlast sve do sastanka Ustavotvorne skupštine 7 novembra 1945 godine. Tu takođe dolaze i akti koje je donijela faktična vlada u Vichy-u počevši od 16 juna 1940, kada je Petain formalno prigrabio svu vlast u svoje ruke (Materijalno je međutim vlast poslije okupacije Francuske bila u rukama Nijemaca). (M. Waline, op. cit., p. 33—36).

bez ikakvog ustavnog ili zakonskog ovlašćenja.¹⁰³⁾ Tačno je da uređbe-zakoni liče po svojim pravnim posljedicama (mijenjaju i ukidaju zakonske propise) na uređbe na osnovu širokih ovlašćenja. Ali između njih postoji, pored ostalog, bitna razlika naročito u pogledu mogućnosti upotrebe sudske kontrole.¹⁰⁴⁾

¹⁰³⁾ Tako i Duguit (Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur, Revue du Droit public 1924, t. XLII, p. 313—314), ističući pogrešnost shvatanja uređbe na osnovu zakonodavnog ovlašćenja kao kategorije décrets-lois, opravdano kaže: »Cette expression de décret-loi est complètement inexacte. Elle doit être réservée pour désigner soit les décrets faits sur des matières législatives, sans que le législateur soit intervenu pour les autoriser ou les approuver, soit les décrets pris sur une matière législative par un gouvernement de fait, après un coup d'Etat ou une révolution, et encore naturellement sans l'intervention d'un parlement qui n'existe pas«.

¹⁰⁴⁾ Dr. Ivo Krbeć, Sudska kontrola naredbe, s. 125



GLAVA TREĆA

KATEGORIZACIJA UREDABA

I — MJESTO UREDABA NA OSNOVU ŠIROKIH OVLAŠĆENJA U OPŠTOJ KATEGORIZACIJI UREDABA

Da bismo odredili mjesto uredaba na osnovu širokih ovlašćenja koje one zauzimaju među uredbama uopšte, potrebno je prethodno razmotriti pitanje opšte kategorizacije uredaba. Predmet opšte kategorizacije, međutim, za sebe uzet, predstavlja poseban problem u pravnoj nauci. Ovo već stoga što se klasifikacija uredaba na vrste mora da posmatra sa njihove šire političke podloge i naročito u vezi sa principijelnim shvatanjem odnosa legislative i egzekutive, a ne samo kao neko pravno-tehničko pitanje diobe normativnih akata egzekutive uopšte. To se u prvom redu može konstatovati kad je riječ o osnovnoj kategorizaciji uredaba koja se danas vrši u pravnoj nauci, a u velikoj mjeri važi to i za subklasifikacije uredaba u okviru pojedinih osnovnih kategorija. Spornost o shvatanju političkog i pravnog osnova opšte kategorizacije uredaba dala je različite kriterijume kategorizacije, a različiti kriterijumi doveli su do raznovrsnih dioba, naročito do različitih subkategorizacija uredaba. U svim tim raznim klasifikacijama uredbe na osnovu širokih ovlašćenja imaju svoje posebno mjesto. Posmatrane kao posebna pojamna cjelina, uredbe na osnovu širokih ovlašćenja imaju, zatim, svoje posebne vrste uslovljene specifičnim elementima karakterističnim za njihovo dalje razlikovanje.

II — OPŠTA KATEGORIZACIJA UREDABA

Svaka kategorizacija uredaba može se principijelno svesti na jedan od dva osnovna kriterijuma: (1) kriterijum pravnog osnova ili ovlašćenja, i (2) kriterijum sadržaja ili pravnog učinka uredbe.¹⁰⁵⁾ Polazeći od ovih kriterijuma pravni pisci, a, u izvjesnoj mjeri, i pozitivni pravni sistemi pojedinih zemalja izvršili su različite opšte kategorizacije uredaba. Usvajajući određeni osnovni kriterijum kao polazni osnov svoje opšte klasifikacije, pojedini pravni pisci su, počevši od Jellineka i Labanda, dali niz specifičnih kategorizacija i subkategorizacija uredaba koje se u izvjesnoj mjeri međusobno razlikuju više terminološki nego suštinski.

Po svome intenzitetu i kvalitetu uredba je najviše vezana zakonom. Stoga se pri diobi uredaba u prvom redu uzima u obzir ovaj elemenat odnosa uredbe i zakona odnosno vezanosti uredbe zakonom. Kriterijum

¹⁰⁵⁾ Dr. Ivo Krbek, Upravno pravo, I knj., Zagreb, 1929, s.109 i sl.

vezanosti uredbe i zakona pokazuje se kao naročito pogodan ne samo za formalnu diobu uredaba već i za pravilno rasvjetljavanje svih pravnih problema koji stoje u vezi sa ovim odnosom. Naročito je on od važnosti za razmatranje problema širokih ovlašćenja, koja predstavljaju određenu specifičnost u kompleksu problema odnosa zakona (ustavnog i običnog) i uredbe uopšte. Pritom je od posebnog interesa pitanje da li egzekutiva uredbodavnu vlast vrši na osnovu neposrednog ustavnog ili zakonskog ovlašćenja zasnovanog na ustavu koji omogućava da sam zakonodavac takva ovlašćenja podjeljuje i daje egzekutivi legitimaciju za donošenje uredaba, ili pak zakonodavno ovlašćenje postoji, ali za takvo ovlašćenje nema ustavne podloge.

A — Kategorizacija uredaba s obzirom na pravni osnov odnosno na ovlašćenje egzekutive za donošenje uredaba

Egzekutiva može, kao što smo vidjeli, da svoje ovlašćenje temelji neposredno na samom ustavu, nezavisno od pojedinog zakona ili da ga zasniva na određenom zakonu bez obzira da li ono ima ili nema i ustavnu podlogu. Polazeći od ove ideje, po čijem je ovlašćenju upravni organ formalno nadležan da donosi uredbe, neki pravni pisci su izvršili klasifikaciju na dvije odnosno tri osnovne kategorije i to na: 1) ustavne (samostalne i nesamostalne ustavne uredbe) i 2) zakonske uredbe. Temelj ove klasifikacije postavio je naučno Georg Jellinek.¹⁰⁶⁾ Prema Jellineku uredbodavno pravo, određeno prirodom same države, mora u ustavnoj državi imati svoj osnov u ustavnim propisima. Ustav mora egzekutivi dati uredbodavno pravo bilo direktno, bilo indirektno. Svi ti ustavni propisi, koji se odnose na uredbodavno pravo egzekutive sačinjavaju »ustavno uredbodavno pravo« (»das verfassungsmässigen Verordnungsrecht«). U svakoj ustavnoj državi, prema tome, kaže Jellinek, razlikuju se redovno dvije osnovne kategorije uredaba. To su ustavne i zakonske uredbe (die verfassungs-und die gesetzmässigen Verordnungen). Prvu kategoriju sačinjavaju uredbe koje se neposredno zasnivaju na ustavnim propisima (die unmittelbar auf verfassungssätzen beruhenden Verordnungen). Karakteristika je ustavnih uredaba (verfassungsmässige Verordnungen) da se one baziraju na opštem ustavnom ovlašćenju i da se za njihovo izdavanje ne pretpostavlja pored ustavnog ovlašćenja još i kakav specijalni zakon. Stoga se one mogu, kaže Jellinek, nazvati i samostalnim uredbama (selbständige Verordnungen). Ali to ne znači da se u takvom uredbodavnom pravu pretpostavlja postojanje prava donošenja uredaba praeter legem. Među ovim ustavnim uredbama značajno mjesto zauzimaju uredbe koje zamjenjuju zakone (die gesetzvertretende Verordnungen), a među njima su od posebne važnosti uredbe od nužde (Notverordnungen).

Među uredbama koje egzekutiva izdaje po sili ustavnog prava stoje na drugom mjestu, kao posebna, druga klasa uredbe za izvršenje ili za primjenu zakona (gesetzausführende Verordnungen, die Ausführungs — oder Vollzugsverordnungen). Pravni osnov ovih uredaba se ne nalazi u posebnom zakonu. On leži u biću same egzekutive. Egzekutivi je svojstveno izdavanje ovakvih uredaba, jer je njen osnovni zadatak da izvr-

¹⁰⁶⁾ Georg Jellinek, op. cit., S. 372 ff.

šuje zakone (»die Gesetze zu vollziehen«), što znači ne samo da postupa i rješava po zakonu, već da uopšte osigurava primjenu odnosno izvršenje zakona.

U našoj pravnoj nauci prof. Krbek polazeći od ideje formalne vezanosti odnosno nevezanosti uredbe zakonom usvaja također klasifikaciju uredaba na ustavne (samostalne i nesamostalne) i zakonske uredbe, mada pri takvoj klasifikaciji istovremeno govori i o spontanim uredbama.¹⁰⁷⁾ Pritom on pretpostavlja izrazu »spontana uredba« kao zgodniji termin »ustavna uredba«. Kasnije prof. Krbek, ne otstupajući inače od shvatanja da termin »ustavna uredba« jasnije izražava ideju da je ovlaštenje za donošenje uredbe dao sam ustav, ipak daje prevagu terminu »spontana uredba«, uzimajući u obzir da je kod uredaba (uredaba u širem smislu riječi) upravnih organa narodnih odbora teže govoriti o ustavnoj uredbi.¹⁰⁸⁾ Ovo stoga što ovi organi ustvari izdaju svoje uredbe samo na osnovu zakona odluka narodnog odbora, dok naše ustavno pravo ne predviđa donošenje takvih uredaba na osnovu ustava.¹⁰⁹⁾

Posebnu varijantu kategorizacije uredaba s obzirom na pravni osnov dao je Hans Gmelin.¹¹⁰⁾ Ali vršeći svoju kapitalnu kategorizaciju on ne odbacuje ni klasičnu njemačku diobu uredaba na pravne i administrativne uredbe. Uzimajući za kriterijum pri diobi da li je za izdavanje uredbe potrebno ovlaštenje ili se ona može donijeti i bez njega, on uredbe dijeli na: 1) uredbe za čije je donošenje potrebno ovlaštenje (ermächtigungsbedürftige Verordnungen), 2) slobodne uredbe ili uredbe za čije donošenje nije potrebno ovlaštenje (freie Verordnungen, nichtermächtigungsbedürftigen Verordnungen (Verwaltungsverordnungen) i 3) uredbe za čije donošenje je djelimično potrebno ovlaštenje (zum Teil ermächtigungsbedürftige Verordnungen).

Ovlaštenja za donošenje uredaba pojavljuju se u raznim vidovima (oblicima): kao ustavna ili obična zakonska ovlaštenja (prema tome da li se daju neposredno u ustavu ili posredno u zakonu), kao vremenski neograničena ili ograničena ovlaštenja, kao generalna ili specijalna ovlaštenja (samo za pojedine predmete), kao ovlaštenja za naročita stanja (napr. za stanje hitnosti). Kombinacija ovih modaliteta ovlaštenja daje šarenu sliku uredaba za čije donošenje je potrebno ovlaštenje t. zv. »ermächtigungsbedürftige Verordnungen«. S obzirom na to one se mogu dalje podijeliti na: a) uredbe po nuždi (Notverordnungen), kod kojih se ovlaštenje daje samo za određene situacije (kad parlamenat

¹⁰⁷⁾ Dr. Ivo Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 71—75.

¹⁰⁸⁾ Dr. Ivo Krbek, Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb, 1950, s. 167; Isti, Upravno pravo FNRJ, I knjiga, Beograd, 1955, s. 147.

¹⁰⁹⁾ Prof. Krbek usvaja diobu uredaba na ustavne i zakonske odnosno spontane i zakonske kao kapitalnu kategorizaciju ma da u svojim djelima govori i o drugim kategorizacijama. On, naime, opravdano smatra da je formalna vezanost odnosno nevezanost zakonom odlučna za ocjenu zakonitosti uredaba, pa prema tome i za njihovu kategorizaciju. Ali u izlaganju pitanja kategorija uredaba Krbek ima u vidu i druge naučne kriterijume (lučenje uredbi »obzirom na naredbodavčevo ovlaštenje«, »obzirom na sadržaj«, »obzirom na njihovog donosioca«) i prema njima govori i o drugim osnovima klasifikacije i vrstama uredaba. (Upravno pravo, I, 1929, s. 96 i sl.).

¹¹⁰⁾ Hans Gmelin, Verordnung, članak u Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, VI Band, Berlin und Leipzig, 1929, S. 489—495.

ne zasjeda i u stanju nužde). Ovlašćenje je vremenski neograničeno, generalno je, jer se ove uredbe mogu odnositi na sve predmete izuzevši što se njima ne može zadirati u ustavne odredbe; b) policijske uredbe (Polizei-Verordnungen), koje se donose na osnovu ovlašćenja neograničenog vremenskog trajanja, ali sadržajno specijalizovanog policijskim ciljem; c) uredbe na osnovu naročitog ovlašćenja (Verordnungen auf Grund besonderer Ermächtigung, sogenante Delegationsverordnungen oder gesetzer ergänzende Verordnungen). Ove uredbe se ili ne zasnivaju na generalnom ovlašćenju, već na ovlašćenju za sasvim određenu materiju, ili je ovlašćenje vremenski ograničeno, ili postoje oba ograničenja: po materiji i vremensko ograničenje. Ako je ovlašćenje vremenski ograničeno, uredbe koje su po isteku određenog vremena ostale još na snazi, kristalizuju se kao zakoni i od tada se mogu da izmijene samo zakonom.

Dok drugu vrstu kapitalne kategorizacije uredaba dijeli na: a) službena uputstva (Dienstanweisungen) i 2) zavodske propise (Anstaltsordnungen), treću kategoriju uredaba, od većeg značaja za probleme raspravljanja pravnog odnosa uredbodavne vlasti, dijeli Gmelin na: a) uredbe za izvršenje (Ausführungsverordnungen) i b) organizacione uredbe (Organisationsverordnungen).

Gmelin naglašava da je izvršenje zakona jedan od glavnih zadataka egzekutive, pa stoga egzekutiva ima već sama po sebi pravo da izdaje uredbe za izvršenje zakona i za to joj ne treba nikakvo ovlašćenje. To što u svim ustavima stoji da egzekutiva ima pravo da izdaje uredbe za izvršenje, nije ništa drugo nego zaostatak ranije teorije, koja je pogrešno shvatala sve opšte propise kao zakone i stoga je smatrala da je za izdavanje uredaba nužna delegacija. Ipak, spominjanje uredaba za izvršenje u ustavu ima izvjestan značaj utoliko što se na taj način, s jedne strane, označuje organ koji je ovlašćen na izdavanje uredaba za izvršenje, a, s druge strane, egzekutivi se stavlja u dužnost izdavanje propisa za izvršenje. Konačno, to može da znači i davanje ovlašćenja egzekutivi za izdavanje uredaba izvan granica onog prava, koje mu pripada za donošenje administrativnih uredaba. Ako se ta ovlašćenja upotrijebe, prelazi se iz područja administrativne uredbe u područje pravne uredbe. Gmelin također ističe da egzekutiva isto tako, bez daljeg, ima pravo na izdavanje organizacionih uredaba, s obzirom na to što je u zadacima egzekutive sadržana i njena dužnost da se stara za uređenje organa. Osim toga, pošto egzekutiva ima pravo na izdavanje uredaba za izvršenje, a izvršenje zakona često zahtijeva osnivanje i uređenje organa, to se pod pravom izdavanja uredaba za izvršenje podrazumijeva i pravo na izdavanje organizacionih uredaba. Organizaciona vlast se, prema Gmelinu, ispoljava i u slobodnom djelokrugu uprave (Regierung). Uredba donesena u tom djelokrugu nije prosta uredba za izvršenje, već samostalna uredba. Organizacione uredbe su administrativne uredbe, ukoliko se ograničavaju na unutrašnje uređenje upravne vlasti, ali ako se takvim uredbama daju i izvjesne nadležnosti u odnosu na treća lica, onda organizacione uredbe dobivaju karakter pravnih propisa.

U diobu uredaba prema pravnom osnovu njihovog donošenja može se, bar prema mišljenju nekih pisaca, uvesti i klasično francusko razli-

kovanje uredaba na: 1) *règlements d'administration publique*, 2) *décrets en forme de règlement d'administration publique* i 3) *règlements ordinaires*.

Ovu diobu usvaja većina francuskih pisaca kao osnovno razlikovanje uredaba u francuskom pravnom sistemu. Ostali pisci, međutim, ne prihvataju ovo razlikovanje kao osnovno, već kao subkategorizaciju u okviru drukčije utvrđene osnovne diobe uredaba.

Samo porijeklo ovog francuskog razlikovanja uredaba je prilično nejasno i neodređeno. Misli se da ono datira iz monarhijskog perioda od 1814—1848.¹¹¹⁾ Ova nejasnost odražava se naročito u neslaganju pisaca u pogledu određivanja pojma uredbe *d'administration publique*. Tako, Laferrière smatra da izraz *«règlement d'administration publique»*, u širem smislu, znači svaku uredbu koju donese egzekutiva u cilju izvršenja zakona (*«pour assurer l'exécution des lois»*), bez obzira da li je donosi sam ili uz saradnju Državnog savjeta. Duguit, međutim, zastupa shvatanje da termin *«règlement d'administration publique»* treba rezervisati samo za uredbu koja je donesena uz saradnju opšte sjednice Državnog savjeta, ali ne praveći pri tom razliku da li je uredba donesena spontano ili na poziv zakonodavca.¹¹²⁾ Osnovno je da je uredba donesena po pribavljenom mišljenju Državnog savjeta. Carré de Malberg, naprotiv, smatra da samo traženje mišljenja od Državnog savjeta ne čini uredbu uredbom *d'administration publique*, već uredbi ovaj specifičan karakter daje sama činjenica što postoji obaveza da se ova konsultacija izvrši.¹¹³⁾ Najrasprostranjenija koncepcija (Moreau, Berthélemy) je, međutim, ona koja uredbom *d'administration publique* smatra samo onu uredbu, koja je donesena na osnovu teksta specijalnog zakona. To je, ustvari, svaka uredba koju je egzekutiva dužna odnosno ovlašćena da donese na osnovu zakona.¹¹⁴⁾ Za Hauriou-a je izgledala preširoka ova definicija prema kojoj je uredba *d'administration publique* svaka uredba donesena na osnovu *«zakonodavne delegacije»*. On stoga između uredaba, donesenih *«na osnovu zakonodavne delegacije»* smatra uredbama *d'administration publique* samo one uredbe koje dopunjuju sam zakon koji naređuje njihovo donošenje. Druge uredbe, međutim, koje regulišu po pozivu zakona određenu materiju o kojoj sam zakon nije donio nikakve propise, su *«uredbe u formi uredaba d'administration publique»* (*règlements en forme de règlement d'administration publique*). Ove uredbe ne ograničavaju se, dakle, kao uredbe *d'administration publique* na kompletiranje zakona, već su supstituirane zakonu. One zauzimaju njegovo mjesto. Obje vrste uredaba, međutim, podvrgnute su ispitivanju opšte sjednice Državnog savjeta. Ali neki pravni pisci prigovaraju definiciji *«uredbe en forme de règlement d'administration publique»*, ističući da prema opšte usvojenom shvataju ne postoje uopšte *«règlements en forme de règlement d'administration publique»*, već samo individualni akti doneseni u ovoj formi, koji imaju samu formu uredaba, ali čiji sadržaj nema u sebi ničega uredbodavnog.¹¹⁵⁾

¹¹¹⁾ Moreau, op. cit. p. 132 et suiv.; Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 641

¹¹²⁾ Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. II, p. 462.

¹¹³⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 639—640.

¹¹⁴⁾ Moreau, op. cit. p. 132.

¹¹⁵⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 640; Moreau, op. cit. p. 145.

Ovakvom oprečnom shvatanju u francuskoj doktrini o aktima en forme de règlement d'administration publique ustvari je najviše doprinijela konfuzna zakonodavna praksa.¹¹⁶⁾

Treba istaknuti da ova tradicionalna francuska dioba uredaba na règlements d'administration publique, décrets en forme de règlement d'administration publique i règlements ordinaires, bez obzira na njenu fundiranost s obzirom na odnos legislative i egzekutive u Francuskoj i specijalnu proceduru donošenja uredaba d'administration publique, nema, zbog svoje izrazite specifičnosti za francusko pravo, nikakvog značaja na jednom opštijem planu kategorizacije uredaba.

Neki francuski pravni pisci bacili su, međutim, u zadnji plan ovo klasično francusko razlikovanje uredaba. Tako Felix Moreau usvaja kapitalnu klasifikaciju uredaba na: 1) spontane uredbe (règlements spontanés) i 2) uredbe donosene na osnovu zakona ili zakonske uredbe (règlements rendus en vertu d'une loi).

Pod zakonskom uredbom Moreau podrazumijeva onu uredbu koju egzekutiva donosi po ovlaštenju ili po naređenju zakona i kojom propisuje bilo više posebno određenih stvari, bilo sve mjere koje su potrebne i korisne za izvršenje zakona. S druge strane, kao spontane uredbe Moreau definira one uredbe za čije donošenje nema potrebe da postoji ni poziv ni izričita dozvola zakonodavca. Pod ovim drugim uredbama Moreau podrazumijeva kako uredbe kojima je zadatak da osigura izvršenje zakona tako i uredbe koje se donose o materiji kojom se zakonodavac nije uopšte bavio. Tako ovoj drugoj vrsti spontanijih uredaba nije zadatak da osigura izvršenje zakona, već ustvari ima težnju da bar privremeno zamijeni sam zakon.

Ranija opšteusvojena kapitalna dioba uredaba u francuskoj doktrini na règlements d'administration publique, décrets en forme de règlements d'administration publique i règlements ordinaires pojavljuje se u Moreauovoj klasifikaciji kao subkategorizacija njegove kapitalne diobe. Jer, zakonske uredbe (règlements en vertu d'une loi) kao kategoriju kapitalne diobe Moreau dalje klasificira na: a) uredbe javne administracije (règlements d'administration publique), b) uredbe donesene uz saradnju Državnog savjeta (décrets en Conseil d'État) i c) obične uredbe (décrets ordinaires), koje prema ranijoj doktrini predstavljaju osnovne kategorije u klasifikaciji uredaba. Isto tako spontane uredbe kao svoju osnovu kategoriju Moreau dijeli na: a) uredbe koje se odnose na raniji zakon (règlements relatifs à une loi antérieure) i b) uredbe koje se odnose na materiju koja zakonom još nije regulisana (règlements relatifs à une matière non légiférée).

U principu samo zakonodavac ima pravo da ovlasti ili propiše donošenje uredbe d'administration publique. Ova uredba, prema Moreau-u, implicira u sebi delegaciju zakonodavne vlasti. To je, kako kaže Moreau: »un règlement fait en vertu d'une délégation législative et avec l'avis nécessaire du Conseil d'État«.¹¹⁷⁾

Uredba d'administration publique izdaje se prema tome, samo po ovlaštenju ili nalogu tačno određenog zakona, ali se ova uredba ne mora odnositi na predmet koji je već zakonom regulisan, već može obuhvatiti

¹¹⁶⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 641.

¹¹⁷⁾ Moreau, op. cit. p. 147.

i predmet o kome zakon ne sadrži nikakav propis. U takvom slučaju, ističe Moreau, egzekutiva ima sva ovlašćenja zakonodavne vlasti samo s tim ograničenjem što mora tražiti mišljenje opšte sjednice Državnog savjeta.

Kategorija uredaba »décret en Conseil d'État« je za razliku od kategorije »règlements d'administration publique« vrsta uredaba koju šef egzekutive donosi s pozivom, kako kaže Moreau, na »redovnu uredbodavnu vlast«. Osim toga kod donošenja ove uredbe konsultacija Državnog savjeta je općenito samo fakultativna.

Obične uredbe (décrets ordinaires) se donose u cilju propisivanja bilo svih mjera koje se odnose na izvršenje zakona, bilo samo specijalnih predmeta, ali zakon koji ovlašćuje ili određuje donošenje obične uredbe ustvari jednostavno upućuje na vršenje uredbodavne vlasti, koja inače već pripada šefu egzekutive. Osnovno je kod ovih uredaba, prema Moreau-u, da se kod njih ne radi o delegaciji zakonodavne vlasti i da nije nužno konsultovanje opšte sjednice Državnog savjeta.

Kod spontanijih uredaba, koje šef egzekutive može donositi radi osiguranja izvršenja zakona u svako doba bez ikakvog posebnog ovlašćenja odnosno »delegacije vlasti«, Moreau razlikuje dva osjetno drukčija slučaja. Prvi je slučaj kad je materija uredbe već postala predmet jednog zakona koji još postoji, a drugi slučaj se odnosi na uredbe koje obuhvataju zakonom još neregulisanu materiju. Pitanje je jednostavno kad se radi o prvom slučaju spontane uredbe. Nesumnjivo je da egzekutiva ima pravo da donosi takvu spontanu uredbu. To je pravo fundirano na ustavnoj odredbi (čl. 3 Ustavnog zakona od 25 februara 1875) koja nalaže šefu države da »nadzire i osigurava izvršenje zakona«. Ali pored toga postoji i jaka tradicija u smislu potrebe korišćenja takve uredbodavne vlasti. I sama tradicija je dakle dovoljan dokaz da je uredbodavna vlast egzekutive nužna. Zakonodavac koji izdaje opšta pravila i postavlja direktivne principe opšte politike ne može nikako regulisati sve detalje do krajnjih konzekvenci. Njemu za to nedostaje i vrijeme i stručnost. U širokim materijama koje se pred njega postavljaju zakonodavac, dakle, može da formuliše samo opšte ideje vladajuće politike. Zakonodavčeva sposobnost opada ukoliko se on više udaljava od opštih ideja i formula, i ukoliko su mu potrebna tehnička znanja. Tada zakonodavac mora ustupiti mjesto egzekutivi, da ona dalje formuliše pravila u razradi odnosno u izvršenju zakona.

Druga vrsta kategorije spontanijih uredaba (uredaba koje se odnose na materiju koja zakonom još nije propisana, »règlements relatifs à une matière non légifirée«) izdavana je, ističe Moreau, uvijek, pa čak i pod režimima koji su bili vrlo nepovoljni za prerogativu egzekutive. Egzekutiva je izdavala svoje uredbe koje nisu imale oslonca ni u kakvom ranijem tekstu. Ove uredbe pokazuju izrazitu sličnost sa uredbama koje se donose na osnovu zakonskog ovlašćenja iako između njih i zakona nema nikakve veze. Ako se ne želi poreći uredbodavni karakter ovih akata »treba priznati, kaže Moreau, egzistenciju uredbodavne autonomne vlasti, koja je strana svakoj zakonodavnoj bazi«. Tako Moreau, pozivajući se na praksu i autonomnu uredbodavnu vlast, zaključuje da se uredbodavna vlast može valjano vršiti i u pogledu materija kojima se zakon nije uopšte ni bavio odnosno koje nije još ni dotakao.

Tražeci podlogu za svoje shvatanje u istoriji Moreau sasvim generalno zaključuje da je pravo egzekutive na uredbodavnu vlast rezultat stepena civilizacije naroda na kome on postaje sposoban da shvati razliku između opštih propisa i pojedinačnih rješenja. Pritom Moreau naročito podvlači da se funkcija šefa države ne može svesti na samo izvršenje zakona, shvaćeno kao gramatički pojam izvršne vlasti. Pravi zadatak šefa egzekutive obuhvata spontanu akciju, koja je ograničena, ali nije određena zakonom. Umjesto liberalističkog shvatanja uredbodavne vlasti kao načina izvršenja zakona, koji Moreau obilježava kao neodrživi sofizam, on ističe da izvršna vlast ima širi zadatak nego što je izvršenje zakona. To je »misija egzekutive da vlada«.

Osnovna Moreauova koncepcija diobe uredba zasniva se, kako smo vidjeli, na ideji o delegaciji vlasti, koja je, međutim, u pravnoj nauci općenito odbačena kao netačna. Zatim ona se zasniva na ideji o »misiji egzekutive da vlada« koja joj obezbjeđuje spontanu uredbodavnu akciju, ali koja isto tako u krajnjoj konzekvenci negira samo načelo suprematije zakona i stvara bazu neograničenog zadiranja egzekutive u nadležnost legislative pod vidom njenog tobožnjeg legalnog djelovanja.

Duguit, također, odbacuje klasičnu francusku kapitalnu diobu uredba i klasificira sve uredbes na tri glavne kategorije: 1) komplementarne ili dopunske uredbes (règlements complémentaires), 2) autonomne uredbes (règlements autonomes) i 3) uredbes koje egzekutiva donosi na osnovu specijalno i izričito date nadležnosti od strane zakonodavca (règlements faits en vertu d'une compétence spécialement et expressément donnée au gouvernement par le législateur).

Uredbodavna vlast je, smatra Duguit, imanentna šefu egzekutive po francuskom ustavnom pravu. Svi ustavi, poslije III godine, ističe on, priznavali su šefu egzekutive uredbodavnu vlast. Na osnovu te vlasti egzekutiva ima pravo da donosi svaku dopunsku uredbu, bez obzira od koga inicijativa za donošenje uredbes potiče: od same egzekutive koja uredbu donosi ili od zakonodavca koji egzekutivu poziva da izda uredbu.

S obzirom na to od koga dolazi inicijativa za donošenje komplementarnih uredba. Duguit ih dijeli na: a) spontane komplementarne uredbes (règlements complémentaires spontanés) i b) komplementarne uredbes donesene na poziv zakonodavca (règlements complémentaires faits sur l'invitation du législateur). Spontane komplementarne uredbes egzekutiva donosi bez ikakvog poziva zakonodavca. Njima se dopunjavaju zakoni, izdaju detaljni propisi, nužni da bi se zakon mogao lako primijeniti i postići cilj koji je zakonodavac sebi postavio donoseći ga. One se donose vrlo često, jer ih imperativno nameće praktični život. Zakonodavac nije u stanju da u svim detaljima sam reguliše pitanja koja su vezana za primjenu zakona. Stoga ni u jednoj zemlji parlamenat nije mogao da rezerviše isključivo pravo na donošenje propisa. Praktične potrebe su svugdje bile jače od principa rezervisanja prava donošenja propisa u isključivu nadležnost parlamenta. U svim zemljama moralo se odstupati pred tim praktičnim zahtjevima i egzekutivi priznati uredbodavno pravo. To se dogodilo čak i u Engleskoj i SAD, gdje je postojala ozbiljna težnja da se vlast izdavanja propisa monopoliše u korist parlamenta. U Francuskoj ovo pravo izdavanja spontanih dopunskih uredba zasniva se na odredbama ustava, prema kojima šef egzekutive »nadzire i osigurava izvršenje zakona« (»surveille et assure l'exécution des lois«).

Pod izrazom »komplementarna uredba donesena na poziv zakonodavca« Duguít podrazumijeva onu uredbu koju egzekutiva donosi radi dopunjavanja zakona, ali po nalogu zakonodavca. Pri tome uredba može zakon dopuniti bilo u cjelini, bilo da detaljizira u cilju lakše primjene zakona samo pojedine njegove dijelove, koje je zakonodavac principijelno formulisao. Pri izlaganju pitanja ovih komplementarnih uredbi Duguít odbacuje kao netačnu ideju o delegaciji zakonodavne vlasti supstituirajući joj termin »određivanje nadležnosti« (*«détérmination de compétence»*), kao jedino ispravan.

U drugu kategoriju svoje kapitalne klasifikacije uredbi Duguít je svrstao autonomne uredbe (*règlements autonomes*). To su uredbe koje egzekutiva donosi bez poziva zakona ili čije donošenje zakonodavac nije dao egzekutivi u nadležnost izričito. U ovom slučaju uredba se ne veže ni za kakav određeni zakon (*«règlement qui ne se rattache à aucune loi déterminée»*).¹¹⁸) Njoj nije cilj da reguliše detalje za primjenu određenog zakona. Ona se dakle ne zasniva na ustavnoj odredbi prema kojoj je šef egzekutive dužan da se stara o izvršenju zakona (čl. 3 Ustavnog zakona od 1875), kao što je slučaj sa komplementarnim uredbama.

Usvajajući ideju o kategoriji autonomnih uredbi, Duguít smatra da je potrebno postaviti razliku između zakonodavnih i uredbodavnih materija. Ali je naročito teško pitanje kako odrediti koje su materije zakonodavne, a koje uredbodavne. U ovom pogledu pravni pisci su u teoriji iznijeli više shvatanja (naročito Hauriou, Jellinek i Laband, zatim Cahen). Duguít, međutim, nalazi da postoje samo dvije materije za koje je ustavni običaj, nastao u toku XIX vijeka, priznao egzekutivi autonomnu uredbodavnu vlast, tj. vlast donošenja autonomnih uredbi bez veze ma sa kojim zakonom (*«ne se rattachent directement à aucune loi»*). Te materije su organizacija javnih službi i policija. Dosljedno ovome, Duguít vrši subkategorizaciju autonomnih uredbi na a) organizacione uredbe (*règlements organisant des services publics*) i b) policijske uredbe (*règlements relatifs à la police*).

Duguít prije svega odbacuje koncepciju mnogih pisaca, kao i francuskog Državnog savjeta, da uredbodavna vlast u materiji organizacije javnih službi proizlazi iz dužnosti šefa egzekutive da se stara za izvršenje zakona (čl. 3 Ustavnog zakona od 1875). Ako bi se usvojilo takvo rezonovanje, ono bi dovelo do toga da ne bi bilo materije u kojoj šef egzekutive ne bi mogao izdati uredbu. Suprotno prednjem shvatanju, Duguít ističe da se autonomno uredbodavno pravo za donošenje organizacionih uredbi kojim se organizuju javne službe i određuje njihovo

¹¹⁸) André de Laubadère, sasvim pod uticajem Duguítove koncepcije o kategorizaciji uredbi, dijeli uredbe na: 1) uredbe na osnovu zakonskog ovlašćenja (*«règlements pris sur habilitation législative»*), u koje ubraja kao naročitu kategoriju »uredbe na osnovu širokih ovlašćenja«, za koje opet za država netačan termin *«décrets-lois»*, odbačen od samog Duguít-a; 2) komplementarne uredbe (*«règlements complémentaires de lois»*) koje se donose u cilju dopune formalnog zakona fiksirajući detalje izvršenja i načine primjene; 3) uredbe koje nemaju veze sa nekim ranijim zakonom (*«règlements qui ne se rattachent pas à une loi antérieure»*), koje niti su donesene po pozivu zakona niti su namijenjene da ga dopune. Laubadère kao i Duguít, koga slijedi, naziva ove uredbe i autonomnim uredbama i dijeli ih dalje prema Duguít-u, na policijske i organizacione. (V. André de Laubadère, *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1953, p. 197—198.

funkcionisanje razvilo iz praktičnih razloga, lagano tokom XIX vijeka, tako da je ono postalo ustavni običaj.

Nadležnost egzekutive za izdavanje autonomnih uredaba opšte policije (des règlements autonomes de police générale), tj. propisa kojima se na preventivan način određuju restrikcije ličnoj slobodi u cilju obezbjeđenja sigurnosti, mira i javnog zdravlja, zasniva se također prema Duguit-u na ustavnom običaju. On je nastao postepeno pod presijom potreba, kao i običaj na osnovu koga egzekutiva ima pravo da donosi organizacione uredbe.

Ali egzekutiva ne može, ističe Duguit, policiskim uredbama propisivati kazne, već to može da čini samo zakonodavac, jer takvu sankciju već sadržava član 471 francuskog Krivičnog zakonika protiv onih koji budu »contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative«. Što se pak tiče same pravne snage autonomnih uredaba, ni organizacione, ni policijske uredbe ne mogu mijenjati, ukidati ili suspendovati zakone.¹¹⁹⁾ Kratko rečeno, po Duguitemovom mišljenju, uredbodavne materije su samo organizacija javnih službi i policija. Izvan organizacionih i policijskih uredaba nema drugih autonomnih uredaba koje bi se mogle odnositi i na druge neke materije. Sve ostale uredbe moraju se donositi samo na osnovu »formalnog zakona«. Ali od principa da se uredbe mogu donositi samo na osnovu »formalnog zakona« Duguit opet navodi dva izuzetka, koji su nastali usljed praktičnih potreba. To su uredbe po nuždi (règlements de nécessité) i décrets-lois.¹²⁰⁾ ¹²¹⁾

Treću kapitalnu kategoriju uredaba sačinjavaju uredbe koje vlada donosi na osnovu nadležnosti koju joj zakonodavac specijalno i izričito daje (les règlements faits en vertu d'une compétence spécialement et expressément donnée au gouvernement par le législateur). Konstruišući ovu kapitalnu kategoriju uredaba, Duguit odbacuje kao neosnovano nazivanje ovih uredaba terminom décrets-lois, koji izraz ima specifično značenje. Isto tako on odbija i njihovo kvalifikovanje »uredbama donesenim na osnovu zakonodavne delegacije«. Ovo čini jer odlučno odbacuje kao netačnu teoriju delegacije vlasti.

Duguit ističe suštinsku razliku između uredbodavne vlasti za donošenje ovih uredaba i za donošenje komplementarnih uredaba na poziv zakonodavca (règlements complémentaires faits sur l'invitation du législateur). Pri donošenju komplementarnih uredaba egzekutiva izdaje uredbe za dopunu samog zakona koji sadržava taj poziv. Komplementarna je uredba tako, u neku ruku, produženje zakona (»le prolongement de la loi«).¹²²⁾ Pri donošenju uredaba »en vertu d'une compétence spécialement et expressément donnée au gouvernement par le législateur« naprotiv, egzekutiva dobiva nadležnost od »formalnog zakona« da reguliše materije koje zakon ne sadržava. Tako ova uredba ne pretstavlja

¹¹⁹⁾ Duguit, op. cit., t. IV, p. 739.

¹²⁰⁾ Duguit, op. cit., t. III, p. 696; t. IV, p. 740.

¹²¹⁾ Duguit priznaje vladama konstitutsanim u izvanrednim prilikama, poslije obaranja zakonite vlade, da mogu donositi propise sa zakonskom snagom u svakoj materiji, pod uslovom samo da ne diraju u opšte principe, jer po Duguitemovom shvatanju »ce qui, en réalité, légitime un gouvernement, ce n'est point son origine, mais seulement la conformité de ses actes au droit supérieur, quelque fondement qu'on donne d'ailleurs à ce droit supérieur«.

(op. cit. t. IV. p. 745).

¹²²⁾ Duguit, op. cit. t. IV, p. 748.

nikakvo produženje zakona. Ne može se, dakle, govoriti o uredbi za dopunu zakona, za regulisanje detalja za primjenu, za osiguranje izvršenja. Ova uredba nije nikakav akt izvršenja koji svoju obaveznu snagu nalazi u ustavnoj odredbi prema kojoj šef egzekutive ima nadležnost da se stara o izvršenju zakona. Njezina obavezna snaga nalazi se u samoj činjenici što je parlamenat egzekutivi dao nadležnost da donosi takve uredbe.

Ali kako može parlamenat, bez povrede ustava, pita Duguit, dati egzekutivi nadležnost da donosi propise za koje je po ustavu nadležan sam parlamenat? Odbacujući najprije kao neprihvatljivu koncepciju onih pisaca, a naročito Carré de Malberga, koji smatraju da sve uredbe dobivaju svoju snagu iz ustavne odredbe o dužnosti šefa egzekutive da se stara o izvršenju zakona, Duguit nastoji da putem ustavnog običaja objasni ustavnost donošenja uredaba »en vertu d'une compétence spécialement et expressément donnée«. On priznaje da je teorijski neosporno da parlamenat ne može egzekutivi dati nadležnost da donosi uredbe o zakonodavnoj materiji, ali smatra da je silom prilika postepeno došlo do toga da se prizna ta mogućnost za izvjesne slučajeve i pod određenim uslovima. Tako se formirao ustavni običaj.

Duguitova klasifikacija uredaba na tri glavne kategorije bazirana je, kako se vidi, na ideji ustavnog običaja kao načina proširenja uredbodavne kompetencije šefa egzekutive u Francuskoj. Stoga njeno prihvatanje, bez obzira na njenu specifičnost za francusku praksu, uslovljava prethodno usvajanje teorije ustavnog običaja kao načina kojim se objašnjava ustavnost parlamentarnih ovlašćenja, kada o njima ustav ništa ne govori.

Francuski eminentni pisac Carré de Malberg je razvio teoriju prema kojoj postoji samo jedna vrsta uredaba: uredbe za izvršenje zakona (règlements d'exécution de lois). Druge vrste uredaba pojavljuju se samo u subkategorizaciji ovih uredaba.¹²³⁾ Ovu teoriju Carré de Malberg zasniva na članu 3 francuskog Ustavnog zakona od 25 februara 1875 godine, koji utvrđuje kao opšti zadatak šefa egzekutive da se stara o izvršenju zakona (»d'assurer l'exécution des lois«). Iz ove odredbe Carré de Malberg izvodi da je inimplicit fundirano opšte uredbodavno pravo šefa države. Razlikujući, međutim, dvije vrste izvršenja, uže i šire, Carré de Malberg tvrdi da postoje i dvije vrste uredaba za izvršenje. Izvršenje stricto sensu postoji kad šef države, bilo na poziv zakonodavca, bilo po svojoj inicijativi donosi komplementarne propise kojima se osigurava primjena zakonskih odredaba i koji predstavljaju samo razvijanje ovih odredaba bez dodavanja ičega novog. Ako se pak uredbama regulišu materije koje zakon nije još propisao tj. ako se donose potpuno novi propisi, radi se o izvršenju lato sensu.

Sve uredbe bez razlike osnivaju se na uredbodavnoj vlasti koja je šefu egzekutive povjerena samim ustavom. Prema tome, sve uredbe imaju stvarno svoj osnov u ustavu. To što uredbe koje donose nove propise mogu da se izdaju samo u izvršenju specijalnog zakona ne znači da je taj zakon fundirao i vlast na osnovu koje će se donijeti uredba, već je to opet ustav koji nalaže šefu egzekutive da izvršuje zakone i koji mu povjerava ovlašćenje da donosi uredbe. Stvarno, dakle, zaključuje

¹²³⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 637.

Carré de Malberg, uredbodavna vlast se u svakom slučaju zasniva na ustavu i stoga postoji samo jedna vrsta uredaba: uredbe donesene na osnovu ustava i izvršne vlasti koju on daje šefu egzekutive.

Uredbodavna aktivnost šefa države svodi se dakle uvijek na »izvršenje zakona«. Ali on može uredbom izvršavati zakon na dva načina: 1) spontano donoseći detaljne propise za primjenu zakona i 2) na osnovu zakonskog ovlašćenja kada se također nalazi na terenu izvršenja zakona.

Ovakvo rezonovanje, međutim, dovelo je Carré de Malberga konačno ipak do shvatanja koje uključuje priznanje da se uredbe mogu podijeliti na dvije glavne grupe: (1) spontane (*règlements spontanés*), tj. uredbe koje šef egzekutive donosi spontano, i (2) uredbe čije je donošenje naloženo specijalnim zakonskim tekstom (*règlements qui présupposent une habilitation législative*).¹²⁴⁾

Carré de Malberg izbjegava da ove uredbe razlikuje u subkategorizaciji, kao neki drugi pisci u kapitalnoj diobi na uredbe donesene na osnovu ustava (*règlements faits en vertu de la Constitution*) i uredbe donesene na osnovu zakona (*règlements faits en vertu des lois*), iako dopušta da ovakva terminologija nije »apsolutno netačna«.

Ovo tvđenje Carré de Malberg obrazlaže neubjedljivo time da je izvjesno da uredbe druge vrste pretpostavljaju zakonodavno ovlašćenje, ali je, s druge strane, ovakav termin u »*règlements faits en vertu des lois*« dvosmislen utoliko što može pobuditi ideju da šef egzekutive ima uredbodavnu nadležnost koja se zasniva na zakonima i koja nema nikakve osnove u ustavu. Na taj način bi se upalo u teoriju delegacije, koja ideja je »apsolutno pogrešna«.¹²⁵⁾

Carré de Malberg priznaje da se uredbe druge kategorije razlikuju od spontanih uredaba utoliko što se ne vežu isključivo za ustav, dok između uredbe druge kategorije i ustava postoji zakon kao nužni posrednik. Ali i jedne i druge zasnivaju se, kaže on, u krajnjoj liniji, na izvršnoj vlasti koju šefu egzekutive daje ustav. Samo ta se kompetencija vrši sad na spontan način, sad pod uslovom postojanja zakonskog ovlašćenja.¹²⁶⁾

Predmet spontanih uredaba je da osiguraju izvršenje zakona regulišući detalje primjene njihovih propisa. Ovaj zadatak stvarno ulazi direktno u izvršnu funkciju, iz čega slijedi da šef egzekutive može u svako doba izdavati takve uredbe bez posebnog zakonskog poziva ili ovlašćenja. Ali ove uredbe mogu propisivati samo one mjere koje su načelno, bar *implicite*, sadržane u zakonu koji razrađuju. Prema tome, uredba može samo razvijati konsekvence zakonskih propisa. Ona može samo parafrazirati zakon i može prilagođavati njegovu primjenu promjenljivim prilikama, ali pri tom ne smije nikada dodavati kakav nov princip onim načelima koje je zakon usvojio, a još manje protivrječiti i izvrtati smisao zakonskih odredaba.

Za razliku od spontanih uredaba, drugom vrstom uredaba za izvršenje, koje Carré de Malberg naziva »*règlements qui présupposent une habilitation législative*«, šef egzekutive može regulisati i materije koje zakonom nisu još obuhvaćene, ili može, zadirući u materiju koja je zako-

¹²⁴⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 647—649.

¹²⁵⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 648.

¹²⁶⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 648.

nom već regulisana, donositi nove propise izvan sfere komplementarne reglementacije. Ali da bi to mogao činiti, šef egzekutive mora biti pozvan ili u najmanju ruku ovlašćen specijalnim zakonskim tekstom.¹²⁷⁾

Dosljedno koncepciji o dvjema vrstama izvršenja, Carré de Malberg vrši paralelno navedenoj još jednu subkategorizaciju uredaba za izvršenje zakona (*règlements d'exécution des lois*) kao jedine kapitalne kategorije.¹²⁸⁾ To su, s jedne strane, »uredbe donesene za izvršenje zakona« (*règlements faits pour l'exécution des lois*), a, s druge strane, »uredbe izdate u izvršenju zakona« (*règlements faits en exécution des lois*). Dok uredbe »za izvršenje zakona« predstavljaju realizaciju propisa koje su sami zakoni već formulisali, uredbe »u izvršenju zakona« znače daleko više. To su norme stvaralačkog karaktera. Iako su, dakle, sve uredbe i akti izvršenja, one to nisu na isti način. Jer uredbe »pour l'exécution de lois« predstavljaju najmanje izvršenje, odnosno izvršenje u najužem smislu. One samo detaljno razrađuju i osiguravaju tehnički funkcionisanje važećih zakonskih propisa. Uredbe »en exécution de lois«, međutim, pretpostavljaju kod organa koji ih izdaje više ili manje široko pravo slobodnog odlučivanja. Prema tome, ovdje riječ »izvršenje« znači specijalnu zavisnost uredbe prema zakonu. Ove uredbe su akti izvršenja zato što se mogu donositi samo ako je njihovo donošenje provocirano ili izazvano zakonom. One se, dakle, izvode iz zakona, ali mogu imati značaj normativnih akata koji u znatnoj mjeri donose nove propise.¹²⁹⁾

Kako se vidi, Carré de Malberg svodi sve uredbe na jednu vrstu uredaba: uredbe za izvršenje zakona (*règlements d'exécution des lois*) dajući izrazu »izvršenje« dva različita i potpuno oprečna smisla, što je apsurdno. U jednom slučaju on izrazu »izvršenje« daje materijalni smisao (detaljnija razrada zakona), a u drugom formalni smisao (formalno ovlašćenje za izdavanje uredaba), što ustvari znači miješanje različitih pojmova. Postupajući tako, on dolazi do toga da miješa i uredbu za primjenu zakona kojom se detaljnije razrađuje zakon sa zakonskom uredbom koja se donosi samo na osnovu zakonskog ovlašćenja. To je, međutim, neosporno pogrešno, jer se ne mogu sve uredbe klasirati kao uredbe za primjenu zakona, budući da je ova uredba samo jedna vrsta uredbe, a nije jedna kategorija.¹³⁰⁾

¹²⁷⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 651.

¹²⁸⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 498, note 9.

¹²⁹⁾ Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 651, note 8. Za dalje objašnjenje teze o dvije vrste uredaba za izvršenje v. Carré de Malberg, op. cit. t. I, str. 592 br. 200.

¹³⁰⁾ Prof. Krbek je Carréovo upotrebljavanje termina »izvršenje« u dva različita smisla opravdano podvrgao oštroj kritici. On to shvatanje Carréovo naziva logičkom greškom. »Isti se izraz upotrebljava, kaže prof. Krbek, u dva sasvim različita smisla: jednom u materijalnom smislu, koji znači detaljniju razradu zakonskih odredaba, a drugi put u formalnom smislu, koji znači formalno ovlašćenje, po kome može upravni organ izdati naredbu. Izvršavati znači jednom razrađivati zakon putem naredbe za njegovu primjenu, a drugi put donositi naredbu, za koju je podijeljeno posebno zakonsko ovlašćenje. Možemo i raspravljati, za koji je od ta dva slučaja adekvatniji izraz izvršavati, ali je apsolutno nedopustivo, da zajedničkim izrazom brkamo dva skroz disparatna pravna pojma. Ideološki se ovdje radi o dvije posve različite stvari: u prvome slučaju gledamo na sadržaj naredbe, a u drugome se pitamo, odakle crpe upravni organ svoju nadležnost odnosno ovlašćenje

B — Kategorizacija uređaba s obzirom na sadržaj i pravni učinak

U njemačkoj pravnoj doktrini, klasičnoj i savremenoj, skoro je općenito usvojeno¹³¹⁾ da se uredbе dijele, generalno uzeto, na pravne uredbе (Rechts-Verordnungen) i na administrativne ili upravne uredbе (Verwaltungs-Verordnungen). Ova dioba potiče od njemačkih pravnih klasika Paula Labanda i Georga Jellineka, protagonista teorije o pojmu zakona u materijalnom smislu. Njihova koncepcija je da se razlika između uredbе i zakona, polazeći od koncepcije materijalnog pojma zakona, sastoji u tome da samo zakon stvara pravo i da uredba ne unosi nov elemenat u postojeći pravni poredak. Za njih je samo zakon pravni propis (Rechtssatz).¹³²⁾ To znači da samo zakon može sadržavati propis

za donošenje naredbe. U prvome slučaju se radi o naredbi za primjenu zakona, koja samo detaljnije razrađuje zakonske ideje, a u drugome o zakonskoj naredbi, koju može upravni organ donijeti samo po naročitom zakonskom ovlaštenju» (Sudska kontrola naredbe, s. 29).

¹³¹⁾ Laband sam ističe, da je razlikovanje pravnih i administrativnih uređaba u »najnovijoj njemačkoj literaturi« gotovo općenito usvojeno. Navodi samo primjerice istaknute njemačke autore koji se slažu sa ovom klasifikacijom uređaba. To su G. Meyer, Schultze, v. Gerber, Probstin, Rosin, Seydel, Seligman, Jellinek, Anschütz, Hanel. Protiv navedene kategorizacije, međutim, izjasnili su se v. Martitz i Zorn. Pritom Laband ističe da je v. Martitz pogrešno identificirao materijalne uredbе sa pravnim uredbama i formalne uredbе sa administrativnim uredbama. (Laband, Deutsches Staatsrecht, Tübingen, 1909, S. 130, bilješka broj 2).

Sličnu konstataciju u pogledu usvajanja kategorizacije uređaba na pravne i administrativne Laband je učinio i ranije pozivajući se također na niz autora, među koje ubraja, pored gore navedenih, još i neke druge pisce kao Lonninga, Gereisa, Ulricha, v. Stengela i Gauppa. (Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3 Aufl., I Band, 1895, S. 564, bilješka broj 2).

¹³²⁾ Teorija Labanda i Jellineka, da je pravni propis samo domen zakona i da svaka odredba koja mijenja pravnu situaciju podanika ima prirodu pravnog propisa, pokušali su neki francuski autori da prenesu u francusko pravo. Među ovim autorima se mogu naročito istaknuti G. Cahen (op. cit., p. 96 et suiv.), L. Duguit (Traité de Droit constitutionnel, 2^e édition, tome II, p. 15 et suiv.) i M. Hauriou (Précis de Droit administratif et de Droit public, 8^e édition, 1914, pp. 46 et 47). Napori navedenih autora u ovom pravcu opovrgavani su posebno od strane Carré de Malberga, koji tvrdi da se ova teorija Labanda i Jellineka može objasniti samo razlozima svojstvenim njemačkom pravu, a da ti razlozi ukoliko se radi o francuskom pravu ne stoje. (R. Carré de Malberg, op. cit., t. I, n^o 102 i 104). Prema Carré de Malbergu pojam pravnog propisa je širi od pojma koji mu se daje u teoriji zakona »pravnog propisa«. On smatra pravnim propisom svako pravilo čije poštovanje je osigurano putem pravno organizovane sile ili pravno organizovanog kažnjavanja. Prema njegovoj koncepciji svaki zakon stvara pravni propis. Ovo čak i onda kada zakon ne mijenja pravnu situaciju pojedinaca. U ovom proširenom smislu, osim toga, zakoni nisu jedini izvor pravnih propisa. (Carré de Malberg, op. cit. t. I, n^o 107).

Većina francuskih pisaca smatra, da u ustavnoj organizaciji Francuske prema Ustavnom zakonu od 1875 god. zakoni nemaju monopol izdavanja »pravnih propisa« u onom smislu u kome to shvataju naprijed navedeni pisci. Zakoni, razumije se, mogu donositi propise navedene prirode, jer zakoni mogu učiniti sve, ali pravni status pojedinaca može biti isto tako obuhvaćen i aktima koji nisu zakoni. Neke administrativne uredbе, među njima naročito policijske uredbе, tangiraju prava građana. Osim toga, svi zakoni ne sadržavaju »pravne propise«. Ovu činjenicu ne poriču ni autori teorije zakona »pravnog propisa«. Ali da bi ostali dosljedni samim sebi, oni tvrde da zakonodavni organ ne donosi uistinu akte sa »zakonskom snagom« ako ne stvara jus novum za po-

koji kreira novo pravo i sa subjektivnog i sa objektivnog stanovišta. Uredba (Verordnung), međutim, nije Rechtssatz, nije pravni propis, jer ne stvara novo pravo, ni objektivno ni subjektivno uzeto. Uredba interveniše samo u okviru postojećeg pravnog poretka, ona ne izlazi iz okvira administrativnog aparata. Ona ne sadržava zapovijesti koje bi bile upućene pojedincima. Naređenja sadržana u uredbi ne tangiraju pravnu situaciju pojedinaca. Za administraciju ova uredba nije neizbježiv nalog koji dolazi od više vlasti. Ona je izraz vlastite volje same administracije. Ona ne stvara pravo, već se kreće unutar ograda koje su pravom utvrđene.¹³³⁾

Polazeći, dakle, od materijalnog pojma zakona kao »pravnog propisa« (Rechtssatz), Laband, Jellinek i skoro svi njemački pisci njihovi sljedbenici razlikuju kao dvije osnovne kategorije uredaba: 1) pravne uredbe (Rechtsverordnungen) i 2) administrativne uredbe (Verwaltungsverordnungen). Pravne uredbe su, prema njima, materijalni zakoni, jer sadrže Rechtssatz, pravni propis, tj. stvaraju novo pravo. One istina nemaju formu zakona, ali imaju njegovu sadržinu. Prema tome, materijalni pojam uredbe koji proizlazi iz suprotnosti prema materijalnom pojmu zakona upućuje na to da uredba mora imati drugi sadržaj.¹³⁴⁾ Tako Laband zaključuje da postoji suprotnost prava i uredbe, zatim, suprotnost pravnog propisa i upravnih propisa, tj. takvog generalnog naređenja koje ne normira pravni poredak, već djelatnost i ponašanje (postupak) upravnih organa, i da ove suprotnosti jedna drugoj potpuno odgovaraju. Dosljedno ovome shvatanju uredbe u materijalnom smislu riječi su samo administrativne uredbe (Verwaltungsverordnungen), tj. takvi akti koji se izdaju samo upravnim organima, a ne upućuju se »podanicima«. Za njih administrativne uredbe nisu zapovijesti u pravom smislu riječi. U pogledu njih one mogu imati samo posredan učinak, ukoliko bi imali dodira s upravnim organima koji rade po tim uredbama. Pošto je administrativna uredba res interna uprave i kao takva ima učinak samo unutar upravnog aparata, a ne prema trećim licima, njih ne treba ni objavljivati kao što se objavljuju zakoni. Njih treba samo saopštiti onim organima i službenicima kojih se tiču, jer ne obavezuju podanike, već samo upravne organe i službenike. Ove uredbe izdaje šef upravne vlasti, ali ih mogu izdavati i svi drugi viši upravni organi, jer se općenito smatra da u okviru uprave svi viši upravni organi mogu propisivati uredbe upravnim organima koji su niži od njih.

Korijen ovom njemačkom pravnom razlikovanju između pravnih i administrativnih uredaba leži u političkim i pravnim idejama koje su se javljale u Njemačkoj u vezi sa poimanjem zakona i u vezi sa shvaćanjem zakonitosti rada uprave. U ovom pogledu s pravno-teoretskog stanovišta bila je, kako smo vidjeli, od odlučnog značaja njemačka teo-

jedinice. Zakonodavni organ u takvom slučaju donosi »administrativne zakone« nasuprot »pravnim zakonima«.

Francuski pisci, protivnici gornjeg stanovišta, ističu da navedeno objašnjenje nije u saglasnosti sa ustavnim pojmom zakona u francuskom pravu, jer da nema koincidencije između pojma zakona i pravnog propisa (v. Henri Bonneau, op. cit., No 13 et suiv.).

¹³³⁾ Duguit, op. cit., t. II, p. 194; Laband, Droit public. t. II, 1901, p. 377 et 380 (prevod s njemačkog).

¹³⁴⁾ Laband, Reichsstaatsrecht, S. 129.

rija pojma zakona u materijalnom smislu, prema kojoj se pravno pravilo mora odnositi na pravnu sferu pojedinaca, i zatim njemačko shvatanje načela zakonitosti uprave, prema kome je od osnovnog značaja to da se pojedinci zaštite od nezakonitog zadiranja upravne vlasti. Dioba uređaba na pravne i administrativne bila je u krajnjoj konzekvenci odraz težnje da se ojača upravna vlast monarha i da se što više oslobodi od zakonodavne vlasti. Razumljivo je onda da ova kapitalna kategorizacija uređaba nije mogla da bude općenito usvojena u pravnoj nauci, već je bila i ostala sve do danas tipično njemačka.

U našu pravnu nauku se dioba uređaba na pravne i administrativne općenito prenosila i usvajala iz njemačke pravne nauke. Tako ovu diobu usvaja Slobodan Jovanović, Laza Kostić, Danilo Danić i dr.¹³⁵⁾ Diobu na pravne i administrativne uredbе ne odbacuje, izgleda nam, ne bar izričito, ni prof. Jovan Đorđević.¹³⁶⁾ Ali veći dio naših pravnih pisaca ovu diobu ne usvaja (Krbek, Stefanović, Pitamic, Tasić).¹³⁷⁾ Tako Krbek odbacujući ovo razlikovanje uređaba naročito podvlači usto da se u njemačkoj pravnoj teoriji o administrativnoj uredbi stalno miješa ideja generalne instrukcije i ideja istinske pravne norme koja se prividno tiče samo određenog kruga lica u »odnosu specijalne podvrženosti« prema administraciji (naročito javni službenici i uživaoci javnih službi), usljed čega je došlo do terminološki netačnog suprotstavljanja administrativne uredbе pravnoj uredbi. Stefanović također, ne prihvatajući ideju o razlikovanju pravnih i administrativnih uređaba, smatra da se ne bi smjela praviti razlika između propisa koji se odnose na prava i dužnosti građana i onih koji se odnose na funkcionisanje državnog aparata i na osnovu takvog razlikovanja prvima priznati karakter materijalnog zakona, a drugima to ne priznati. »Zbog toga bi trebalo, kaže opravdano prof. Stefanović, odbaciti i razlikovanje između tzv. »pravnih« i »administrativnih« uređaba, tj. između uređaba, koje reguliraju prava i dužnosti pojedinaca, i uređaba, koje reguliraju funkcionisanje upravnih organa, jer i prve i druge stvaraju pravo.«¹³⁸⁾ »Uobičajeno razlikovanje« među pravnim i administrativnim uredbama ne usvaja ni Pitamic. On također smatra da razlikovanje među uredbama na ovaj način ne treba da se vrši po tome da li sadržavaju pravna pravila u smislu Laband-Jellinekove teorije o zakonu u materijalnom smislu, ili imaju značaj samo u okviru državnih vlasti. Kao i neki drugi pisci, Pitamic smatra da su uostalom mnoge administrativne uredbе za javnost isto toliko važne kao i neke »pravne« uredbе u smislu navedene teorije. Teško je u modernoj državi uopšte tačno razlikovati šta je to što se tiče samo

¹³⁵⁾ Slobodan Jovanović, op. cit., s. 208 i sl.; Dr Danilo Danić, O uredbama, Beograd, 1929, (preštampano iz Arhiva za pravne i društvene nauke i Braniča), s. 17 i sl.; Dr Laza Kostić, Administrativno pravo, knjiga II, Beograd, 1936, s. 4.

¹³⁶⁾ Dr Jovan Đorđević, Ustavno pravo FNRJ, Beograd, II dio, 1948, s. 160; Isti, Ustavno pravo FNRJ, Beograd, 1953, s. 348.

¹³⁷⁾ Dr Ivo Krbek, Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb, 1950, s. 166, Isti, Zakonitost uprave, Zagreb, 1936 (preštampano iz »Mjesečnika« br. 4—7 1936), s. 43; Leonid Pitamic, op. cit. s. 270—271; Dr Đorđe Tasić, O uredbama naročito s obzirom na pitanje o prenošenju (delegaciji) vlasti, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1925, s. 184 i sl.

¹³⁸⁾ Dr. Jovan Stefanović, op. cit., s. 445.

upravne organizacije, a šta stanovništva. Uređenje ministarstava i drugih ureda, bolnica, željeznica, muzeja i drugih javnih zavoda je u mnogom pogledu isto tako važno za ljude koji služe u tim organizacijama kao i za ljude koji će ih upotrebljavati. Dosljedno ovome pitanje publikacije uredaba treba rješavati prema važnosti za javnost, a ne po naprijed navedenom razlikovanju. Ustvari objavljuju se službeno ne samo »pravne« nego i neke »administrativne« uredbe. Pravna uredba je konačno i onaj akt koji se stvarno ne bi ticao javnosti, već samo užeg kruga državnih organa (napr. takozvane »normalije«). Ona je »pravna« bar za organe i službena lica, jer propisuje za njih dužnosti u njihovom službenom radu, a takve dužnosti su pravne dužnosti.

U subkategorizaciji kapitalne diobe uredaba na pravne i administrativne uredbe Paul Laband nalazi među pravnim uredbama (koje po njegovom mišljenju spadaju u učenje o zakonodavstvu, za razliku od administrativnih uredaba, za koje on smatra da spadaju u učenje o upravi) sljedeće vrste uredaba: a) uredbe sa privremenom zakonskom snagom (die Vorordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft) i b) uredbe za izvršenje (Ausführungsverordnungen).¹³⁹⁾ Razlika je između ove dvije kategorije pravnih uredaba u tome što »uredbe sa privremenom zakonskom snagom« mogu suspendovati ili privremeno ukinuti zakonske propise, dok »uredbe za izvršenje«, naprotiv, ne mogu derogirati odredbe vežećeg zakona. One sadržavaju samo detaljnije, specijalnije odredbe, koje moraju biti u okviru zakonom utvrđenih pravnih principa. Kada bi uredbe sa zakonskom snagom bile bezuslovno dopuštene, tada bi, ističe Laband, »saradnja narodnog predstavništva na zakonodavstvu bila svedena na bezvrijednu formalnost«. To je razlog što je donošenje uredaba sa zakonskom snagom dopušteno samo pod rezolutivnim uslovom da ih parlament čim se sastane odobri. Formalna zakonska snaga ovih uredaba je, dakle, prema Labandu, rezolutivno uslovljena.

Uredbe za izvršenje, koje služe za izvršenje zakona u smislu detaljiziranja, razvijanja, razjašnjavanja njegovih odredaba, ne diraju u zakonske propise, već ostaju u njihovim okvirima, pa stoga imaju trajnu, a ne privremenu važnost kao uredbe sa zakonskom snagom.

Prema Labandu izraz »izvršenje zakona« (»Ausführung eines Gesetzes«) ima dvostruko značenje: jednom u smislu dopune zakona, a drugi put u smislu administrativnog propisa koji nema veze sa regulisanjem pravnog poretka. Tako dosljedno i termin »Ausführungsverordnungen« može imati dva značenja. Jednom su to pravne uredbe, a drugi put administrativne, prema tome da li se njima reguliše ili ne reguliše pravni poredak.¹⁴⁰⁾

Drugi njemački pravni pisci, koji su inače općenito usvojili kapitalnu diobu na pravne i administrativne uredbe, razilazeći se međusobno, vrše na razne načine dalju subkategorizaciju, naročito subkategorizaciju pravnih uredaba. Tako napr. Hans Gmelin pravne uredbe dijeli na: a) uredbe po nuždi (Notverordnungen), b) dopunske uredbe (Gesetzergänzender Verordnungen) i c) policijske uredbe (Polizeiverordnungen), a administrativne na: a) uredbe za izvršenje (Ausführungsver-

¹³⁹⁾ Laband, *Deutsches Reichsstaatsrecht*, 1919, S. 129.

¹⁴⁰⁾ Laband, *op. cit.* S. 130, Note No 3 und S. 565.

ordnungen) i b) organizzazione uredbe (Organisationsverordnungen).¹⁴¹⁾ Anschütz, međutim, kao kategorije pravne uredbe označuje: a) uredbe po nuždi i b) policijske uredbe.¹⁴²⁾ Dok organizatione uredbe smatra isključivo administrativnim uredbama, uredbama za izvršenje priznaje on mješoviti karakter.

Peters dijeli pravne uredbe koje mogu izdavati naročito ovlašćena lica, a ovlašćenje može biti generalno ili za pojedine slučajeve, na: a) uredbe (propise) za sprovođenje i uredbe (propise) za dopunu zakona (Durchführungsforschriften und Ergänzungsvorschriften zu Gesetzen), b) policijske uredbe (Polizeiverordnungen) i c) uredbe po nuždi (Notverordnungen).¹⁴³⁾ Pri tom Peters naglašava da »Durchführungsvorschriften« služe izvršenju zakona, a mogu da se donose na osnovu opšteg ovlašćenja, datog u klauzuli koja dolazi obično na kraju zakona ili, pak, na osnovu pojedinačnog ovlašćenja. Ove uredbe su u principu interpretativnog karaktera, a rjeđe dopunskog. Uredba za sprovođenje zakona može, međutim, i odstupati od zakona, ali samo tamo gdje je to i ukoliko je izričito predviđeno. Tako ona može formalni zakon i izmijeniti, ali samo sadržajno, a ne i tekstuelno. U drugim slučajevima Durchführungsvorordnung ne smije, pod rizikom ništavosti, biti suprotna formalnom zakonu, već se mora kretati samo u njegovom okviru. Verwaltungsverordnungen ili Verwaltungsvorschriften (čisto zakonski izraz) dijele se, međutim, dalje prema Petersu, na: a) propise za izvršenje (Ausführungsvorschriften zu Gesetzen), službena uputstva, b) (Dienstanweisungen), c) zavodske redove (Anstaltsordnungen) i d) organizatione uredbe (Organisationsverordnungen).

Köhler odbacujući kao zastarjelu diobu pravnih uredbi na: a) uredbu koju zamjenjuje zakon (gesetzvertretende Verordnung); b) uredbu za izvršenje (Ausführungsverordnung) i c) uredbu na osnovu naročitog ovlašćenja (besonders ermächtigte Verordnung) ističe da kategorizaciju treba vršiti prema učinku.¹⁴⁴⁾ Umjesto ove diobe, on stoga u pravnoj uredbi kao glavnoj kategoriji uredbi razlikuje: a) gesetzvertretende Verordnung i b) Ausführungsverordnung. Prema tome, iz svoje subklasifikacije pravnih uredbi izbacuje vrstu nazvanu »besonders ermächtigte Verordnung«. U daljem distingviranju uredbi on dijeli »gesetzvertretende Verordnung« na aa) gesetzvertretende Verordnungen im engeren Sinn (uredbe koje zamjenjuju zakone u užem smislu) i bb) Notverordnungen und Ausnahmenverordnungen (uredbe po nuždi i uredbe izuzetnog stanja). Uredbe za izvršenje (Ausführungsverordnungen) razlikuje Köhler opet na dvije vrste: aa) Ausführungsverordnungen im engeren Sinn (uredbe za izvršenje u užem smislu) i bb) Ausführungsverordnungen im weiteren Sinn (uredbe za izvršenje u širem smislu). Administrativne uredbe (Verwaltungs-Verordnungen) dijeli na a) narednja (Anordnungen) i b) uputstva (Anweisungen).

¹⁴¹⁾ Hans Gmelin, op. cit. p. 489—495.

¹⁴²⁾ Anschütz, Verordnung, članak u Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, III, S. 675.

¹⁴³⁾ Peters, Lehrbuch der Verwaltung, S. 74 ff.

¹⁴⁴⁾ Köhler, Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart-Berlin, 1936, S. 66—68.

Pod uredbama koje zamjenjuju zakone (gesetzvertretende Verordnungen) Köhler podrazumijeva uredbе koje imaju punu zakonsku snagu kao i sam zakon koji donosi zakonodavni organ. (Gesetzvertretende Verordnungen sind danach diejenigen Verordnungen, die mit voller Kraft eines vom Gesetzgeber selbst erlassenen Gesetzes ergehen. Sie sind mit dem Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes und allen daraus sich ergebenden Wirkungen ausgestattet«, a pod uredbama za izvršenje (Ausführungsverordnungen) uredbе podredene zakonu koji ima primat nad svim aktima egzekutive. (Ausführungsverordnungen sind solche Rechtsverordnungen, die unter dem Vorrang des Gesetzes stehen«.¹⁴⁵⁾

»Die gesetzvertretende Verordnung im engeren Sinne« je, prema Köhleru, ustvari uredba koja se donosi na osnovu specijalnih ili izvanrednih ovlašćenja, tj. na osnovu pleins pouvoirs (pouvoirs spéciaux, pouvoir extraordinaires). Köhler nalazi da je razlika između ovih uredbа, s jedne strane, i uredbа po nuždi i uredbа izuzetnog stanja, s druge strane, u tome što se kod prvih zakonodavac odriče svoga punog vršenja zakonodavnog prava in concreto, a kod ovih drugih (uredbе po nuždi i uredbе izuzetnog stanja) in abstracto, unaprijed, u ustavu.¹⁴⁶⁾

Što se tiče uredbа za izvršenje (Ausführungsverordnungen) kao druge kategorije pravnih uredbа u Köhlerovoj klasifikaciji, Köhler naglašava da obje vrste ovih uredbа (u užem i širem smislu) služe izvršenju zakona. Da li se, međutim, radi o uredbi za izvršenje u širem ili užem smislu, sve zavisi od toga kako su postavljene granice izvršenja, uže ili šire. Tako uredba za izvršenje može obuhvatiti čitavu sadržinu zakona ili samo pojedine tačno označene propise. Naročito je široko ovlašćenje za izvršenje u »okvirnim zakonskim propisima« (in »rahmengesetzlichen Vorschriften«). I takve uredbе su, ističe Köhler, uredbе za izvršenje, ali samo u širem smislu. Kod takve uredbе, da bi ona bila prava uredba za izvršenje, nedostaje čvrsto oslanjanje na zakon u kome se daje ovlašćenje i za koji je vezan i postanak i nestanak uredbе. Kao primjer uredbе za izvršenje u širem smislu Köhler navodi policijsku uredbu, kritikujući pri tom kao neumjesno upotrebljavanje za ovu uredbu uobičajenog termina »besonders ermächtigte Verordnungen«. On nalazi da je ovaj termin suviše opšti za označavanje policijske uredbе. Smatra, naprotiv, da bi se izrazom »besonders ermächtigte Verordnungen« trebalo koristiti za označavanje kategorije uredbа zvane »die gesetzvertretende Verordnung im engeren Sinn«.

Konačno, Köhler naglašava potrebu razlikovanja uredbе za izvršenje (Ausführungsverordnung) kao kategorije pravne uredbе od propisa za izvršenje (Vollzugsbestimmungen, Durchführungsbestimmungen), koje on kvalifikuje kao administrativne uredbе.¹⁴⁷⁾

I za Waltera Jellineka su »die gesetzvertretende Verordnungen« (uredbе koje zamjenjuju zakone) najviša kategorija uredbа.¹⁴⁸⁾ Na drugom mjesu su također uredbе za izvršenje zakona (Ausführungsverordnungen), koje često pretstavljaju mješavinu pravnih i upravnih propisa. Treća vrsta pravnih uredbа, t. zv. »besonders ermächtigte

¹⁴⁵⁾ Köhler, op. cit. S. 71.

¹⁴⁶⁾ Köhler, op. cit. S. 72.

¹⁴⁷⁾ Köhler, op. cit. S. 74.

¹⁴⁸⁾ Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, Berlin, 1928, S. 119.

Verordnungen« koju Köhler, kako smo vidjeli, odbacuje kao zastarjelu, podređene su zakonu kao i uredbe za izvršenje zakona, ali su od njih samostalnije, jer kod njih, ističe W. Jellinek, nema potrebe za čvrsto naslanjanje na zakon. (Među uredbama zv. »besonders ermächtigte Verordnungen« najznačajnije su policijske uredbe). Primat zakona (»Vorrang des Gesetzes«) najviše dolazi u pitanje kod uredbi sa zakonskom snagom, a to su naročito uredbe izuzetnog stanja i uredbe po nuždi.¹⁴⁰⁾

Očevidna je raznovrsnost kategorija u daljoj diobi pravnih i administrativnih uredbi, iako je dat samo sumaran prikaz subkategorizacija ove kapitalne diobe, i to samo kod nekih njemačkih pravnih pisaca. U subkategorizaciji je, kao i u glavnoj diobi uredbi, od osnovnog značaja kriterijum diobe. On je, međutim, i ovdje utvrđen kao polazna osnova, sad na sadržajnoj, sad na formalnoj ili, pak, na mješovitoj, odnosno i na jednoj i na drugoj podlozi.

Ipak, neki drugi pisci, zastupnici koncepcije o diobi uredbi na pravne i administrativne uredbe kao glavne kategorije ne vrše neku sistematsku subkategorizaciju pravnih uredbi. Tako napr. Koellreutter Otto, Fritz Fleiner, Rudolf Hermann Herrnit, Georg Meyer.¹⁵⁰⁾

U našoj pravnoj literaturi pisci koji usvajaju njemačku osnovnu kategorizaciju uredbi na pravne i administrativne vrše obično i njihovu subkategorizaciju, manje ili više, na način kao i njemački pisci. Tako napr. Slobodan Jovanović dijeli pravne uredbe na: a) uredbe koje imaju karakter zakonskih dopuna (tj. dopunske uredbe) i b) uredbe koje imaju karakter privremenih zakona, pod kojima Jovanović podrazumijeva samo »uredbe po nuždi« (koje se izdaju »onda kada se, u odsustvu zakonodavnog tela, javi potreba za jednim zakonom«).¹⁵¹⁾ Policijske uredbe su, prema S. Jovanoviću, naročiti oblik pravnih uredbi, »i to onih koje se izdaju na osnovu jednog zakona kao njegova dopuna«.¹⁵²⁾ Kao zakonske dopune, međutim, uredbe se javljaju »onda kad je zakonodavna vlast postavila samo osnovna načela, ostavljajući upravnoj vlasti da ona precizira pojedinosti«. Usljed svoje podređenosti zakonu »one se moraju kretati u granicama zakona na osnovu kojih se izdaju kao što se obično zakoni moraju kretati u granicama ustava«.

Neki njemački pravni pisci, naročito Fritz Stratenwerth, vrše kapitalnu diobu uredbi prema kriterijumu obima neposrednog djelovanja uredbi.¹⁵³⁾ Ta kategorizacija se sastoji u diferenciranju uredbi na: 1) opšte uredbe ili opštevažeće uredbe (Gemeinverordnungen; gemeingültige Verordnungen) i 2) administrativne uredbe (Verwaltungsverordnungen).¹⁵⁴⁾

¹⁴⁰⁾ Walter Jellinek, op. cit. S. 115.

¹⁵⁰⁾ Otto Koellreuter, Deutsches Verfassungsrecht, 3 Aufl., Berlin, 1938. S. 58; Fritz Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8 Aufl., Tübingen, 1928, S. 69 ff; Rudolf Hermann Herrnit, Grundlehren des Verwaltungsrechts, Tübingen, 1921, S. 84 ff; Georg Meyer, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes, 3. Aufl., Leipzig, 1910, S. 8.

¹⁵¹⁾ Slobodan Jovanović, op. cit., s. 208.

¹⁵²⁾ Slobodan Jovanović, op. cit., s. 211.

¹⁵³⁾ Fritz Stratenwerth, Verordnung und Verordnungsrecht im Deutschen Reich, Berlin, 1937, S. 144 f.

¹⁵⁴⁾ Termin »Gemeinverordnung« Fritz Stratenwerth je uzео od Holsteina (Stratenwerth, op. cit. S. 364), a »gemeingültige VO« od Johhane Heckl-a (Stratenwerth, op. cit. S. 147). Samo za razliku od Holsteina, Stratenwerth svome razlikovanju uredbi daje podlogu nacističke teorije prava.

Kategorizacija uređaba na opšte i administrativne uređbe istaknuta je od strane ovih njemačkih pisaca kao antiteza diobi uređaba na pravne i administrativne uređbe koju je fundirala njemačka klasična pravna teorija uređbe. Polazna tačka za diobu uređaba na opšte i administrativne uređbe, prema ovom shvatanju, ne sastoji se u tome da li se propisima uređbe dira u pravnu sferu pojedinaca i da li se njima stvara novo pravo, već u obimu neposrednog djelovanja uređbe, odnosno u obimu njenog neposrednog učinka.¹⁵⁵⁾

Klasifikacija uređaba, prema tome, kažu zastupnici ove diobe, ne bazira se na suprotnosti prava i uprave, kakav je slučaj kod diobe uređaba na pravne i administrativne prema njemačkoj klasičnoj teoriji, već na činjenici kome je uređba namijenjena, kome se upućuje, da li svima građanima ili samo upravnim organima i službeničkoj hijerarhiji. Dok opšte uređbe obavezuju svakoga (die allgemeinverbindliche Verordnungen), administrativne uređbe se upućuju isključivo službeničkoj hijerarhiji.

Ustvari Stratenwerthovom diobom uređaba na opšte i administrativne učinjen je pokušaj da se u nacističkoj pravnoj nauci eliminiše dioba na pravne i administrativne uređbe, jer su pod Hitlerovom diktaturom bile kumulirane u njegovim rukama i zakonodavna i izvršna funkcija, pa je za nacističke pravne pisce postala dalje neodrživa teoriska distinkcija između pravnih i administrativnih uređaba, koja proističe iz diobe vlasti i koja je u saglasnosti sa osnovnim principima liberalne države da zakonodavna vlast pripada isključivo legislativi, a da je legislativa može egzekutivi, u većoj ili manjoj mjeri, samo »delegirati«.¹⁵⁶⁾

Analizom raznih kapitalnih kategorizacija uređaba dolazimo do zaključka da se potpuna klasifikacija uređaba ne može nikako dati samo na osnovu jednog kriterijuma. Da bi dala realnu sliku odnosa uređbe prema zakonu i odnosa legislative i egzekutive, klasifikacija se mora vršiti istovremeno polazeći od ideje formalne vezanosti uređbe zakonom i na sadržajnoj osnovi. Na ovom dvostrukom kriterijumu distingviraju, po pravilu, uređbe i pozitivni ustavni sistemi pojedinih zemalja, dajući tako kompletnu sliku njihovih kategorija. Stoga i odgovor na pitanje koje vrste uređaba postoje u pozitivnom pravu, zavisi neposredno od ustavnog uređenja određene zemlje. Ovo jasno potvrđuje i upoređenje ustavnog uređenja FNRJ pod vladom Ustava od 1946 i onog dopunjenog sistema po Ustavnom zakonu od 1953.

III — VRSTE UREĐABA NA OSNOVU ŠIROKIH OVLAŠĆENJA I NJIHOVA KLASIFIKACIJA U OKVIRU OPŠTE KATEGORIZACIJE UREĐABA

Poslije izlaganja opšte kategorizacije uređaba, a polazeći od koncepcije da su uređbe na osnovu širokih ovlašćenja samo one uređbe koje

¹⁵⁵⁾ Stratenwerth kaže: »Die GemeinVO und VerwaltungsVO sind nicht durch das Merkmal des Eingriffs in die Rechtssphäre des Einzelindividuums voneinander unterschieden, sondern durch den Umfang ihrer unmittelbaren Wirkung«. (op. cit., S. 148).

¹⁵⁶⁾ Gueydan de Roussel, L'évolution du pouvoir exécutif en Allemagne (1919—1934), Revue du Droit public, 1935, p. 449—450.

egzekutiva izdaje bilo na osnovu neposrednog ustavnog, bilo na osnovu zakonskog ovlašćenja i koje imaju zakonsku snagu, pogled na vrste uredaba na osnovu širokih ovlašćenja i na njihovu klasifikaciju u okviru opšte kategorizacije uredaba postaje određen. Za Labanda to su na primjer »uredbe sa privremenom zakonskom snagom«; za Petersa one su uredbe po nuždi (Notverordnungen, tj. takve uredbe shvaćene u najširem smislu riječi); Köhler ih naziva uredbama »koje zamjenjuju zakone«, i pritom razlikuje uredbe koje zamjenjuju zakone u užem smislu riječi, uredbe od nužde i uredbe izuzetnog stanja. Slično kvalifikuje uredbe na osnovu širokih ovlašćenja i Walter Jellinek i drugi pisci. Nema stoga, smatramo, potrebe da poslije izlaganja materije o opštoj kategorizaciji uredaba, u kojoj je vidljivo koje mjesto u pojedinim kapitalnim klasifikacijama odnosno subklasifikacijama zauzimaju pojedine uredbe na osnovu širokih ovlašćenja, ponovo izlažemo ovu materiju kao specifičnu.



GLAVA ČETVRTA

ŠIROKA OVLAŠĆENJA ZA DONOŠENJE UREDABA

I — OPŠTI POGLED NA POSTANAK I RAZVOJ PRAKSE ŠIROKIH OVLAŠĆENJA

Postanak prakse širokih ovlašćenja za donošenje uredaba veže se u pravnoj nauci obično za početak XX vijeka, a naročito Prvog svjetskog rata od 1914—1918. Ovo tvrđenje, međutim, samo je relativno tačno. Tačno je samo utoliko što između ranijih širokih ovlašćenja i kasnijih takvih ovlašćenja postoji principijelna politička i pravna razlika, ali je neosporno da je praksa širokih ovlašćenja otpočela još u XIX vijeku. Samo su ta ovlašćenja imala za svoj osnov u pravilu neposredno ustav, a ne samo zakon. Zatim, ova ovlašćenja u to vrijeme nisu predstavljala ni politički ni pravni problem današnjeg značaja. Osim toga, politički značaj ranijih širokih ovlašćenja bio je i u svojoj osnovi drukčiji.

U konstitucionalnim monarhijama XIX vijeka široka ovlašćenja, koja su principijelno davana direktno u samim ustavima, nisu u suštini bila neka nova ovlašćenja egzekutivi za donošenje uredaba sa zakonskom snagom. Ta ovlašćenja su ustvari bila ostatak nekadašnje svemoći monarha i instrumenat daljeg podržavanja apsolutističkih tendencija u ustavnoj monarhiji. Prof. Krbek sasvim jasno izražava ovu ideju kad kaže: »U konsitucionoj monarhiji nije ta uredba (prof. Krbek misli na samostalnu ustavnu uredbu) značila neko novo ovlašćenje upravne vlasti, već je više ostatak negdašnje vladareve svemoći, u kojoj se rado zakukuljuju obični apsolutistički prohtjevi. Dok ustavne uredbe imaju u strogo ustavnim državama spram zakona skroz sekundarno značenje, a stežu ih različna i velika, pravna i politička, ograničenja, ove su uredbe u starim konstitucionim monarhijama bile od primarnog karaktera, značile samo kompromis spram ovlašćenja zakonodavnog tijela i nisu imale tako strogih ograničenja.«¹⁵⁷⁾ Ovo upoređenje ranijih i kasnijih širokih ovlašćenja može se izvršiti naročito uzimajući za osnovu francusko, austrijsko i njemačko pravo i praksu širokih ovlašćenja. Od osobitog je baš značaja starije austrijsko i njemačko pravo. »U XIX vijeku, kad su parlamentarne režime praktikovale ustavne monarhije, kaže Mirkiné-Guetzévitch, široka ovlašćenja (pleins pouvoirs) i uredbe sa zakonskom snagom (décrets-lois) bile su uvijek oružje dinastičke vlasti protiv naroda. Polignacove uredbe su dovele do Julskih barikada. »Uredbe po nuždi« (les »ordonnances de nécessité«) bile su stalna praksa stare Austrije, a čuveni član 14 austrijskog ustavnog zakona bio je

¹⁵⁷⁾ Dr. Ivo Krbek, Uredba od nužde, iznimno stanje i problem ratifikacije uredbe, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1938/I, s. 279.

oružje protiv naroda. U »pseudo-ustavnim režimima« uredbe po nuždi su bile uvijek sigurno sredstvo za očuvanje pune kraljeve vlasti, na štetu javnih interesa«. ¹⁵⁹⁾

Porijeklo širokih ovlašćenja, ukoliko im je pravni osnov bio zakon, a ne neposredno sam ustav, vezano je prvobitno za propisivanje posebnih mjera. Tako naprimjer, naročito pri donošenju zakona, parlamenat je ovlašćivao ponekad egzekutivu da u izvjesnim slučajevima suspenduje primjenu zakona koji je donesen ili da ga, u određenim granicama, mijenja. Ovo se naročito događalo u vidu davanja ovlašćenja egzekutivi za raspoređivanje ili otvaranje budžetskih kredita. Zatim, isto tako, često je egzekutivi u carinskim zakonima ostavljena mogućnost da vrši promjene carinskih prava i dužnosti, u granicama određenog maksimuma i minimuma, da uvodi naknadne takse i sl. Elastična, brza i neočekivana intervencija egzekutive je bila neophodna u ovakvim slučajevima za efikasnost navedenog zakonodavstva.

Davanje širokih parlamentarnih ovlašćenja egzekutivi da donosi uredbe sa zakonskom snagom dobilo je još za vrijeme Prvog svjetskog rata karakter posebnog pravnog instituta u zakonodavstvu i u odnosima između legislative i egzekutive skoro svih zemalja. Ali ova ovlašćenja, iako primijenjena skoro u svim zemljama, bila su u nekim zemljama (naprimjer u Francuskoj) ipak često, manje ili više, specifična, jer su bila dijelom specijalna ili determinirana na određene materije, ili su njihovi učinci ostali ograničeni. Neke buržoasko-demokratske zemlje, različite po sistemu odnosa između legislative i egzekutive, bile su podjednako tipične u praksi širokih ovlašćenja. To su naročito Francuska, Švajcarska, Engleska i SAD.

Praksa širokih parlamentarnih ovlašćenja, koja je došla posebno do izražaja za vrijeme Prvog svjetskog rata, stalno je, i, može se reći, intenzivno razvijana naročito u nekim zemljama između dva svjetska rata, a osobito za vrijeme Drugog svjetskog rata; ona nije nikako prestala ni poslije uspostavljanja mira.

Prvi svjetski rat je već bio nametnuo izvjesnu reviziju parlamentarnog režima, izmjenju normalnih odnosa, kolaboracije parlamenta i egzekutive u vršenju zakonodavne funkcije. Za vrijeme rata trebalo je, naime, prije svega, da bi se zadovoljile mnoge potrebe nacionalne odbrane, da bi se postojeće zakonodavstvo prilagodilo zahtjevima ratnog stanja, donositi propise brzo i energično, izbjegavajući istovremeno publicitet parlamentarnih debata. Tim zahtjevima, međutim, nije mogao odgovoriti sam parlamenat, već jedino egzekutiva. Stoga se sama po sebi nametnula potreba jačanja odnosno proširenja normalne nadležnosti egzekutive. Egzekutivi je, prema tome, povjerena vlast donošenja akata zakonske snage. To je egzekutiva vršila umjesto parlamenta, koji je trebao da donosi zakone, ali koji je bio nesposoban da vrši svoju zakonodavnu funkciju u uslovima nametnutim ratnim događajima.

Praksa pribjegavanja davanja širokih ovlašćenja egzekutivi za vrijeme rata, kada su se normalni parlamentarni metodi pokazali nemoćnim, dala je značajne rezultate u regulisanju raznih materija. Ova praksa je produžena i u poslijeratnom periodu. Ona je čak i nevjerovatno razvi-

¹⁵⁹⁾ Mirkine-Geutzévitch, Les constitutions européennes, t. I (Essai synthétique), p. 22.

jena. Najprije se htjelo da se produženom praksom širokih ovlašćenja prebrode nove ekonomske i finansijske teškoće koje su bile rezultat ulaska kapitalističkog poretka u ekonomsku krizu. Poslije, za vrijeme Drugog svjetskog rata, trebalo je udovoljiti i zahtjevima nacionalne odbrane. Ali je neosporno da je potreba brzog i energičnog, a ponekad i u tajnosti izrađenog zakonodavstva bila skoro podjednako nužna u vrijeme mira, pod novim privrednim teškoćama, kao i za vrijeme rata.

Evolucija prakse širokih parlamentarnih ovlašćenja, u razdoblju između dva svjetska rata kao i za vrijeme Drugog svjetskog rata, kretala se sve više u pravcu njenog jačanja. Zakoni o širokim ovlašćenjima su u ovom periodu vrlo česti skoro u svim zemljama i to skoro podjednako u zemljama buržoaske demokratije kao i u zemljama u kojima je bio zavladao manje ili više režim diktature. Može se reći da je praksa donošenja uredbi na osnovu širokih ovlašćenja postala kvazi-parlamentarna. Ona je postajala sve generalnija i sve šira odnosno sve obuhvatnija.

Od ranijeg zakonskog ograničavanja egzekutive pri donošenju uredbi predmetom ili materijama koje egzekutiva može da uredbama reguliše, sve više se kasnije prelazilo na ograničenje egzekutive samo u pogledu cilja koji se ima postići uredbodavnim regulisanjem. Pri tome je karakteristično držanje samog parlamenta. Dok je u početku, manje ili više, kako u kojoj zemlji, neprijateljski raspoložen protiv svakog davanja ovlašćenja egzekutivi (tipičan je primjer za to Francuska), on kasnije postepeno evoluirao, tako da konačno praksu donošenja zakona kojim daje široka ovlašćenja egzekutivi posmatra kao normalnu pravnu ustanovu. Oponiraju samo još progresivne snage parlamenta. Postepeno se uloga parlamenta stvarno svela da konstatuje postojanje izuzetnih i nenormalnih prilika, koje zahtijevaju davanje egzekutivi širokih ovlašćenja. Njegovo držanje je postajalo sve manje aktivno u ocjeni i stvarnom odlučivanju da li će donijeti sam zakon o širokim ovlašćenjima i u kome obimu će ta ovlašćenja dati egzekutivi. U pojačanoj opasnosti za kapitalizam, buržoazija je bila spremna da žrtvuje parlamentarnu demokratiju. Zakoni o širokim ovlašćenjima koji su egzekutivi povjeravali pravo da donosi uredbi sa zakonskom snagom u raznim materijama nisu mahom imali neposrednog ili bilo kakvog pravnog oslonca u pisanim ustavima (tako naprimjer u Francuskoj, SAD, Švajcarskoj), ali parlamentima to nije smetalo da ovlašćenja za donošenje uredbi tokom vremena razviju do najgeneralnijih dimenzija, jer je to tražio interes spasavanja kapitalizma.

Široka ovlašćenja su, međutim, poslije Prvog svjetskog rata umnožena i slučajevima izričitog normiranja u ustavima pojedinih zemalja. To je učinjeno bilo prilikom prvog donošenja ustava neposredno poslije rata (pr. Vajmarski ustav od 11 VIII 1919, čl. 48 i Čehoslovački ustav od 29 II 1920, čl. 54), bilo kasnije ustavnom revizijom ili donošenjem novih autoritativnih ustava ili ustavnih zakona (naprimjer talijanski Ustavni zakon od 31 januara 1926, poljski Ustavni zakon od 8 avgusta 1926 i poljski autoritativni ustav od 1935, austrijska Ustavna revizija od 7 decembra 1929, oktroisani ustav stare Jugoslavije od 1931, čl. 116, itd.). I Ustav Republike Islanda od 17 juna 1944, donesen za vrijeme Drugog svjetskog rata, sadržava u članu 28 široko ovlašćenje za donošenje uredbi sa zakonskom snagom u krajnje hitnim slučajevima.

Još šira pravna podloga za donošenje uredaba sa zakonskom snagom data je u mnogim novim ustavima donesenim poslije Drugog svjetskog rata. Može se reći da takva ovlašćenja sadržavaju ustavi većine evropskih zemalja. I u ovim ustavima ovlašćenja su data bilo direktno samim ustavom ili je ustav samo ovlastio parlamenat da zakonima proširuje uredbodavnu nadležnost egzekutive. U ovom smislu, a naročito u pogledu davanja ustavno-pravne podloge parlamentu da donosi zakone o davanju širokih ovlašćenja egzekutivi, poslužio je u velikoj mjeri kao uzor za ustave narodnih demokratija Ustav SSSR od 1936 (čl. 66 i 81).

Od ustava donesenih poslije Drugog svjetskog rata neposredna ustavna ovlašćenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom sadržavaju, u raznom obimu i manje ili više izričito, ustavi sljedećih zemalja: Ustav Narodne Republike Bugarske od 4 decembra 1947 (čl. 43), Ustav Republike Italije od 22 decembra 1947 (čl. 76, 77, 78 i 81), Ustav Narodne Republike Rumunije od 7 aprila 1948 (čl. 44 i 72), Ustav Narodne Republike Mađarske od 18 avgusta 1949 (čl. 20) i Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti od 13 januara 1953 (čl. 79), kojim je izmijenjen i dopunjen Ustav FNRJ od 31 januara 1946. Među ovima svakako najšira i najizričitija ovlašćenja daje Ustav Italije. Ustavi nekih drugih zemalja, međutim, nemaju odredaba na osnovu kojih bi egzekutiva direktnim pozivanjem mogla donositi samostalne ustavne uredbe sa zakonskom snagom. Umjesto toga oni daju pravo parlamentu da može egzekutivu zakonom ovlastiti na donošenje samostalnih zakonskih uredaba sa zakonskom snagom. To je prema tome posredan način ustavnog ovlašćivanja egzekutive. Među ovakve evropske poslijeratne ustave spadaju: Ustav FNRJ od 31 januara 1946 (čl. 78 i 85) kao i svi ustavi saveznih republika: Ustav Narodne Republike Srbije od 17 januara 1947 (čl. 78), Ustav Narodne Republike Hrvatske od 18 januara 1947 (čl. 79), Ustav Narodne Republike Slovenije od 16 januara 1947 (čl. 77), Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine od 31 decembra 1946 (čl. 80), Ustav Narodne Republike Makedonije od 31 decembra 1946 (čl. 78) i Ustav Narodne Republike Crne Gore od 31 decembra 1946 (čl. 79). Treba istaknuti da je pravo parlamenta da donosi zakone o širokim ovlašćenjima vladi za izdavanje uredaba sa zakonskom snagom manje izričito formulisano u Ustavu FNRJ i u Ustavu NR Hrvatske, nego u ustavima drugih republika. Jer, dok u prva dva ustava klauzula o ovlašćenju glasi samo da vlada ima pravo da donosi i »uredbe na osnovu zakonskih ovlašćenja«, odnosno »na temelju zakonskog ovlašćenja«, u ustavima svih ostalih republika pored ove opšte klauzule ovlašćenja stoji u posebnom stavu istog člana (stavu 3) i specijalna klauzula koja pravo davanja parlamentarnih ovlašćenja vladi za donošenje uredaba »sa zakonskom snagom« precizno fiksira. Ali ni u praksi, ni u teoriji širina ustavnih ovlašćenja parlamenta za donošenje zakona o širokim ovlašćenjima vlada nije različito tretirana zbog nejednako preciznog formulisanja ovog prava u ustavima. Citirani ustavni propisi koji su davali ustavnu podlogu za donošenje zakona o širokim ovlašćenjima ukinuti su, međutim, u svim ustavima u FNRJ, saveznom i republičkim. Ukidanje je izvršeno ustavnim zakonima (saveznim i republičkim) od 1953, kojima je u saveznoj državi i u republikama sprovedena ustavna revizija. Dalje, osnovi za donošenje zakona o širokim ovlašćenjima ko-

jima se egzekutivi mogu dati široka ovlašćenja za izdavanje uređaba sa zakonskom snagom nalaze se još u Ustavu Narodne Republike Albanije od 14 marta 1946 (čl. 58), Ustavu Slobodne Države Bavarske od 20 septembra 1946 (čl. 55), Ustavom zakonu o ustrojstvu i nadležnosti najviših organa Republike Poljske od 19 februara 1947 (čl. 4 i 16), Ustavu Narodne Republike Rumunije od 7 aprila 1948 (čl. 44 i 72) i u Osnovnom zakonu za Njemačku Federalnu Republiku od 23 maja 1949 (čl. 80, 84—86).

Analizom novih poslijeratnih ustava evropskih država, donesenih nakon Drugog svjetskog rata, možemo lako zaključiti da postoji očevidna tendencija ka daljem širenju ovlašćenja egzekutive za donošenje uređaba sa zakonskom snagom, bilo da se takva ovlašćenja predviđaju neposredno samim ustavima, bilo da se ta mogućnost ustavima predviđa posredno, putem davanja prava parlamentu da donosi zakone o širokim ovlašćenjima, na osnovu kojih se egzekutivi konstituiše nadležnost za izdavanje uređaba sa zakonskom snagom.¹⁵⁹⁾ Ali, s druge strane treba podvući činjenicu da je u FNRJ od 1953 godine, kada je ustavnim zakonima sprovedena ustavna revizija, izvršen obrnut proces u pravcu slabljenja normativne funkcije egzekutive, jer su, kao što smo vidjeli naprijed, ukinuta ranija ustavna ovlašćenja data skupštinama da mogu davati zakonska ovlašćenja za donošenje uređaba sa zakonskom snagom. Istina, Saveznim ustavnim zakonom je opet Savezno izvršno vijeće ovlašćeno (čl. 79 Ustavnog zakona) da može donositi uredbе sa zakonskom snagom, ali je ovo ovlašćenje ograničeno samo na nužne mjere »za vrijeme pripravnog, mobilnog i ratnog stanja«. Republička izvršna vijeća, međutim, ni u kom slučaju ne mogu više izdavati uredbе sa zakonskom snagom, niti republičke skupštine mogu, kao ranije, donositi zakone o širokim ovlašćenjima. Ovdje, razumije se, ne uzimamo u obzir prelazna naređenja zakona o sprovođenju ustavnih zakona, i to baš zbog toga što su ovlašćenja data u njima bila kratkotrajnog karaktera, i po svome pravnom karakteru suprotna ustavnim zakonima. Zatim, na ovome mjestu nismo uzeli u obzir ni ustanovu užih samostalnih ustavnih uređaba organizacionog

¹⁵⁹⁾ Nema sumnje da bi se sigurniji zaključak o tendenciji širenja ovlašćenja egzekutive u materiji donošenja uređaba sa zakonskom snagom u vremenu poslije Drugog svjetskog rata mogao donijeti samo ako bi se uzeli u obzir svi novi ustavi. Ovo utoliko prije što je više od 50 država, što novih, što ranije postojećih, donijelo potpuno nove odnosno učinilo veće izmjene u postojećim ustavima. Jasno je da ovakva ustavna aktivnost u svijetu poslije Drugog svjetskog rata nema presedana u istoriji.

U izlaganju materije širokih ovlašćenja mi smo uzeli u obzir, uglavnom, ustave evropskih država koji su otštampani u poznatoj zbirci ustava pod naslovom »Les constitutions européennes« od B. Mirkine-Guetzévitch-a, I—II, Paris, 1951. Međutim, ne samo da ova zbirka ne sadržava sve evropske ustave do 1951 (napr. ne sadržava sve ustave njemačkih država u sastavu Istočne Njemačke i Zapadne Njemačke) već su poslije štampanja ove zbirke doneseni i neki novi ustavi ili revidirani postojeći. Osim toga, u samoj latinskoj Americi doneseno je od 1945 do početka 1952 devet novih ustava. Ustave su donijele sljedeće zemlje: Bolivija (1945), Brazilija (1946), Ekvador (1946), Salvador (1945), Gvatemala (1945), Haiti (1946), Nikaragva (1948), Panama (1945), Venezuela (1947). Isto tako u Aziji su donijeli nove ustave: Kina (1946), Japan (1946), Sijam (1949), Južna Koreja (1948), Indija (1949), Cejlon (1946), Burma (1948), Izrael (1949), Transjordanija (1946). Prema Loewensteinu, do sada su sigurno doneseni još neki ustavi. (V. Karl Loewenstein, op. cit., s. 5. bilješka 1).

karaktera, koje se i sada kao i ranije mogu donositi u određenim slučajevima, neposredno, na osnovu samog ustavnog zakona. Ovo stoga što ove uredbe principijelno nemaju zakonsku snagu, već djeluju praeter legem i koje, između ostalog, i zbog toga, nemaju za probleme širokih ovlašćenja egzekutive nekog naročitog značaja kao široke samostalne ustavne uredbe ili uredbe donesene na osnovu širokih zakonskih ovlašćenja.

II — RAZLOZI UVODENJA PRAKSE ŠIROKIH OVLAŠĆENJA

Mi smo već u dosadašnjim izlaganjima u izvjesnoj mjeri dotakli razloge koji su zahtijevali primjenu širokih ovlašćenja. Sada treba da ovo pitanje temeljitije analiziramo. Najopštije rečeno, razlozi koji su djelovali na zavođenje prakse širokih ovlašćenja jesu razlozi nužde. Neki buržoaski pravnici ove razloge rezimiraju na jedan jedini razlog: nesposobnost parlamenta da uspješno izvršava svoju zakonodavnu funkciju putem normalnog parlamentarnog mehanizma.¹⁰⁰⁾ Sama pak nesposobnost parlamenta obrazlaže se u prvom redu osjetnim povećanjem državnih zadataka i izvjesnim deformisanjem parlamentarne demokratije, čiji mehanizam loše funkcioniše. U nenormalnim i izuzetnim prilikama nesposobnost parlamenta postaje još veća. To biva naročito napr. u slučaju ozbiljne krize unutrašnje prirode, kao što je politička, socijalna, ekonomska i finansiska kriza. To biva isto tako i usljed spoljnih prilika, naročito, usljed opasnosti za državu: u predratnoj situaciji ili za vrijeme samog rata.

Ovakve izuzetne situacije zahtijevaju brzu i odlučnu a često i tajnu zakonodavnu intervenciju. Parlamenat, međutim, nije u stanju da udovolji ovim zahtjevima. On to ne može da ostvari u svojoj normalnoj zakonodavnoj proceduri.

Nema sumnje da je buržoaski parlamentarizam u krizi. To ističu i sami buržoaski pisci.¹⁰¹⁾ Ali, ova kriza je ustvari odraz daleko šire krize. Ona je aspekt krize moderne buržoaske države i njene demokratije, kriza kapitalizma, najtačnije rečeno.

U sistemu državnog kapitalizma poslovi i zadaci države stalno rastu. U velikoj mjeri ti poslovi su i tehničke prirode. Ono što je osnovno, međutim, parlamenat u buržoaskoj demokratiji nije više u stanju da potpuno uspješno vrši svoju zakonodavnu funkciju bilo zbog svoje organizacione strukture, bilo zbog stručno-tehničke nesposobnosti, bilo zbog metoda rada i suprotnih interesa koji u njemu sve više rastu. Tromost je postala osnovna odlika parlamenta u buržoaskoj demokratiji. Po svome sastavu opterećen oprečnim političkim ideologijama i najrazličitijim i najsuprotnijim interesima, buržoaski parlamenat ne samo da teško vrši svoju zakonodavnu funkciju već je u tome pogledu skoro paralizovan. Tako i sami buržoaski pisci konstatuju da parlamenti u buržoaskoj demokratskoj državi nisu stručno-tehnički sposobni da kodificiraju, a u svakom slučaju nisu u stanju da donose »velike zakone«. Članovi skupštine nesumnjivo nemaju »produbljena enciklopediska znanja«. Osim toga,

¹⁰⁰⁾ Rusu, op. cit. p. 105.

¹⁰¹⁾ Vidi E. Giraud, op. cit., pp. 7, 41, 44 et s., 50 et s.; R. Pinto, op. cit., p. 340; Rusu, op. cit. p. 106.

oni su zaokupljeni velikim brojem predmeta koji zahtijevaju njihovu pažnju. Sve to ima uticaja na parlamenat u takvoj mjeri da skoro isključuje mogućnost dobre formulacije zakona od strane zakonodavnih skupština.

Karakteristična je osim toga za metod rada buržoaskih parlamenata duga i spora zakonodavna procedura obilježena razvučenim, kontradiktornim raspravama. E. Giraud slikovito upoređuje zakonski predlog pred skupštinom sa krhkim brodom na uzburkanom moru punom podvodnih stijena.¹⁰²⁾ Duga nit zakonodavne procedure u buržoaskom demokratskom parlamentu je stalna opasnost za zakonski predlog. U toj proceduri vode se strastvene diskusije, iznose najoprečnije koncepcije, brane se i proturaju najraznovrsniji interesi, organizuju se otpori protiv predloga. Rezultat svega toga su bezbrojne rasprave, koje se najčešće završavaju odbacivanjem zakonskog predloga.¹⁰³⁾

Svi navedeni elementi teško pritiskuju parlamentarnu aktivnost u buržoaskoj demokratiji. Tim se pretežno objašnjava i nesposobnost parlamenta da uspješno vrši svoju zakonodavnu funkciju, kao i potrebu da se daju široka parlamentarna ovlašćenja kojima se egzekutivi povjerala donošenje uredaba sa zakonskom snagom.

Nesposobnost parlamenta naročito dolazi do izraza u izuzetnim i nenormalnim prilikama. To su slučajevi krize unutrašnje ili međunarodne prirode. Tada je najpotrebnija hitna, odlučna, a često i tajna zakonodavna intervencija. Da bi se stalo na kraj unutrašnjim neredima, da bi se spriječio privredni i finansijski slom u vrijeme krize, da bi se udovoljilo mnogobrojnim zahtjevima narodne odbrane u slučaju rata ili vanjske zategnutosti, ili da bi se, napokon, regulisala carinska materija u određenim slučajevima, treba najhitnije donositi propise. Često treba izvesti nužne mjere preduzeti smjesta, ne gubeći nijednog časa. Onda kada nastanu teške prilike, kada je čitav život nacije poremećen i čak doveden u pitanje njen opstanak, neophodno je potrebno raditi odlučno i poduzeti sve mjere koje sami događaji nameću. Te mjere su izuzetno stroge i prema tome nepopularne. Za pun efekat ovih mjera i da bi postigle određeni cilj, moraju da se u tajnosti pripreme i donesu.

Ne samo da je parlamenat često u materijalnoj nemogućnosti da se sastane, već on ni po svojoj organskoj strukturi ni po metodu rada nije u stanju da vrši zakonodavnu funkciju hitno, odlučno i direktno, kad je to nužno da bi propisi koji se donesu, u izuzetnim prilikama, bili efikasni.

Treba između ostalog naročito istaknuti i to da članovi buržoaskog parlamenta, zbog svog oportunističkog državanja prema svojim biračima, često nemaju dovoljno hrabrosti da glasaju za odlučne i, štaviše, nepopularne mjere, kojima se od građana zahtijevaju žrtve. U takvom slučaju oni vrlo rado daju egzekutivi široka parlamentarna ovlašćenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom, da bi prosto sebi, iz straha pred biračima, uštedjeli neugodnost glasanja za mjere koje inače smatraju neophodnim.

¹⁰²⁾ Giraud, op. cit. p. 124.

¹⁰³⁾ Paul-Henri Sirieux, *Le régime parlementaire anglais contemporain*, Paris, 1935, p. 100 et suiv.; Frederic Austin Ogg, *Političko uređenje savremene Engleske*, knj. II, Beograd, 1938 (prevod s engleskog Dragomira Ikonića), s. 82 i sl.

Prema tome, kada parlamenat svojim normalnim parlamentarnim mehanizmom nije u stanju da odgovori zahtjevima hitne, odlučne i katkad tajne zakonodavne intervencije, on je prinuđen da egzekutivi povjeri široka ovlašćenja da umjesto njega propisuje odgovarajuće mjere uredbama sa zakonskom snagom. Razlog davanja širokih parlamentarnih ovlašćenja egzekutivi objašnjava se, prema tome, nesposobnošću parlamenta da vrši svoju zakonodavnu dužnost, naročito u nenormalnim i izuzetnim prilikama.

III — PRAKSA ŠIROKIH OVLAŠĆENJA U NEKIM BURŽOASKIM DEMOKRATIJAMA

Naročiti interes predstavlja razvoj prakse širokih ovlašćenja u nekim klasičnim buržoaskim demokratijama različitog režima (parlamentarnog, konventskog, pretsjedničkog) čiji ustavi, bilo kruti (francuski, švajcarski, američki), bilo meki (engleski), ne predviđaju široka ovlašćenja egzekutive za donošenje uredbi sa zakonskom snagom ni neposredno ni posredno. Neosporno je stoga da nam ekstenzivnije izlaganje evolucije prakse širokih ovlašćenja u ovim demokratijama pruža neposrednije mogućnost za stvaranje zaključaka o razlozima njenog postanka i toka dosadašnje evolucije, kao i o njenoj daljoj neminovnosti za buržoaski državni mehanizam, kapitalistički društveni poredak i njegovo spasavanje putem jačanja državnog kapitalizma. To i jeste razlog što smo kao tipične zemlje uzeli baš Francusku, Švajcarsku, Englesku i SAD.

A — Praksa širokih ovlašćenja u Francuskoj

Praksa davanja širokih ovlašćenja egzekutivi za donošenje uredbi sa zakonskom snagom spada u značajne institute francuske ustavne historije. Progresivni razvoj ovih ovlašćenja bio je najizrazitiji pod režimom važenja ustavnog zakona od 1875 godi: 3. Često ponavljana davanja ovakvih ovlašćenja stvorila su čak podlogu za formiranje shvatanja, koje zastupa jedan dio francuske pravne nauke, da je institut širokih ovlašćenja postao u Francuskoj »ustavni običaj«, specifičan za francuski pravni poredak. U svakom slučaju činjenica je da se je evolucija prakse širokih ovlašćenja u ovoj zemlji kretala od metoda izuzetnog donošenja uredbi sa zakonskom snagom do normalnog i redovnog metoda regulisanja uredbama umjesto zakonima u izvjesnim nenormalnim i izuzetnim situacijama.

U poslijeratnoj fazi svoje evolucije široka zakonodavna ovlašćenja postala su u Francuskoj vrlo česta, čak skoro permanentna. Obim širokih ovlašćenja postajao je sve opštiji i sve više obuhvatan, zahvatajući gotovo sve zakonodavne materije. Tako su uredbi sa zakonskom snagom koje je donosila egzekutiva na osnovu dobivenih širokih ovlašćenja postale normalna i redovna pojava regulisanja u nenormalnim i izuzetnim prilikama.

Evolucija instituta širokih zakonodavnih ovlašćenja u francuskom pravnom sistemu počinje od oblika davanja egzekutivi specijalnih skupštinskih ovlašćenja u carinskoj i budžetskoj materiji. Ova evolucija pokazuje da zakoni kojima su davana sad uža sad šira zakonodavna ovlašćenja u ovoj materiji predstavljaju konstantnu praksu počevši od same Francuske revolucije. Prvi zakon kojim je egzekutiva u Francuskoj ovlašćena da interveniše u carinskoj materiji donesen je 28. febra. godine 1791.

Ovlašćenja su tokom vremena bila sve češća ukoliko su ekonomske i finansijske prilike bile ozbiljnije i opasnije za privredu Francuske. Neka od ovih ovlašćenja imaju generalan domašaj i spadaju u domen širokih ovlašćenja, dok se druga odnose samo na određene slučajeve odnosno proizvode. Zatim, pojedini zakoni o ovlašćenjima imaju permanentan karakter, dok su drugi samo privremenog značaja, ograničenog na vremenski period određen samim zakonima kojima se daju ovlašćenja. Zajedničko je, međutim, za sva ova ovlašćenja to što su sve uredbi donesene na osnovu njih morale biti podnesene u određenom roku skupštini na ratifikaciju. Svi zakoni, bez izuzetka, done-

seni su u cilju omogućavanja egzekutivi da najvećom brzinom, odlučno i diskretno propisuje nužne hitne mjere u carinskoj materiji, koje parlament ne bi bio u stanju da izglasa u funkcionisanju njegove normalne parlamentarne procedure. Tako je došlo do toga da je normiranje carinske materije uredbama donesenim na osnovu zakonodavnog ovlaštenja postalo skoro normalna i redovna procedura egzekutive u Francuskoj.

Pošto su budžetski krediti u načelu mogli biti odobreni samo zakonom, parlament je ovlaštenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom morao davati egzekutivi ne samo u carinskoj već i u budžetskoj materiji. Ovakvo ovlaštenje dato je prvi put zakonom od 14 decembra 1879, koji se odnosi na izglasavanje dopunskih i izvanrednih kredita.

U toku Prvog svjetskog rata od 1914—1918 u Francuskoj nije bilo generalnih parlamentarnih ovlaštenja kao u drugim evropskim zemljama. Umjesto generalnih ovlaštenja, egzekutiva je dobijala ovlaštenje u materiji donošenja uredaba samo putem specijalnih zakona. Prvi zakon ovog karaktera, donesen 5 avgusta 1914, odnosi se na otvaranje dopunskih i izvanrednih kredita putem uredaba, dok je drugi zakon, donesen istog dana, regulisao pitanje moratorijuma. Dvije godine kasnije, 6 maja 1916, donesen je zakon o materiji carinskih tarifa. Sva tri ova zakona, kojim su proširivana ovlaštenja egzekutivi, doneseni su bez ikakva otpora u parlamentu.

U daljem toku rata, međutim, potreba hitnih zakonodavnih mjera u vezi sa pitanjem narodne odbrane sve više se nametala u Francuskoj. Stoga je Briandov kabinet već 14 decembra 1916 dostavio parlamentu predlog zakona kojim se vladi daje ovlaštenje da, do prestanka neprijateljstava, preduzima sve mjere koje budu zahtijevale potrebe narodne odbrane. To je bio prvi slučaj u Francuskoj da je vlada tražila od parlamenta tako široka ovlaštenja.

U izlaganju razloga predloga zakona naročito je istaknuto da su tražena ovlaštenja vladi neophodno nužna da bi mogla raditi brzo i hitno preduzimati sve mjere koje se tiču narodne odbrane. Pri tome je u obrazloženju posebno naglašena sporost parlamenta u zakonodavnom radu.

Uprkos ovih razloga predlog zakona je naišao na veoma jak otpor parlamenta. Protiv njega su istaknuti mnogi prigovori političke i pravne prirode. Prigovaralo se da bi usvajanje takvog predloga predstavljalo potpunu abdikaciju parlamenta i da bi prema tome izgledavanje takvog zakona značilo povredu parlamentarnog principa. Socijalistički poslanici su predlog okvalifikovali antidemokratskim, antiparlamentarnim i antisocijalističkim. Parlament je općenito ocijenio predlog kao pokušaj negiranja njegovih prerogativa. Briand-u se čak prigovaralo da ima diktatorske ciljeve. Specijalna komisija, obrazovana naročito za proučavanje ovog predloga, podnijela je svoj izvještaj 29 decembra 1916 sa mišljenjem da predlog treba odbaciti. U svom izvještaju komisija je predlog zakona podvrgla oštroj kritici obarajući se u prvom redu na tvrdnje vlade u pogledu sporosti parlamentarne procedure. Zatim je istakla prigovore političke prirode o inkopatibilnosti predloga sa parlamentarnim režimom, koji parlament lišava njegove osnovne prerogative u korist vlade. Komisija je, zatim, istakla da predlog predstavlja formalnu povredu Ustavnog zakona od 25 februara 1875, jer vrši delegaciju vlasti.

Zbog ovako oštre osude predloga zakona u parlamentu Briandov kabinet je pao, ali je parlament 17 januara 1917 izglasao rezoluciju kojom se uprošćava formalizam zakonodavne procedure u pogledu diskusije i izglasavanja hitnih zakonskih predloga koji se odnose na narodnu odbranu. Tako je u francuskom parlamentu iz ustavnih, pravnih i političkih razloga propao prvi pokušaj da vlada dobije široka zakonodavna ovlaštenja za donošenje uredaba.

Vlada je, međutim, pritisknuta teškim prilikama, bila ubrzo prisiljena da, bez ikakvog prethodnog ovlaštenja, preduzima mjere koje su zadirale u domen parlamenta. Ali sudovi su ovako donesene uredbe proglasili nezakonitim.

Početkom 1918 vlada je pod presijom teškoća koje su postajale sve gore, a u želji da svoju normativnu djelatnost postavi na pravnu osnovu, zatražila ponovo široka ovlaštenja. Tako je, konačno, vlada uspjela da dobije široka ovlaštenja za donošenje uredaba, ali samo u materiji snabdijevanja. Ovlaštenja kojima se vladi povjerava regulisanje proizvodnje i trgovine životnim namirnicama data su zakonom od 10 februara 1918. Ovaj zakon ne samo da je ostvario najveće proširenje ovlaštenja za donošenje uredaba u Francuskoj za vrijeme Prvog svjetskog rata već je on egzekutivi dao skoro neograničenu vlast u mate-

riji narodne ishrane. Zakon je donesen pod presijom potreba i izuzetnih prilika u vezi sa narodnom odbranom. Ove potrebe i prilike su ublažile principijelno neprijateljstvo parlamenta protiv širokih ovlašćenja i njegovo tradicionalno nepovjerenje prema egzekutivi. Široka ovlašćenja su se, dakle, za vrijeme Prvog svjetskog rata nametnula u Francuskoj silom prilika uprkos toga što su smatrana kao protivna principima parlamentarne demokratije. Istina, ova ovlašćenja su bila još manje ili više specijalnog značaja, jer su se ograničavala na određene materije.

Iskustva stečena u materiji širokih ovlašćenja za vrijeme svjetskog rata iskorišćena su obilato u poratnom periodu. Praksa širokih ovlašćenja je ne samo preuzeta nego i nevjerovatno razvijena. Ona je bila uslovljena čitavom serijom ekonomskih i finansijskih kriza kao i potrebama narodne odbrane za vrijeme međunarodne zategnutosti 1939 kao i u toku samog Drugog svjetskog rata. Praksa širokih parlamentarnih ovlašćenja u ovom periodu doživjela je svoju naročitu evoluciju. Zakoni o širokim ovlašćenjima su bili sve češći, tako da su konačno postali gotovo permanentna pojava. Osim toga, njihov karakter je postajao sve generalniji, a neraspoloženje parlamenta protiv davanja širokih ovlašćenja egzekutivi sve manje. U prvo vrijeme parlamenat se iz principijelnih razloga osjećao neprijateljski raspoložen protiv svakog zakonodavnog ovlašćenja u korist egzekutive. Kasnije je ovaj otpor opao »usljed viših državnih potreba«. Prigovori protiv parlamentarnih ovlašćenja postaju tokom daljeg vremena obična doktrinalna osuđivanja bez ikakvog praktičnog značaja. Davanje širokih ovlašćenja postalo je tokom vremena samo stvar povjerenja prema određenoj vladi i ništa više. Konačno se počelo smatrati da su uredbe sa zakonskom snagom donesene na osnovu širokih ovlašćenja jedini spasonosni instrumenti u izuzetnim situacijama. To je, najzad, dovelo do shvatanja da je praksa širokih ovlašćenja u Francuskoj potpuno normalna pojava odnosno ustanova, naročito za vrijeme rata.

Prvi zakon koji je poslije Prvog svjetskog rata dao široka ovlašćenja egzekutivi u Francuskoj bio je zakon od 17 oktobra 1919. On se odnosio na prelazni režim, a posebno na uvođenje francuskog zakonodavstva u Alzasu i Lorenu. Parlamenat ga je, inspirisan praktičnim potrebama, izglasao bez naročite diskusije.

Drugi zakon, donesen 22 marta 1924, otpočeo je seriju poslijeratnih zakonodavnih ovlašćenja kojima je vladi priznavana široka uredbodavna vlast u cilju uspješnog suprotstavljanja političkim, ekonomskim i finansijskim teškoćama. Ovaj zakon je donesen na predlog Poincaréove vlade, koja je zatražila široka ovlašćenja da bi preduzela hitne mjere protiv finansijskih teškoća koje su sve više rasle. Vlada je željela da ostvari uštede, da stvori nove finansijske izvore i da preduzme druge razne mjere finansijskog karaktera.

U prvom članu zakona određeno je da se u državnim rashodima u 1924 mora uštedjeti najmanje jedna milijarda franaka, a zatim se odmah vlada ovlašćuje da za vrijeme od četiri mjeseca donosi uredbe, kojima će sprovoditi reforme i uprošćavati administraciju u cilju ostvarivanja ušteda.

Pri traženju ovih ovlašćenja vlada se poslužila argumentacijom da je potrebna hitnost pri preduzimanju mjera štednje i reformama koje su u vezi s tim zadatkom, i da je parlamentarna procedura previše spora da bi se ovaj zadatak uspješno sproveo. Zatim, da parlamenat ne bi bio sposoban da ostvari uštede i da izglasa potrebne reforme usljed svoje zavisnosti prema biračima. Kao dalji argumenat navedeno je da bi parlamenat, u sličnim prilikama finansijske krize, bio nesposoban za jednu opštu i jedinstvenu reformu, jer da bi u parlamentu došlo do nedoglednih diskusija o reformama koje bi trebalo ostvariti u upravi. Kao posljednji argumenat vlada je istakla uspješna iskustva u praksi ranijih specijalnih i širokih ovlašćenja.

Predlog zakona koji je parlamentu podnio Poincaréov kabinet naišao je na isti otpor i neprijateljstvo parlamenta kao i Briandov predlog u 1916. Diskusije i kritike ovog predloga zakona su obuhvatile naročito pitanje potrebe izmjene normalnih odnosa kolaboracije legislative i egzekutive u vršenju zakonodavne funkcije; zatim, pitanje kompatibilnosti ove promjene sa parlamentarnim režimom; dalje, pitanje ustavnosti zakona koji bi vršio ovu novu raspodjelu nadležnosti, odnosno pitanje da li parlamenat može delegirati svoju nadležnost za donošenje zakona. U diskusiji su uzeli učešća mnogi najvažniji predstavnici tadanjeg francuskog parlamentarizma. Jedni govornici su, poziva-

jući se na autorit profesora Esmein-a, isticali neustavnost predloga zakona, naglašavajući da je svaka delegacija vlasti protivna ustavu. Drugi su tvrdili da su predložene mjere u suprotnosti sa čitavom doktrinom i parlamentarnom istorijom Francuske i da znače ponovno uvođenje carinskih metoda, da impliciraju zakonodavnu delegaciju, ustanovu dekreta-zakona, vladinu diktaturu itd. Dalje, kritika je ukazivala na to da je predlog zakona protivan principima francuskog javnog prava, da je protivan pravilima ustava i da je politički opasan. Konstatovano je da on pretstavlja prvu fazu u stvaranju antiparlamentarne tendencije, koja se pojavila poslije rata. Jedan od poznatih političara poslanika (Boncour) razvio je posebno ovu misao. U drugim prilikama, prije rata, govorio je on, ovako široka ovlašćenja ne bi možda imala velikih posljedica. Ali u opštoj evropskoj atmosferi, u vrijeme kada se na svakom koraku, u mnogim zemljama, manifestuje anti-parlamentarni duh, ovlašćenja predviđena u predlogu zakona zadala bi vrlo težak udarac parlamentarnom režimu i pružila opasan izgovor neprijateljima demokratije. Osvrćući se, zatim, na pitanje ustavnosti predloga zakona. Boncour je zaključio, da se zakonodavna vlast ne delegira, jer da to nije pravo kojim parlamenat može da raspolaže, već funkcija koja mu je povjerena u granicama ustava, i da se ta funkcija ne može mijenjati bez promjene samoga ustava. I mnogi drugi govornici, mahom istaknuti političari, izražavali su oštre kritike protiv predloga zakona pozivajući se na pojedine autoritativne pisce i upotrebljavajući široko naučnu argumentaciju protiv zakonodavnih ovlašćenja.

Predlog zakona, obasut sa svih strana oštrim kritikama, uporno je branio Poincaré. U svojoj odbrani on je, nasuprot mnogim govornicima koji su predlog zakona osuđivali zbog nanošenja grube povrede parlamentarnom režimu ako postane zakon, razvio ideju da je vladin predlog zakona daleko od toga da kompromituje autoritet francuskog parlamentarnog režima. Naprotiv, tvrdio je on, »to pokazuje da se ovaj režim, u ozbiljnim časovima, sam akomodira svim prilikama i da dopušta da vlada i parlamenat tijesno kolaboriraju za dobro Republike i domovine«. Podjednako je Poincaré nastojao da opovrgne tvrđenje o neustavnosti predloga.

Predlog zakona je, zahvaljujući velikom ličnom autoritetu pretsjdnika vlade Poincaré-a, uprkos sve kritike i opozicije, konačno ipak izglasan 22 marta 1924. U vezi s njegovim donošenjem karakteristično je to da se prvi put ozbiljno i široko postavilo pitanje da li parlamenat može povjeriti vladi široka ovlašćenja da bi uredbama sproveda sve administrativne reforme kojima bi ostvarila uštede. Dalje, značajno je i to što je parlamenat pokazao, iz principijelnih razloga, izrazito neprijateljstvo protiv ovakvih ovlašćenja. Naročit otpor protiv širokih ovlašćenja manifestovan je, ovaj put, od strane ljevičarskih partija, koje su očevidno osjetile opasnost za parlamentarni režim od širokih ovlašćenja datih egzekutivi. Ova ovlašćenja su okarakterisana, s jedne strane, kao pravno neustavna i kao instrumenat kojim se vrijeđa princip javnog prava, a s druge strane, kao politički opasna, jer da su protivna duhu parlamentarnog režima.

Ali, ovaj tako teško doneseni zakon ostao je u praksi neprimijenjen, jer je parlamentarna većina poslije majskih izbora 1924 bila opoziciono raspoložena protiv prakse širokih ovlašćenja i donošenja uredaba sa zakonskom snagom. Prirodno je da je vlada takve većine morala voditi računa o raspoloženju parlamenta. Konačno je i sâm zakon ukinut zakonom od 10 marta 1925 i to pošto je već bio i inače istekao četveromjesečni rok za korišćenje datih ovlašćenja.

Maja mjeseca 1926 finansiska situacija Francuske bila je izvanredno teška, teža nego ikada ranije. Trebalo je popraviti franak vraćanjem monetarne stabilnosti. Briandov drugi kabinet podnese u julu 1926 parlamentu predlog zakona u kome su zatražena široka ovlašćenja za donošenje uredaba u cilju popravljjanja finansija i stabilizacije novca. Obrazloženje predloga se svodilo na potrebu hitne, energične akcije za izvršenje opšteg plana, dok međutim, parlamentarni mehanizam nije u stanju da izvrši taj zadatak. Ni ovaj put nije izostala oštra parlamentarna reakcija protiv predloga zakona a širokim ovlašćenjima. U kritici su naročito oštro istupili pretstavnik socijalista Leon Blum i Herriot. Prvi je istakao da traženje vlade pretstavlja ne samo povredu ustava već i povredu narodne suverenosti koju parlamenat pretstavlja i koju ne može nikom delegirati. Drugi, Herriot, tada pretsjednik Skupštine, napao je predlog

vlade u ime »svetih prava parlamenta«, istakavši da on duboko vrijeda republikansku svijest poslanika i da je nemogućnost delegacije zakonodavne vlasti osnovni republikanski princip, naročito francuski. Tako je predlog zakona, oštro kritikovan od mnogih poslanika, konačno odbijen. Ovakav rezultat pokazao je da je još postojao jak otpor parlamenta protiv širokih ovlašćenja, koji se temeljio na principijelnim razlozima, pravnim i političkim.

Poslije Herriotovog kabineta, koji je trajao svega dva dana, došao je opet u julu 1926 Poincaréov kabinet. Finansiska kriza u to vrijeme postala je neizdržljiva. Usljed naglog pada franka nastala je upravo zbrka. Vlada je odmah zatražila široka ovlašćenja u cilju hitnog poboljšavanja finansiskog stanja i podizanja deviznog kursa. Predlog zakona podnesen parlamentu 27 jula 1926 postao je već 3 avgusta zakon. On je dao vladi ovlašćenja da do 31 decembra 1926 vrši ukidanje i fuzionisanje službeničkih mjesta, ustanova ili službi.

Karakteristična je bila procedura donošenja ovog zakona. Diskusija o predlogu, koji je podnesen 27 jula, otpočela je i završila se 31 jula, dakle istog dana. To se moglo dogoditi stoga što je samo za ovaj predlog, mimo poslovnika, odobrena specijalna, krajnje hitna procedura uz suspenziju prava individualnih amandmana. Jedini govornik opozicije u diskusiji, Vincent Auriol, izjavio je samo to da pretpostavlja da su uzaludne sve predložene mjere. Većinu za izglasavanje zakona obezbijedio je Poincaréov autoritet i duh jedinstva i discipline poslanika u izuzetno teškim prilikama, koje su zahtijevale specifične metode i izuzetne i hitne mjere. Ipak je karakteristično da su svi oni koji su svega prije nekoliko dana »iz principijelnih razloga« energično napadali postupak širokih ovlašćenja, neposredno poslije toga glasali za izuzetne mjere. Štaviše, neki od odlučnih protivnika prakse širokih ovlašćenja bili su članovi vlade koja je tražila donošenje zakona o širokim ovlašćenjima. Ovaj slučaj pokazuje kako je duboka bila »republikanska svijest«, kako su elastični i slabi politički principi članova buržoaskog parlamenta, koje oni sad brane, sad vrijedaju, prema svojoj parlamentarnoj profesiji, zavisno od toga da li su slučajno vezani za vladu ili za opoziciju. To je tipična slika naročito buržoaskog mnogopartiskog parlamentarnog režima i njegovih protivrječnosti.

U pogledu razvoja same ideje i prakse širokih ovlašćenja u Francuskoj značajna je činjenica da je dojučerašnja »principijelna opozicija« protiv širokih ovlašćenja, tako gorljivo i strastveno podržavana, odjedanput popustila »pred višim potrebama države«, ustvari pred osjećanjem opasnosti za buržoaski poredak, koji je postao ozbiljno ugrožen. I, ukoliko su i dalje postojale skrupule pravne i političke prirode, one su bile sramežljive i često formalne i ustupale su pred činjenicama koje su tražile primjenu širokih ovlašćenja. U ovom smislu je zakon od 3 avgusta 1926 pretstavljao novo razdoblje u evoluciji prakse širokih ovlašćenja u Francuskoj.

Poslije 1932 godine ekonomska kriza je bjesnila. Trebalo je politikom štednje preduzeti hitne mjere protiv opšteg finansiskog nereda, a u cilju postizanja budžetske ravnoteže. Tako je članom 8 Finansiskog zakona od 23 decembra 1933 predviđena administrativna reforma u cilju sprovođenja ušteda (najmanje 300 miliona franaka). Za ostvarenje ovog zadatka vlada je dobila ovlašćenje da donosi uredbe. Njoj su bez teškoća data široka ovlašćenja, jer parlamenat nije bio raspoložen da sâm provodi reforme. Zato se u skupštinskim debatama ovaj put nije osjetilo nikakvo neprijateljstvo protiv proširivanja vladinih ovlašćenja. Ovlašćenje dato ovim zakonom, međutim, nije korišćeno usljed pada vlade krajem juna 1934.

Početak 1934 ekonomska kriza se bila još više pogoršala, a finansiske teškoće su postale hronične. Govorilo se već da je to kriza samog režima. Da bi se ostvarila budžetska ravnoteža, bilo je potrebno preduzeti hitno izuzetne mjere praktikujući politiku ozbiljnih štednji. U tom cilju vlada je u čl. 36 zakona od 28 februara 1934 dobila široka ovlašćenja da može do 30 juna 1934 preduzimati sve mjere štednje koje bude zahtijevala budžetska ravnoteža. Skupštinska debata je bila kratka. Neustavnost predloga zakona je spomenuta sa rezignacijom uz pozivanje na nemilosrdnu logiku događaja. U diskusiji je čak naglašeno da široka ovlašćenja treba dati, jer da u nenormalnim vremenima treba primijeniti nenormalne metode. Diskusija ovaj put nije imala više

obilježje oštarih napada kao nekada u ime »najviših i najsvetijih principa javnog prava i parlamentarne demokratije«.

Poslije 1934 parlamentarni otpor protiv širokih ovlaštenja je još više oslabio. I dalje se, istina, protiv ovlaštenja stavljaju principijelni prigovori, ali ne više tako žestoko kao ranije. To su samo obične izjave koje se sastoje u doktrinalnom osuđivanju širokih ovlaštenja bez ikakvog političkog značaja. Izglasavanje zakona o širokim ovlaštenjima je postalo samo pitanje povjerenja parlamenta u određenu vladu i politiku koju ona stvarno sprovodi. Ovo jasno pokazuje postupak donošenja zakona od 8 juna 1935, kojim je Lavalovoj vladi dato ovlaštenje da do 31 oktobra 1935 donosi uredbe sa zakonskom snagom u cilju borbe protiv špekulacije i odbrane franka. Parlamentat je pod presijom potreba, uz doktrinalno razmatranje pretstavnika raznih partija, sa rezignacijom dao vladi nova široka ovlaštenja za donošenje uredbi sa zakonskom snagom. Polazna osnova za izglasavanje zakona o ovlaštenjima bilo je povjerenje parlamenta u politiku Lavalovog kabineta. Ovu konstataciju osvjetljava naročito činjenica što je parlament odbio da isto ovlaštenje koje je dato Lavalovoj vladi, povjeri Flandinovoj vladi maja 1935 i Bouisonovom kabinetu u junu iste godine.

Svođenje problema širokih ovlaštenja na obično pitanje povjerenja došlo je još jače do izraza u slučaju procedure i odbijanja prvog predloga zakona o širokim ovlaštenjima Blumove vlade od juna 1937. Poslije izbora od 1936 izvršenih na politici borbe protiv prakse širokih ovlaštenja i dolaska na vlast prve vlade Narodnog fronta očekivalo se da će se odustati od dalje prakse pribjegavanja ustanovi uredbi sa zakonskom snagom. Međutim, kada se godinu dana po dolasku na vlast Blumov kabinet našao u vrlo teškoj finansijskoj i privrednoj situaciji, on u junu 1937 zatraži široka ovlaštenja za preduzimanje hitnih mjera uslovljenih težinom situacije zemlje. Vlada je tada zatražila »privremena i izuzetna ovlaštenja u cilju popravljivanja finansijskog stanja i unapređenja privrednog razvoja zemlje kao i radi zaštite štednje, novca i javnog kredita«. Ali ovaj put članovi desnice su prigovarali da je doktrina širokih ovlaštenja negacija doktrine koju zastupa pretsjednik vlade i ostali socijalisti. Oponiranje širokim ovlaštenjima nije ovaj put vršeno na osnovu teorijskih razloga, uperenih protiv prakse uredbi sa zakonskom snagom. Napad desnice protiv predloga zakona Blumove vlade zasniva se, stvarno, na nepovjerenju prema politici vlade, koju će ona sprovoditi koristeći dobivena široka ovlaštenja. Ali uprkos rezerve prema politici vlade, Skupština je predlog usvojila, ali je on propao u Senatu, usljed čega je Blumov kabinet demisionirao 27 jula 1937. Ovo je jasno pokazalo da je evolucija širokih ovlaštenja u Francuskoj u 1937 došla u stadijum kada su se već sve političke partije izjasnile da je pribjegavanje širokim parlamentarnim ovlaštenjima jedini način na koji se može postupati u izuzetnim prilikama kada se parlamentu i vladi nameću hitne, energične i diskretne mjere.

Našavši se u istim teškoćama kao i Blum, novi pretsjednik vlade Chautemps također zatraži vrlo široka ovlaštenja za ponovno popravljivanje finansija i privrede. Predlog zakona je bez teškoća izglasan 30 juna 1937. Ovim zakonom vlada je ovlaštena da, do 31 avgusta 1937, može donositi uredbe sa zakonskom snagom o svim mjerama: koje imaju za cilj sprečavanje svega onog što je na uštrb državnog kredita, koje se odnose na borbu protiv špekulacije, na privredno podizanje, kontrolu cijena, ravnotežu budžeta, na državne finansije i odbranu. Kada je, međutim, Chautemps, kasnije, u martu 1938 godine, zatražio ponovo široka ovlaštenja, skupština je odbila da mu ih povjeri, što je dovelo do pada njegovog kabineta. Tako je prošao i drugi predlog zakona o širokim ovlaštenjima Blumove vlade, obrazovane 13 marta 1938, u kome je traženo da se vladi da ovlaštenje da uredbama propisuje sve mjere koje bude smatrala neophodnim za zadovoljenje potreba narodne odbrane i podizanje finansija i privrede. U aprilu mjesecu iste godine predlog je, zbog nepovjerenja prema vladinoj politici, odbijen u Senatu, ma da je u Skupštini bio izglasan. Ali svega nekoliko dana poslije odbijanja predloga zakona Blumove vlade, Daladierov kabinet je dobio široka ovlaštenja u zakonu od 3 aprila 1938, izglasanom skoro jednoglasno, iako je bio identičan Blumovom predlogu. Ovako različit postupak parlamenta u pogledu dva po sadržini ista predloga objašnjava se samo nepovjerenjem prema metodama i mjerama Blumove vlade u primjeni širokih ovlaštenja.

Francuska se našla u još težoj situaciji finansijske i privredne prirode pojavom međunarodne krize 1938. Ova kriza je nametala potrebu stalnog sprovođenja hitnih i odlučnih mjera finansijske i privredne prirode. U takvim prilikama Daladierovoj vladi su data široka ovlaštenja zakonom od 5 oktobra 1938. Zakon je izglasan lako, bez mnogo diskusije, u kojoj je, uostalom, konstatovano samo žaljenje da je već odbačena redovna zakonodavna procedura, ali opet uz ogradu da je to normalno s obzirom na prilike koje se preživljuju.

U 1939 finansijska i privredna situacija Francuske pokazivala je već povoljne znake popravljavanja i izvjesnu stabilnost, ali je zato međunarodna situacija postala izvanredno ozbiljna. U takvoj situaciji Daladierova vlada je zatražila od parlamenta široka ovlaštenja sa važnošću do 30 novembra 1939 za donošenje uredbi hitno, energično i diskretno o svim mjerama nužnim za odbranu zemlje. Zakon je izglasan 19 marta 1939. Njime je vladi, jednom sasvim generalnom formulacijom, dato ovlaštenje najšireg obima, mada su parlamentarne diskusije, naročito u skupštini, imale vrlo živ i strastven karakter. Neki govornici su čak isticali da ovlaštenja koja vlada traži znače ništa manje nego »traženje diktature«, koja treba da diskredituje parlamentarni režim. Ipak, ovlaštenja su izglasana. I ovaj put pitanje povjerenja prema vladi igralo je u skupštinskim debatama isti onaj značaj kakav je nešto ranije imalo pitanje ustavnosti zakona o širokim ovlaštenjima i njihove kompatibilnosti sa parlamentarnim režimom. Povjerenje prema vladi i imperativne potrebe da se u opštoj međunarodnoj zategnutosti preduzmu što hitnije, energičnije i diskretnije mjere koje je zahtijevala odbrana zemlj odlučili su o izglasavanju zakona.

Kad je buknuo Drugi svjetski rat, vlada je imala specijalna ovlaštenja širokih razmjera. To su bila ovlaštenja koja su joj data zakonom od 19 marta 1939 godine. Vlada je u to vrijeme na osnovu ovog zakona bila skoro u cjelini konzumirala zakonodavnu funkciju donoseći razne uredbe sa zakonskom snagom. Uredbe su uglavnom imale za predmet materiju mobilizacije zemlje, vođenje rata i mnogobrojna pitanja prilagodavanja države ratnom stanju.¹⁶¹⁾ Ali široka ovlaštenja iz ovog zakona trebala su utrnuti 30 novembra 1939. Vlada bi tada ostala samo sa specijalnim ovlaštenjem iz člana 36 zakona od 11 jula 1938, koji se odnosio samo na budžetsku materiju (otvaranje naknadnih kredita kad parlament nije u zasjedanju). Stoga vlada podnese parlamentu na vanrednom zasjedanju sazvanom za 30 novembar 1939 predlog zakona prema kome se ranijem tekstu člana 36 zakona od 11 jula 1939 imao supstituirati novi tekst, koji bi vladi dao generalno zakonsko ovlaštenje za donošenje uredbi sa zakonskom snagom za vrijeme čitavog rata. Ovaj predlog je usvojen u parlamentu donošenjem zakona od 8 decembra 1939, kojim je izmijenjen čl. 36 zakona od 11 jula 1938 i vladi, pored ostalih odredaba, dato sasvim široko ovlaštenje da za vrijeme rata, u slučajevima neposredne nužde, može da donosi uredbe kojima će propisivati mjere nametnute zahtjevima nacionalne odbrane. Predlog zakona koji je vlada podnijela parlamentu izazvao je ipak, zbog svoje suviše generalne formule i svoje širine, nekoliko protesta. Čak je Komisija za finansije Skupštine podnijela i svoj kontra predlog vladinom tekstu. Parlamentarna opozicija, međutim, nije bila zasnovana na principijelnom neprijateljstvu protiv prakse donošenja uredbi na osnovu širokih ovlaštenja, jer je ona već bila postala stalan metod normiranja u vrijeme krize, već samo da bi se obezbijedila permanentna parlamentarna kontrola nad vladom pri donošenju uredbi sa zakonskom snagom.

U evoluciji prakse širokih ovlaštenja u Francuskoj zakon od 8 decembra 1939 ima veliki značaj, moglo bi se reći da on predstavlja posljednju fazu razvoja u pravcu shvatanja uredbi na osnovu širokih ovlaštenja kao stalnog metoda normativnog djelovanja egzekutive u izuzetnim prilikama. On uvodi u francusko pozitivno pravo, stalno i konačno, uredbu na osnovu širokih ovlaštenja kao ustanovu ratnog vremena. Generalnost ovog zakona naročito se ogleda u tome što je on imao stalan karakter, jer se protezao generalno na čitavo ratno vrijeme i što je široka ovlaštenja data egzekutivi ograničavao samo uslovom da se uredbe donose isključivo o mjerama koje nameću zahtjevi narodne odbrane i samo u slučaju neposredne nužde. Kako

¹⁶¹⁾ R. Bonnard, Précis de Droit administratif, Paris, 1935, p. 310; Id., Le Droit public et la guerre, Revue du Droit public, 1939, p. 562 et suiv.

se vidi, u Francuskoj je usljed nefunkcionisanja normalnog zakonodavnog mehanizma, pod pritiskom potreba, došlo do stvarne promjene normalne ravnoteže vlasti odnosno međusobnih odnosa legislative i egzekutive. Ojačana egzekutiva se bila skoro potpuno supstituirala parlamentu u vršenju normativne funkcije.

Ovaj stepen evolucije prakse širokih ovlašćenja u Francuskoj dao je povoda da su neki pravni pisci, kao E. Giraud i Ganem, smatrali da je, usljed sve veće kompleksnosti zadataka države i potrebe hitnih odluka, došlo vrijeme kada je potrebno da egzekutiva vrši zakonodavnu funkciju konkurentno sa parlamentom a pod njegovom kontrolom. Drugim riječima, da se, stoga što parlament ne može svoju funkciju vršiti sam u konstantnim političkim, ekonomskim i socijalnim krizama, sistem uređaba na osnovu širokih ovlašćenja prihvati kao normalan sistem djelovanja egzekutive i da se kao takav organizuje.¹⁶⁵⁾ Rusu, međutim, zaključuje, da je duga praksa širokih ovlašćenja u Francuskoj za vrijeme nenormalnih i izuzetnih prilika konačno dovela do formiranja pravog ustavnog običaja donošenja uređaba sa zakonskom snagom.¹⁶⁶⁾

Ne može se osporiti da praksa širokih ovlašćenja u Francuskoj, s obzirom na prirodu svoga razvoja do 1940, nije bila idejna podloga za događaje koji su se odigrali u francuskom političkom i pravnom sistemu u toku nekoliko kasnijih ratnih godina Drugog svjetskog rata. Svega nekoliko mjeseci poslije donošenja zakona o širokim ovlašćenjima od 8 decembra 1939 uslijedio je ustavni akt br. 2 od 11 jula 1940 koji u čl. 1 § 2 određuje da će šef države (maršal Petain) u ministarskom savjetu vršiti zakonodavnu vlast do formiranja novog parlamenta (»novih skupština« koje se nisu nikad sastale), a i poslije toga, u slučaju spoljne zategnutosti ili unutrašnje krize. Ovaj ustavni akt izdao je maršal Petain sam, kao šef države, na osnovu ovlašćenja koja mu je povjerila Narodna skupština 10 jula 1940 ustavnim aktom br. 1. Tako je konačno uvođenjem diktature maršala Petaina po pristanku samog parlamenta u procesu izmjene Ustava od 1876 izvršena organska konfuzija zakonodavne i uredbodavne vlasti, koja je, uz transformacije izvršene kasnijim ustavnim aktima br. 12 i 12 bis od 12 i 26 novembra 1942 (kojima je ovlašćen šef vlade Laval, nametnut od okupatora, da samo pod svojim potpisom izdaje zakone i uredbe) trajala od 10 jula 1940 do oslobođenja Francuske avgusta 1944.¹⁶⁷⁾

Praksa širokih ovlašćenja produžena je u Francuskoj i poslije Drugog svjetskog rata. Obje poslijeratne ustavotvorne skupštine davale su već prvim vladama takva ovlašćenja, i to upravo u vrijeme kad se u njima raspravljalo i zaključivalo da se široka ovlašćenja ubuduće potpuno eliminišu iz prakse (čl. 2 Zakona od 12 decembra 1945, koji se odnosi na donošenje budžeta za 1946 i čl. 1 Zakona od 8 februara 1946 donesen u vidu izmjene člana 2 spomenutog zakona od 12 decembra 1945 a tiče se unapređenja privrede).¹⁶⁸⁾ Iako je širina ovlašćenja u ovim zakonima daleko manja nego u zakonima o širokim ovlašćenjima u periodu između 1926—1940, francuska doktrina je ukazivala na ponovnu pojavu tih ovlašćenja kao na »un début facheux pour la IV^e République«, jer su uredbe sa zakonskom snagom znak nereda i nemoći.¹⁶⁹⁾ Ni parlamentarne skupštine koje su došle poslije ustavotvornih skupština nisu se odrekle prakse širokih ovlašćenja bez obzira što su smatrale da je ona nepravilna. I kad je Ustav od 17 oktobra 1946 stupio na snagu, nije bilo godine u kojoj egzekutivi nije dato ovlašćenje da ukida ili mijenja zakonske odredbe, bilo da je egzekutiva ovlašćena na intervenciju u relativno uskom domenu, bilo da su široka ovlašćenja maskirana i prikrivena.¹⁷⁰⁾

¹⁶⁵⁾ E. Giraud et Ganem, Plan de réformes d'ordre constitutionnel, Revue du Droit public, 1940, p. 5 et suiv.

¹⁶⁶⁾ Rusu, op. cit. p. 176 et 247—251.

¹⁶⁷⁾ Bonneau, op. cit., p. 5—14; Vedel, op. cit. p. 237 et suiv.; M. Waline, op. cit. p. 29; Rusu, op. cit. p. 177—178.

¹⁶⁸⁾ Morange, La loi du 8 février 1946 et la procédure des décrets-lois, Revue du Droit public, 1946, p. 139.

¹⁶⁹⁾ Morange, op. cit. p. 145.

¹⁷⁰⁾ René Chapus, op. cit. p. 955—956 i bilješka broj 4 i 5 na s. 956; M. Waline, op. cit. p. 36, note 2.

U debatama vođenim u francuskim ustavotvornim skupštinama 1945 i 1946 u vezi sa donošenjem sadašnjeg francuskog ustava došlo je jasno do izražaja opšte shvatanje koje su zastupale naročito progresivne parlamentarne snage da je praksa zakona o širokim ovlaštenjima (*des lois »de pleins pouvoirs«*) protivna ustavu, a u svakom slučaju osnovnim principima predstavničke demokratije. Ovo shvatanje se odrazilo i na formulaciju, istina vrlo generalnog teksta, novog Ustava od 17 oktobra 1946, kojim se zabranjuje praksa davanja širokih zakonodavnih ovlaštenja egzekutivi. Ta zabrana je formulisana u čl. 13 Ustava.¹⁷¹⁾ Neosporno je, dakle, da su članovi francuskih ustavotvornih skupština imali namjeru da ustavom zabrane dalju praksu širokih ovlaštenja i da su je članom 13 Ustava stvarno i zabranili. Ali, politički razlozi koji su djelovali na razvoj prakse širokih ovlaštenja nisu samim tim prestali. Naprotiv, oni su se podjednako manifestovali u predustavno vrijeme i u vrijeme poslije donošenja novog ustava. Tako je već u ljeto 1948 Reynaudov kabinet zatražio od parlamenta da vladi povjeri široka ovlaštenja za donošenje uredbi sa zakonskom snagom. Ta ovlaštenja su data vladi Zakonom od 17 avgusta 1948 u cilju da osigura »*redressement économique et financier*«. Ustavnost ovog zakona postala je predmet diskusije neposredno poslije njegovog donošenja. Spomenutim zakonom vlada je ovlaštena da može donositi uredbe u čitavoj seriji materija, koje su normalno rezervisane kao zakonodavna materija. Sama klauzula ovlaštenja je formulisana tako da pravi razliku među datim ovlaštenjima. Tako je egzekutiva s jedne strane zadužena da preduzme izvjesne mjere, dok je, s druge strane, preduzimanje nekih drugih mjera prepušteno slobodnoj volji egzekutive. U oba slučaja egzekutiva je ovlaštena da ukida i mijenja ranije zakonske odredbe. Ono što je dalje tipično kod ovog zakona o širokim ovlaštenjima jeste to da zakon u čl. 6 i 7 određuje na permanentan način domen koji po samoj prirodi spada u nadležnost uredbodavne vlasti. Ali, zakon to čini samo na indirektan i nejasan način, nabrojajući materije u kojima vlada može donijeti uredbe, kojima će ukidati, mijenjati ili nadopunjavati propise koji su na snazi. Materije koje zakon nabroja u svome čl. 7 mnogobrojne su i važne. Ovo stoga što obuhvataju, osim izuzetaka, cjelokupnu organizaciju javnih službi, organizaciju pomoći i socijalnog staranja, zajmove, regulisanje pokretne imovine, regulisanje cijena, vanjske trgovine itd. Osim toga, tu dolazi, prema čl. 5, i sve fiskalno pravo.

Ekonomska i finansijska situacija Francuske nametala je u 1953 ponovno pitanje širokih ovlaštenja egzekutive. Težina situacije se izražavala u globalnom smanjenju proizvodnje u raznim privrednim sektorima, u tendenciji povećanja nezaposlenosti, povećanom deficitu bilansa spoljnih plaćanja, ponovnoj krizi državnih finansija i velikom budžetskom deficitu. Finansijska kriza je bila tako teška da je bilo skoro došlo do zatvaranja šaltera javnih blagajni. Kako je velik bio budžetski deficit, može se zaključiti po tome što se prema najoptimističkim procjenama penjaao na sumu od oko 733 milijarde franaka. Stoga se davanje širokih ovlaštenja egzekutivi smatralo vrlo urgentnim pitanjem.¹⁷²⁾ Pošto je prethodno 2 jula 1953 izložio pred parlamentom svu težinu privredne i finansijske situacije Francuske, predsjednik vlade Laniel, svega sedmicu dana poslije dobivene investiture, zatraži široka ovlaštenja u cilju asaniranja stanja. Zakonom od 11 jula 1953 »*portant redressement économique et financier*« Lanielova vlada je dobila tražena široka ovlaštenja da do 1 oktobra 1953 preduzima mjere kojima će izvršiti novu raspodjelu nameta i izvora i osigurati ekonomsku ekspanziju.

Tako je u Francuskoj, i poslije Drugog svjetskog rata, nastavljena u nesmetanom obimu praksa širokih ovlaštenja uprkos njene izričite zabrane u čl. 13 novog Ustavnog zakona od 17 oktobra 1946, jer kriza kapitalizma nije iščezla, već se, prema zakonima razvoja društva, stalno povećavala a državna intervencija u privredi i državno-kapitalistički odnosi, uzaludno upereni na spasavanje kapitalizma, još su u razvoju i po svojim formama i po obimu.

¹⁷¹⁾ Član 13 Ustava od 1946 glasi: »*L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit.*«

¹⁷²⁾ Chapus, op. cit. p. 957.

B — Praksa širokih ovlaštenja u Švajcarskoj

U periodu od donošenja Ustava od 1948, kojim je Švajcarska konfederacija pretvorena u modernu federalnu državu, pa do rata 1914 Švajcarska je više puta bila ugrožena od strane pojedinih sila u svojim životnim interesima. Za čitavo ovo vrijeme Savezno vijeće ipak nije nikad koristilo izvanredna ovlaštenja koja su mu davana. A ova ovlaštenja su Saveznom vijeću davana, konstantno, u svakom periodu izuzetnih političkih teškoća, u kojima bi došla u opasnost nezavisnost ili neutralnost Švajcarske. Tako su poslije Revolucije od 1848 odnosi Švajcarske prema Austriji postali vrlo delikatni zbog konspirativnog djelovanja protiv Austrije nekih italijanskih nacionalista, naročito Mazzini-a, koji su se sklonili u kantonu Tessin. Bojeći se za svoju samostalnost u vezi sa incidentima koji su nastali na granici Švajcarska je bila prinudena da preduzme mjere sigurnosti da bi se u svakom slučaju mogla zaštititi. Stoga Savezna skupština donosi odluku od 30 juna 1849 kojom ovlašćuje Savezno vijeće da preduzima sve mjere koje bude zahtijevala unutrašnja ili vanjska sigurnost zemlje, kao i da pristupi zavodenju poreza i rekvizicija. U avgustu mjesecu iste godine ova su ovlaštenja ponovljena. Ali prilike nisu prinudile Savezno vijeće da upotrijebi široka ovlaštenja koja mu je Skupština u dva maha dala.

Povodom novog konflikta koji je nastao između Švajcarske i Austrije u 1853, ovaj put zbog mjera koje je preduzeo kanton Tessin protiv crkvenih redova, Savezno vijeće je opet zatražilo izvanredna ovlaštenja upozoravajući Skupštinu na opasnost od držanja Austrije za nezavisnost Švajcarske. Skupština je na ovo traženje donijela odluku od 3 avgusta 1853 kojom je Saveznom vijeću dodijelila neograničen kredit i dala mu široka, vremenski neograničena, ovlaštenja (*«tout qu'il le jugera nécessaire»*) za preduzimanje svih mjera »nužnih za očuvanje prava, časti i nezavisnosti Švajcarske«.

Tri godine kasnije nezavisnost Švajcarske je ugrožena usljed diplomatskog sukoba sa Prusijom oko stare kneževine Neuchatel. Na traženje Saveznog vijeća da mu se u vezi sa nastalim teškim stanjem daju široka ovlaštenja, Skupština donese odluku od 30 decembra 1856 godine kojom je, prije svega, odobrila privremene mjere koje je Savezno vijeće bilo već preduzelo i zatim ga ovlastila da dalje preduzme sve što bude smatralo da je nužno za odbranu domovine, u slučaju ako se ne bi moglo dobiti »jedno časno rješenje«.

Isto tako za Švajcarsku je nastala teška situacija kada je u aprilu 1859 god. izbio rat između Austrije, s jedne strane, i Piemonta i Francuske, s druge strane, u pitanju italijanskog ujedinjenja. Strahujući od iredentizma kantona Tessin, Švajcarska je morala preduzeti ponovo izvanredne mjere koje će obezbijediti efektivnu zaštitu njene neutralnosti, garantovati njenu nezavisnost i predusresti unutrašnje nemire. Odlukom Skupštine od 5 maja 1859 data su Saveznom vijeću široka ovlaštenja za preduzimanje svih mjera za odbranu koje je vijeće bude smatralo cjelishodnim da ih preduzme. Ovom odlukom je prvi put u istoriji širokih ovlaštenja u Švajcarskoj organizovana kontrola Savezne skupštine nad Saveznim vijećem, jer je propisano da vijeće mora na prvom idućem sastanku Skupštine podnijeti izvještaj o korišćenju širokih ovlaštenja. Ako bi događaji uzeli opasan obrt, Skupština je, prema odluci, morala biti sazvana bez odlaganja. Međutim, iako Savezno vijeće s obzirom na prilike nije imalo potrebe da primijeni široka ovlaštenja koja su mu data, podnijelo je ipak izvještaj o vršenju ovlaštenja, koji je Skupština usvojila 28 jula 1859 i ukinula široka ovlaštenja koja su dalje postala bespredmetna.

Švajcarska je preduzela specijalne mjere i za vrijeme aneksije država Sjeverne Italije od strane Pijemonta, zbog vojnog i političkog interesa koji za Švajcarsku pretstavlja Savoja, koja je trebala, poslije plebiscita, pripasti Francuskoj, kao kompenzacija za usluge učinjene Piemontu. Savezno vijeće je 2 aprila 1860 zatražilo široka ovlaštenja od Skupštine. Skupština je već 4 aprila 1860 donijela o tome zahtjevu svoju odluku. Odobravajući odlukom najprije mjere koje je Savezno vijeće već bilo preduzelo i dodjeljujući mu kredit potreban za tu svrhu, Skupština je u odluci u vezi sa kritičnom situacijom dala Saveznom vijeću široka ovlaštenja da upotrijebi sva potrebna sredstva u cilju energične odbrane prava i interesa Švajcarske u pogledu pokrajina proglašenih neutralnim, i naročito da upotrijebi napore da se održi status quo prije potpisivanja ugovora.

Ovlašćenja savezne egzekutive su ponovo privremeno proširena odnosno pojačana za vrijeme rata 1870 godine. Odlukom od 16 jula 1870 odobrene su provizorne mjere koje je Savezno vijeće preduzelo i uz to vijeće je ovlašćeno da podigne nove trupe i da preduzme sve mjere odbrane koje bude smatralo nužnim. Vijeću je, zatim, otvoren neograničen kredit i istovremeno mu je dato ovlašćenje da bez ograničenja zaključuje zajmove. Sve ovo uz dužnost da Savezno vijeće podnese izvještaj na prvom idućem sastanku Savezne skupštine o tome kako je upotrijebilo široka ovlašćenja. Izvještaj koji je Savezno vijeće podnijelo Skupštini 8 decembra 1870 prihvaćen je odlukom od 22 decembra 1870. Istom odlukom produžena su izričito široka ovlašćenja s tim da Savezno vijeće i ubuduće podnosi izvještaj o njihovom korišćenju.

I pored toga što je Skupština u vremenu od 1848 do 1870, kako smo vidjeli, više puta bila prisiljena teškim političkim prilikama da dade Saveznom vijeću široka ovlašćenja, Ustav od 1874 ipak nije predviđao posebnu ustavnu proceduru o poremećaju nadležnosti između Skupštine i egzekutive u vrijeme krize u pravcu mogućnosti davanja Saveznom vijeću ovlašćenja za donošenje uredbi sa zakonskom snagom koje bi mogle biti suprotne redovnom pravnom poretku. Ali to nije bila smetnja da Švajcarska 1914, neposredno poslije početka Prvog svjetskog rata, pribjegne upotrebi širokih ovlašćenja. Na traženje Saveznog vijeća Skupština je bez ikakve opozicije jednoglasno donijela odluku od 3 avgusta 1914 kojom je Saveznom vijeću dala široka ovlašćenja. Prema ovoj odluci Savezno vijeće je ovlašćeno da preduzme sve mjere potrebne za osiguranje bezbjednosti, integriteta i neutralnosti Švajcarske kao i da zaštiti kredit i ekonomske interese zemlje i da omogući snabdijevanje stanovništva. Saveznom vijeću je, osim toga, otvoren neograničen kredit, i dato mu odobrenje da zaključuje nužne zajmove. U pogledu upotrebe ovih izvanrednih ovlašćenja Savezno vijeće je dužno da podnese izvještaj na narednom zasjedanju Skupštine.

Savezno vijeće je na osnovu širokih ovlašćenja dobivenih odlukom od 3 avgusta 1914 donijelo preko hiljadu uredbi iz raznih materija. Ove uredbi su najčešće bile suprotne zakonima, pa čak u mnogo slučajeva i odredbama samog Ustava. Još u septembru 1916 bilo je zahtjeva da se rovidira odluka od 3 septembra 1914 o širokim ovlašćenjima, radi prelaza na redovan način donošenja pravnih propisa. Međutim, do ozbiljne diskusije u Skupštini o ukidanju širokih ovlašćenja došlo je tek u proljeće 1918.

U skupštinskoj diskusiji, koja je, razumije se, pretežno imala politički karakter, protivnici širokih ovlašćenja pozivali su se na demokratske tradicije Švajcarske, koje se protive zadržavanju širokih ovlašćenja i poslije prestanka izuzetnih prilika koje su opravdavale promjene ustavnog poretka. Naročito se isticalo da je moguće normalno funkcionisanje svih ustanova, jer da su se poslije septembra 1914 izbori u Narodno vijeće obavili normalno i da je ovom prilikom, u redovnim formama, provedena ustavna promjena. Zatim, da su kompetencije koje Savezno vijeće vrši na osnovu Ustava, potpuno dovoljne i da nema potrebe da mu se daju široka ovlašćenja. S druge strane, Savezno vijeće i pristaše širokih ovlašćenja naglašavali su da široka ovlašćenja treba još zadržati, jer da mir još nije potpisan, da postoje teškoće u vezi sa snabdijevanjem stanovništva i da »zemlji prijeti opasnost od komunizma«. Skupština je konačno donijela odluku od 3 aprila 1919 kojom je široka ovlašćenja data Saveznom vijeću 1914 samo ograničila, a nije ih ukinula. Ovom odlukom je naročito pojačana kontrola Skupštine nad vršenjem širokih ovlašćenja, a zatim, odredbama odluke o progresivnom ukidanju uredbi donesenih na osnovu širokih ovlašćenja pripremljen je put za prelaz na normalno stanje.

Široka ovlašćenja data zbog ratnih prilika Saveznom vijeću odlukom od 3 avgusta 1914 ukinuta su, najzad, odlukom Skupštine od 19 oktobra 1921.

Poslije Prvog svjetskog rata privredna situacija u Švajcarskoj, kao i u svim drugim zemljama, postajala je tokom vremena sve teža. Iz toga je slijedilo da se više nije moglo nikako vratiti potpuno na poredak iz vremena prije 1914 koji je bio karakterističan po ekonomskom liberalizmu. Privredna struktura Švajcarske bila je obilježena promjenama u vidu koncentracije i integracije preduzeća. Neka od njih koncentracijom kapitala postala su strahovito jaka. Osim toga, odnosi poslodavaca i radnika dobijali su sve više vid pregovora između organizovanih kolektiva poslodavaca i radnika. Trgovački moral ekonomskog liberalizma ispoljavao je sve više karakteristike

krajnjeg utilitarističkog materijalizma (kapitalističkog monopolizma), obilježen ciljem sticanja pod svaku cijenu što većeg bogatstva. S druge strane i promjene u međunarodnoj trgovini izazvale su pometnju u švajcarskoj privredi. Tako je poslije ekonomskog prosperiteta Švajcarska sve više ulazila u privredne teškoće, usljed opadanja svjetske trgovine. Ovaj proces se naročito odvijao poslije 1930 godine. Jer, prohibitivne carine, kontingentiranja i smetnje u sistemu plaćanja u velikom broju država imale su za rezultat stalno smanjivanje švarcarskog izvoza. S druge strane, Švajcarska je morala da se zaštiti uvoznim carinama i drugim privrednim mjerama od navale trgovačke robe koja se prodavala po vrlo niskim cijenama. To je opet imalo kao rezultat još jače paralizovanje izvoza. Stalno smanjivanje izvoza odrazilo se na cjelokupnoj privredi Švajcarske. Građevinska industrija je naročito jako opala, besposlica se povećala, industrijski uređaji i nepokretnosti su izgubile vrijednost, trgovina se smanjila. Izvoz kapitala, koji je ranije mnogo koristio švajcarskom bilansu plaćanja, sada je donosio vrlo malo. Čak je i turizam, koji u Švajcarskoj predstavlja značajnu privrednu granu, jako opao.

Efekte privredne krize mogla je, po opštem mišljenju, ublažiti samo država svojom intervencijom u privredi. Interesantno je izlaganje Saveznog vijeća o ulozi državne intervencije u buržoaskoj liberalističkoj privredi, koje je ono sažeto iznijelo u svome izvještaju od 10 septembra 1937 godine upućenom Saveznoj skupštini. U izvještaju se kaže: »Sloboda i regulisanje igranju u privredi različitu ulogu i treba da se cijene različito prema tome da li se nalazimo u periodu prosperiteta ili depresije. Kad se privreda nalazi u svome usponu, sloboda, koja potstrekava svakog da daje najveće napore, teži da poveća potrošna dobra, jer konkurencija stvara napredak i pogoduje pojeftinjenju proizvoda, što je sve, ukratko uzeto, korist za zajednicu. U takvoj konjunkturi svaki državni propis upućen privatnoj inicijativi osjeća se kao necjelishodan okov i suvišno miješanje. Sasvim je druga stvar kad se privreda nalazi u opadanju, u periodu jake depresije, kada se privredni izgled i mogućnost dobitka smanjuju, slobodna konkurencija se pokazuje rušilačka. Državni propis ili udruživanje postaje obala spasa, tako da su većina članova kolektiviteta spremni da žrtvuju jedan dio svoje slobode u zamjenu za veću sigurnost.«¹⁷³⁾

Ali kako se, s druge strane, nije htjelo odlučno kladiti sa liberalističkim privrednim sistemom, intervencija države se imala ograničiti samo na postepeno prilagođavanje promjenama u novoj privrednoj situaciji. Intervencija države u privredi, međutim, teško se mogla efikasno sprovesti s obzirom na metode rada Savezne skupštine. Teško su mogle da se na vrijeme, prema prilikama, preduzmu nužne mjere u cilju ublažavanja privrednih teškoća. Ovo tim više što je savezna kompetencija, prema Ustavu od 1874, ograničena u vidu garancija nekih prava pojedinaca prema federaciji, kao što je pravo na slobodu trgovine i industrije. U ovakvim prilikama Savezna skupština je kad god je smatrala da su ugroženi »ekonomski i društveni interesi nacije« davala Saveznom vijeću široka ovlašćenja manjeg ili većeg obima. Tako je u Švajcarskoj nastalo i razvijalo se t. zv. »zakonodavstvo krize« i »pravo krize« (»Kriesengesetzgebung«, — »Kriesenrecht«).¹⁷⁴⁾

Savezna skupština je već odlukom od 18 februara 1921, koja je važila do 31 decembra 1921, donesenom u cilju sprečavanja nezaposlenosti i zaštite proizvodnje, ovlastila Savezno vijeće da preduzima izuzetno i privremeno mjere ograničavanja uvoza robe koje vijeće bude samo odredilo. Pored toga odluka je ovlastila Vijeće da preduzima i mjere u cilju osiguranja snabdijevanja zemlje robom po pravičnim cijenama, jer je postojala opasnost da će pojačana carinska zaštita koristiti samo industrijalcima.

Analogna široka ovlašćenja za donošenje uredbi iz oblasti privrede data su odlukom od 14 oktobra 1933, koja je kasnije sukcesivno produžavana i važila i za vrijeme Drugog svjetskog rata, kao i odlukom od 23 decembra 1941.

Pred opasnošću od izbijanja Drugog svjetskog rata Savezno vijeće se već u avgustu 1939 obratilo Saveznoj skupštini i upozorilo je da pretstoje

¹⁷³⁾ Kurt Reber, Das Notrecht des Staates, Zürich, 1938, S. 9. p. 46.

¹⁷⁴⁾ Kurt Reber, Das Notrecht des Staates, Zürich, 1948, S. 9.

neprijateljstva i nužda za preduzimanje ozbiljnih mjera, da bi se osigurala neutralnost Švajcarske. Vijeće je u svome izvještaju istaklo da mu više nisu dovoljna specijalna ovlaštenja iz materije privrede koja su mu do tada davana raznim zakonodavnim aktima. Stoga je Vijeće predložilo da mu Skupština da izvanredna ovlaštenja kao i u avgustu 1914 početkom Prvog svjetskog rata, da bi mogla na vrijeme preduzimati mjere koje prilike učine neophodnim. Skupština je odlukom od 30 avgusta 1939 dala Saveznom vijeću široka ovlaštenja i mandat »da preduzima nužne mjere za zaštitu bezbjednosti, nezavisnosti i neutralnosti Švajcarske, za čuvanje kredita i ekonomskih interesa zemlje i za obezbjeđenje snabdijevanja stanovništva«. Kao i 1914, Saveznom vijeću su otvoreni izvanredni krediti i dato ovlaštenje da može zaključivati potrebne zajmove.

U odluci o širokim ovlaštenjima od 30 avgusta 1939 god., čiji je cilj bio osiguranje bezbjednosti zemlje i čuvanje njene neutralnosti, korišćena su u velikoj mjeri iskustva iz 1914. Pojačana je, međutim, osjetno kontrola Skupštine, jer je Savezno vijeće obavezano da, po mogućnosti, konsultuje stalne posebne komisije oba skupštinska vijeća prije nego što preduzme ma kakve važnije mjere. Zatim, Savezno vijeće podnosi dva puta godišnje (u junskom i decembarskom zasjedanju) izvještaj o mjerama koje je preduzelo u vršenju širokih ovlaštenja. Pošto komisije prouče izvještaj Saveznog vijeća, Skupština odlučuje da li će mjere koje je Savezno vijeće preduzelo ostati i dalje na snazi.

Osim navednih odluka, u Švajcarskoj je donesen još čitav niz zakonodavnih akata kojim su Saveznom vijeću davana ovlaštenja za regulisanje određenih materija, naročito iz oblasti finansija i privrede. Tako kad su se od 1931 pa dalje, usljed ekonomske krize, počeli jako da smanjuju državni budžetski prihodi, a da se, s druge strane, povećaju rashodi, naročito rashodi koji se odnose na borbu protiv besposlice, Savezno vijeće je moralo da pribjegne jednom finansiskom programu čija realizacija nije mogla biti ostvarena bez promjene izvjesnih ustavnih i zakonskih odredaba.

U cilju rješavanja teškog finansiskog problema, koji se očevidno manifestovao u velikom budžetskom deficitu, Skupština je donijela odluku od 13 oktobra 1933 kojom je potvrdila finansiski program Saveznog vijeća i Vijeće ovlašćila da izdaje sve propise nužne za uspješnu realizaciju odobrenog finansiskog programa. Slična široka ovlaštenja data su Vijeću ponovo za realizaciju drugog finansiskog programa od 1936. Tako u članu 53 odluke od 31 januara 1936 Savezno vijeće se ovlašćuje da »preduzme sve mjere koje bude smatralo potrebnim i neodložnim u cilju održavanja nacionalnog kredita«.

Isto tako dato je egzekutivi u oblasti privrede odlukom Skupštine od 20 juna 1936 ovlaštenje da vrši kontrolu i donosi propise o cijenama artikala čiji je uvoz, proizvodnja, izvoz ili prodaja regulisana odlukom od 14 oktobra 1933 godine. Cilj je ovog širokog ovlaštenja »spriječiti da se cijena ne formira na nepravedan način za proizvođača, prodavca, a naročito za potrošače«.

Dalje, i odlukom od 29 septembra 1936 ovlašćuje se Savezno vijeće da u krajnje hitnim slučajevima može, iz predostrožnosti, preduzeti izvanredne mjere u privredi, prije nego što ih sama Skupština zakonom propiše. Ove mjere imaju samo provizoran karakter. Široko ovlaštenje, međutim, dato navedenom odlukom, bilo je vremenski ograničeno do 31 decembra 1937.

Nizom mnogobrojnih drugih odredaba ovlašćuje se Savezno izvršno vijeće da reguliše određene materije, ali se za mnoge, s obzirom na njihov karakter i sadržinu, ne može reći da spadaju u kategoriju širokih ovlaštenja.

Konačno, Savezno izvršno vijeće je često, i bez ikakvog ovlaštenja Savezne skupštine, regulisalo izvjesna pitanja koja nisu spadala u njegovu kompetenciju. Donoseći ovakve uredbe, Savezno vijeće je ustvari sebi prisvojilo zakonodavnu a ponekad i ustavotvornu vlast. U svakom slučaju, ove uredbe su vrijeđale ustavne propise. Neke od ovih ovako donesenih uredaba izdavane su u cilju unutrašnje sigurnosti od nadiranja fašizma, ali su mnoge od njih reakcionarne i uperene protiv širenja progresivnih ideja, napr. uredba od 15 avgusta 1936 o zabrani učešća u Španskom ratu i uredba od 3 novembra 1936 protiv komunističke djelatnosti.

Poslije Drugog svjetskog rata široka ovlaštenja u Švajcarskoj nisu ukinuta iako Savezno vijeće nije imalo naročitog opravdanja za zadržavanje ovlaštenja dobivenih u toku samog rata. Stalo se na stanovište da sve dok

međunarodna situacija i ekonomski život ne postanu u izvjesnoj mjeri stabilni, ne može biti ni riječi o potpunom ukidanju režima »izvanrednih ovlašćenja« (»des pouvoirs extraordinaires«, termin koji se u Švajcarskoj pravnoj nauci radije upotrebljava od francuskog uobičajenog termina »des pleins pouvoirs«). Stoga je parlament 6 decembra 1945 donio saveznu odluku kojom je samo ograničio izvanredna ovlašćenja Saveznog vijeća, a nije ih ukinuo. Ali ta ovlašćenja su u suštini ostala i dalje vrlo široka. Savezno vijeće je i dalje bilo ovlašćeno da, po izuzetnom naslovu, preduzima »neophodne mjere« ograničenog trajanja u cilju zaštite zemlje, čuvanja njenog kredita i njenih ekonomskih interesa, i da osigurava narodnu ishranu. Ovom prilikom parlamentarna kontrola je još više pojačana. Savezno vijeće nije više obavezno, kao ranije, da samo polugodišnje podnosi parlamentu izvještaj o korišćenju širokih ovlašćenja, već je dužno da o tome parlament obavještava svake sesije. Pored toga Savezno vijeće mora parlament izvještavati i o finansiskim reperkusijama predviđenih mjera. Stalne kontrolne komisije su zadržane u funkciji konsultativnih organa. Tako je i Švajcarska zadržala, i u poslijeratnom periodu, režim širokih ovlašćenja, uprkos toga što ona nisu fundirana na ustavu, i što se pri tom nisu mogla i dalje pravdati prijetnjom nuždom, izazvanom opasnošću od rata i strahom od njegovih neposrednih posljedica.

C — Praksa širokih ovlašćenja u Engleskoj

Pri izlaganju evolucije sistema širokih ovlašćenja u Engleskoj treba imati prije svega u vidu da se ovlašćenje za donošenje uredbi, kao takvo, ne manifestuje u svakoj normativnoj djelatnosti koja se vrši izvan okvira parlamenta. Jer, engleski parlament nije uvijek imao, a ni danas još nema, monopol zakonodavne funkcije u materijalnom smislu riječi. Parlament je ovu funkciju osvojio u etapama iz ruku kralja, ograničavajući tako postepeno oblast njegove prerogative, a nije tu funkciju odmah u cjelini preuzeo kad je u XIV vijeku prestao da bude samo čisto konsultativni organ. Stoga se u vršenju ove tradicionalne kraljevske privilegije ne mogu gledati manifestacije zakonodavnih ovlašćenja ili »delegiranog zakonodavstva« (»delegated legislation«), kako se u Engleskoj literaturi obično kaže. Jer, ta kraljeva privilegija fundirana je pravno na običajnom pravu, prema kome je kralj bio držalac zakonodavne funkcije, a ne na zakonodavnom ovlašćenju. Prema tome, prvi primjeri zakonodavnih ovlašćenja u domenu legislativne kompetencije pojavili su se tek onda kada je tu nadležnost parlament osvojio, a koja se tokom vremena stalno povećavala.

Istorija zakonodavnih ovlašćenja u Engleskoj može se prema Kahn-u prilično jasno podijeliti na više perioda.¹⁷⁵⁾ Ti periodi bili bi sljedeći:

a) period do Tudora, koji predstavlja period prevage kraljevske vlasti i laganog formiranja zakonodavne funkcije parlamenta;

b) period Tudora, naročito period Henrika VIII, u kome je kraljevska vlast dostigla svoj vrhunac, i ako su u to vrijeme istovremeno osjetno porasla ovlašćenja i politički značaj parlamenta;

c) period relativnog opadanja apsolutizma engleskih kraljeva i stvaranje modernog ustavnog sistema;

d) period sistematske primjene zakonodavnih ovlašćenja, čiji početak pada početkom XIX vijeka.

Iz izloženog proizlazi da prva tri perioda evolucije zakonodavnih ovlašćenja nisu karakteristična. To je zapravo tek četvrti period. Ipak moramo istaknuti da je prvo značajnije zakonodavno ovlašćenje koje je parlament dao kralju dosta staro. Ono datira od donošenja Statute of Proclamations iz 1539. Ovim zakonom Henrik VIII je dobio ovlašćenje da može donositi »proclamations«, koji imaju istu obaveznost snagu kao i zakoni (Acts) koje donosi parlament.

U XV vijeku, a naročito za vrijeme vlade Henrika VIII, učvršćuje se prevaga parlamenta. Karakteristično je za ovaj period, da nema otvorene borbe između parlamenta i kralja, ali da oba nastoje da povećaju svoju vlast. Vlada Henrika je upravo karakteristična zbog znatne kraljevske zakonodavne

¹⁷⁵⁾ Elen Kahn, La »Législation déléguée« en Angleterre, Paris, 1941, p. 29.

djelatnosti, dok je s druge strane bila istovremeno pojačana uloga parlamenta.

Odnos egzekutive i parlamenta odvijao se prema tome u ovo vrijeme na liniji paralelne progresije. Tako, i ako je parlamenat mogao donositi i mijenjati zakone i propise Common Law (u vremenu između 1519 i 1547 donio je parlamenat ništa manje nego 713 zakona), uloga kralja u zakonodavstvu je dostigla značajan stepen razvoja. Ovaj paralelizam razvoja vlasti parlamenta i ovlašćenja kralja u oblasti zakonodavstva bio je uslovljen specifičnim ekonomskim i političkim uslovima tadanjeg engleskog društva. Reforma i pojava novih vjerskih sekta, borba protiv katolicizma, ratovi, proširivanje industrije i trgovine, potreba efikasne zaštite i upravljanja novom privredom zemlje, zahtijevali su hitno i efikasno zakonodavstvo i jaku vlast. Stoga je Statute of Proclamations od 1539, koji je ostao na snazi osam godina (ukinut je za vrijeme vlade Eduarda VI),¹⁷⁶⁾ dao kralju široka ovlašćenja u svim materijama. Ali ta ovlašćenja nisu bila neograničena. Zakon je sadržavao izričitu rezervu u pravcu da kraljeve proklamacije ne mogu ni u kom slučaju mijenjati Common Law ni pisane zakone, niti dirati u privatno vlasništvo. Namjera da kralj dobivena ovlašćenja koristi samo u slučaju hitne potrebe izražena je dosta jasno u samom zakonu. Ova namjera je zapravo naglašena u preambuli zakona. Tu se kaže da su kralju potrebna široka ovlašćenja da bi mogao, na predlog svoga savjeta, donositi proklamacije kad to zahtijevaju hitne potrebe, tj. kada bi u isčekivanju intervencije parlamenta moglo doći do velike štete za kraljevinu, javni red i sigurnost zemlje.¹⁷⁷⁾

Ustavnost širokih ovlašćenja datih u Statute of Proclamations nije osporavana. Naročito to nije činjeno za vrijeme Henrika VIII, jer su ova ovlašćenja bila u skladu sa engleskom tradicijom. Nije bilo otpora ni protiv samog principa širokih ovlašćenja. Smatralo se da je kraljeva uloga u zakonodavstvu van diskusije i da je normalna pojava.

Razdoblje širokih ovlašćenja je privremeno iščezlo sa Henrikom VIII, jer se kraljica Elizabeta, ne vodeći računa o sistemu ovlašćenja, više oslanjala na svoje prerogative nego na parlamenat. Ipak za čitavog perioda vlade Tudora zadržao se ustavni običaj o davanju širokih ovlašćenja kralju. U ovom pogledu nije ni dalje bilo nesporazuma između parlamenta i kralja.

Za vrijeme Stuarta stanje u pogledu korišćenja ovlašćenja se izmijenilo. Proklamacije su potpuno odbačene. Umjesto njih kruna je insistirala na pravu prerogativa. To je dovelo do oštire borbe između kralja i parlamenta.

Kao i francuski kraljevi, Stuarti su tvrdili da krunu drže po božanskoj volji, a da se prava parlamenta zasnivaju na koncesijama koje kralj može

¹⁷⁶⁾ Statute of proclamations je ukinut za vrijeme vlade Eduarda VI, ali, prema mišljenju M. C. T. Carr-a i Kahn-a (op. cit., p. 42) do ukidanja je došlo iz motiva koji nemaju veze sa eventualnim kritičkim stavom prema širokim ovlašćenjima, jer je jedan drugi zakon o ovlašćenjima ostao i dalje na snazi. Razlog ukidanja zakona, prema mišljenju navedenih pisaca, leži u tome što je on sadržavao odredbu da povreda mjera propisanih na osnovu ovlašćenja u zakonu predstavlja akt izdaje. Ova pretpostavka izvodi se iz samog naslova zakona kojim je Statute of Proclamations ukinut: »Act for the repeal of certain statutes concerning treasons and felonies« (Zakon kojim se žele ukinuti neki zakoni koji se odnose na izdaje i nevjerstva).

¹⁷⁷⁾ Engleski pravni pisci su različito shvatali pravni i politički značaj širokih ovlašćenja datih u Statute of proclamations (v. Kahn, op. cit. p. 40). Stariji pisca su smatrali da se radi o delegaciji vlasti (W. Anson, Stubbs, Glasson), dok je Blacstone isticao da je cilj ovih širokih ovlašćenja bio uspostavljanje tiranske vlasti krunе. M. C. T. Carr, međutim, obratno, u Statute of proclamations vidi samo ograničenje kraljeve vlasti. Dalje, Holdsworth je ovaj zakon okvalifikovao kao instrumenat koji izražava težnju i kralja i parlamenta da se reguliše pitanje važnosti proklamacija u skladu sa potrebama javnog mišljenja. Za Pollard-a navedeni zakon o ovlašćenju predstavlja samo izraz dužnog poštovanja kraljevskoj prerogativi kad se ona primjenjuje u materijama njene nadležnosti. Najzad i Kahn (op. cit. p. 41) ističe da se u Statute of proclamations ne može gledati ustupanje novih prava ni od strane kralja, ni od strane parlamenta, jer je parlamenat priznajući visoki autoritet propisima rivalnog organa samo potvrdio solidnost svojih prava.

opozvati, jer da on ima apsolutnu vlast, višu od zakona. Parlamenat se energično borio protiv ovog kraljevog apsolutizma.

Ovakvo shvatanje Stuarta dovelo je do reakcije, koja obilježava treći period, period pada egzekutive, smanjivanje njene nadležnosti i širokih ovlašćenja. Parlamenat je bio prisiljen da preduzme mjere za ponovno učvršćenje svoje zakonodavne vlasti i ograničenja domena prerogative kralja, koji je nastojao da prigrabi stvarnu vlast u svoje ruke. Čuvena je u ovom pogledu peticija »for redress of grievances« od 7 jula 1610, u kojoj se Donji dom žali zbog kraljevih proklamacija kojima se nanosi povreda slobodi građana i njihovoj imovini i koje izazivaju bojazan da bi se mogle umnožiti i njihova snaga povećati do te mjere da dobiju pravnu snagu i prirodu zakona.

Ovaj konstantan sukob egzekutive i parlamenta dobio je svoje rješenje u revoluciji od 1688, učvršćenjem ustavne monarhije umjesto apsolutne monarhije, čije je opravdanje traženo u božanskom pravu. Utvrđeno je da su i kralj i parlamenat, kad su izolovani, nemoćni. Najviša vlast pripada zajedno kralju i parlamentu.

Za vrijeme oštih borbi između kralja i parlamenta za zakonodavnu suprematiju praksa davanja ovlašćenja je iščezla. Ona su davana još samo izuzetno, u naročito kritičnom periodu (napr. zakon od 1603 za regulisanje pitanja higijene, zatim Muting Acts (počevši od 1689), kojim je parlamenat davao svake godine široka ovlašćenja egzekutivi (kralju) za regulisanje svih pitanja koja se tiču vojske).

Borba između kralja i parlamenta završila se potpunom pobjedom parlamenta. Time je kraljeva prerogativa bila jako smanjena. Stoga parlamenat nije imao više razloga da se dalje bori protiv egzekutive. Njemu je sada stajala na raspoloženju slaba i bezopasna egzekutiva pomoću koje se mogao djelimično rasteretiti svoga posla. Ali stekavši monopol zakonodavne funkcije u tome smislu da su njegovi zakoni postali pravni izvori viši od svih drugih izvora, parlamenat je ubrzo utvrdio da nije u stanju da u pogledu regulisanja savlada sve materije i zahtjeve koje društvene prilike zahtijevaju. Stoga parlamenat prilazi praksi davanja ovlašćenja egzekutivi. Ta su ovlašćenja obična ili široka, prema tome da li se radi o pojavama krize ili je riječ o redovnom državnom i društvenom životu. Parlamenat, prema tome, ili daje ovlašćenja u običnom, užem smislu riječi, ili pak egzekutivi povjerava izvanredna ovlašćenja u cilju otklanjanja opasnosti izazvane bilo ratom, bilo pojavom ekonomske krize, bilo širenjem kakve epidemije. Uprkos toga široka ovlašćenja su u XVIII vijeku malo praktikovana. Stoga su mnogi zakoni iz XVIII i iz početka XIX vijeka vrlo detaljni, a materija radničkog zakonodavstva u cjelini zakonima normirana.

Otsustvo mnogobrojnih širokih ovlašćenja u ovom periodu se različito obrazlaže. Neki pisci to motivišu političkim razlozima. Parlamenat nije htio da široka ovlašćenja povjeri kralju, sa kojim je doskora vodio tešku borbu za vlast. Drugo stanovište takvo držanje parlamenta prema širokim ovlašćenjima svodi na socijalne i ekonomske razloge.¹⁷⁸⁾ On nalazi da parlamenat u Engleskoj, koja je bila dugo vremena agrarna zemlja i nije imala potrebe za socijalnim zakonodavstvom, nije imao razloga da povjerava regulisanje tih pitanja egzekutivi.

Praksa širokih ovlašćenja, koja je u engleskom parlamentarnom životu XVIII vijeka bila skoro potpuno iščezla, u velikoj mjeri je obnovljena u XIX vijeku usljed razvoja društvenih i ekonomskih prilika.¹⁷⁹⁾ U ovom pogledu od posebnog su značaja tri velika zakona, donesena u razdoblju od 1830 do 1840. To su: Reform Act od 1832, Poor law Amendment Act od 1834 i Municipal Reform Act od 1836. Dok Reform Act, koji predstavlja obrt u engleskoj ustavnoj istoriji, označuje početak davanja širokih ovlašćenja, Poor law Act predstavlja po mišljenju nekih pisaca prvi moderni zakon koji je dao egzekutivi široka ovlašćenja za donošenje uredaba. Od tada datira englesko socijalno zakonodavstvo, čija pojava predstavlja prvi ozbiljan udarac buržoaskoj liberalnoj koncepciji o ulozi države. Karakteristično je da je prilikom donošenja ovog

¹⁷⁸⁾ Elen Kahn, op. cit. p. 48.

¹⁷⁹⁾ Jedini tipičan primjer širokog ovlašćenja u XVIII vijeku je zakonodavno ovlašćenje dato Muting Act-om od 1717, kojim parlamenat prepušta egzekutivi (kralju) regulisanje materije vojne discipline.

zakona u skupštini u toku debate vođena oštra diskusija. Diskusija je vođena o ustavnosti ovakvog zakonodavstva kojim se daju široka ovlaštenja egzekutivi. Kasnije je oštro kritikovan i Act for promoting the public health, donesen 1848, kojim zakonom su također egzekutivi data generalna ovlaštenja. Kritika je iznosila iste argumente (neustavnost širokih ovlaštenja) kao i u kritici Poor law Act-a.

Od tada su, međutim, široka ovlaštenja u engleskom ustavnom sistemu stalno praktikovana. I poslanici i pravnici su mislili da parlamenat može da odgovara svojim obavezama samo ako bude donosio kosturne (okvirne) zakone, koji će se dopunjavati uredbama koje donosi egzekutiva. U parlamentarnoj zakonodavnoj praksi je sve više ispoljavana tendencija da se u zakonu predvide samo nekoliko sasvim generalnih propisa ili principijelnih odredaba, a da se sve ostalo prepusti uredbama (»schedules« ili »statutory rules«). Neki engleski pisci, kao Thring, Todd i Maitland pa čak i Dicey, već su otvoreno isticali prednost širokih ovlaštenja. Oni su u praksi ovlaštenja gledali dostojanstven i praktičan metod mirenja zahtjeva intervencionizma koji se tek rado i zahtjeva za čuvanje parlamentarnog suvereniteta. Može se konstatovati da su široka ovlaštenja u Engleskoj neosporno praktikovana za vrijeme čitavog XIX vijeka, i ako su ta ovlaštenja pretežno bila obična, a ne široka ovlaštenja. Ali ono što je naročito važno i interesantno jeste to da niko skoro više nije mislio da treba prekinuti sa tradicijom širokih ovlaštenja, a još manje se smatralo da ta praksa pretstavlja povredu duha ustava. Trebalo je da prođe skoro čitav vijek pa da se u Engleskoj uzbudi javno mišljenje zbog davanja širokih ovlaštenja egzekutivi.

Početkom XX vijeka u engleskom parlamentarnom i javnom životu počinje da se osjeća sve jača opozicija protiv širokih ovlaštenja. Ukoliko su klauzule o ovlaštenjima bivale šire i češće, opozicija protiv njih je jačala, tako da je konačno opoziciono shvatanje počela da podržava većina članova parlamenta. Osjećalo se i isticalo da se paralelno sa politikom reformama u pravcu stvaranja centralističke i intervencionističke uprave povećavala za parlamentarizam opasnost od birokratske diktature. Parlamenat je već ispoljavao strahovanja, da egzekutiva ne počne arbitrarno upotrebljavati povjerena joj široka ovlaštenja, koja nisu bila podvrgnuta efikasnoj kontroli. Mnogi članovi parlamenta su primjećivali da postepeno iščezavaju funkcije parlamenta i da to ugrožava njegovu stabilnost. U sporu oko širokih ovlaštenja egzekutive bila su se već stvorila dva fronta kako u parlamentu tako i u javnom životu uopšte: front za i front protiv širokih ovlaštenja.

Naglim izbijanjem Prvog svjetskog rata rasprave između pristaša i protivnika širokih ovlaštenja su se za izvjesno vrijeme morale prekinuti. Tradicionalna ravnoteža vlasti, kojoj praksa širokih ovlaštenja, do prije rata, nije nanijela štete, bila je sad poremećena. Parlamenat je proglasio izuzetno stanje i prihvatio sistem širokih ovlaštenja.

Prvi Defence of the Realm Acts donio je parlamenat već 7 avgusta 1914. Tim zakonom kralj je ovlašten da za vrijeme trajanja rata izdaje »regulations« i da vrši vlast sa svom potrebnom efikasnošću. Ali, mnogo šira ovlaštenja egzekutiva je dobila malo kasnije zakonom od 27 novembra 1914. Slobode engleskog naroda često su uredbama ograničavane. Ali Defence of Realm Acts nisu zbog toga u principu kritikovani, jer se shvatio da su neophodni za uspješno vođenje rata. I parlamenat, dajući široka ovlaštenja, i javno mišljenje, prihvatajući ga, imali su 1914 ideju da se radi o izuzetnom zakonodavnom postupku, incidentalnog značaja u engleskoj ustavnoj istoriji, postupku koji isključivo opravdava stanje nužde.

I sud je bio pod uticajem javnog mišljenja, koje je u ratnoj situaciji lako primilo sistem širokih ovlaštenja. U sporu Romnfeldt, sudija Scrutton je izjavio: »U vrijeme rata nužno dolazi do nekih promjena u vođenju državnih poslova. Rečeno je da se rat ne može voditi prema principima Propovijedi na Gori. Moglo bi se također reći da se rat ne može voditi prema principima Magna Carta-e.«¹⁸⁰⁾

¹⁸⁰⁾ Citirano prema Poul de Visscher-u, op. cit. p. 4. Vidi i Gilbert Tixier, Le contrôle judiciaire de l'administration anglaise, Paris, 1954, p. 109—110.

Po svršetku Prvog svjetskog rata (1914—1918) praksa širokih ovlaštenja nije više nikad dobila onu blagu formu koja je u principu bila karakteristična za široka ovlaštenja iz vremena prije rata. Čim su se pojavile ekonomske krize, parlamenat je bez ikakva oklijevanja usvojio, u vrijeme mira, praksu širokih ovlaštenja, sa čijom se primjenom počelo u vrijeme rata. Ali ovaj put protivnici širokih ovlaštenja, koji su za vrijeme rata čekali, otpočeli ponovo borbu započetu prije rata. Početak ove borbe je obilježen donošenjem Trade Act-a od 1918, kada se u samom parlamentu protestovalo protiv upotrebe prakse širokih ovlaštenja, koja se mogu pravdati samo za vrijeme rata odnosno ratne krize, koja je zahtijevala da se egzekutivi prizna prvoredna uloga. Zatim je donesen Restoration of Order in Ireland Act od 1920, koji je dozvoljavao da se za Irsku donese »regulations« na osnovu Defence of the Realm consolidation Act od 1914. Još veći značaj i efekat je imao Emergency Powers Act od 1920, koji je egzekutivi dao vrlo opsežna i trajna široka ovlaštenja za vrijeme ekonomske krize. Ovaj zakon je naročito primijenjen za sprovođenje reakcionarnih mjera za vrijeme štrajkova industriskih radnika 1921, 1924, a posebno 1926 godine.

Osim toga i bez obzira na privrednu krizu, socijalna rekonstrukcija koja je neminovno slijedila rat zahtijevala je izuzetno ekspeditivnu zakonodavnu vlast, za koju je parlamenat bio nesposoban. To je razlog više što je engleski parlamenat morao pribjeći širokim ovlaštenjima. Stoga je pola zakona donesenih u ovo vrijeme davalo ovlaštenje egzekutivi. Parlamenat je u velikom dijelu materija svoju nadležnost prepustio egzekutivi.

Zbog stalnog jačanja egzekutive engleski građani su se sve više osjećali ugroženi u svojim slobodama. Tako je liberalističko javno mišljenje Engleske u 1929 godini dostiglo veliki stepen uzbudenja iz straha od ovlaštenja egzekutive.

U ovoj borbi posebno mjesto su zauzeli publicisti i pravnici u parlamentu i van parlamenta. Za vrijeme od svega nekoliko godina izašao je iz štampe niz djela koja još više zainteresovala i uzbudila javno mišljenje u vezi sa problemom širokih ovlaštenja. Neki pisci izjaviše da nova praksa širokih ovlaštenja ne predstavlja ništa drugo nego »pravu abdikaciju parlamenta« i prepuštanje nezaštićenih pojedinaca neodgovornoj egzekutivi. Među piscima koji su problem širokih ovlaštenja tretirali već u prvi mah su se naročito istakli C. K. Allen (*Bureaucracy triumphant*, zbirka članaka objavljenih u časopisu *Law Quarterly Review*; zatim *Law in the making*, Oxford, 1927); C. T. Carr (*Delegated Legislation*, Cambridge, 1921); F. J. Port (*Administrative Law*, Longmans, 1929); G. Robinson (*Public authorities and legal liability*); W. A. Robson (*Justice and Administrative law*, Macmillan, 1928).

Dok su pravni pisci vodili oštru borbu protiv širokih ovlaštenja putem štampe, sudije su izvršile oštar napad na široka ovlaštenja naročito stoga što je okrnjeno njihovo pravo kontrole nad uredbama na osnovu širokih ovlaštenja. Otpor protiv širokih ovlaštenja dostigao je svoju kulminaciju 1929 godine, kada je u parlamentu, u vezi sa donošenjem *Local Government Act* vodena o širokim ovlaštenjima do tada najoštrija diskusija. Diskusiju su vodili pravnici, članovi parlamenta. Ovi »psi-čuvari ustava« (*Watchdogs of the Constitution*), kako su se sami nazvali, pozvali su sve članove parlamenta, bez obzira na partisku pripadnost, da sačuvaju ustav. Ali ova akcija poslanika pravnika ostala je bezuspješna. Jasno se pokazalo da engleski parlamenat nije u stanju da se suprotstavi jakoj vladi, čiji je šef partiskog šefa disciplinovane parlamentarne većine koja slijepo sluša.

Dok se vodila borba između parlamenta i egzekutive i dok su sudije protestovale protiv zakonodavstva koje je davalo otvorene ruke egzekutivi, Lord Hewart, bivši Chief Justice, visoki funkcioner engleskog pravosuđa, svojim žustrim djelom pod naslovom »Novi despotizam« (*Lord Hewart of Bury, The New Despotism*, Benn, 1929) uzbudio je duhove ne samo pravnika već i nekih članova parlamenta.¹⁸¹⁾ Učinak djela na javno mišljenje je bio ogroman.

Hewartu su prigovarali, a i danas to čine neki pisci, da tako pristrasno djelo, napisano u stilu pamfleta, ne odgovara autoritetu njegovog imena. Paul

¹⁸¹⁾ Lord Hewart u svojoj knjizi *Novi despotizam* nastoji da u stilu pamfleta pokaže kako praksa širokih ovlaštenja nije ništa drugo nego rezultat komplota nekoliko visokih ambicioznih funkcionera koji su se riješili da parlamenat učine nemoćnim.

de Visscher odbija ovakav prigovor engleskih pisaca. »Oni koji su pratili izborne borbe u Engleskoj, znaju, međutim, kaže de Visscher, da je katkad potrebno biti žestok pa čak i pristrasan da bi se pokrenulo općenito apatično mišljenje engleskog naroda, a ako se naučni duhovi smatraju zaduženim da iznose mnogobrojne zablude koje sadržava djelo Lorda Hewart-a, oni mogu, s jedne strane, sad kad se bura stišala, čestitati sebi na tome, što je ova knjiga napisana i što je to učinio baš Lord Hewart.«¹⁸²⁾

Neposredan rezultat objavljivanja Novog despotizma bio je taj da je Lord kancelar, usljed uzbuđenja u štampi i među poslanicima, uzeo inicijativu za obrazovanje jednog odbora sa zadatkom da temeljito proučava kompleks pitanja o širokim ovlaštenjima i o tome podnese izvještaj.¹⁸³⁾ Odbor je radio više od dvije godine i 1932 je objavio rezultate svoga rada u vrlo informativnom izvještaju.¹⁸⁴⁾ U izvještaju su učinjene mnoge preporuke u pogledu budućeg davanja širokih ovlaštenja egzekutivi. Ali ove preporuke u pogledu nove prakse širokih ovlaštenja nisu naišle na očekivani prijem. Tome je bio pre svega razlog umjeren, može se čak reći vrlo blag ton odbora i njegovo suviše naglašeno razumijevanje potrebe širokih ovlaštenja. Izgleda da je ovaj umjereni ton odbora imao učinka samo utoliko što je umirio nekoliko članova parlamenta koje je bio uzбудio žestoki napad Lorda Hewart-a. Moglo bi se čak reći da je jedini praktični rezultat rada odbora bio u tome što je odbor zvanično opovrgao tvrdjenje Lorda Hewart-a. To se lako zaključuje iz činjenice što je ranija praksa širokih ovlaštenja nastavljena sa skoro svim nedostacima koje je istakao Donoughmore Committee. Učinjene su samo vrlo neznatne izmjene. U međuvremenu dok je Donoughmore odbor diskutovao o širokim ovlaštenjima, ona su i dalje praktikovana sa nesmanjenom širinom. Jasan primjer za to su ovlaštenja data u zakonima donesenim u toku 1931 sa ciljem da se liječi finansijska i ekonomska kriza. Osim toga, egzekutiva je dobila ovlaštenja i u nizu drugih zakona.

Opoziciji protiv širokih ovlaštenja je, međutim, dato neznatno zadovoljenje u vidu malo izmijenjenog načina kontrole uredaba, ali u pogledu samog obima širokih ovlaštenja nije u praksi otstupljeno ništa. Od objavljivanja izvještaja do 1939 pitanje širokih ovlaštenja nije više raspravljano. I dalje se praksa širokih ovlaštenja razvijala na skoro isti način. Empirizam je i dalje bio glavna karakteristika te prakse. Primjer je Finance Act od 1933, koji u odjeljku 9, pored odredaba o širokim ovlaštenjima u materiji carine, daje ovlaštenje egzekutivi da može ukidati neke odjeljke ranijih finansijskih zakona (Finance Acts). Isto tako Restriction of Ribbon Development Act od 1935 je davao široka ovlaštenja egzekutivi, a naročito ovlaštenja da mijenja sam zakon o ovlaštenju.

U kritičnim časovima krajem avgusta 1939 opasnost od rata dovela je do još većeg jačanja širokih ovlaštenja egzekutive u Engleskoj. Vlada je ova ovlaštenja zbog krize (»Emergency Powers«) zatražila od parlamenta, za razliku od procedure 1914, prije nego što je rat nastao.¹⁸⁵⁾

¹⁸²⁾ Paul de Visscher, op. cit. p. 42.

¹⁸³⁾ Ovaj odbor je bio sastavljen od članova parlamenta, advokata i profesora. Nazvan je Committee on Minister's powers, ali je mnogo poznatiji pod nazivom Donoughmore Committee (po imenu njegovog predsjednika Donoughmore-a).

¹⁸⁴⁾ Izvještaj je štampan pod naslovom Committee on Minister's powers Report, presented by the Lord High Chancellor to Parliament by command of His Majesty, april 1932, London, 1932.

¹⁸⁵⁾ Da bi parlament lakše prihvatio predlog zakona i odobrio joj tražena vrlo široka, vrlo obuhvatna i vrlo jaka ovlaštenja, vlada se poslužila svečanom izjavom da će ta ovlaštenja biti i primijenjena vrlo obazrivo i vrlo umjereno. Osim toga, tražeći da parlament usvoji predlog zakona o ovlaštenjima, vlada se obavezala da uredbama (regulations) neće propisivati nikakve restriktivne mjere u pogledu lične slobode i slobode štampe prije nego neprijateljstva otpočinu. Dalje, vlada je izjavila da uredbama neće regulisati režim rada.

Traženjem ovako širokih ovlaštenja u jednom zakonu egzekutiva je htjela da izbjegne onakvu praksu kakva je bila za vrijeme Prvog svjetskog rata, kada je trebalo da se donese čitav niz zakona da bi njena kompetencija

Parlamanat je, imajući u vidu garancije koje je egzekutiva pred njega iznijela, izglasao predlog zakona o širokim ovlaštenjima za svega nekoliko sati. Ali ovaj Emergency Powers (Defence) Act, 1939, nije ipak izglasan bez diskusije u parlamentu. Ovo stoga što je formulacija širokih ovlaštenja u njemu bila vrlo široka, daleko šira nego u prvom Defence of the Realm Act, 1914, pa čak šira nego i u Defence of Realm Consolidation Act od 22 novembra 1914, koji je po opštem shvatanju davao jako generalna ovlaštenja egzekutivi.

Ova široka ovlaštenja data egzekutivi jurisprudencija je još šire interpretirala.¹⁸⁰

Kad je egzekutiva u Engleskoj 1939 tražila i dobila od parlamenta ovlaštenja za donošenje uredbama koja su bila vrlo široka, smatrala je da neće biti potrebno da opet kasnije traži ma kakvo veće ovlaštenje od već dobivenih. Ali već jula 1940 Engleska se našla u vrlo teškoj situaciji. Težina ove situacije nametala je potrebu još većeg proširivanja ovlaštenja uslovljenih krizom (Emergency Powers). Egzekutiva je smatrala da razvoj neprijateljstava i opasnosti od invazije bezuslovno zahtijevaju proširenje i onako vrlo širokih Emergency Powers.

Emergency Powers (Defence) Act, 1940, izglasan je u parlamentu tek poslije vrlo dugih debata. Uprkos ozbiljnosti vojne situacije, predlog zakona je diskutovan punih devet sati. Zakon je dopuštao egzekutivi da uredbama (Defence Regulations) zavodi nove restrikcije ličnih sloboda i da propisuje mjere rekvizicije (usluga i svojine građana). Sloboda se može uredbama ograničiti kadgod egzekutiva smatra da to zahtijeva sigurnost, odbrana zemlje, održavanje javnog reda i efikasno vodenje rata.

Egzekutiva je pored toga dobila posebna ovlaštenja u sudskoj materiji, s tim da se ona primjenjuje samo na krajeve gdje vojna situacija zahtijeva hitnu kaznenu represiju zbog nove neprijateljske akcije ili neposredne opasnosti od te akcije. U tu svrhu uredbama se mogu propisivati mjere lišavanja slobode i kažnjavanja delikvenata u tim ratnim zonama. Egzekutiva može uredbama kreirati i specijalne sudove za suđenje takvim licima. To nisu ratni sudovi. Civilno stanovništvo pored tih sudova ostaje i dalje podvrgnuto civilnoj kaznenoj jurisdikciji, uprkos ozbiljnosti situacije. Uredbama se mogu modificirati i tradicionalna pravila postupka i fiksirati posebni propisi postupka za ove specijalne sudove. Predviđeno je samo jedno ograničenje u ovom pogledu: zabranjena je osuda na smrt bez apelata. Brzina kaznene represije ustupila je mjesto respektovanju ljudskog života.

Široka ovlaštenja (Emergency Powers) sadržana u Emergency Powers (Defence) Act-u, 1940, nisu više mijenjana u toku rata. Parlamanat ih je produžavao svake godine u neizmijenjenoj sadržini za daljih 12 mjeseci, a prema proceduri predviđenoj 1939. Ali u maju mjesecu 1945, poslije poraza Njemačke, vlada je zatražila od parlamenta, prije njegovog raspuštanja, produženje širokih ovlaštenja samo za daljih šest mjeseci, konkretno do kraja februara 1946. Novi parlamenat, izabran poslije raspuštanja starog, međutim, na zahtjev laburističke vlade donese Supplies and Services (Transitional Powers) Act, 1945. Ovim zakonom dato je pravo egzekutivi da, za vrijeme od 5 godina, zadrži na snazi uredbe (Defence Regulations) donesene na osnovu zakona iz 1939 i 1940 (Emergency Powers (defence) Acts), i da ih, ako to smatra korisnim, mijenja. To je bilo učvršćenje jednog novog dugog perioda

u materiji donošenja uredbama progresivno porasla. Podnoseći parlamentu predlog zakona za ovako široka ovlaštenja, egzekutiva se nadala da »Emergency Powers« neće trebati kasnije proširivati drugim zakonima, kako je to bilo nužno za vrijeme Prvog svjetskog rata. Ali da bi umirila parlamenat pred činjenicom da daje tako široka ovlaštenja, vlada je naročito naglasila, da se široka ovlaštenja traže samo za 12 mjeseci, i da će za produženje ovlaštenja uvijek biti potrebna odluka oba doma. Međutim, vlada je odbila predlog nekih poslanika da se pojača parlamentarna kontrola uredbama na način da se uredbe, donesene na osnovu širokih ovlaštenja, podvrgnu izričitoj odobrenju parlamenta.

¹⁸⁰ Gaudimet, Angleterre (1939—1946). Les pouvoirs de crise. Revue du Droit public, 1946, p. 446—447.

ekonomske kontrole u Engleskoj. Gledano očima engleskog građanina, to je značilo da povratak ekonomskog liberalizma nije bio blizak. Tim manje što se poslije 5 godina kontrola može produžavati iz godine u godinu.

Ali produžena ratna široka ovlašćenja za vrijeme mira zakon je ograničio novim ciljevima. Ti ciljevi su: osigurati dovoljne količine proizvoda i usluga koje su bitne za zajednicu, obezbijediti njihovu pravičnu raspodjelu ili omogućiti njihovu nabavku po propisanim cijenama; olakšati mobilizaciju i likvidaciju materijala; olakšati prilagodavanje industrije i trgovine potrebama građana u vrijeme mira. Prem tome, produženje širokih ovlašćenja motivisano je naročito vraćanjem na ranije mirnodobsko stanje.

Ovim zakonom egzekutiva je bolje oboružana u ekonomskoj materiji nego zakonima o ratnim širokim ovlašćenjima iz 1939 i 1940. Jer, široka ovlašćenja nisu više ograničena, kao za vrijeme rata, na »snabdijevanja i usluge bitne za život zajednice«. Naprotiv, produžena široka ovlašćenja su se odnosila na regulisanje skoro čitave nacionalne ekonomske aktivnosti. Prema tome, donoseći Supplies and Services (Transitional Powers) Act, 1945, parlamenat je stvarno dao egzekutivi vrlo široka ekonomska ovlašćenja.

Ekonomska kriza u Engleskoj se kasnije pogoršala. Egzekutiva je, bez obzira na širinu ovlašćenja kojima je već raspolagala u ekonomskoj materiji, htjela da još više utvrdi ta svoja ovlašćenja u borbi protiv privredne krize, koja je nakon dvije godine postala teža nego 1945. Stoga je laburistička vlada, u cilju da pojača svoju borbu protiv privredne krize na čvrstoj pravnoj osnovi, zatražila proširenje ovlašćenja koje je još bila sačuvala poslije okončanja ratnog stanja. Ona ih je dobila u zakonu koji je nazvan Supplies and Services (Extended Powers) Act, 1947, od 13 avgusta 1947. Ovaj zakon pretstavlja, u neku ruku, preciziranje Supplies and Services (Transitional) Powers Act-a, jer dozvoljava da egzekutiva upotrijebi postojeće uredbe (Defence Regulations) i da ih eventualno mijenja u cilju razvijanja industrijske proizvodnosti, trgovine i poljoprivrede; u cilju potstrekavanja i rukovođenja izvozom i reduciranja uvoza svih vrsta proizvoda bez obzira na porijeklo robe; u cilju osiguranja da sva sredstva zajednice budu na raspoloženju u svrhu njihovog najboljeg i najsvrsishodnijeg iskorišćavanja za interese zajednice.

Kada je poslije završetka rata laburistička partija Velike Britanije pozvana da obrazuje vladu, privredna situacija u zemlji je bila blizu katastrofe. U toku rata, u borbi protiv nacizma, Velika Britanija je utrošila znatna sredstva, a nekadašnji ogromni prihodi od eksploatacije kolonija su znatno smanjeni. Flota, osnovni elemenat uvoza i izvoza, bila je znatno upropašćena. Mir je Velikoj Britaniji nanio vrlo velike i vrlo složene probleme. Laburistička stranka je imala program o popravljanju zemlje ali program je zahtijevao metode za koje engleski parlamenat nije bio sposoban ni po svojoj strukturi ni po svojoj sporoj zakonodavnoj proceduri.¹⁸⁷⁾ U junu 1953 privredna situacija Engleske još je zabrinjavala laburističku partiju. U »Novom programu britanskih laburista« od juna 1953 govori se o »ugroženosti Britanije«, čije spasavanje zahtijeva preduzimanje »energičnih socijalističkih mjera koje jedino mogu da spriječe katastrofu«. Britancima se predlaže u laburističkom programu »žrtvovanje ne samo materijalne koristi već i mnogih drugih navika i tradicija«.¹⁸⁸⁾

U vrijeme kada britanski kapitalizam sve više ide putem svoga propadanja, laburistička partija svojim programom upozorava Engleze i predočava im pojačanu intervenciju države i dalje razvijanje državnog kapitalizma kao jedini spas. Široka parlamentarna ovlašćenja vlade ostaju, prema tome, u Engleskoj i dalje stalan instrumenat realizacije takve privredne politike, bilo vođenje blažim konzervativnim kursom od strane konzervativaca ili po oštrijem laburističkom kursu.

D — Praksa širokih ovlašćenja u SAD

Iako je funkcija pretsjednika SAD u pogledu njegovog odnosa na zakon formulisana u američkom Ustavu na sličan način kao i u francuskom Ustavu

¹⁸⁷⁾ Morgan Filips, Šta su učinili engleski socijalisti poslije Drugog svjetskog rata. Spoljnopolitička dokumentacija, 1952, s. 1466.

¹⁸⁸⁾ Spoljnopolitička dokumentacija, broj 17/53, s. 714 i sl.

od 1875 godine, američka pravna nauka a i jurisprudencija nisu smatrale da pravo pretsjedinika na izdavanje uređaba proizlazi iz njegove funkcije, kao što se u francuskoj pravnoj nauci i jurisprudenciji odavno smatra za pretsjedinika Francuske Republike. Ovo stoga što je američka pravna nauka i jurisprudencija nalazila da pretsjednik može izvršavati zakon samo strogo u granicama kompetencija koje mu je Ustav fiksirao.¹⁸⁰⁾

Još prvih dana po stupanju na snagu američkog Ustava Kongres SAD je otpočeo sa praksom davanja pretsjediniku zakonskih ovlaštenja za izdavanje pravnih propisa. Ova ovlaštenja Kongres je davao bilo o pojedinim pitanjima koja je sam zakon tretirao, bilo o određenim materijama koje je zakon samo specificirao.¹⁸⁰⁾

Ova ovlaštenja imala su u SAD dugo vremena samo izuzetan karakter. Jer, ona su davana naročito u periodima krize izazvane ratom ili ozbiljnim pitanjima vanjske politike SAD. Početkom XX vijeka, međutim, Kongres je počeo da daje ovakva ovlaštenja pretsjediniku SAD i u normalno vrijeme, a ne samo kad su to zahtijevale izuzetne prilike.

Američki pravni pisac Hart smatra da se istorijski razvoj davanja zakonodavnih ovlaštenja pretsjediniku SAD može podijeliti na šest prioda.¹⁸¹⁾ U prvom periodu, od 1789—1815, Kongres uglavnom daje pretsjediniku zakonodavna ovlaštenja koja se odnose na pitanje zaštite neutralne trgovine SAD za vrijeme Napoleonovih ratova između Francuske i Engleske. Ostala su ovlaštenja neznatna. U drugom periodu, od kraja drugog rata sa Engleskom 1815—1861, Kongres je dao pretsjediniku relativno malo ovlaštenja iako ih je davao u raznim materijama. Treći period, od 1861 do 1875, jeste period secesionističkog rata i period obnove. Ovo razdoblje je karakteristično po vrlo širokim ovlaštenjima datim pretsjediniku u svim pitanjima normiranja stvari koje se tiču stanja stvorenog ratom i uslova obnove. Četvrti period, od 1875—1917, ističe se mnogobrojnim i širokim ovlaštenjima, koja se odnose na razne materije. Period od 1917—1918, peti period, vrlo je kratak. To je period rata protiv Njemačke. Ali za ovo vrijeme Kongres je dao pretsjediniku Wilsonu najmnogobrojnija i najšira ovlaštenja u dotadašnjoj američkoj ustavnoj istoriji. Tako je pretsjednik bio ovlašten da reguliše izvoz i pitanje prioriteta u transportu, da ustanovi sistem dozvola za uvoz, proizvodnju i distribuciju živežnih namirnica, da propiše rekviriranje predmeta za ljudsku i stočnu prehranu u vezi sa nacionalnom odbranom, da reguliše trgovačke transakcije, da određuje na osnovu zakonskog minimuma cijene žita; da ustanovi cenzuru saobraćaja itd. itd.¹⁸²⁾

Poslije ovakvih mnogobrojnih i izvanrednih ovlaštenja koja je Kongres dao pretsjediniku Wilsonu, široka javnost i pravnici teoretičari isticali su otvoreno da je obična fikcija suprotna stvarnom stanju govoriti da pretsjednik SAD ne može donositi propise sa zakonskom snagom. Stoga su navedena široka ovlaštenja, data pretsjediniku SAD, dala povoda da se u Americi počelo govoriti o pretsjedničkoj »autokratiji« i »diktaturi«.¹⁸³⁾

Od 1918 pa dalje počinje šesti period širokih zakonodavnih ovlaštenja pretsjedinika SAD. Još 1925 Hart je nagovještavao da će u SAD »pretsjedničko zakonodavstvo« sasvim vjerovatno dobiti veliki obim. Ovakav svoj zaključak

¹⁸⁰⁾ Julien Laferrière, *Le pouvoir réglementaire du Président des États-Unis d'Amérique*, Melanges R. Carré de Malberg, p. 287—294.

¹⁸⁰⁾ Takvo je ovlaštenje napr. pretsjediniku SAD dato zakonima od 1790 i 1794. Zakon od 1794 pretsjedinika ovlašćuje da može »ako smatra da to zahtijeva javna sigurnost«, odrediti embargo na sve brodove koji se nalaze u lukama SAD i zadržati ga ili ukinuti kad bude smatrao pogodno. Pretsjednik je isto tako dobio puno ovlaštenje da službenicima SAD izdaje sva naredjenja koja budu potrebna da se osigura puni efekat embarga.

¹⁸¹⁾ V. James Hart, *The Ordinance Making Powers of the President of the United States*, John Hopkins University Studies in historical and political Science, Series XLIII, n° 3, Baltimore, 1925, p. 339; Julien Laferrière, op. cit., Melanges R. Carré de Malberg, p. 227, bilješka 1, i p. 295, bilješka 1.

¹⁸²⁾ Hart nabroja 32 glavna slučaja ovlaštenja koja su data pretsjediniku SAD. — v. Hart, op. cit. s. 105 i J. Laferrière, op. cit. p. 296, bilješka 1.

¹⁸³⁾ V. Rogers, *Presidential Dictatorship in the U. S.* (Quarterly Review, january 1919, p. 127); J. Laferrière, op. cit. p. 296, bilješka 1, na kraju.

o intenzitetu razvoja širokih ovlaštenja izveo je Hart analizirajući praksu širokih ovlaštenja iz vremena rata sa Nijemcima 1917—1918 i razloge davanja širokih ovlaštenja pretsjedniku SAD u prošlosti.

Hart se u svojim predviđanjima razvoja širokih zakonodavnih ovlaštenja u SAD nije prevario. Jer, u Americi se već oko 1930 kao izraz krize kapitalizma pojavila ekonomska kriza ogromnih proporcija. Naročito je teška situacija nastala kada se u martu 1933 pojavila finansijska i bankarska kriza. Kongres nije mogao da radi sa nužnom brzinom i gipkošću u tretiranju problema ekonomske intervencije države. U ovako teskoj situaciji prevladalo je mišljenje da se ekonomskoj krizi može uspješno oduprijeti samo ako se egzekutivi da široko zakonodavno ovlaštenje. Rezultat opšteg uvjerenja da je spas kapitalizma u državnoj intervenciji i u širokim ovlaštenjima datim egzekutivi bio je izglasavanje u Kongresu zakona od 16 juna 1933 godine pod nazivom »National Industrial Recovery Act«.¹⁹¹⁾

Pretsjednik SAD je dobio ovim zakonom vrlo široka ovlaštenja da uredbama reguliše sve mjere za koje bude smatrao da su nužne u cilju borbe protiv ekonomskih teškoća. Uredbe, dakle, nisu bile ograničene samo na specifične oblike finansijske krize, već su se mogle primijeniti na svaki oblik ekonomskog sistema za koji pretsjednik bude smatrao da ga treba uredbom regulisati. Stoga su ove uredbe, donesene na osnovu National Industrial Recovery Act, stvarno težile da do najmanjih detalja regulišu čitav američki ekonomski sistem. Pravna snaga ovako donesenih uredbi bila je jednaka pravnoj snazi zakona koje je donosio sam Kongres. Stoga su i kaznene sankcije bile iste za povredu uredbi kao i zakona.

Izvanredno teške prilike, izazvane nezapamćenom krizom, dovele su do priznavanja specijalnih prerogativa egzekutivi SAD u zakonodavstvu onako kao što je to bilo učinjeno skoro u svim drugim zemljama svijeta. To je bilo nužno u cilju prilagođavanja kapitalizma ozbiljnim prilikama kroz koje je prolazio društveni i ekonomski život u SAD.

Za vrijeme drugog svjetskog rata Kongres je obnovio mnoga svoja ranija široka ovlaštenja pretsjedniku, a zatim dao mu seriju takvih novih ovlaštenja. U periodu od 1940 pa dalje pretsjednik je dobio mnogo specijalnih ovlaštenja, naročito u cilju obezbjeđenja nacionalne odbrane. Pritom u Kongresu se najviše diskutovalo o širokim ovlaštenjima datim u zakonu o obaveznoj vojnoj službi (Compulsory military training Bill), o širokim pravima pretsjednika u materiji rekvizicije. U 1941 Kongres je nastavio sa praksom proširivanja ovlaštenja pretsjednika. On je tokom te godine dobio tako mnoga važna široka ovlaštenja, koja su mu pružala punu mogućnost da zemlju pripremi za pretstojeći rat. Među zakonima koji predviđaju tako široka ovlaštenja naročito se ističe Lend-Lease Act, o čijem je donošenju diskutovano u Kongresu punih 25 dana. Ovim zakonom pretsjedniku su data naročita široka ovlaštenja u materiji t. zv. organizacije »indirektne odbrane SAD«. Ovlaštenja su dopuštala pretsjedniku da široko raspolaže sa svim instrumentima ratne prirode u vezi sa organizacijom saradnje sa drugim državama, koja je oglašena da je od vitalnog interesa za odbranu SAD i za njihovo snabdijevanje ratnim materijalom, nužnim za vođenje rata. Pitanje proširivanja ovlaštenja u materiji rekvizicije izazvalo je, međutim, naročito duge sukobe između administracije i Kongresa. Rezultat ove borbe bio je donošenje Property Seizure Acta od 17 oktobra 1941, koji pretsjedniku daje široka ovlaštenja u materiji regulisanja rekvizicije u interesu narodne odbrane, iako su ta ovlaštenja manja od onih koja je on tražio.

Poslije ulaska SAD u rat Kongres je zakonom pod naslovom »First War Powers Act« od 18 decembra 1941 pretsjedniku dao vrlo široka ovlaštenja analogno ovlaštenjima koja je 1917 bio da pretsjedniku Wilsonu u materiji organizacije ratne privrede. Na osnovu dobivenih ovlaštenja pretsjednik je

¹⁹¹⁾ V. Pinto (Roger), La loi de rétablissement industriel et la Constitution des États-Unis, Travaux pratiques de Droit public comparé, Paris, 1936, p. 164 et suiv. i literaturu navedenu u bilješki 2 na s. 165; Schwartz Bernard, Le Droit administratif américain, Paris, 1952, p. 56—57; Burdeaux (Georges), Traité de Science politique, tome III, Paris, 1950, p. 416—417; Gouet (Yvon), La crise de l'exécutif démocratique, Travaux pratiques de Droit public comparé, Paris, 1936, p. 6 i 9, i literaturu navedenu na s. 1 u bilješki 1.

odmah organizovao nove administracije sa širokim pravima na intervencije i regulisanja. Svega tri mjeseca kasnije donesen je Drugi zakon o ratnim ovlaštenjima (Second War Powers Act), koji je još više proširio ovlaštenja koja su pretsjedniku povjerena prvim zakonom o širokim ratnim ovlaštenjima (First War Powers Act).

U 1942 Kongres nastavlja sa proširivanjem ovlaštenja pretsjednika. Tokom ove godine pretsjednik je dobio ovlaštenja, koja po svojoj širini nisu imala ranijeg presedana. Takva ovlaštenja sadržavaju dva sukcesivna zakona o ekonomskoj stabilizaciji i kontroli cijena i nadnica. Pretsjednik je dobio ovakva ovlaštenja zahvaljujući ne samo svojoj upornosti, nego i visokom prestižu koji se sve više dizao iznad Kongresa. Zato je Roosevelt i mogao biti u svojim zahtjevima za ovlaštenja vrlo energičan prema Kongresu. To pokazuje naročito njegova adresa upućena Kongresu 7 septembra 1942 u vezi sa traženjem da mu se pojačaju ovlaštenja u materiji ekonomske stabilizacije. Pretsjednik u ovoj adresi formalno prijeti Kongresu, da će sam preduzeti nužne mjere, ako ne dobije nova ovlaštenja prije 1 oktobra 1942. Kongres je na ovo zadovoljio Roosevelta donoseći zakon pod nazivom »Price Control Act« od 2 oktobra 1942, kojim ga ovlašćuje da preduzima opšte mjere ekonomske stabilizacije, naročito u oblasti cijena i nadnica.

Sljedećih godina Kongres je nastavio da pretsjedniku daje nova različita široka ovlaštenja ili da mijenja i dopunjava zakone o ranijim širokim ovlaštenjima diskutujući pri tom često o zadržavanju ili ukidanju nekih od već datih ovlaštenja. Tokom vremena, međutim, pretsjednik je dobio takva široka ovlaštenja i tako se obilato njima koristio da je Kongres pao u sjenu pretsjednikova autoriteta i njegove aktivnosti.

Ugled pretsjednika SAD se naročito povećao u razdoblju od 1939—1946. U tome periodu steklo se više elemenata, koji su djelovali na jačanje njegovog prestiža i autoriteta. Naročiti efekat u ovom pogledu predstavljali su: nekoliko puta ponovljeno biranje pretsjednika i mjere izvanrednog jačanja njegove administracije, koje su je učinile neobično efikasnom.¹⁰⁵⁾ Ali od najvećeg značaja je svakako i pojava teorije ratnih prava pretsjednika, koja je jačanju njegovog prestiža dala naučno-teorisku podlogu.

Reorganizacijom u razdoblju 1936—1946 administracija je toliko ojačala i stekla takve kvalitete realne snage da je Kongres bio prinuđen da razmišlja i o svojoj reformi da bi nekako mogao ostati na visini bar što se tiče misije političke kontrole, i da ne bi konačno bio potpuno zasjenjen od strane egzekutive. Reorganizaciju administracije Roosevelt je izvršio na osnovu ovlaštenja koja mu je sam Kongres dao. Kongres je čitavu ovu brigu prebacio na pretsjednika, s tim da Kongresu samo podnese na odobrenje planove reorganizacije, što je on i učinio i podnio prvi plan 1939, a drugi 1940. Takvo je ovlaštenje za reorganizaciju administracije pretsjednik dobio zakonom »Reorganisation Act« od 1939, ali, kasnije, isto tako i u First War Powers Act-u od 1941, kojim je bio ovlašćen da uredbama (exekutiv order) sprovodi široku administrativnu reorganizaciju i da vrši raspored atribucija među službama. Sva ova ovlaštenja, data mu samo za vrijeme rata, pretsjednik je široko iskoristio. Tako je poslije New-Deal-a rat najviše pridonio, da je, uz pristinak Kongresa, administracija pod rukovodstvom pretsjednika postala gospodarom skoro svih državnih aktivnosti. Ali težnja za reorganizacijom ostala je i poslije smrti Roosevelta. Nju je aktuelizirao Truman tražeći već u poslanici od 24 maja 1945 dalja široka ovlaštenja u materiji reorganizacije, jer je First War Powers Act, po izričitoj njegovoj odredbi, prestao da važi šest mjeseci poslije svršetka Drugog svjetskog rata. Truman je tražio ovlaštenja iz Reorganisation Acta iz 1939 s tim da ostanu permanentna.

Teorisku bazu za jako proširenje ovlaštenja pretsjednika u toku Drugog svjetskog rata dala je teorija o »emergency« pravu i teorija ratnih prava

¹⁰⁵⁾ Roosevelt je prvi put izbaran za pretsjednika 1932. Uprkos opoziciji on je ponovo biran 1936, zahvaljujući realnom uspjehu New-Deal-a. Kad je Roosevelt treći put istakao svoju kandidaturu, njegovi protivnici su vjerovali i otvoreno tvrdili da se već radi o uspostavljanju lične diktature pretsjednika. Roosevelt je, međutim, dobio i četvrti mandat, ali je umro 12 aprila 1945, u prvoj godini četvrtog perioda pretsjedničke dužnosti.

(War Powers) predsjednika. Osnovu za stvaranje američke pravne teorije o »emergency« pravu dala je praksa.¹⁰⁶⁾ Pojam »emergency« ima sličnosti sa pojmom »stanja nužde« u evropsko-kontinentalnim doktrinama, iako mu u američkoj pravnoj nauci nije data tačna definicija. »Emergency« u američkoj doktrini znači ustvari, kako kaže Georges Burdeaux, »okrnjiti pravne principe dirajući u lične slobode«.¹⁰⁷⁾

Shvatanje samog efekta »emergency« u američkoj pravnoj nauci je istovjetno sa shvatanjem efekta »stanja nužde« u evropsko-kontinentalnoj doktrini. Efekat je »emergency« kao i »stanja nužde« u tome da smatraju opravdanim i one mjere koje se inače ne bi mogle uzeti u obzir u normalno vrijeme. Prema tome, uzima se da su i u »emergency« klasični slučajevi ratno stanje i ekonomska kriza. »Emergency« u američkoj pravnoj doktrini, dakle, neposredno izražava ideju o ulozi širokih zakonodavnih ovlašćenja kao instrumenata nužnog državnog intervencionizma u privredi epohe državnog kapitalizma, epohi koja smjenjuje institut buržoaskog liberalizma, za koji je vezana ideja o supremaciji zakona.

Ono, međutim, što ipak čini karakterističnim američko pravo, to je krajnja sloboda sudova u kontroli zakonodavne produkcije. Jer, dok egzekutiva kroz sistem širokih ovlašćenja izbjegava sudsku kontrolu, sudovi SAD, naprotiv, iskorišćuju široka ovlašćenja kao način proširenja kontrole zakonodavstva.

Prema teoriji ratnih prava predsjednik SAD je dužan da prema američkoj tradiciji brani zemlju. Ma kakve mjere da preduzme u vršenju toga zadatka u toku rata, predsjednik neće biti diktator već ostaje samo službenik sa ogromnom i neodređenom kompetencijom, ali opet kontrolisan od strane Vrhovnog suda. Ratna prava predsjednika predstavljaju čitavu masu neodređenih ovlašćenja, koja se ne mogu definisati, na koja se predsjednik oslanja u svome radu ne samo kao šef egzekutive, već i kao komandant vojske i mornarice, jer mu ratno stanje stvara nova prava i dužnosti, koje su sadržane u pojmu nacije koja ratuje. Na osnovu tih ratnih prava, koje mu ni Vrhovni sud ne poriče, predsjednik može u vrijeme rata činiti mnoge stvari koje normalno ne bi mogao činiti ni on ni Kongres.¹⁰⁸⁾

War Powers postoje ne samo u slučaju stvarnog rata već i u fazi obične ratne opasnosti. Jer, i sama opasnost od rata predstavlja varijantu »krize«, koja povlači priznavanje predsjedniku »ovlašćenja u slučaju krize«. I rat i sama opasnost od rata predstavljaju izvanredne nacionalne situacije, u kojima treba najžurnije raditi u cilju preduzimanja nužnih mjera za spas zemlje.

Ova doktrina o ratnim pravima kao bazi pravnog opravdanja širokih ovlašćenja je, međutim, tokom vremena izmijenjena. Danas se u SAD općenito tvrdi da ustavotvorci, donoseći američki Ustav »nisu imali namjeru da grade imponozantan spomenik nemoći«. Polazeći od te konstatacije pravni pisci izводе da predsjednik ima ne samo »ratna prava« (War Powers) već da su njegova ratna prava, na osnovu kojih donosi uredbе sa zakonskom snagom »ustavna ratna prava« (»Constitutional War Powers«). Prema ovoj novoj doktrini o ratnim pravima predsjednika samoodbrana je prvi zakon nacionalnog života, pa je prema tome sam ustav izvor nužnih ovlašćenja za odbranu i čuvanje SAD. Takva nužna ovlašćenja predsjednika, koja proističu iz samog Ustava, prema američkim pravnicima su u isto vrijeme izuzetna i ustavna. Ustav po ovoj koncepciji američkih pravnika daje federalnoj vlasti sva nužna ovlašćenja za vođenje rata. Ustvari ova američka doktrina o ustavnim ratnim pravima predsjednika SAD nije ništa drugo nego izraz poznate ideje, koju sadržava fraza: »salus rei publicae suprema lex«.

Ratna ustavna prava predsjednika nisu nikako precizirana. Praksa i doktrina stalno povećavaju njihov obim. On je već do sada ogroman. Doktrina ne određuje apstraktno koja su to ratna ustavna ovlašćenja predsjednika, već vrši samo deskriptivne enumeracije tih ovlašćenja. Američka doktrina smatra da bi bio uzaludan pokušaj traženja neke »generalne klau-

¹⁰⁶⁾ Georges Burdeaux, op. cit., t. III, p. 416.

¹⁰⁷⁾ Burdeaux, op. cit. ibidem.

¹⁰⁸⁾ D. W. Drogan, The American Political System, 1943, u predgovoru; Gervais André, États-Unis, 1939—1946, Revue du Droit public, 1946, p. 605.

zule« za određivanje ratnih ustavnih ovlašćenja pretsjednika. Ta se ratna ovlašćenja, ističe se, ne mogu tačno definisati, jer njihov obim zavisi od ozbiljnosti nacionalne nužde (National Emergency). U krajnjoj liniji zavisi to od samog pretsjednika i njegove ocjene situacije. Jedino što se može reći, to je da su »Constitutional War Powers« vrlo široka i zasad precizno neodređena. Od 1919 pa dalje niže se lista precedenata kojoj je naročito pridonio i Drugi svjetski rat. Ta lista precedenata je stalno otvorena. Ali američka doktrina, s druge strane, podvlači da ratna ustavna ovlašćenja pretsjednika SAD nisu neograničena. On ne može na osnovu tih ratnih ustavnih prava razbiti same okvire Ustava i prisvojiti sebi prava Kongresa ili vrijeđati individualna prava, Ustavom garantovana. Smatrajući gotovo jednodušno da vođenje rata spada egzekutivi, američka doktrina, s druge strane, osuđuje tendenciju pretsjednika da sve svoje odluke, koje smatra cjelishodnim, donosi ne vodeći računa o kompetencijama samoga Kongresa. Roosevelt je stoga često optuživan za daktituru, koju je prisvojio na ime širokih ustavnih ratnih ovlašćenja kao komandant vojske i mornarice. On je često radio sam, bez odobrenja i mimo odobrenja, pa i protiv zakona koje je Kongres donio. U ovom pogledu naročito je karakteristična njegova poruka Kongresu od 7 septembra 1942, u kojoj prijeti, u ime svojih ustavnih prava, da će postupiti protivno važećem zakonu, koji mu se ne dopada, ako Kongres taj zakon ne izmijeni u onom smislu i u roku koji administracija želi. Iz ove poslanice proizlazi da se Roosevelt sam stavlja čak iznad samog Kongresa, oslanjajući se pri tom na koncepciju da svoju vlast izvodi od samog naroda, koji ga je birao, a ne iz Ustava, koji određuje kompetencije državnih organa. Ipak pretsjednik SAD se često u vršenju svojih »Constitutional War Powers«, na osnovu kojih radi sam, obraća Kongresu bilo da od njega traži potrebno odobrenje, bilo da mu svoje uredbe i druge akte i mjere podnosi na ratifikaciju. Prema tome, pored ratnih ustavnih prava, koja pretsjednik SAD i američka doktrina smatraju da su implicirana u samom Ustavu, pretsjednik se oslanja i na »zakonska ratna prava« (»Statutory War Powers«) koja mu daje sam Kongres zakonima o širokim ovlašćenjima. Konačno često puta izlaženje pretsjednika iz okvira Ustava za vrijeme rata pokriva i sam Vrhovni sud, kvalifikujući njegov postupak ustavnim, katkad prosto sa obrazloženjem da je privremenog karaktera. Osim toga i Kongres često validira i ratificira svojim zakonima mjere i uredbe koje pretsjednik preduzme odnosno donese prije prethodno dobijenih ovlašćenja od Kongresa. Ustvari je to onda klasični postupak »Bill of indemnity«.

Funkcionisanje američkog političkog sistema od 1939 do 1946, pa i dalje, demantuje sve više tradicionalni pojam američkog pretsjedničkog režima. Izuzetne prilike, izazvane krizom kapitalizma i sve jačom potrebom državne intervencije u cilju njegovog spasavanja, opasnosti od rata i sam rat, zatim vrlo jaka ličnost i popularnost Roosevelt-a mnogo su pridonijeli jačanju uloge pretsjednika SAD kao šefa egzekutive, naročito u njegovom odnosu prema Kongresu, kao zakonodavnom organu. Pored širokih ratnih ovlašćenja (prava), koja se u korist pretsjednika izvode ekstenzivnom interpretacijom Ustava i mnogobrojnih širokih zakonodavnih ovlašćenja, koja mu povjerava sam Kongres, za veliki prestiž pretsjednika SAD i jačanje njegove funkcije na opštem planu a naročito u materiji donošenja uredaba sa zakonskom snagom, učinio je posebno mnogo Roosevelt, koji se osjećao kao predstavnik cijelog naroda i Kongres posmatrao kao obični instrumenat svoje politike.

IV — PRAKSA ŠIROKIH OVLAŠĆENJA U JUGOSLAVIJI

A — Praksa širokih ovlašćenja u staroj Jugoslaviji

U staroj Jugoslaviji, u prelaznom periodu od ujedinjenja odnosno stvaranja zajedničke države Srba, Hrvata i Slovenaca 1 decembra 1918 do donošenja Vidovdanskog ustava od 28 juna 1921, izdate su mnoge uredbe sa zakonskom snagom. Dok se Privremeno narodno pretstavništvo, koje je poslije ujedinjenja predstavljalo zakonodavno tijelo, bavilo vrlo malo donošenjem zakona (za dvije godine donijelo je svega desetak

zakona) i bilo nesposobno za rad, dotle je upravna vlast pristupila izvođenju nove državne organizacije i rješavanju mnogih potpuno novih pitanja (napr. agrarno pitanje, invalidsko pitanje, pitanje stanova, naknade štete itd.). Za nepotpune tri godine, do donošenja Vidovdanskog ustava, upravna vlast je donijela oko 1.000 uredaba i ostalih akata sa zakonskom snagom i regulisala potpuno samostalno i inicijalno najraznovrsnije materije, odnose i probleme. Egzekutiva je, dakle, u početku postojanja stare Jugoslavije i njenog pravnog života u punoj mjeri bila prisvojila sebi nadležnost zakonodavne vlasti.

Vidovdanski ustav je na poseban način likvidirao ovo »ukazno zakonodavstvo«. On ga je podijelio u dvije grupe. Prva, manja grupa ozakonjena je neposredno propisom člana 130 stav 2 Ustava. To su bile uredbe koje su se ticale agrarnih odnosa u zemlji, Narodne banke, likvidacije moratornog stanja, likvidacije pravnog stanja stvorenog ratom i naknade štete ratom pričinjene, zatim su to bile uredbe o zajmu i ubrzanju rada kod sudova. Drugu, veću grupu (u svemu oko 800 akata od kojih neki čak nisu bili ni publikovani u Službenim novinama) Vlada je bila dužna da sprovede u roku od mjesec dana od proglašenja Ustava Zakonodavnom odboru na pregled. Zakonodavni odbor je za vrlo kratko vrijeme, za svega nešto više od tri mjeseca, pregledao i pretresao u sjednicama, više formalno nego stvarno, dostavljene mu uredbe. Čak je jedan dio ovih akata primljen u plenumu Zakonodavnog odbora, zbog kratkoće vremena, bez ikakva pretresa. Nepregledani ostatak podnesenih akata (oko jedna četvrtina) ozakonjen je bez ikakvih izmjena.

Osnovni karakter ovog ukaznog zakonodavstva nije se mnogo izmijenio u Zakonodavnom odboru, jer su u aktima pretresenim na sjednicama Zakonodavnog odbora učinjene vrlo neznatne izmjene.¹⁰⁹⁾

Poslije donošenja Vidovdanskog ustava, iako je on u članu 94¹¹⁰⁾ dozvoljavao Skupštini da daje ovlašćenja egzekutivi za donošenje uredaba »sa zakonskom snagom«, bilo se neko vrijeme prestalo sa izdavanjem uredaba koje zamjenjuju zakone, ali je zato u praksu uvedeno jedno »sumarno zakonodavstvo putem finansiskih zakona«. Finansiski zakoni su tako postali čitavi kodeksi, ali bez ikakva reda i sistema, tako da su neki pravni pisci u to vrijeme opravdano okvalifikovali tip finansiskog zakona »lex omnibus«. Ova praksa da se putem finansiskih zakona sprovodi čitava reforma u postojećem zakonodavstvu izazvala je kritiku u pravnim krugovima (naročito na II kongresu jugoslovenskih pravnika u Ljubljani 1926).

Ali poslije donošenja finansiskog zakona za 1927/28, tj. u vrijeme

¹⁰⁹⁾ Dragoslav Jovanović, Ukazno i odborsko zakonodavstvo, Arhiv za pravne i društvene nauke, knj. XXVI, 1925, s. 34—38; Slobodan Jovanović, Ustavno pravo, Beograd, 1924, s. 338—339.

¹¹⁰⁾ Član 94 Vidovdanskog ustava glasi:

»Upravna vlast može izdavati uredbe potrebne za primenu zakona.

Upravna vlast može uredbama sa zakonskom snagom, uređivati odnose samo na osnovu zakonskih ovlašćenja koje se daje posebno za svaki slučaj.

Uredbe ne smeju protivurečiti Ustavu ni zakonu radi čije primene su izdate. One ne mogu biti u suprotnosti sa zakonskim ovlašćenjem na osnovu koga su propisane.

Narodna skupština može uredbe, izdate na osnovu zakonskog ovlašćenja, rezolucijom staviti van snage u celini ili delimice.

Uredbe se imaju obnarodovati i u njima mora biti svaki put označen zakon, na osnovu koga se izdaju«.

kada je agrarna kriza bila pojačala nezadovoljstvo i nemire narodnih masa i ugrozila pozicije vladajuće srpske buržoazije, pristupilo se opet praksi donošenja uredbama sa zakonskom snagom.²⁰¹⁾ Egzekutiva je ovim zakonom otpočela da dobiva široka ovlašćenja i da uredbama reguliše predmete koji su ranije normirani zakonima. Postepeno sve više se vraćalo na raniju praksu prije Vidovdanskog ustava, praksu inicijalnog regulisanja pravnog poretka uredbama na osnovu širokih ovlašćenja. Tako je tekao razvoj širokih ovlašćenja do ukidanja Vidovdanskog ustava i do zavođenja otvorene vojno-monarhističke i reakcionarne »šestojanuarske« diktature (6 januara 1929).

Oktroisanim Ustavom od 3 septembra 1931, kojim je bila izražena i učvršćena diktatura vladajućih krugova na čelu sa dvorom, nije bila predviđena mogućnost davanja širokih zakonskih ovlašćenja za izdavanje uredbama sa zakonskom snagom, ali je zato u članu 116 bila predviđena krajnje široka samostalna ustavna uredba, uredba »izuzetnog stanja«.²⁰²⁾

Tekst člana 116 Ustava od 1931, uzet uglavnom iz člana 48 Vajmarskog ustava, davao je ustvari daleko šira ovlašćenja kralju nego sam Vajmarski ustav pretsjedniku republike, jer je kralj bio prema citiranom članu potpuno odriješene ruku i mogao je preduzimati mjere koje god je htio nezavisno uopšte od ustavnih propisa.²⁰³⁾

Usljed sve većeg prodiranja kapitalizma i u vezi s tim sve jačeg političkog uticaja fašističkih zemalja, vladajuća buržoazija zajedno sa dinastijom prihvata profašističke metode i povezuje se sa međunarodnim fašizmom. Ovaj kurs se odražava i u zakonodavstvu. Poslije 1937 uprava ima u rukama cjelokupnu državnu normativnu funkciju. Skupština donosi stvarno samo još budžete sa finansijskim zakonima punim najširih ovlašćenja. Primjer takve prakse su naročito široka ovlašćenja u finansijskim zakonima za 1938/1939 i 1939/1940. Na osnovu takvih ovlašćenja pojedini ministri a naročito vlada (Ministarski savjet) donose brojne »uredbe sa zakonskom snagom« kojima regulišu cjelokupni pravni poredak mijenjajući i ukidajući važeće zakone.

U drugoj polovini 1939 egzekutiva je otpočela da koristi i član 116 Ustava od 1931 za donošenje uredbama izuzetnog stanja. Najprije je donesena spozivom na član 116 Ustava Uredba o Banovini Hrvatskoj od 26 avgusta 1939. Istovremeno je donesena na osnovu istog ustavnog propisa i Uredba o proširenju propisa Uredbe o Banovini Hrvatskoj na ostale banovine. Objema uredbama je izmijenjen Ustav. Svega 20 dana kasnije donesena je i treća uredba na osnovu člana 116 Ustava. To je Uredba o izmjenama postojećih propisa i donošenju novih od 16 septembra 1939.

²⁰¹⁾ Dr. Danilo Danić, Zakonodavna ovlašćenja iz finansijskih zakona, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1927, s. 388—394.

²⁰²⁾ Član 116 oktroisanog Ustava od 1931 glasi:

»U slučaju rata, mobilizacije, nereda i pobune, koji bi doveli u pitanje javni poredak i sigurnost države ili kad su do te mere u opšte ugroženi javni interesi, Kralj može, u tom izuzetnom slučaju, ukazom narediti da se privremeno poduzmu sve izvanredne, neophodno potrebne mere u celoj Kraljevini ili u jednom njenom delu nezavisno od ustavnih i zakonskih propisa. Sve izuzetno poduzete mere podneće se naknadno Narodnom Predstavništvu na saglasnost«.

²⁰³⁾ Slobodan Jovanović, Član 116 Ustava, članak objavljen u Spomenici Mauroviću, knj. I, Beograd, 1934, s. 161—166; Dr. Gorazd Kušej, Kraljevska vblast i njen opseg po Ustavi Kraljevine Jugoslavije z dne 3 septembra 1931, Zbornik znanstvenih razprav, XI letnik, 1934—35, Ljubljana, 1935, s. 67 i sl.

Članom 1 ove Uredbe namjesnici su ovlastili Ministarski sr. je i da može »putem uredbi mijenjati postojeće zakone, uredbe i ostale propise i donositi nove, ukoliko zahtijevaju javni interesi«. Tako je egzekutiva kao neposredni eksponent vladajuće buržoazije i formalno preuzela svu vlast u Jugoslaviji u svoje ruke, da bi se još lakše i čvršće povezala sa reakcionarnim fašističkim centrima u drugim zemljama

B — Praksa širokih ovlašćenja u FNRJ

Pošto je prelaz iz starog društvenog i državnog uređenja u novo društveno i državno uređenje izveden u našoj zemlji putem socijalističke revolucije, to je nova država, s obzirom na relativnu zaostalost opšteg razvitka Jugoslavije, morala organizovati proces daljih preobražaja, koje je zahtijevao sam karakter revolucije. U ovome zadatku državna uprava je, prirodno, odmah poslije donošenja Ustava od 1946, dobila ulogu energičnog intervenienta u osnovne odnose društva. Prije svega trebalo je putem proširene i energične intervencije državne uprave izvršiti što prije obnovu uprave izražavala je ideju jačanja i širenja funkcije države uopšte. Ostvarujući ovaj zadatak državna uprava je bila nužno zahvatila i privredne funkcije pojavljujući se kao upravljač i kao organizator cjelokupne proizvodnje i odgovarajućih djelatnosti u vezi s njima (planiranje, operativno izvršenje i kontrola izvršenja plana). Tako su se naročito u području privrede u velikoj mjeri razvile i ojačale administrativne forme upravljanja. U skladu sa ovom činjenicom se razvijala i organizaciona struktura uprave, koja se odlikovala velikim brojem i stalnim povećavanjem ministarstava i drugih organa vlade. Period od 1946—1950 može se okvalifikovati prvim periodom našeg privrednog razvoja i karakterističan je naročito po sistemu centralizovanog administrativnog upravljanja u privredi.

U periodu našeg privrednog razvoja koji je nastao neposredno poslije izlaska iz rata administrativno upravljanje je predstavljalo jedino moguć sistem. Samo takav sistem je mogao da stavi u pokret sve proizvodne snage, koje je rat mahom bio paralizovao. Samo država je mogla u prvo vrijeme preuzeti upravljanje nacionalizovanom privredom i sprovesti njenu obnovu. Jača intervencija državne uprave na području privrede bila je neophodna s obzirom na srazmjerno nizak stepen razvitka privrednih snaga, velike raznolikosti između pojedinih oblasti i grana privrede, usto veliku porušenost u ratu, zaostalost poljoprivrede, oskudicu robe itd. Jača intervencija državne uprave bila je nužna posebno u oblasti raspodjele kao i u oblasti industrijalizacije, kuda su bila usmjerena raspoloživa sredstva i privredne snage.

To su bili razlozi što je Vlada FNRJ još 2 februara 1946, dakle neposredno poslije donošenja Ustava FNRJ zatražila od Narodne skupštine FNRJ da joj na osnovu čl. 78 Ustava zakonom povjeri široka ovlašćenja za preduzimanje hitnih mjera za obnovu i izgradnju narodne privrede. U pismu od 2 februara 1946 kojim je Vlada dostavila svoj predlog zakona o širokim ovlašćenjima Narodnoj skupštini, posredno preko Prezidijuma Narodne skupštine, kaže se, između ostalog, sljedeće: »Kako na polju privredne obnove i izgradnje pretstoji preduzimanje neodložnih i hitnih

mjera, bilo da se radi o državnim preduzećima, o mjerama u poljoprivredi, u oblasti agrarne reforme i kolonizacije, zadrugarstvu, saobraćaju, trgovini i javnim finansijama, to se Vlada FNRJ osjeća prinuđena da se za vrijeme dok Skupština nije na okupu posluži pravom izdavanja uredaba na osnovu zakonskog ovlašćenja, predviđenog članom 78 Ustava«. Neophodna potreba davanja širokih ovlašćenja Vladi proizlazila je posredno i iz ekspozea pretsjednika Vlade FNRJ maršala Tita, koji je on podnio na drugoj sjednici Prvog vanrednog zasjedanja Narodne skupštine, održanog između 31 januara i 4 februara 1946. U ekspozeu su iznesene smjernice i hitna potreba obnove i izgradnje zemlje, porušene i opustošene ratom. To je naglašeno i u još nekim govorima. (Prvo vanredno zasjedanje Narodne skupštine FNRJ, 31 januara — 4 februara 1946 godine. Stenografske bilješke, Beograd, 1946, s. 11 i sl.). Dajući analizu stanja u pojedinim privrednim oblastima pretsjednik Vlade maršal Tito je posebno naglasio problem hitnosti i važnosti obnove zemlje. »Kao najvažnije i najhitnije«, rekao je on, »ova vlada smatra pitanje obnove naše zemlje. Toj velikoj i neodložnoj zadaći Vlada će posvetiti sve svoje snage i najveću pažnju, kao što je to činjeno, prema mogućnostima, i do sada. Osposobljavanje i podizanje naše privrede, rekao je dalje maršal Tito, zahtijeva ogromne napore i sredstva. Vlada će i rješavanju ovoga pitanja pristupiti sa najvećom energijom«.

Tako je zakonski predlog prvog zakona o širokim ovlašćenjima, dostavljen od Vlade FNRJ kao hitan i izglasan po hitnom postupku postao zakon već 4 februara 1946. Pod nazivom »Zakon o ovlašćenju Vladi FNRJ za donošenje uredaba po pitanjima iz narodne privrede« (Sl. list FNRJ br. 121/46), predlog zakona je u skupštini prihvaćen bez amandmana.

Ovim zakonom Vlada FNRJ je u skladu sa Ustavom dobila vrlo široka ovlašćenja bez vremenski fiksiranog ograničenja važenja ovlašćenja i bez užeg preciziranja samog predmeta ovlašćenja za donošenje uredaba. Član 1 st. 1 zakona glasi: »U cilju preduzimanja neophodnih i hitnih mjera za obnovu i izgradnju narodne privrede, ovlašćuje se Vlada FNRJ, u smislu člana 78 Ustava, da može donositi uredbe po pitanjima privrede i javnih finansija. »Iz citirane odredbe, u kojoj je formulisano široko ovlašćenje Vladi, vidi se da zakon sasvim generalno izražava predmet širokog ovlašćenja. Vlada može donositi »uredbe po pitanjima privrede i javnih finansija«, što ustvari znači da može regulisati sva pitanja privrednog života u najširem smislu riječi. Širina ovog ovlašćenja može se bolje sagledati analizom primjene širokih ovlašćenja u praksi pri donošenju relativno velikog niza uredaba koje je Vlada izdala u toku nekoliko godina normiranja privrede u svim njenim oblastima i dinamici razvoja u uslovima socijalističke zgradnje naše zemlje.²⁰⁴⁾ Široko je fiksiran i cilj: preduzimanje neophodnih i hitnih mjera »za obnovu i izgradnju narodne privrede«. Praksa korišćenja ovih širokih ovlašćenja pokazuje da se ograničenje, formulisano kao »preduzimanje neophodnih i hitnih mjera« moglo i široko interpretirati. Pored navedenih ograničenja zakon predviđa i ograničenje u pogledu načina korišćenja ovlašćenja; uredbe su se mogle donositi na sjednici vlade i objavljivati pod

²⁰⁴⁾ U radnom periodu 1946—1950 Narodna skupština FNRJ je u svemu potvrdila 345 takvih uredaba. (v. Krbek, Osnovi upravnog prava FNRJ, 1950, s. 171).

potpisima pretsjednika Vlade i nadležnog ministra. Ozbiljno je ograničenje datih širokih ovlašćenja obaveza Vlade na podnošenje uredaba na potvrdu Narodnoj skupštini »na njenom narednom zasjedanju«. Vlada tokom korišćenja ovih ovlašćenja za donošenje uredaba »po pitanjima privrede i javnih finansijskih« nije nikad propustila nijednu uredbu da je podnese Skupštini na ratifikaciju. Nema sumnje da je Vlada ovu obavezu smatrala primarno pravnom obavezom, od čijeg izvršenja je zavisila valjanost donesenih uredaba, a ne političkom obavezom. Narodna skupština, sa svoje strane, isto tako nije odbila ratifikaciju ni za jednu uredbu. Samo dubljom analizom, razumije se, moglo bi se doći do sigurnog zaključka u kojoj mjeri je ova činjenica posljedica strogog kretanja u okviru ovlašćenja, a u kojoj način interpretacije i efikasnost organizacije mehanizma skupštinske kontrole.²⁰⁵⁾

Praksa primjene dobivenih širokih ovlašćenja Vlade bila je u direktnoj srazmjeri sa stepenom proširivanja intervencije državne uprave u osnovne odnose društva. Pod učinkom energične intervencije državne uprave proces obnove zemlje je izveden relativno brzo. Kada je zakonima i drugim normativnim aktima izvršen prelaz osnovnih sredstava za proizvodnju u industriji, saobraćaju, transportu i trgovini iz privatne svojine u režim državne svojine, otpočele su promjene i u prirodi i funkcijama državnog organizma. Kao nosilac svih društvenih preobražaja, državni organizam je ubrzo stekao privredni monopol upravljajući državnom svojinom na nacionalizovanim sredstvima za proizvodnju. Državni upravni mehanizam, koji je postao i rukovodeći organ i upravitelj privrede, bio je obuhvatio sve sfere društvene a naročito privredne djelatnosti. Ali već od početka 1949 političkom rukovodstvu naše zemlje bilo je jasno da je usljed etatizma nastala opasnost od jačanja birokratije. Administrativno upravljanje sredstvima za proizvodnju kao državnom svojinom i etatizam manifestovan u raznim vidovima postali su kočnica opšteg razvitka. Stoga od 1950 do donošenja Ustavnog zakona nastaje period u kome se postepeno vrši uklanjanje društvenih i političkih osnova na kojima je mogao dalje jačati državni kapitalizam i birokratizam. Štaviše, polovinom 1950 godine otpočelo se i sa uspostavljanjem novih odnosa i ustanova, koji su značili prelaz u fazu socijalističke demokratije. Poslije donošenja Zakona o upravljanju privrednim preduzećima od strane radnih kolektiva, kojim aktom proizvođači stiču osnovna prava odlučivanja o podjeli i namjeni proizvoda društvenog rada, proces samcupravljanja proizvođača u privredi se dalje razvija i dopunjava nizom drugih pravnih akata, donesenih u periodu do 1952. Među ovim aktima poseban značaj ima i Zakon o planskom upravljanju narodnom privredom od 29 decembra 1951 (Sl. list FNRJ br. 58/51), naročito u vezi sa tokom razvoja prakse širokih ovlašćenja.

S obzirom na već izvršeni prelaz administrativnog načina privređivanja na viši stepen socijalističke privrede i društvenih odnosa

²⁰⁵⁾ Treba naročito napomenuti da je sve do Drugog vanrednog zasjedanja Narodne skupštine, održanog 27—29 decembra 1951, skupštinska praksa bila takva da su se predložili Vlade za potvrdu njenih uredaba donesenih na osnovu širokih ovlašćenja iznosili neposredno pred Skupštinu bez prethodnog pretresa u zakonodavnim odborima (v. Stenografske bilješke Drugog vanrednog zasjedanja drugog saziva, Beograd, 1952, s. 5—6).

proširenjem uprave socijalističkih preduzeća i privrednih udruženja na radničke savjete i svođenjem državne intervencije na najnužniju mjeru u vidu usmjeravanja privrede putem opštih planskih proporcija, prirodno je bilo da je članom 38 Zakona o planskom upravljanju narodnom privredom, koji je upravljanje privredom postavio na bazu društvenih planova, ukinut izričito ne samo Zakon o opštedržavnom privrednom planu i državnim organima planiranja nego i Zakon o ovlašćenju Vladi FNRJ za donošenje uređaba po pitanjima iz narodne privrede iz 1946.²⁰⁰) Tako je funkcija inicijalnog normiranja ponovo u cjelini prešla u ruke Narodne skupštine, što je odgovaralo težnji realnog sprovođenja principa jedinstva vlasti kao i stepenu izgradnje socijalističke demokratije i socijalističkih društvenih odnosa u našoj zemlji. Ovo pogotovo stoga jer je članom 38 ukinut i Zakon o ovlašćenju Vladi FNRJ za uvođenje novog platnog sistema i drugih privrednih mjera u cilju pripremanja novog planskog i finansiskog sistema od 2 oktobra 1951 (Službeni list FNRJ br. 44/51). Ovim zakonom Vlada je bila ovlašćena da, do donošenja novih osnovnih ekonomskih zakona među koje u prvom redu spada i Zakon o planskom upravljanju narodnom privredom, a najdalje do 1 januara 1952, kao krajnjeg roka do kojeg su se sve uredbe, donesene na osnovu ovog zakona, imale podnijeti na potvrdu Narodnoj skupštini, može uredbama uvoditi novi platni sistem i druge privredne mjere u cilju pripremanja novog platnog i finansiskog sistema. Vlada je dobila ovako široko ovlašćenje za donošenje uređaba sa zakonskom snagom, inače precizno vremenski ograničeno, jer je predviđene mjere bilo potrebno sprovesti i prije donošenja osnovnih ekonomskih zakona, čiji su nacrti bili već izloženi javnoj diskusiji i trebalo je da postanu zakoni najdocnije do 1 januara 1952. Ne bi bilo, razumije se, u duhu čitavog već sprovedenog i planiranog preobražaja da je Vlada za uvođenje novog platnog sistema i drugih ekonomskih mjera u okviru razvijanja radničkog upravljanja privrednim preduzećima koristila široka ovlašćenja iz Zakona o ovlašćenju Vladi za donošenje uređaba po pitanjima iz narodne privrede od 1946, koji je formalno bio još na snazi, ali čije je ukidanje bilo predviđeno baš nacrtom Zakona o planskom upravljanju narodnom privredom. Ovo svakako ne samo stoga što je na ustezanje Vlade od korišćenja ranijih širokih ovlašćenja mogla uticati sama interpretacija ovih ovlašćenja, već prije svega stoga što je Zakon o širokim ovlašćenjima iz 1946 služio Vladi kao baza upravo za učvršćivanje sistema u kome je država neposredno preko svojih organa upravljala privredom. Novi sistem, međutim, trebao je da utvrdi odnose

²⁰⁰) Republički zakoni o širokim ovlašćenjima, sa istovjetnom sadržinom kao i navedeni Savezni Zakon o ovlašćenju Vladi FNRJ za donošenje uređaba po pitanjima iz narodne privrede, ostali su na snazi i u primjeni sve do donošenja republičkih ustavnih zakona. Ovi ustavni zakoni su ih ukinuli opštim klauzulama u odgovarajućim članovima »završnih odredaba«. Ali, republička izvršna vijeća su u republičkim zakonima o sprovođenju ustavnih zakona isto tako dobila slična široka ovlašćenja kao što ih je dobilo Savezno izvršno vijeće u čl. 20 saveznog Ustavnog zakona. Po isteku važnosti ovih širokih ovlašćenja (danom početka rada pojedinih republičkih narodnih skupština) praksa širokih ovlašćenja u republikama je potpuno iščezla za razliku od produžene prakse u Federaciji. Pri tom treba istaknuti da republička izvršna vijeća nisu, kao Savezno izvršno vijeće, republičkim ustavnim zakonima ovlašćena na donošenje uređaba izuzetnog stanja analogno čl. 79 tač. 4 saveznog Ustavnog zakona.

između države i privrede, koji se konstantno zasnivaju na samostalnosti privrednih preduzeća, kako u pogledu planova tako i u pogledu privrednog poslovanja.

Ukidanjem navedena dva zakona o širokim ovlašćenjima Vlada je bila lišena instrumenata inicijalnog normativnog djelovanja u oblasti regulisanja privrednih odnosa, ali ipak ne sasvim. U ovom pogledu u izvjesnoj mjeri postojala su još dva izuzetka, iako od neznatne principijelne važnosti. Prvo, članom 38 stav 2 Zakona o planskom upravljanju narodnom privredom Vladi je bilo ostavljeno još ovlašćenje da može donositi uredbe (koje nije bila dužna podnositi na ratifikaciju) o platama radnika i službenika, jer su se kao posljedica samostalnog upravljanja privrednim preduzećima od strane radnih kolektiva nametale i dalje promjene u pogledu plata radnika i službenika. Osim toga, tačkom IV Rezolucije povodom predloga saveznog budžeta za 1952 godinu (Sl. list FNRJ br. 1/52) Vlada je ovlašćena »da može i prije donošenja Zakona o saveznom budžetu za 1952 godinu ustanoviti nov sistem finansiranja socijalnog osiguranja i u vezi s tim donijeti odgovarajuće propise«. Vlada je, prema stavu 2 tačke IV Rezolucije, bila obavezna na podnošenje uredaba donesenih na osnovu ovlašćenja na potvrdu Narodnoj skupštini »na njenom prvom narednom zasjedanju«, ali uslovno, ako se propisima uredbe bude odstupilo od odredaba postojećih zakona, ti propisi budu sadržani u Predlogu Zakona o saveznom budžetu za 1952 godinu. Prema tome, uzelo se svakako da u neku ruku postoji implicitna ratifikacija uredaba usvojenjem od strane Zakona o saveznom budžetu za 1952 godinu njihove sadržine suprotne ranijim zakonima. Nikakva ratifikacija, međutim, nije se tražila za uredbe donesene na osnovu ovlašćenja ukoliko njihove odredbe nisu bile u suprotnosti sa ranijim zakonima.

Ubrzo se osjetilo da se nešto naglo pristupilo potpunom eliminisanju širokih ovlašćenja. Zakon o planskom upravljanju narodnom privredom sveo je sva ovlašćenja Vlade samo na jedno jedino specijalno ovlašćenje, prema kome Vlada može donositi uredbe o platama radnika i službenika sa pravom odstupanja od pojedinih odredaba donesenih prije stupanja na snagu ovog zakona. Ali, pored toga bilo je nužno da Vlada donosi i propise radi usklađivanja cjelokupne privrede i poslovanja privrednih organizacija sa novoustanovljenim privrednim sistemom, za koje ona nije imala ovlašćenja u Zakonu o planskom upravljanju narodnom privredom, jer je Vlada prema članu 40 toga zakona mogla, pored ovlašćenja u članu 38, donositi još samo »bliže propise za izvršenje ovog zakona«. Ova klauzula, međutim, bila je suviše uska da bi se u njoj mogla naći osnova za propise usklađivanja privrede i poslovanja privrednih organizacija sa novim privrednim sistemom ustanovljenim tim zakonom. Stoga je već u martu 1952 Vlada zatražila proširenje ovlašćenja dostavljajući u tom smislu i svoj predlog zakona Narodnoj skupštini. Narodna skupština je ovaj predlog odmah usvojila i donijela Zakon o ovlašćenju Vladi FNRJ za donošenje uredaba radi usklađivanja odnosa privrede sa novim privrednim sistemom, od 8 aprila 1952. Predmet širokih ovlašćenja datih Vladi ovim zakonom bio je daleko više ograničen nego predmet ovlašćenja koja su joj bila povjerena zakonom iz 1946. Prije svega predmet se odnosio na privredu u užem smislu, a ne i na finansije. Zatim, uredbe su mogle imati za materiju samo usklađivanje

organizacije privrede i poslovanja privrednih organizacija sa novim privrednim sistemom već ustanovljenim jednim aktom Narodne skupštine, Zakonom o planskom upravljanja narodnom privredom. Vlada je okvirima ovog zakona, kao, ustalom, i serijom drugih zakona bila vezana i usmjerena u jasno određenom pravcu razvijanja novog privrednog sistema koji je Narodna skupština nizom zakonodavnih akata bila već inaugurisala.

Društveni i politički preobražaji izvršeni u našoj zemlji u periodu od 1950—1953 imali su karakter prekida sa starim i prelazak u novu fazu društvenog i političkog razvitka, fazu socijalističke demokratije. Ovaj proces promjena izražen je konačno u Ustavnom zakonu od 13 januara 1953. Jedna od tih najvažnijih promjena je postavljanje novog odnosa između Narodne skupštine kao pretstavnika narodnog suvereniteta i njezinog novog izvršnog organa, Saveznog izvršnog vijeća. U duhu toga novopostavljenog odnosa kao izraza stepena razvoja socijalističke demokratije u FNRJ, Ustavni zakon, uspostavivši režim skupštinske vladavine, ukinuo je dosljedno tome i mogućnost donošenja zakona o širokim ovlašćenjima kojim se povjerava egzekutivi pravo donošenja uredbi sa zakonskom snagom. Umjesto teksta člana 78 Ustava od 1946, koji je izričito predviđao da Vlada FNRJ, pored uredbi za primjenu zakona, može donositi i uredbi »na osnovu zakonskih ovlašćenja«, koja odredba je poslužila kao ustavna baza za donošenje zakona o širokim ovlašćenjima ranijoj vladi, Ustavni zakon je u čl. 81 stav 1 fiksirao kao opštu mogućnost samo da Savezno izvršno vijeće »može donositi uredbi za izvršenje zakona«. Ustavni zakon je prema tome principijelno dokinuo režim prakse širokih ovlašćenja u FNRJ. Izuzetak je učinjen samo utoliko što je Ustavni zakon, opet za razliku od Ustava od 1946, neposredno predvidio ustanovu samostalne ustavne uredbi sa zakonskom snagom, kategorije t. zv. uredbi izuzetnog stanja (član 79, stav 1, tačka 4 Ustavnog zakona), ali samo o nužnim mjerama za vrijeme pripravnog mobilnog i ratnog stanja, dakle u sasvim izuzetnim situacijama zemlje. Ustavno ovlašćenje Saveznom izvršnom vijeću za donošenje uredbi u navedenim izuzetnim situacijama, koje proglašava svojim aktima samo Savezno izvršno vijeće, fiksirano je, kako se vidi, relativno široko, bez ograničenja materija koje se mogu regulisati uredbama. Ali takve uredbi mogu imati samo zakonsku a ne i ustavnu snagu. To proizlazi jasno iz samog teksta citiranog ovlašćenja, koji govori samo o uredbama sa zakonskom snagom.

I pored toga što je Ustavni zakon isključio mogućnost davanja širokih zakonskih ovlašćenja, Zakon o sprovođenju Ustavnog zakona, koji je proglašen i stupio na snagu 13 januara 1953, dakle istog dana kada i Ustavni zakon, daje u članu 20 takva široka ovlašćenja, naročito u tač. 1 i 2. Istina, ova ovlašćenja su data u cilju sprovođenja samog Ustavnog zakona i ograničena su samo na vrijeme »do početka rada Savezne narodne skupštine«. Ali je, s druge strane, neosporno da odukladaju od novog ustavnog sistema, koji praksu širokih zakonskih ovlašćenja smatra nespojivom sa režimom skupštinske vladavine i stepenom razvoja naše socijalističke demokratije. Osim toga, sama ovlašćenja su relativno vrlo široka. Prema tač. 1 člana 20 zakona Savezno izvršno vijeće je bilo ovlašćeno da do početka rada Savezne narodne skupštine može uređivati pojedina pitanja iz nadležnosti federacije, što znači sva

pitanja saveznog zakonodavstva, ako to zahtijeva primjena novog ustavnog poretka i privrednog sistema, a po tač. 2 istog člana da u istom roku »u hitnim slučajevima dovodi postojeće zakone u saglasnost sa Ustavnim zakonom«, što opet znači regulisanje svih pitanja saveznog zakonodavstva. Uredbe donesene po oba ovlašćenja, istina, morale su biti podnesene na ratifikaciju Skupštini, ali je pri tom karakteristično da je uz one iz tač. 1 Savezno izvršno vijeće bilo dužno da podnese istovremeno i izvještaj o korišćenju toga ovlašćenja, dok za ostale ne. Nije razumljivo, međutim, zašto je obaveza Saveznog izvršnog vijeća da podnosi izvještaj o korišćenju širokih ovlašćenja, inače prvi put predviđena u praksi širokih ovlašćenja u FNRJ, propisana samo za ovlašćenja iz tač. 1, a ne i za ovlašćenja iz tač. 2 člana 20 Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona.

Mnogo je teže, sa ustavnog stanovišta, pitanje davanja širokih ovlašćenja Saveznom izvršnom vijeću i poslije početka rada Savezne narodne skupštine. Ovo pitanje se postavlja stoga što je u tač. II Odluke o potvrdi uređaba Saveznog izvršnog vijeća i o daljem radu na pripremi zakona o privrednom sistemu od 29 januara 1954 (Sl. list FNRJ br. 8/54), koju su izglasala oba doma u istovjetnom tekstu, Savezno izvršno vijeće ovlašćeno da svojim propisima, dok Savezna narodna skupština ne donese zakone o privrednom sistemu, vrši izmjene i dopune u pojedinim odredbama uređaba donesenih na osnovu čl. 20 tač. 1 i 2 Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona, koje je potvrdila Narodna skupština.

Dostavljajući u januaru 1954 na potvrdu Saveznoj narodnoj skupštini uredbe donesene na osnovu čl. 20 Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona, Savezno izvršno vijeće izvještava Skupštinu da je donijelo sve uredbe koje je prema raspoloživom vremenu »moglo i moralo donijeti«. Zatim u izvještaju se naglašava da je to ovlašćenje iscrpeno, a rad na obradi pitanja koje su obuhvatile podnesene uredbe, međutim, ne može se smatrati završenim. Ovo pogotovu što je najveći dio pitanja, regulisan uredbama, materija zakona. Osvrćući se, dalje, na problem zakonodavne razrade novog privrednog sistema, Savezno izvršno vijeće prelazi na neposredno obrazlaganje predloga da mu se i ubuduće povjere široka ovlašćenja. »Iako su uredbe koje se predlažu na potvrdu«, kaže se u aktu, »rađene na osnovu šire i svestrane diskusije i poslije intenzivnog proučavanja u Saveznom izvršnom vijeću i drugim nadležnim tijelima, ne može se smatrati da su sva rješenja koja ona donose takva da se mogu za duže vrijeme primjenjivati bez izvjesnih usavršavanja, pa i izmjena. Naprotiv, potreba za u osnovi djelimičnim promjenama može se predvidjeti ne samo kao izvjesna nego i kao nužna. S druge strane, potrebno je istaći da uredbe Saveznog izvršnog vijeća obuhvataju ne samo materiju zakona već i materiju uređaba koje se nisu mogle, u ovoj fazi i u ovom postupku pravne izgradnje našeg privrednog sistema, odvojiti. S obzirom da će ove uredbe, ako ih Skupština potvrdi, dobiti zakonsku snagu, to će i niz pitanja koja su izvršnog karaktera — i kao takva predmet propisa Saveznog izvršnog vijeća — dobiti karakter zakona.

To sve nameće potrebu da se Saveznom izvršnom vijeću, u vremenu dok Savezna narodna skupština ne donese odgovarajuće zakone, da da može svojim propisima izvršiti izmjene i dopune pojedinih odredaba ovih uređaba i donositi propise za njihovo izvršenje, držeći se osnovnih principa koje

uredbe sadrže.« Završavajući obrazloženje traženja da mu se i dalje povjere široka ovlašćenja, Savezno izvršno vijeće naglašava da bi koristeći se traženim ovlašćenjima bilo u stanju da neposredno reaguje radi usklađivanja pojedinih odredaba ovih uredaba sa potrebama naše privrede i da bi to bio put za ubrzavanje pripreme zakona u ovoj oblasti.

Konačno, Savezno izvršno vijeće je deklariralo ustavnu fundiranost svoga traženja širokih ovlašćenja konstatacijom da »i sam predloženi postupak je u skladu sa opštom Ustavom utvrđenom nadležnosti Saveznog izvršnog vijeća«. Savezno izvršno vijeće nije pokušalo da objasni u čemu je taj sklad i iz čega se on može pravno izvesti, bez obzira na stvarnu opravdanost traženja ovlašćenja motivisanu praktičnim razlozima, kada sam Ustav ne dopušta davanje širokih zakonskih ovlašćenja i kada se davanje tih ovlašćenja ne može više osloniti ni na argumenat da Skupština još nije otpočela da radi. Da li postoji mogućnost da takva praksa produžavanja širokih ovlašćenja utire put razvijanju širokih ovlašćenja mimo ustavni sistem koji ih ne dopušta i koji naglašava režim skupštinske vladavine obezbjeđujući instrumente za realnije sprovođenje načela jedinstva vlasti? Smatramo da je ovako otpočeta praksa samo prelaznog, incidentalnog karaktera, vezana isključivo za teškoće uvođenja razriđade i organizacije jednog novog, socijalističkog privrednog sistema, čije će normalno funkcionisanje i dalji razvoj biti inicijalno regulisano samo aktima Skupštine, što jedino odgovara višem stepenu razvoja socijalističke demokratije sa elementima nužnog odumiranja upravne i izvršne funkcije.

V — OGRANIČENJA ŠIROKIH OVLAŠĆENJA

Ustanovu uredbe na osnovu širokih ovlašćenja treba naročito posmatrati i s obzirom na evoluciju starog austriskog i njemačkog instituta uredbe od nužde (Notverordnung). Ovo stoga što, uopšte uzeto, kompleks prava uredbe na osnovu širokih ovlašćenja, naročito u pogledu procesa razvoja širokih ovlašćenja i njihovih postepnih ograničenja, ima idejne veze sa postepenom modifikacijom ranijeg prava uredbe od nužde. Modifikacija prava uredbe od nužde ostvarivana je paralelno sa tokom razvoja ustavne države, a naročito buržoaske parlamentarne demokratije. Primjer je za to predratna Čehoslovačka i Austrija.²⁰⁷⁾ Modificiranje prava uredbe od nužde naročito je značajno u pravcu postavljanja raznih ograničenja u pogledu uslova i samog postupka donošenja ove uredbe. Ali ova ograničenja nemaju pravnotehničku, već prvenstveno veliku političku važnost. Ovo stoga što je cilj ovih ograničenja da se spriječi izigravanje uslova da parlamentat nije na okupu i da se, osim toga, parlamentu osigura izvjesno, bar posredno, učešće pri normiranju putem ovih uredaba.

Pored starog uslova uredbe od nužde da se ona mora naknadno predložiti na odobrenje parlamentu kao zakonodavnom tijelu, zaveden je kasnije još jedan značajan uslov, da za donošenje ove uredbe mora postojati apriorno odobrenje od strane posebnog parlamentarnog odbora. Ovo apriorno odobravanje pretstavlja specifičan vid proširenja pravnih

²⁰⁷⁾ Dr. Ivo Krbek, Uredba od nužde, iznimno stanje i problem ratifikacije uredbe, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1938/I, s. 282.

garancija za pravilnu upotrebu širokih ovlaštenja pri donošenju uredaba. Tokom vremena sve je više normirana i sadržajna ograničenost uredbe od nužde.

Suprotno onome što bi se moglo pretpostaviti kad govorimo o širokim ovlaštenjima, parlamenat nije nikad u cjelini otuđio svoju funkciju donošenja zakona ovlašćujući uredbodavni organ da on sam radi što hoće prema svome nahodanju, bilo u kome domenu. Parlamenat se je principijelno uvijek starao da ograniči domašaj svoga ovlaštenja, kako u pogledu vremena za koje ga izdaje tako i u pogledu materija u kojima dopušta da egzekutiva interveniše. On je uvijek nastojao da spasi, bar prividno, princip svoje superiornosti nad egzekutivom, zahtijevajući redovno da se uredbe moraju podnijeti njemu na ratifikaciju.

Široka ovlaštenja nesumnjivo izazivaju modifikacije u pravnom poretku, ali ona ne vode nužno do napuštanja svih principa pravne strukture države. Stoga i u stanju nužde čak veliki dio pravne strukture države ostaje nepromijenjen. Teškoća je samo da se odrede granice organima kojima su data široka ovlaštenja i da se organizuje efikasna kontrola koja će obezbijediti garancije protiv eventualnih zloupotreba širokih ovlaštenja.

Analiza prakse širokih ovlaštenja u pojedinim zemljama pokazuje da postoje razne vrste ograničenja tih ovlaštenja. Na prvom mjestu izvanredna ili široka ovlaštenja se daju za jedno određeno vrijeme, i to bilo da je ograničen sam period za vrijeme koga je modificiran odnosno poremećen raspored kompetencija, bilo da sami akti imaju samo provizoran karakter.

Ograničavaju se i sama sredstva koja su u vezi sa korišćenjem širokih ovlaštenja data egzekutivi na raspolaganje. Zatim, egzekutiva se ograničava na određeno područje aktivnosti odnosno na određeni domen. Tako napr. daju se specijalna ovlaštenja za likvidiranje nezaposlenosti, za osiguranje snabdijevanja zemlje životnim namirnicama, za vršenje naoružanja, za osiguranje budžetske ravnoteže, za podizanje industrije itd. Osim toga, ograničenja širokih ovlaštenja izvode se i iz tačno fiksiranog cilja koji se želi postići.

U čitavom nizu zemalja postoje pored neposrednih ustavnih ovlaštenja i čitave serije zakona koji egzekutivi daju široka ovlaštenja. Analizom ovih ovlaštenja, ustavnih i zakonskih, dolazimo uopštavanjem do zaključka da ona imaju izvjesne zajedničke karakteristike koje izražavaju fizionomiju pravnog instituta uredbe na osnovu širokih ovlaštenja. Prva zajednička karakteristika ovih zakona je da se u njima u korist egzekutive smanjuje domen legislative u vršenju zakonodavne vlasti. Na osnovu vlasti koja joj je povjerena egzekutiva je u stanju da interveniše u domenu koji normalno spada u nadležnost zakonodavca i da izdaje akte koji imaju snagu zakona, a katkad i snagu samog ustavnog propisa. Na taj način egzekutiva može i da mijenja postojeće zakone, pa čak, iako vrlo rijetko, i ustav. Dalje, da bi ti akti, doneseni na osnovu širokih ovlaštenja, postali zakoni, odnosno da bi i dalje ostali na snazi, moraju da se podvrgnu u određenom roku parlamentarnoj ratifikaciji.

Ako, dakle, u raznim zemljama analiziramo akte kojima se daju široka ovlaštenja za donošenje uredaba, možemo zaključiti da ta ovlaštenja nisu principijelno ni integralna, ni definitivna, ni bezuslovna.

Naprotiv, po svojoj suštini široka ovlaštenja su u svakom pravcu izuzetnog karaktera. Stoga u aktima u kojima su data, fiksirani su, u većoj ili manjoj mjeri, i uslovi za vršenje širokih ovlaštenja. Uslovi kojima se uprava ograničava u vršenju širokih ovlaštenja, ustavnih ili zakonskih, različite su važnosti i efikasnosti. Kategorizacija ograničenja širokih ovlaštenja pokazuje da se ona odnose na: teritoriju, vrijeme trajanja, sredstva, predmet ili materiju i cilj širokih ovlaštenja. Zatim, specifičan vid ograničenja širokih ovlaštenja je ustvari i zakonodavna ratifikacija.²⁰⁸⁾

A — Teritorijalno ograničenje

Široka ovlaštenja se redovno odnose generalno na čitavu državnu teritoriju. Vrlo je rijedak slučaj u praksi pojedinih zemalja da se u širokim ovlaštenjima fiksiraju ograničenja teritorijalnog karaktera. Francuska napr., koja je u praksi obilato iskorišćavala institut širokih ovlaštenja, poznavala je do sada samo jedan slučaj teritorijalnog ograničenja širokih ovlaštenja. To je ograničenje sadržavao zakon od 17. oktobra 1919, koji se odnosi na prelazni režim u Alzasu i Lorenu za uvođenje francuskog zakonodavstva. Treba napomenuti da se parlamentarna široka ovlaštenja u Francuskoj ne primjenjuju podjednako i na kolonije. Da bi se ova ovlaštenja mogla primijeniti i na njih, potrebno je da se to izričito navede u zakonu kojim se daje široko ovlaštenje.²⁰⁹⁾

B — Ograničenje vremena trajanja širokih ovlaštenja

Ograničenje vremena za koje se mogu vršiti široka ovlaštenja predstavlja najstrožije ograničenje, ograničenje na koje se obično najviše pazi i do kojeg se najviše drži. Ipak, neki zakoni o širokim ovlaštenjima nemaju uopšte ograničenja u pogledu vremena vršenja širokih ovlaštenja koja parlament povjerava egzekutivi, ili je takvo ograničenje u najmanju ruku neprecizno fiksirano. Tako napr. u Francuskoj neki zakoni o širokim ovlaštenjima u oblasti carina imaju permanentan karakter, dok su, s druge strane, u pogledu predmeta striktno ograničeni. Ili, napr. u Švajcarskoj su odlukom od 3. avgusta 1953. Saveznom vijeću data široka ovlaštenja uz sasvim neodređenu klauzulu »tant qu'il le jugeraît necessaire«. Jasno je da tu ustvari nema nikakvog vremenskog ograničenja širokih ovlaštenja, već je naprotiv korišćenje ovlaštenja potpuno prepušteno na volju Saveznom vijeću.²¹⁰⁾ Ni u našem Zakonu o ovlaštenju Vladi FNRJ za donošenje uredaba po pitanjima iz narodne

²⁰⁸⁾ Rusu, op. cit. p. 259; Malezieux, op. cit. p. 99—100.

²⁰⁹⁾ Mignon, op. cit. p. 239.

²¹⁰⁾ U SAD Kongres je dao pretsjedniku mnoga široka ovlaštenja počevši od 1798 pa dalje. Čitava serija ovih ovlaštenja datira naročito poslije Prvog svjetskog rata. Karakteristično je da su mnoga od njih, naročito ona donesena između dva svjetska rata, još i sad na snazi, jer nisu bila vremenski ograničena. Među takva ovlaštenja, između ostalih, spadaju pravo pretsjednika da razvija armiju i mornaricu u granicama maksimuma koji je Kongres fiksirao, da mijenja propise o prevozu i komunikacijama, da reguliše pitanja rekvizicije električnih centrala itd. Široka ovlaštenja, međutim, data pretsjedniku SAD za vrijeme Drugog svjetskog rata i poslije njega, obično sadržavaju vremenska a i neka druga ograničenja i uslove.

privrede od 4 februara 1946 (Službeni list FNRJ br. 12/46) nema nikakvog vremenskog ograničenja. Možda bi se moglo zaključiti, ali vrlo nesigurno, da je takvo vremensko ograničenje implicirano u samom cilju davanja ovlaštenja Vladi, tj. dok traje izgradnja i obnova zemlje. Jer, dok se izraz »obnova« relativno može definisati, termin »izgradnja« spada u kategoriju potpuno neodređenih pojmova. Prema tome, vrlo bi se teško moglo izvesti da je trajanje širokih ovlaštenja datih Vladi ovim zakonom ma u kojoj mjeri vremenski determinirano. Isto tako nema vremenskog ograničenja ovlaštenja datih Vladi FNRJ članom 38 stav 2 Zakona o planskom upravljanju narodnom privredom (Službeni list FNRJ br. 58/51). Sasvim je arbitrarno vremensko ograničenje širokih ovlaštenja i u članu 1 Zakona o ovlaštenju Vladi FNRJ za donošenje uredbi radi usklađivanja odnosa privrede s novim privrednim sistemom, u kome se Vlada FNRJ ovlašćuje da može donositi uredbu radi usklađivanja organizacije privrede i poslovanja privrednih organizacija sa novim privrednim sistemom ustanovljenim Zakonom o planskom upravljanju narodnom privredom »do donošenja odgovarajućih novih zakona«. Ova konstatacija važi i za tač. II Odluke Vijeća proizvođača Savezne Narodne skupštine o potvrdi uredbi Saveznog izvršnog vijeća i o daljem radu na pripremi zakona o privrednom sistemu od 29 januara 1954 kao i za tač. II Odluke Saveznog vijeća Savezne Narodne skupštine o potvrdi uredbi Saveznog izvršnog vijeća i o daljem radu na pripremi zakona o privrednom sistemu od 29 januara 1954 godine (Službeni list FNRJ br. 8/54), u kojima se na potpuno identičan način ovlašćuje Savezno izvršno vijeće da svojim propisima vrši izmjene i dopune u pojedinim odredbama uredbi donesenih na osnovu člana 20 tač. 1 i 2 Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona itd. sa neodređenim vremenskim ograničenjem »dok Savezna Narodna skupština ne donese zakone o privrednom sistemu«.

Općenito uzeto, parlamenat proširuje kompetenciju uredbodavnom organu samo za određeno vrijeme. Vrlo je rijedak slučaj da postupi drugačije. Ali ako se radi o širokim ovlaštenjima sasvim generalnog značaja, onda je ograničenje u vremenu skoro apsolutno pravilo. Ograničenje u vremenu je, s druge strane, prilično arbitrarno, jer je često nemoguće predvidjeti koliko će trajati vrijeme u kome je nužno koristiti široka ovlaštenja. Tako napr. u Zakonu o ovlaštenju Vladi FNRJ za uvođenje novog platnog sistema i drugih privrednih mjera u cilju pripremanja novog platnog i finansiskog sistema od 2 oktobra 1951 (Službeni list FNRJ br. 44/51) fiksiranje trajanja ovlaštenja riječima »Do donošenja novih zakona o planskom i finansiskom sistemu« ima sasvim relativno značenje, kao ograničenje. U odnosu na prednju formulaciju vremenskog ograničenja daleko je preciznije ograničenje dato u tač. IV Rezolucije Savezne Narodne skupštine povodom predloga Saveznog budžeta za 1952 godinu od 30 decembra 1951 godine (Službeni list FNRJ br. 1/52), u kojoj se određuje da Vlada FNRJ može »i prije donošenja Zakona o Saveznom budžetu za 1952 godinu ustanoviti nov sistem finansiranja socijalnog osiguranja i u vezi s tim donijeti odgovarajuće propise«. Ovo je ograničenje tim više determinirano kad se uzme u obzir tač. II iste Rezolucije, u kojoj se donošenje Zakona o Saveznom budžetu za 1952 godinu fiksira »najdalje do kraja marta 1952 godine«. Isto tako, samo relativno preciznije, fiksiraju vremensko ograničenje odredbe tač.

1, 2 i 3 člana 20 Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i savezним organima vlasti od 13 januara 1953 (Službeni list FNRJ br. 3/53), kojim se rok korišćenja datih širokih ovlašćenja determinira formulom »do početka rada Savezne Narodne skupštine«.

Fiksiranje vremena trajanja širokih ovlašćenja vrši se, kako smo iz primjera vidjeli, na razne načine. Kao što se zakoni o širokim ovlašćenjima odnose na najrazličitije oblasti, oni, isto tako, formulišu i vremenska ograničenja u raznim varijacijama. Ovo vrijeme varira između nekoliko nedjelja i nekoliko mjeseci. Ograničenje vremena intervencije uredbodavnog organa formuliše se bilo samo na vrijeme između zasjedanja parlamenta, bilo za vrijeme trajanja neprijateljstava, za vrijeme mobilizacije, za vrijeme spoljne zategutosti, do donošenja zakona kojim će se izvršiti generalna revizija propisa iz materije na koju se odnose široka ovlašćenja, na određeni broj mjeseci po donošenju zakona o širokim ovlašćenjima, itd.

Pred Drugi svjetski rat vremenska ograničenja širokih ovlašćenja su često vršena u vidu tačno fiksiranih datuma. To se naročito praktikovalo u Francuskoj. Tako Rusu navodi čitav niz zakona u Francuskoj u vremenu između 1927 i 1939 koji fiksiraju datume do kojih traju široka ovlašćenja. To vrijeme varira između nekoliko nedjelja i nekoliko mjeseci.

Široka ovlašćenja koja su davana u ratnom vremenu od 1914—1918 godine vremenski su bila ograničena, ali to ograničenje se nije odnosilo na jedno manje razdoblje, nego na trajanje čitavog rata pa čak i izvjesno vrijeme poslije njega. U Francuskoj su napr. Zakonom od 10 februara 1918 široka ovlašćenja ograničena na vrijeme rata i 6 mjeseci poslije okončanih neprijateljstava.

Iako su široka ovlašćenja poslije Prvog svjetskog rata po pravilu bila relativno kratkog trajanja, ipak su ona ponekad davana ne samo na duže vrijeme, i čak, prema prilikama, naročito dugo, nego i na vrijeme čije je trajanje, može se reći, neizvjesnog ili neodređenog karaktera. Ali i ovako propisano trajanje, napr. »za vrijeme trajanja neprijateljstava«, može se uzeti kao izvjesno vremensko fiksiranje granica širokih ovlašćenja. Napr. takav način trajanja vremena širokih ovlašćenja bio je propisan u Francuskoj zakonima od 19 marta 1939 i od 8 decembra 1939, a u Švajcarskoj zakonom od 29 septembra 1936.²¹¹⁾

Široka ovlašćenja se mogu vremenski ograničiti i na drugi način. Zakonom se, naime, katkad propisuje da se široka ovlašćenja daju, ali ne precizirajući pri tom ništa u pravcu samog njihovog trajanja, nego, umjesto toga, određuje se da same uredbe, donesene u korišćenju širokih ovlašćenja, imaju temporerni ili provizorni karakter. Ne može se, međutim, reći da je na takav način i stvarno precizirano trajanje primjene ovih uredaba, koje se mogu stalno produžavati. Ono je ustvari čak neodređeno. Jer, precizno vremensko ograničenje važnosti uredaba donesenih na osnovu širokih ovlašćenja ne može konstituisati ozbiljnu pravnu garanciju, ukoliko i sama široka ovlašćenja nisu ograničena na određeni period. Ovo stoga što ovlašćeni uredbodavni organ ima mo-

²¹¹⁾ Rusu, op. cit. p. 261; Malézieux, op. cit. p. 100.

gućnost da uvijek ponovo donese ove uredbe na izvjesno vrijeme prije prestanka njihove važnosti.

Kad je riječ o trajanju širokih parlamentarnih ovlašćenja, moglo bi se postaviti pitanje šta će biti sa tim ovlašćenjima u slučaju smjenjivanja vlade prije isteka vremena trajanja ovlašćenja koje joj je dato. Da li dato široko ovlašćenje prestaje sa momentom smjenjivanja vlade, ili ono i dalje važi u korist nove vlade koja je naslijedila raniju vladu, sve do datuma trajanja širokog ovlašćenja fiksiranog zakonom? Ovo pitanje može, razumije se, biti postavljeno samo u slučaju ako široko ovlašćenje proizilazi iz zakona, a ne i ako ono direktno proizilazi iz samog ustava, jer je ono kao ustavno nesumnjivo sasvim apstraktno. Odgovor na ovo pitanje zavisi od toga o kakvom režimu državnog uređenja se radi kao i od sistema pozitivnog prava pojedinih zemalja. U francuskoj pravnoj nauci i praksi uzima se da se široka parlamentarna ovlašćenja ne daju in abstracto ma kojoj vladi, već se daju samo intuitu personae, određenoj vladi. Ovo stoga što se polazi od koncepcije parlamentarnog režima, da su široka ovlašćenja pitanje povjerenja prema određenoj vladi i prema određenoj politici.²¹²⁾ Da bi se, prema tome, nova vlada mogla koristiti ovlašćenjem datim prethodnoj vladi, potrebno je da dobije na izričit način povjerenje oba doma. Obnova širokih ovlašćenja mora biti politički izričita, mada pravno može ostati prećutna. U sistemu državnog, političkog i pravnog uređenja FNRJ ovo pitanje se nije moglo ni postavljati jer je isključena mogućnost da Vlada vrši svoju funkciju bez povjerenja Narodne skupštine, kojoj je po principu jedinstvene vlasti potpuno povrgunta.

C — Ograničenje u pogledu sredstava

Zakonodavac može vršiti uticaj na širinu ovlašćenja i na taj način što će egzekutivu ograničiti u pogledu korišćenja sredstava (finansiskih, represivnih i sl.) koja mu stoje na raspoloženju u vršenju povjerenih mu širokih ovlašćenja. Tako napr. parlamenat može ovlastiti vladu da zaključi zajam radi sprovođenja mjera na osnovu širokih ovlašćenja ali samo do određene sume. O ograničenju sredstava radilo bi se i onda kada bi bilo zakonom propisano da egzekutiva za slučaj povrede uredaba, donesenih na osnovu širokih ovlašćenja, ne bi mogla propisati novčanu kaznu veću od fiksiranog iznosa ili kaznu zatvora u dužem trajanju od zakonom određenog vremena.

Obično, međutim, zakonski tekstovi koji se odnose na formulaciju širokih ovlašćenja daju pravo egzekutivi da slobodno bira sredstva kojima želi da raspolaže. U tu svrhu njoj se naročito otvaraju svi krediti koji bi joj mogli trebati i daju joj se ovlašćenja za zaključenje zajmova bez ograničenja iznosa. Tako Malezieux navodi u praksi širokih ovlašćenja u Švajcarskoj pet zakonskih tekstova kojima je Vijeće ograničeno u pogledu načina dobijenih širokih ovlašćenja, a zatim konstatuje da, izuzev tih slučajeva, većina tekstova koji se odnose na institut širokih ovlašćenja ostavljaju Vijeću slobodne ruke u izboru sredstava za izvršenje širokih ovlašćenja.

²¹²⁾ Chapsal, Décrets-lois et pleins pouvoirs, Le Mois, 1938, n° 90, naročito s. 64 i sl.; Rusu, op. cit. p. 261—262.

D — Ograničenje u pogledu predmeta ili materije širokih ovlaštenja

Integralnost širokih ovlaštenja ograničena je također određivanjem predmeta ili materije koje se mogu regulisati uredbama sa zakonskom snagom. Zakoni kojima se egzekutivi daju široka ovlaštenja mogu u takvom slučaju odrediti odnosno predvidjeti materijalni domen uredaba. Takvi zakoni, dakle, fiksiraju jednostavno materije koje će sačinjavati predmet uredaba na osnovu širokih ovlaštenja. Štaviše, mogu se odrediti i mjere koje u takvim slučajevima egzekutiva treba da preduzme.

U praksi buržoaskih država, naročito Švajcarske i Francuske, najpotpunije se izražava uslov ograničenja širokih ovlaštenja u carinskoj i budžetskoj materiji. Tako, zakoni koji egzekutivi daju široka ovlaštenja u ovim materijama ograničavaju domen intervencije uprave u carinskoj materiji na fiksiranje ili izmjenu carinskih tarifa, a u budžetskoj materiji skoro isključivo na otvaranje naknadnih i izvanrednih kredita. Štaviše, u carinskoj materiji široka ovlaštenja svode se katkad samo na uže određene materije, na određene proizvode i predmete, uz izričito isključenje drugih. U budžetskoj materiji, mjere preduzete u vršenju širokih ovlaštenja ograničavaju se katkad na mjere kojima se ne mogu derogirati odredbe finansiskog programa niti uvoditi novi porez. Isto tako, jedan primjer ograničenja u finansiskoj materiji predstavlja i ovlaštenje koje se svodi samo na »čuvanje nacionalnog kredita«.

Analizom razvoja ograničavanja širokih ovlaštenja po materiji u praksi buržoaskih država dolazi se do zaključka da je strogo ograničenje intervencija egzekutive u vršenju širokih ovlaštenja putem donošenja uredaba tokom vremena postajalo sve labavije. Tako je postepeno, od materija prvobitno strogo ograničenih a kasnije sadržanih samo u generalnim formulacijama, došlo skoro do potpunog odsustva ma kakvog ograničenja u pogledu predmeta. Slična je evolucija širokih ovlaštenja u ovom pogledu u svim buržoaskim zemljama.

U praksi širokih ovlaštenja u FNRJ izvršen je, međutim, obrnut proces od procesa koji se odvijao u buržoaskim demokratijama u pogledu ograničavanja predmeta širokih ovlaštenja. Kao što je čitava evolucija prakse širokih ovlaštenja u našoj zemlji išla ka njihovom ukidanju, tako je i sam predmet tokom vremena sve više ograničavan. Tako, dok je u Zakonu o ovlaštenju Vladi FNRJ za donošenje uredaba po pitanjima narodne privrede od 4 februara 1946 godine (takvi zakoni su doneseni i u svim republikama) predmet širokih ovlaštenja određen sasvim generalno: regulisanje »pitanja privrede i javnih finansija«, u kasnijim širokim ovlaštenjima je on postajao postepeno uži. Zakon o ovlaštenju Vlade FNRJ za uvođenje novog platnog sistema i drugih privrednih mjera u cilju pripremanja novog planskog i finansiskog sistema od 2 oktobra 1951 ograničava napr. predmet širokih ovlaštenja na propise koji se svode samo na »uvođenje novog platnog sistema i drugih privrednih mjera« usmjerenih na pripremanje novog planskog i finansiskog sistema koji je imao uskoro biti zakonom regulisan. Još uže određuje materiju čl. 38 Zakona o planskom upravljanju narodnom privredom od 29 decembra 1951, jer Vlada prema njemu može donositi samo uredbе »o platama radnika i službenika«. Isto tako u tač. IV Rezolucije povodom predloga Saveznog budžeta za 1952 godinu od 30 decembra 1951 predmet uredaba je fiksiran samo na ustanovljenje i regu-

lisanje novog sistema fininsiranja socijalnog osiguranja. Dalje, uža je materija nego predmet određen Zakonom o širokim ovlašćenjima iz 1946 fiksirana u članu 1 Zakona o ovlašćenju Vladi FNRJ za donošenje uredaba radi usklađivanja odnosa privrede s novim privrednim sistemom od 8 aprila 1952 iako je u ovom slučaju materija određena posredno samim ciljem: donošenje uredaba »radi usklađivanja organizacije privrede i poslovanja privrednih organizacija sa novim privrednim sistemom ustanovljenim Zakonom o planskom upravljanju narodnom privredom.« Ovo naročito stoga što je Vlada prema ovlašćenjima iz Zakona od 1946 imala pravo da sama inicijalno fundira privredni i finansijski sistem i suprotno zakonima, što je ona u velikoj mjeri i činila, dok prema ovlašćenjima iz ovog Zakona od 8 aprila 1952 Vlada može vršiti samo »usklađivanje« i to odredbama Zakona (Zakona o planskom upravljanju narodnom privredom), koji, prema tome, nije ovlašćena da mijenja. I široka ovlašćenja u članu 20 Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti su po svojoj materiji ispod generalnosti ovlašćenja datih Zakonom o ovlašćenju Vladi FNRJ za donošenje uredaba po pitanjima iz narodne privrede iz 1946, iako se prema članu 20 Ustavnog zakona predmet širokih ovlašćenja ne ograničava samo na privredna i finansijska pitanja, kao u Zakonu iz 1946, već se Saveznom izvršnom vijeću daje ovlašćenje da može uređivati sva pitanja iz nadležnosti federacije »ako to zahtijeva primjena novog ustavnog poretka i privrednog sistema« (tač. 1) i da u »hitnim slučajevima svojim uredbama dovodi postojeće zakone u saglasnost sa ustavnim zakonima« (tač. 2). Ovlašćenja u ostalim tačkama člana 20 Ustavnog zakona su neuporedivo užeg karaktera. Stvarni uži karakter predmeta širokih ovlašćenja datih Saveznom izvršnom vijeću članom 20 Ustavnog zakona proizlazi iz toga što je korišćenje ovih ovlašćenja materijalno ograničeno »zahtjevima primjene novog ustavnog poretka i privrednog sistema«, ciljem dovođenja postojećih zakona »u saglasnost sa Ustavnim zakonom« i što je samo ovlašćenje i vremenski ograničeno »do početka rada Savezne narodne skupštine«. Prema tome, kompleksno posmatrana i ova ovlašćenja su uža nego ona iz člana 1 Zakona o širokim ovlašćenjima iz 1946. Konačno, nezavisno od pitanja ustavne fundiranosti širokih ovlašćenja, datih Saveznom izvršnom vijeću u odlukama Vijeća proizvođača i Saveznog vijeća o potvrdi uredaba Saveznog izvršnog vijeća i o daljem radu na pripremi zakona o privrednom sistemu od 29 januara 1954, materija tih ovlašćenja je formalnopravno svedena samo na izmjene i dopune uredaba koje je Savezno izvršno vijeće ranije donijelo na osnovu člana 20 tač. 1 i 2 Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona.

Očevidan primjer za postepeno smanjivanje ograničenja širokih ovlašćenja po materiji daje francuska praksa širokih ovlašćenja. Dok je za vrijeme Prvog svjetskog rata Zakonom od 10 februara 1918 kao domen intervencije egzekutive određeno regulisanje proizvodnje, prometa, prodaje, prikupljanja i potrošnje namirnica, koje služe za ljudsku i stočnu hranu, u zakonima o širokim ovlašćenjima poslije Prvog svjetskog rata materije širokih ovlašćenja su označavane neodređenim i dosta širokim formulama. Tako je formulisanje širokih ovlašćenja poslije

Prvog svjetskog rata u zakonima bivalo sve generalnije, a predmet ako ne neograničeno a ono svakako suviše široko definisan.

Zakoni kojima su egzekutivi davana široka ovlašćenja u Francuskoj pred Drugi svjetski rat postepeno su sve manje specificirali materije, koje je uprava mogla da reguliše uredbama na osnovu širokih ovlašćenja. Parlamenat označuje samo još opšti cilj koji se ima postići takvim uredbama. Egzekutiva je tako konačno dobila skoro punu slobodu u izboru materijala koje će uredbama regulisati. Vodila je još računa samo o cilju koji je parlamenat odredio prilikom davanja širokih ovlašćenja.

E — Ograničenje u pogledu cilja širokih ovlašćenja

Ograničenje cilja koji egzekutiva mora imati u vidu pri vršenju širokih ovlašćenja postoji skoro u svim zakonima koji sadržavaju takva ovlašćenja. Ovaj cilj može biti uži ili širi, ali je svakako karakteristično da i on, tokom vremena, postaje sve generalniji i sve obuhvatniji. Već dugo vremena se opaža da formule zakona koje se odnose na cilj širokih ovlašćenja postaju sve šire i generalnije. U posljednje vrijeme cilj, koji sve više nadomješta ograničenje u pogledu predmeta širokih ovlašćenja, fiksira se na tako generalan način, da se može reći da je i ovo ograničenje širokih ovlašćenja skoro sasvim iščezlo. Tako postoji tendencija da egzekutiva sve češće dolazi u situaciju da skoro integralno vrši zakonodavnu funkciju. Stvarnom smanjivanju ograničenja širokih ovlašćenja ciljem koji se ima ostvariti pridonijela je mnogo i ekstenzivna interpretacija, kako od strane same egzekutive koja ta ovlašćenja koristi tako i od strane samih sudova odnosno od strane jurisprudencije. Ovakvu liniju sve većeg smanjivanja ograničavanja širokih ovlašćenja u pogledu cilja ilustruje vrlo dobro opet francuska a donekle i švajcarska praksa širokih ovlašćenja.²¹³⁾

²¹³⁾ Rusu, op. cit. p. 265—267; Malézieux, op. cit. p. 104—105.

GLAVA PETA

USTAVNOST I PRAVNA PRIRODA ŠIROKIH OVLAŠĆENJA

I — USTAVNOST DONOŠENJA UREDABA SA ZAKONSKOM SNAGOM U STANJU NUŽDE (IZUZETNOG STANJA, KRIZE) KAD USTAV PREDVIĐA I KAD NE PREDVIĐA NEPOSREDNO ŠIROKA OVLAŠĆENJA EGZEKUTIVE.

Racionalno je da ustav svake zemlje fiksira kompetencije i odnos državnih organa ne samo u pogledu normalnih perioda već i za periode »nužde«, »izuzetnog stanja« ili »krize«. Ustvari, tako su predviđali i predviđaju danas samo neki ustavi. Samo neke zemlje su u svojim ustavima fiksirale pitanje nadležnosti u materiji i proceduri donošenja uredaba umjesto zakona. Takvi ustavi propisuju da se u slučajevima krize ili hitne potrebe mijenjaju normalni odnosi kolaboracije parlamenta i egzekutive u vršenju zakonodavne funkcije na taj način što se egzekutiva ovlašćuje da umjesto zakona koje donosi parlament ona donosi uredbe sa zakonskom snagom. Pritom ustav ili limitira takva široka ovlašćenja ili ih daje samo u vidu jedne opšte formule. Tako egzekutiva, može se reći, dolazi faktično u situaciju da izuzetno vrši zakonodavnu funkciju parlamenta i prema tome postaje stvarno u neku ruku izvanredni zakonodavni organ, jer umjesto zakona, čije donošenje spada u kompetenciju parlamenta, egzekutiva donosi uredbe sa zakonskom snagom, čije donošenje spada samo u njenu izvanrednu i izuzetnu nadležnost. Takve uredbe, koje imaju snagu zakona i proizvode iste pravne učinke kao i zakon, donosi egzekutiva u času kad obična zakonodavna procedura ne može da valjano funkcioniše. Mijenjajući ili ukidajući postojeće zakone, uredbe sa zakonskom snagom interveniraju u domenu normalne kompetencije legislative, koja se ostvaruje u vidu donošenja zakona. Neki ustavi ovlašćuju egzekutivu ne samo da u slučaju prijeke nužde odstupi od zakonskih propisa već čak i od odredaba samog ustava (napr. član 48 stav 2 Vajmarskog ustava, član 116 oktroisanog Ustava stare Jugoslavije od 1931, član 42 španjolskog Ustava od 1931).

Ustavi prema dosadašnjoj praksi poznaju dvije različite koncepcije davanja egzekutivi širokih ovlašćenja. Prema jednoj koncepciji ustav neposredno ovlašćuje egzekutivu da donosi uredbe sa zakonskom snagom. Prema drugoj koncepciji ustav ovlašćuje parlament da on može zakonom dati egzekutivi široka ovlašćenja za donošenje takvih uredaba.

Kada ustav neposredno daje egzekutivi ovlašćenje za donošenje uredaba sa zakonskom snagom, nema potrebe da egzekutiva pored toga ovlašćenja ima još i posebno prethodno ovlašćenje parlamenta. Ako

ustav takvo ovlaštenje izričito daje na uštrb zakonodavne funkcije parlamenta, egzekutiva je ovlaštena da neposredno, pozivajući se samo na ustavno ovlaštenje, donosi takve propise u granicama dobivenog ovlaštenja za čije je donošenje normalno nadležan parlament. Dobivši jednom neposredno široko ovlaštenje u ustavu, egzekutiva nije dužna da u momentu konkretne potrebe odnosno nužde, izuzetnog stanja, privredne ili druge krize, traži i dobije od skupštine prethodno ovlaštenje. Pošto je takvo ovlaštenje dobila neposredno od samog ustava, ona može donositi uredbе sa zakonskom snagom bez ikakvog ovlaštenja parlamenta. Tako napr. Saveznom izvršnom vijeću, pored ustavnog ovlaštenja iz čl. 79 tač. 4 Ustavnog zakona, nije potrebno nikakvo drugo zakonsko ovlaštenje da bi moglo izdavati uredbе sa zakonskom snagom u slučaju proglašenog pripremnog, mobilnog ili ratnog stanja.

Sistem davanja širokih ovlaštenja egzekutivi na ovaj način vezan je istoriski za austro-njemački konstitucionalizam, jer su ovakva ovlaštenja naročito sadržavali prvo ustavi posebnih njemačkih država i stare Austrije. Tako, naprimjer, ovakva ovlaštenja predviđao je čl. 63 pruskog Ustava od 31. januara 1850, čl. 89 Ustava Virtembrega od 25. septembra 1819, čl. 88 Ustava Saksonske od 4. septembra 1831, čl. 66 Ustava Badena od 22. avgusta 1818 i posebno poznati čl. 14 austrijskog Ustavnog zakona od 21. decembra 1867. godine.²¹⁴⁾

Široka ovlaštenja za donošenje uredbа sa zakonskom snagom data u citiranim ustavima shvaćena su kao izraz prava nužde (Notrecht, Staatsnotrecht) i nalazila su svoju teorisku podlogu u njemačkoj pravnoj nauci i filozofiji XIX vijeka. Njemačka pravna nauka je pravo nužde tretirala kao princip na osnovu koga monarh, u slučaju krize koja prijeti opstanku države, ima pravo da koncentriše u svoje ruke svu vlast i da propisuje uredbе sa zakonskom snagom. Prema tome, pravo nužde ima svoj idejno-politički osnov u feudalno-monarhističkom principu (*»monarchistisches Princip«*), koji u monarhu gleda najvišu političku vlast i suverena države. Monarh ima isključivu vlast da izražava volju države, on koncentriše u sebi sve atribute suvereniteta, uključujući tu i pravo da donosi norme sa zakonskom snagom. Izvršavajući volju države, on, istina, i sam mora respektovati izvjesne uslove i formalnosti, ali on to čini na osnovu principa auto-ograničenja. Njemu je tako pri izdavanju zakona potrebna saradnja skupštine, jer, iako je kraljevska sankcija osnovni elemenat zakona, njegovu sadržinu utvrđuje skupština. Ali u vrijeme krize odnosno nužde, monarh, pod pritiskom prilika donosi norme zakonske snage, uredbе po nuždi (*Notverordnungen*) bez saradnje skupštine.

Treba istikanuti, da je karakteristično, da se u ovim uredbama od nužde odražava period prelaza apsolutne monarhije u primitivnu ustavnu monarhiju. Uredba od nužde je ostatak ovlaštenja iz ere apsolutizma, koji je razvijanjem ustavnog režima postepeno nestajao. Prema tome, staro-austrijska uredba od nužde je ostatak zakonodavne svemoći monarha, a nije to institut koji se u toku vremena razvio kao neki izuzetak od redovne uredbodavne nadležnosti egzekutive. Ovakav politički značaj ove staro-austrijske uredbе od nužde bio je podloga za shvatanje jednog dijela pravne doktrine toga doba da monarh donoseći uredbе od nužde vrši

²¹⁴⁾ Dr. Jovan Stefanović, *Poremećaj nadležnosti usljed stanja nužde*. Beograd, 1934, s. 3—4; isti, *Ustavno pravo*, s. 188 i sl.

zakonodavnu, a ne izvršnu vlast. To shvatanje imalo je za posljedicu da su neki austrijski pisci (naročito Spiegel) smatrali uredbu od nužde normativnim aktom sui generis, koji stoji između zakona i uredbе, a da nije samo specijalna vrsta uredbе.

Karakteristično je dalje da je austrijska praksa zloupotrebljavala propise člana 14 Ustavnog zakona od 1867. Posebno se to može reći za uslov da su se uredbе mogle donositi samo za vrijeme kad parlamenat nije na okupu. Vlada je uredbama od nužde provodila sve mjere za koje nije uspjela da dobije zakonsko ovlašćenje. Ovakvu praksu vlada je provodila naročito za vrijeme parlamentarne opstrukcije koja je praktikovana od 1897 pa dalje.²¹⁵⁾

I ustavi nekih drugih zemalja, iz vremena prije Prvog svjetskog rata, poznavali su institut uredbе od nužde. Tako u Francuskoj je uredbu od nužde predviđao čl. 14 Ustavne povelje od 4 VI 1814.²¹⁶⁾ To je ujedno jedini francuski ustav u kome je do danas postojala odredba o ovoj vrsti uredbе.

Uredba od nužde nalazila je tako svoj ustavnopravni osnov i u bugarskom Ustavu od 28 aprila 1879, portugalskom Ustavu od 1911, kao i danskom Ustavu od 5 juna 1915. Isto tako nju je predviđao i Ustav Litvanije koji je, povjeravajući egzekutivi pravo vršenja zakonodavne funkcije u cijelosti, u međuvremenu od raspuštanja do sastanka nove skupštine i za vrijeme između skupštinskih sesija, otišao u pogledu širine ovlašćenja za donošenje uredbа od nužde dalje i od austrijskog Ustavnog zakona od 1867.

Poslije Prvog kao i poslije Drugog svjetskog rata mnogi ustavi daju široka ovlašćenja za donošenje uredbа u stanju nužde ili u izuzetnom stanju. Neki od ovih ustava daju takva ovlašćenja tek kasnije prilikom ustavne revizije. Među ustave koji su neposredno poslije Prvog svjetskog rata dali široka ovlašćenja dolazi na prvo mjesto po svome političkom i pravnom značaju, širini ovlašćenja, po posljedicama i po uticaju koji je izvršio na ustave drugih zemalja, njemački Vajmarski ustav od 11 VII 1919 (član 48 stav 2). Ovaj član Vajmarskog ustava bio je glavni instrumenat egzekutive u Njemačkoj u njenom nastojanju za prigrabljivanje cjelokupne državne vlasti i zavođenje hitlerovske diktature.

Njemačka je neposredno poslije Prvog svjetskog rata bila izmijenila svoj politički režim. Novi, Vajmarski ustav od 11 avgusta 1919, djelo profesora Preuss-a, trebalo je da, nakon ukidanja monarhije, Njemačku uvede ubuduće u red buržoaskih demokratskih i parlamentarnih zemalja. Ali uspostavljajući pravno buržoasko-demokratski režim, Vajmarski ustav je postavio takve odnose između najviših državnih organa da je potpuno sačuvao tradicionalni autoritet egzekutive u njemačkoj državi. Ova značajna pravna konstrukcija dovela je ubrzo u praksi do borbe za vlast između dva rivalna faktora: parlamenta i šefa njemačke države, pretsjednika Rajha. Pod posljeratnim ekonomskim i društvenim uslovima, koji su se u Njemačkoj jasno izražavali u vidu izrazito naglašene krize kapitalizma, ova borba između legislative i egzekutive je

²¹⁵⁾ Dr. Ivo Krbek, Uredba od nužde..., Arhiv, 1938/I, s. 282—283 i bilješka br. 6 na s. 283; Zolger, Oesterrichisches Verordnungsrecht, Innsbruck, 1898, S. 384 ff.

²¹⁶⁾ Leriche, op. cit. p. 21—22.

brzo postala nejednaka na štetu legislative. Egzekutiva je konačno potpuno potisnula legislativu. Preuzimajući postepeno sve više vlast u svoje ruke, egzekutava je nakon perioda parlamentarnog režima koji je naizgled normalno funkcionisao, malo po malo, kroz sistem pretsjedničkih kabineta, zauzimala superiornu poziciju nad parlamentom i najzad zavela režim najkruće hitlerovsko-nacističke diktature.

Na putu zavođenja diktature u Njemačkoj egzekutiva je imala u rukama važne ustavne instrumente: zakone o širokim ovlašćenjima i naročito stav 2 člana 48 Ustava, koji je dopuštao vršenje diktatorskih vlasti. Pomoću člana 48 Vajmarskog ustava Hindenburg je pripremio dolazak Hitlera na vlast. Jedno vrijeme egzekutiva se služila članom 48 Ustava i zakonima o širokim ovlašćenjima. Kasnije, ta sredstva joj više nisu trebala, jer je sa procedure donošenja uredaba u stanju nužde (Staatsnotrecht) prešla na formalno preuzimanje cjelokupne vlasti, na diktaturu Hitlera. Poslije donošenja zakona od 24 marta 1933, kojim su egzekutivi data najšira ovlašćenja, njoj je član 48 Ustava postao suvišan, jer je u rukama imala ne samo zakonodavnu već čak i ustavotvornu vlast. Nakon toga Hitler je sam donio Zakon od 1 avgusta 1934 o šefu države Njemačke imperije, kojim je sebe proglasio »Führer-om«. Tako je pomoću člana 48 Vajmarskog ustava konačno stvarno sahranjen i sam ustav.

Ako ustav neposredno daje egzekutivi široka ovlašćenja, nema problema ustavnosti akata koje izvršna vlast donosi na osnovu takvih ovlašćenja, razumije se, ukoliko data ovlašćenja nisu prekoračena od strane egzekutive. U takvom slučaju egzekutiva se kreće u granicama svojih, iako izuzetnih, kompetencija.

Problem se, međutim, pojavljuje u punoj mjeri kako pravno opravdati zadiranje egzekutive u nadležnost legislative koje se dešava mimo ustava pod presijom izuzetnih događaja i usljed naročito opasne krize koju država preživljuje. U praksi se događa da egzekutiva, i pored toga što joj ustav ne daje ovlašćenje za donošenje uredaba sa zakonskom snagom i preduzimanje pojedinih mjera hitne prirode, čini to mimo ustava i protivno ustavu. Da li je takav poremećaj nadležnosti u korist egzekutive pravno moguć i kako se on može pravdati? To su pitanja koja su se postavila pred pravnu nauku i jurisprudenciju. Da li za egzekutivu u takvom slučaju nužde ili krize proizlaze široka ovlašćenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom, ako ne iz ustava, a ono iz same činjenice postojanja ozbiljne opasnosti za državu, ili se za postupak egzekutive možda može naći kakvo drugo pravno opravdanje? U ovom pogledu stvoreno je u pravnoj doktrini nekoliko koncepcija kojima se teži da se opravda takvo zadiranje egzekutive u nadležnost legislative u izuzetnim situacijama.

A — Politička teorija o pribjegavanju nezakonitosti u stanju nužde

Politička teorija o pribjegavanju nezakonitosti u stanju nužde ima svoj osnov u proglašenju načela »vladavine zakona« čak i u vrijeme

ozbiljne krize.²¹⁷⁾ Ova anglo-francusko-američka koncepcija, prema tome, stoji nasuprot drugom, austro-njemačkom shvatanju o postojanju prava nužde (*Staatsnotrecht*) kao »prirodnog prava«. Na osnovu ovog »prirodnog prava« vrše se pravne promjene u normalnom rasporedu kompetencija čim nastupi stanje nužde, bez potrebe ikakvog ustavnog ovlašćenja.

Politička teorija o pribjegavanju nezakonitosti u stanju nužde ne poznaje, međutim, nepisani princip, prema kome bi u vrijeme krize egzekutiva imala pravo bez posebnog ustavnog ovlašćenja da preduzme mjere koje zahtijeva ma kako ozbiljan nacionalni interes. Ali to ne znači, s druge strane, da egzekutiva može da spas države prepusti neizvjesnim, slučajnim zbivanjima. Naprotiv, egzekutiva ne treba u takvim slučajevima da ostane pasivna, bez obzira na to što u pozitivnom pravnom poretku ne može da nađe oslonca za svoju djelatnost koju joj prilike imperativno nameću.

Kad takve mjere preduzima donoseći uredbe bez ovlašćenja, egzekutiva nesumnjivo čini nezakonitost. Ali, ta je nezakonitost »neizbježna« i »izuzetno nužna«. Stoga se nezakonitost rada egzekutive koja, razumije se, povlači za sobom svu njenu odgovornost, može opravdati. Parlamenat zato može egzekutivu razriješiti odgovornosti za učinjenu nezakonitost pri preduzimanju nužnih mjera odnosno donošenju uredbi bez ustavnog ili zakonskog ovlašćenja. Parlamenat to čini izglasavajući zakon o pomilovanju (*bill of indemnity*, — *loi d'amnistie*).

Teorija o pribjegavanju vršenja nezakonitosti u stanju nužde je, prema tome, samo politička a ne pravna teorija. Jer, ona neovlašćenoj intervenciji egzekutive u domen zakonodavstva ne pridaje nikakav pravni učinak. Jedini njen učinak je da politički izvinjava nezakonitost koju egzekutiva učini neovlašćenim donošenjem uredbi u stanju nužde.

Prema Barthélemy-Duez-u u ozbiljnoj situaciji za naciju postoji nad ustavom momentana superiornost činjenica, a ne pravna superiornost nužde. Jer, nužda, u slučaju čutanja ustava, ne stvara novu nadležnost, koja bi dopustila egzekutivi da donosi zakonite pravne akte.²¹⁸⁾

Egzekutiva se može opravdano pozivati pred parlamentom na stanje nužde u cilju izvinjenja samo ako dokaže da je postojala prava nacionalna, a ne obična politička opasnost; da je postojala hitnost i nužda za akciju egzekutive i da je bilo nemoguće respektovanje ustavnih nadležnosti.

U kritici teorije o pribjegavanju nezakonitosti u stanju nužde ističe se da ova teorija ne može da se prihvati iz više razloga. Naročito se naglašava da su njene konsekvence neprihvatljive i da su čak protivrječne činjenicama. Tako, postavlja se pitanje, kako pomiriti tvrđenje da egzekutiva treba da pribjegne nezakonitosti da bi spasila državu sa drugim tvrđenjima: da egzekutiva podleži potpunoj odgovornosti za ne-

²¹⁷⁾ Ova teorija je nikla u engleskom pravu. U francuskom pravu nju je prvi formulisao G. Jèze u seriji svojih članaka posvećenih problemima egzekutive u vrijeme rata. (*L'Exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs. Revue du Droit public*, 1917, p. 5 et s., 209 et s., 404 et s. i naročito 417 et s.) a zastupaju je i Barthélemy-Duez (*Traité de Droit constitutionnel*, Paris, 1933, t. II, p. 242 et s.) i Nézard (u Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, t. II, Paris, 1928, p. 90 et s., 104 et s.).

²¹⁸⁾ Barthélemy et Duez, op. cit. p. 243.

ovlašćeno zadiranje u kompetenciju legislative i, zatim, da sudski organi treba da spriječe nezakonitost odbijajući da primijene mjere koje egzekutiva propiše na takav način. Na taj način konsekvence ove teorije dovode u pitanje njen značaj i efikasnost.²¹⁹⁾

Političke nezgode ideje o pribjegavanju nezakonitosti nisu ustvari manje nezgodne od onih teorije »prava nužde«. Teorijom o pravu nužde u pravu se legitimira arbitrarnost egzekutive, ali teorija o pribjegavanju nezakonitosti dovodi stvarno do istog rezultata, jer nezakonit akt treba izvršiti isto tako kao da je zakonit.²²⁰⁾ Ali u korist ove teorije, nasuprot teoriji o pravu nužde, navodi se i jedan realan politički argument. Smatra se da će se egzekutiva umjerenije služiti nezakonitošću i manje pribjegavati arbitrarnosti ako se takvi postupci smatraju zločinom, nego ako se oni smatraju zakonitim postupcima.²²¹⁾

B — Teorija legitimne odbrane

Hauriou objašnjava spontano donošenje uredbi sa zakonskom snagom za vrijeme rata idejom legitimne odbrane. On smatra da ratno stanje otvara mogućnost pozivanja na pravo legitimne odbrane u materijama gdje ta mogućnost ne postoji u mirnom stanju. Prema ovoj koncepciji, dakle, čim nastane ratno stanje, ono daje mogućnost egzekutivi da s pozivom na pravo legitimne odbrane reguliše izvjesne materije odnosno preduzme nužne mjere koje ne bi mogla regulisati odnosno preduzeti u vrijeme mira.²²²⁾

Protiv ove teorije istaknut je prigovor da se legitimna odbrana države koju ustav ne predviđa ne može upoređivati sa legitimnom odbranom pojedinaca u građanskom i krivičnom pravu, gdje je ova odbrana pozitivnim pravom priznata.²²³⁾

C — Teorija prava nužde

Neki pravni pisci su stvorili doktrinu kojom izdavanju uredbi sa zakonskom snagom u vrijeme krize, bez ikakvog ovlašćenja, daju pravno obrazloženje i pravni karakter. Ustvari, ova nastojanja pravnika svode se na objašnjenje i čak doktrinu kojom se u izuzetnim prilikama opravdava vrijeđanje principa legaliteta. U krajnjoj analizi sva ova nastojanja

²¹⁹⁾ Vidi kritiku ove teorije kod Gouet, *La question constitutionnelle des prétendus décrets-lois*, p. 210—211; Rusu, *op. cit.* p. 76—77.

²²⁰⁾ Gouet, *op. cit.* p. 212—213.

²²¹⁾ Praksa međutim pokazuje da se »bills of indemnity« daju često bez ikakve diskusije naročito ako je akcija egzekutive uspjela. To pokazuje da je skoro iluzorna ideja o karakteru ove odgovornosti. Gouet (*op. cit.* p. 213) navodi slučaj da je Mac Donald, pošto je u septembru 1931 suspendovao zlatnu vrijednost u Engleskoj, nezakonitom uredbom (»order in council«) odmah sutrađan, bez teškoće, dobio »bill of indemnity«.

²²²⁾ Hauriou (*Précis de Droit constitutionnel*, 2 éd., 1929, p. 452) je ovu teoriju formulisao ovako: »L'état de guerre ne fait qu'ouvrir pour l'État une possibilité d'invoquer le droit de légitime défense en des matières, où cette possibilité n'existe pas dans l'état de paix.«

²²³⁾ Poblize vidi o ovome upoređivanju Rusu, *op. cit.* p. 78 i Onisor, *Les décrets-lois et le droit de circonstance au cours de la guerre mondiale*, Paris, 1933, p. 48 et s.; isto tako Raiciu, *Legalité et nécessité*, Paris, 1933, p. 216.

da se ovakvoj aktivnosti egzekutive koja je lišena ustavnog osnova prida pravni karakter, fundirana su na ideji nužde: nužde za spas države, nacionalne nužde, socijalne nužde itd. Stoga ova teorija, koja ustvari u sebi implicira ideju o diktaturi ili apsolutizmu egzekutive, jeste teorija prava nužde. Ona ima za cilj da prividno pravno opravda držaoca državne vlasti u slučajevima kada pravila pozitivnog prava postanu inkompatibilna sa vršenjem vlasti.²²⁴⁾

Teorija prava nužde postojala je već od davnina u svojoj političkoj formi. Samo ona je izražavana vrlo prostom maksimom: *Salus rei publicae suprema lex*. Egzekutiva se uvijek pozivala na ovu teoriju kadgod je htjela da opravda preduzimanje mjera protivnih pravnim propisima.

Teoriju nužde kao pravnu teoriju ili teoriju prava nužde prva je nastojala da formuliše njemačka pravna doktrina. Put za stvaranje ove teorije pripremala je ne samo pravna nauka već i njemačka filozofija.²²⁵⁾

Polazna tačka pravne konstrukcije o pravu nužde (*Notrecht*) nalazi se u koncepciji države njemačkih pravnika druge polovice XIX vijeka. Njemačka doktrina je do 1856 usvajala patrimonijalnu koncepciju države. Prema ovoj koncepciji suverena vlast je bila patrimonijalno pravo kneza. U državama njemačke imperije monarh kao nosilac suvereniteta bio je jedini stvaralac prava. Monarh je kasnije pristao da delegira jedan dio svojih atribucija narodnoj skupštini i da sam ograniči svoje vlasti. Ali on je to učinio samo zato što je to zahtijevao viši državni interes, koji je identičan sa njegovom ličnošću. Kada nastupe takve nove prilike da interes države traži da se povuku ograničenja koja je monarh sam sebi nametnuo, on može na osnovu prava nužde ne voditi računa o ovim ograničenjima i ponovo preuzeti vršenje vlasti koju je bio delegirao narodnoj skupštini. Saglasno principima prava nužde monarh može tu vlast u slučaju nužde vršiti protivno i samom ustavu, jer ustav nije ništa drugo, prema ovoj koncepciji, nego ograničenje koje je monarh sam sebi dao.

²²⁴⁾ Raiciu (op. cit. p. 222—223) smatra da je pravo nužde pravni *non-sens*. Po njemu bi ovaj izraz, koji spada u političku, a ne pravnu terminologiju, trebalo izbaciti iz pravne nauke. On pita: »En effet, qu'est-ce que le droit si ce n'est que l'expression de toutes les nécessités sociales?« Cilj svih državnih organa (zakonodavnih, administrativnih i čak sudskih) je da zadovolje društvene potrebe (»les nécessités sociales«). Zadovoljenje ovih potreba vrši se u svakoj državi prema ljestvici različitih vrijednosti, jer postoji hijerarhija vrijednosti ovih potreba prema formi i razvoju države. Katkad se događa da izvjesne nepredvidive ili samo nepredviđene potrebe postanu tako jake da se tekstovi zakona i raspored nadležnosti prema ustavu pojavljuju nedovoljnim da te potrebe zadovolje blagovremeno. Za Raiciu-a tu nema specijalnog problema nužde, već postoji samo problem hitnosti za izuzetan i nepredvidljiv slučaj. Uloga prava, koja se sastoji u zadovoljenju ovih potreba, biće, po njegovom mišljenju, neizbježno realizovana izvan formalnih granica pozitivnog prava. Koncepcija Raiciu-a, koja, kako se vidi, negira teoriju prava nužde, vodi do još težih posljedica po princip legaliteta nego teorija prava nužde, jer jednostavno dopušta da egzekutiva u svako doba zadire u nadležnost legislative pod vidom tobože ustavu saglasnog djelovanja. On smatra, kako iz njegovog izlaganja proizlazi, da će egzekutiva uvijek moći materijalno, iako ne formalno, naći rješenje pitanja nužde u okviru pozitivnog prava. Za njega je pitanje nužde više problem tehnike, a manje problem prava.

²²⁵⁾ V. L. Duguít, Jean-Jacques Rousseau, Kant et Hegel, članak u *Revue du Droit public*, 1918.

Od 1865 Gerber je tvrdio da je država organizovano pravno lice, a knez je samo organ, odvojen od te ličnosti. Prema ovoj teoriji, država je kao takva, a ne knez, nosilac vlasti zapovijedanja. Ovu doktrinu je kasnije razvio Jellinek. Za Jellinek-a je država činjenica. Država postoji kao odvojeno biće nacije. Ona je odvojena od lica koja je sačinjavaju. Vlast zapovijedanja države je njeno subjektivno pravo: Herrschaft. To je upravo suverenitet.²²⁶⁾

Država kao suverena vlast može biti ograničena samo pravom koje je proizvod njene vlastite volje. Samo država, dakle, može pravom determinisati ovo samoograničenje. U tome je ne može kontrolisati nikakva druga volja. Bavarski pisac Seydel priznavao je bez rezerve potpunu onipotenciju lica koje drži vlast. Iako je Gierke, poslije 1870, bio branilac vlasti prava protiv države, dominantna njemačka doktrina priznajući neoporno pravnu ličnost države, koja u sebi implicira vlast kao subjektivno pravo, predstavljala je teoriju koja je davala pravnu bazu monarhiskom apsolutizmu.²²⁷⁾

Prema tome, njemačka teorija o pravu nužde ima svoj korijen u ideji samoograničenja suverene vlasti države. Kad nastane nužda, prestaje efekat samoograničenja. Ovaj prestanak je determinisan samom voljom nekontrolisane suverene vlasti države.

Na stvaranje njemačke teorije o pravu nužde izvršila je uticaj i hegelijanska doktrina o hijerarhiji društvenih vrijednosti. Prema ovoj doktrini, niže vrijednosti moraju da se žrtvuju višim vrijednostima. Kako je, međutim, njemačka država najviši stepen vrijednosti, prirodno je da sekundarne vrijednosti treba da budu žrtvovane njenoj vrijednosti.²²⁸⁾

Teorija prava nužde dobila je tako, kao što smo već vidjeli, svoj izraz u njemačkim ustavima. Većina tih ustava ovlašćavala je kneževe da donose uredbе po nuždi. Iako, međutim, Ustav njemačke imperije od 16 aprila 1871 nije predviđao pravo donošenja ovakvih uredbа. Po mišljenju njemačkih pravnikа, to se pravo za monarha pretpostavljalo.²²⁹⁾ Ovu ideju izražava dosta jasno Gneist koji, označujući graničnu

²²⁶⁾ Vidi: Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, 1927—1930, t. I, p. 615 i Raiciu, op. cit. p. 215.

²²⁷⁾ I francuska doktrina je pošla od pojma pravne ličnosti države. Ali između francuske i njemačke doktrine je postojala osjetna razlika u polaznoj tački. Dok njemačka škola smatra državu kao pravnu ličnost originalnim nosiocem prava suvereniteta, francuska doktrina, međutim, uzima naciju kao nosioca suvereniteta, koji ona delegira jednom ili većem broju predstavničkih organa. Vidi: Duguit, op. cit., t. I, p. 619.

²²⁸⁾ Vidi P. de Visscher, *Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité*, *Revue générale de Droit international public*, 1917, p. 87 et s.; Raiciu, op. cit., p. 217.

²²⁹⁾ Prema jednom mišljenju (Raiciu, op. cit., p. 218—219) teorija prava nužde ne obuhvata sve derogacije formalnog legaliteta i propisa nadležnosti koje se događaju u životu pojedinih država. On pravi fundamentalnu razliku između teorije prava nužde i hitnih mjera preduzetih uz povredu formalnih propisa o nadležnosti. Kod prava nužde radi se, prema njegovom mišljenju, o negaciji prava, o prestanku pravnog života, dok se kod drugog slučaja radi o realizaciji prava u jednom ritmu, lakšem nego što ga ustav predviđa. Time se objašnjava zašto mjere učinjene na osnovu teorije prava nužde izazivaju društvenu reakciju čak i onda kad su saglasne formalnoj legalnosti, a obratno, mjere naizgled nezakonite, nailaze na jednodušno odobrenje, jer su u suglasnosti sa pravom. Tako napr. dok su uredbе Karla X, iako

liniju između zakona i uredbe, kaže da je zakon uredba objavljena uz pristanak ustavnog predstavništva zemlje, a da je uredba izraz volje države bez njihovog pristanka.²³⁰⁾

Francuska pravna doktrina objašnjava teoriju prava nužde idejom o nastajanju opinio juris u društvenoj svijesti u periodima krize.²³¹⁾ Uvjerjenje koje postoji u društvenoj svijesti za vrijeme krize: da spas države ne treba žrtvovati apsolutnom poštovanju normalnih pravnih koncepcija, stvara stanje specijalnog objektivnog prava, koje egzekutiva treba da izrazi u pozitivnom pravu.²³²⁾ Ovo pravo je pravo nužde. Pod pritiskom nužde ono unosi promjenu u normalnu ustavnu ravnotežu. To se izražava u vidu priznavanja nove izuzetne zakonodavne procedure za vrijeme krize. Ona dopušta egzekutivi da zbog nužde donosi uredbe umjesto zakona. Ova procedura spontanog donošenja uredbi sa zakonskom snagom završava se ratifikacijom. Ratifikacija je konačna faza ovog postupka, koja uredbama koje imaju karakter provizornih zakonodavnih akata, jer se, na osnovu prava nužde, donose u normalnoj kompetenciji zakonodavca, daje definitivni karakter pretvarajući ih u obične zakone.

Postojanje prava nužde priznavala je u Francuskoj još za vrijeme Prvog svjetskog rata kako jurisprudencija tako i pravna doktrina. U pravnoj nauci se naročito ističe shvatanje L. Duguit-a.²³³⁾ On priznaje egzekutivi pravo da u vrijeme rata, usljed pritiska nužde, donosi uredbe zakonskog karaktera kojima može mijenjati i ukidati i formalne zakone, ali samo u izvjesnim izuzetnim prilikama i pod određenim uslovima i rezervama. Ti uslovi i ograničenja su: (a) da postoji slučaj rata, oružane bune ili opšteg štrajka funkcionera, (b) da u takvom slučaju nije moguće sazvati parlamenat ili da parlamenat već nije na okupu, a stvar je tako hitna da se ne može čekati na njegovo sazivanje i (c) uredba se mora donijeti sa namjerom da se podnese parlamentu na ratifikaciju, čim se ovaj sastane. Ako vlada ne podnese uredbu od nužde na odobrenje parlamentu na prvom njegovom sastanku, pravna snaga uredbe prestaje.

Uvijek, uglavnom, uslove za donošenje uredbi od nužde tretira i francuska jurisprudencija, jedan dio ostale pravne doktrine i pozitivni zakonski tekstovi. Smatra se samo još da uredbe od nužde treba da

su donesene u saglasnosti sa ustavom od 1814, izazvale reakciju, jer su bile samo primjena teorije prava nužde dotle, obratno, neustavne mjere donesene u Švajcarskoj za vrijeme Prvog svjetskog rata primljene su bez diskusije, jer se nije radilo o mjerama protivnim pravu, već o prilagođavanju prava pomoću sredstava suprotnih ustavnom propisu o nadležnosti.

Na ovo tvrđenje Raiciu-a moglo bi se konstatovati da je činjenica da tekstovi nekih ustava uz vrlo široku interpretaciju jurisprudencije i doktrine daju u praksi nekih zemalja formalno podlogu za donošenje uredbi, koje bi bez te interpretacije mogle biti shvaćene samo kao izraz teorije prava nužde (primjer je pored Švajcarske i Francuska). Ali je nesumnjivo pogrešno ovu praksu uopštavati na stepen doktrine, kako to čini Raiciu, koja bi navodno pravno uspješno rješavala pitanje stvarno neustavnog zadiranja egzekutive u nadležnost zakonodavnih organa.

²³⁰⁾ Gneist, Verwaltung, Justitz, Rechtsweg, S. 73.

²³¹⁾ Tako Rusu, op. cit. p. 80.

²³²⁾ Vidi: Gouet, op. cit. p. 232—233.

²³³⁾ Vidi: Duguit, Traité de Droit constitutionnel, 1921, I, p. 30, 36—40, i Revue du Droit public, 1924; L. Duguit, Traité de Droit constitutionnel, 1927, t. III, p. 163 i sl., 696 i sl., naročito p. 700; t. IV, p. 739 et s.; Rusu, op. cit. p. 81 i Gouet, op. cit. p. 232.

donese šef države uz njihovo prihvatanje u ministarskom savjetu i da ih supotpisu zainteresovani ministri.

D — Teorija specijalne zakonitosti u vrijeme krize

Teoriju specijalne zakonitosti u vrijeme nužde ili krize (*«théorie de la légalité du temps de crise»*) postavio je Yvon Gouet.²³⁴⁾ Ustvari ova teorija pretstavlja pravnu formulaciju jurisprudencije francuskog Državnog savjeta, što znači da se svodi na ideju proširivanja okvira shvatanja zakonitosti usljed stanja nužde putem specijalne i vrlo široke interpretacije ustavnih i zakonskih tekstova. Uredbe koje zadiru u zakonodavni domen i vrijedaju zakone nalaze, dakle, svoj pravni osnov u članu 3 Ustavnog zakona od 25 februara 1875, prilagođenom u primjeni stanju nužde putem široke interpretacije. Gouet nalazi da je lako objasniti pomoću *«opinio juris»*, koji postoji u društvenoj svijesti, kako stanje krize ili dovodenje u opasnost nacionalnog jedinstva i sigurnosti mogu pravno opravdati interpretaciju tekstova širu nego u normalnom vremenu. On kaže: *«... il en résulte que la conviction existant, dans l'état de crise, au sein du groupe, que le salut du groupe ne doit pas être sacrifié au respect absolu des conceptions juridiques normales intérieures à ce groupe crée un état de droit objectif spécial que les gouvernements doivent traduire dans le droit positif.»*

Dalje, puisqu'il est impossible de ne pas agir comme si cet état de droit spécial existait, et impossible de ne pas reconnaître la valeur des actes de nécessité pourquoi s'obstiner à nier que l'état de crise, par l'état de conviction qu'il produit dans la conscience sociale, ait des effets de droit?²³⁵⁾

Efekat široke interpretacije ustavnog zakona upoređuje Gouet, u smislu svoje koncepcije, sa učinkom izglasavanja zakona kojim se proširuje uredbodavna nadležnost. Ovo upoređenje čini on pod rezervom, što implicitno proširenje nadležnosti koje proizlazi iz *«učinka stanja krize na interpretaciju samog krutog ustavnog zakona»* nije apsolutno podvrgnuto istim restrikcijama kao i proširenje nadležnosti koje bi proizlazilo iz običnog zakona, i ograničeno je jedino samim karakterom koji proizvodi. Gouet, koji, kako smo ranije vidjeli, praksu donošenja zakona o proširenju uredbodavne nadležnosti šefa egzekutive pravno objašnjava teorijom *«deformalizacije»* ili *«deklasiranja»* ranijih akata zakonodavne vlasti, primjenjuje analogno ovu teoriju i u objašnjavanju učinka stanja krize na interpretaciju ustavnog zakona. Onako kao što zakonodavno proširenje uredbodavne nadležnosti *«deklasira»* ili *«deformalizira»*, u pogledu egzekutive, ranije zakonske tekstove, tako isto implicitno proširenje nadležnosti koje rezultira iz široke interpretacije krutog ustava u stanju nužde deformalizira u pogledu egzekutive zakonske tekstove u koje je ona prisiljena da dira.

Kratko rečeno, dakle, Gouet smatra da je učinak nacionalne opasnosti koji ugrožava sigurnost i jedinstvo nacije u svojoj osnovi identičan efektu zakona o širokim ovlašćenjima. Pošto se u oba slučaja radi o proširenju uredbodavne kompetencije, to u oba slučaja, po njegovoj

²³⁴⁾ Yvon Gouet, op. cit. p. 199 et suiv., 215 et suiv., 230 et suiv.

²³⁵⁾ Gouet, op. cit. p. 232—233.

konceptiji, postoji »deformalizacija« ili »deklasiranje« zakonskih tekstova koji regulišu materije na koje se ta nadležnost proteže.

Izložene teorije, kako se vidi, nisu u stanju da pravno opravdaju donošenje uredbi sa zakonskom snagom i onda kada za izdavanje takvih uredbi ustav ne daje nikakvo, ni posredno ni neposredno, ovlašćenje. Tako donesene uredbe mogu se samo politički pravdati i opravdati, jer nužda ne stvara novu nadležnost u korist egzekutive i ne može joj dati ovlašćenje da donosi uredbe sa zakonskom snagom jednostavnim prekoračenjem granica u ustavu određenih kompetencija. Opravdano ističe Carré de Malberg da se ne može nikako ići tako daleko, pa tvrditi da nužda »ima vrijednost zakona i da je ona izvor prava.«²³⁶⁾ Stoga je logičan zaključak da su uredbe, kao i drugi akti doneseni bez ikakvog ustavnog ovlašćenja, nezakoniti, kako to naglašava Esmein-Nézard i prof. Stefanović.²³⁷⁾ Izlažući ovo pitanje kao problem poremećaja nadležnosti u slučaju nužde, kada tu mogućnost ustav uopšte ne predviđa, prof. Stefanović kaže: »U takvu slučaju taj poremećaj pravno nije moguć. Prema tome ukoliko se on ipak dogodi, ukoliko upravna vlast zadre u nadležnost zakonodavne, njeni su akti protivustavni, bez obzira kakva je nužda zahtijevala da se donesu. Samo postojanje nužde u takvu slučaju ne mijenja i ne može izmijeniti raspodjelu nadležnosti, koju je izvršio ustav. Ono ne stvara nikakvu novu nadležnost u korist upravne vlasti, niti joj dozvoljava da prekorači granice, koje je ustav postavio njenim nadležnostima. To je s čisto pravnog gledišta. Druga je strana toga pitanja politička. S političkog gledišta, akti, koje je upravna vlast donijela u slučaju nužde zadirući u nadležnost zakonodavne, a eventualno i ustavotvorne, iako joj ustav ne daje to pravo, mogu se pravdati s gledišta interesa vladajuće klase. Ali političko opravdanje ne povlači samo sobom i pravno opravdanje tih akata. Ta dva opravdanja mogu, ali ne moraju ići uporedo. Ona idu uporedo samo onda, ako ujedno i ustav izričito dozvoljava donošenje takvih akata i politički razlozi zahtijevaju da se donesu. Inače, kao što pravno opravdanje takvih akata može postojati bez političkog, tako i njihovo političko opravdanje može postojati bez pravnog.«²³⁸⁾

Ovo shvatanje nesumnjivo zauzima i naše pozitivno ustavno pravo. To nepobitno proizlazi iz člana 79 tač. 4 saveznog Ustavnog zakona, koji izričito predviđa ovlašćenje egzekutivi da može donositi »uredbe sa zakonskom snagom o nužnim mjerama za vrijeme pripremnog, mobilnog i ratnog stanja«.

II — USTAVNOST I PRAVNA PRIRODA ŠIROKIH PARLAMENTARNIH OVLAŠĆENJA KOJA PARLAMENT DAJE EGZEKUTIVI BEZ USTAVNE PODLOGE

Pod režimom stalne prakse širokih zakonodavnih ovlašćenja, naročito u Francuskoj, koja nisu imala niti sada imaju ustavnog oslonca, pravna doktrina i jurisprudencija su pokušale da suptilnijom analizom

²³⁶⁾ Carré de Malberg, op. cit., t. I, p. 683, note 33.

²³⁷⁾ Esmein-Nézard *Éléments de Droit constitutionnel*, t. II, Paris, 1921, p. 101—102; Dr. Jovan Stefanović, *Poremećaj nadležnosti...* s. 18 i sl.; isti, *Ustavno pravo...* s. 118—119.

²³⁸⁾ Dr. Jovan Stefanović, *Ustavno pravo...* s. 118.

odgovore na pitanje da li su takva široka parlamentarna ovlaštenja koja se egzekutivi konstantno i dalje daju, u saglasnosti sa duhom i slovom ustava i kakva je njihova stvarna pravna priroda.

Odgovarajući na ova pitanja, pravni pisci su konstruisali više teorija. Pravne konstrukcije izražene u ovim teorijama su različite. Razlika među njima se zasniva na različitom shvatanju pravne prirode širokih ovlaštenja koja parlament povjerava egzekutivi. Nijedna od ovih teorija, međutim, nije općenito usvojena, jer nijedna od njih nije uspjela da pravno opravda i ubjedljivo argumentira odstupanje od principa superiornosti zakona, kada takav postupak ustav izričito ne dopušta. Pravno opravdavanje donošenja uredaba na osnovu širokih ovlaštenja, kada ustav ne predviđa da ih zakonodavac može egzekutivi davati, naročito se postavlja u vezi sa pitanjem kontrole ustavnosti i zakonitosti uredaba donesenih na osnovu takvih ovlaštenja. Među ovim teorijama naročito se ističu: teorija zakonodavne delegacije, teorija suspenzije principa subordinacije uredbe zakonu, teorija anticipirane ratifikacije, teorija delegalizacije zakonodavnih akata, teorija uslovne delegalizacije i teorija ustavnog običaja.

A — Teorija zakonodavne delegacije ili delegacije vlasti

Prema teoriji zakonodavne delegacije ili delegacije vlasti zakonodavna ovlaštenja predstavljaju prava delegiranja vlasti, kojima skupština povjerava egzekutivi zakonodavnu vlast, pravno sličnu vlasti koju vrši sama skupština. Autori koji zastupaju ovu teoriju smatraju, dakle, da skupština zakonom o ovlaštenju delegira egzekutivi jedan dio svojih ovlaštenja. Skupština daje egzekutivi pravu zakonodavnu vlast u formalnom smislu ove riječi, na osnovu koje ona donosi uredbe sa zakonskom snagom, odnosno uredbe sa punim autoritetom akta zakonodavne vlasti.

Pri argumentaciji teorije delegacije pravni teoretičari se oslanjaju na ideju da onaj ko ima kakvo pravo, može načelno njim raspolagati i, prema tome, može ga eventualno prenijeti na drugoga. Dosljedno tome i parlament, koji ima puno pravo da donosi zakone, može ovo pravo prenijeti na drugog državnog organa.

Teorija zakonodavne delegacije naročito je razvijena u Francuskoj u vezi sa pitanjem uredaba javne administracije (*règlements d'administration publique*). Ona je imala osobit značaj u doktrini i jurisprudenciji XIX vijeka. U posljednje vrijeme služila je naročito za pravno objašnjenje prirode širokih ovlaštenja.

Ova teorija se pojavila u dvije varijacije i to: (1) kao teorija zakonodavne delegacije koja se zasniva na ideji ugovora i (2) kao teorija delegacije vlasti zasnovane na koncepciji zakona — pravnog propisa.

Pristaše teorije zakonodavne delegacije zasnovane na ideji ugovora smatraju da šef egzekutive donoseći uredbe radi kao mandatar parlamenta, slično radu mandataru po građanskom pravu. Kao što mandatar ne radi po svome vlastitom pravu, tako ni egzekutiva donoseći uredbe ne djeluje na osnovu prava koje joj je povjereno ustavom, nego na osnovu prava samog parlamenta. U granicama mandata dobijenog od parlamenta egzekutiva upotrebljava zakonodavnu vlast, ustavom datu parlamentu, koju joj je on provizorno delegirao.

Donoseći uredbe na osnovu takvog mandata, egzekutiva formuliše samo takve tekstove koji imaju snagu zakona.²³⁹⁾ Iz toga su izvedene kao logične konzekvence: da uredbe pravno mogu mijenjati ranije zakone i da one nisu kao ni zakoni podložne sudskoj kontroli.²⁴⁰⁾

Ova teorija pretstavljala je vladajuće shvatanje u XIX vijeku. Među pretstavnicima ove teorije naročito se ističu Block, Macarel, Vivien, Hebrard de Villeneuve i Laferrière.²⁴¹⁾ Jurisprudencija je bila saglasna sa teorijom, ali je tokom vremena evoluirala dopustivši početkom XX vijeka tužbu protiv svake uredbe, a odbacivši konačno teoriju delegacije.²⁴²⁾

²³⁹⁾ »Tout se passe comme si le Parlement agissait lui même et les actes du chef de l'État, accomplis en vertu de la délégation législative, acquièrent la force de la loi: (quis mandat ipse fecisse videtur«.) (Mignon, op. cit. p. 150).

²⁴⁰⁾ Felix Moreau (Le règlement administratif, 1902), ispitujući teoriju zakonodavne delegacije na terenu javnog prava, zauzeo je shvatanje da principijelno nema smetnje koja bi parlamenat sprečavala da delegira svoje zakonodavne atribucije. Ne postoji katalog zakonodavnih i uredbodavnih materija, pa je, prema tome, parlamenat uvijek slobodan da određeni predmet uzme ili ga ostavi, jer on sam vrši klasiranje materije između zakona i uredbi. Parlamenat ima pravo da sve čini, izuzev onoga što mu je ustavom izričito zabranjeno. Ali braneći teoriju delegacije, Moreau, za razliku od klasične teorije delegacije, odbacuje njene konzekvence što se tiče sudske kontrole uredaba koje budu donesene na osnovu ove delegacije. Isto shvatanje je zauzeo i Cahen (op. cit. po 408 et s.). Ovim shvatanjem je inspirisan francuski Državni savjet u svojoj jurisprudenciji proklamovanoj poznatom presudom od 6 decembra 1907.

U našoj pravnoj nauci teoriju delegacije vlasti kao i Moreau brani prof. Jovan Stefanović (Ustavno pravo, s. 128—129), ističući pritome naročito da treba odvojiti pitanje »može li zakonodavna vlast ovlastiti upravnu da riješi neko pitanje iz zakonodavne nadležnosti« od pitanja »da li se tu, kad dođe do takva slučaja, radi o delegaciji«. Vidi: Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. II, 2^e éd., 1886, p. 11.

²⁴¹⁾ Vidi M. Delvolvé, op. cit. p. 48; Mignon, op. cit. p. 150, note 1.

²⁴²⁾ Francuska jurisprudencija prihvatajući teoriju zakonodavne delegacije odbijala je u prvi mah dosljedno da kontroliše zakonitost uredaba d'administration publique. Ali tokom vremena jurisprudencija je evoluirala, prihvatajući postepeno indirektnu ocjenu ovih uredaba, a čuvajući samo princip odbijanja direktne tužbe protiv njih. Ali je konačno napustila i ovaj princip i dopustila direktnu tužbu protiv svake uredbe.

Tok ove evolucije prošao je kroz nekoliko faza. U prvoj fazi jurisprudencija je smatrala da se tužba protiv uredbe, i to protiv ma koje uredbe, ne može primiti. U drugoj fazi, koja počinje oko 1842, jurisprudencija prihvata tužbe protiv uredaba zbog prekoračenja vlasti (recours pour excès de pouvoir), nanedaležnosti, pogreške u formi ili zbog »détournement de pouvoir«, ali i dalje odbacuje direktnu tužbu Državnom savjetu protiv uredaba d'administration publique. U trećoj fazi, koja počinje 1872, vrši se kontrola legalnosti uredaba d'administration publique, ali opet ne direktno, već u procesu njihove primjene na građane.

U ovoj evoluciji jurisprudencija je konačno postala nelogična. Jer, bila je dopuštena direktna sporna ocjena običnih uredaba (règlements ordinaires), ali je odbacivana ovakva ocjena u pogledu uredaba d'administration publique. Mogle su da se ponište mjere preduzete u izvršenju nezakonite uredbe d'administration publique, ali nije mogla da se uzme u obzir protiv ovakvih uredaba tužba zbog prekoračenja vlasti (recours pour excès de pouvoir). Princip, da su uredbe d'administration publique donesene na osnovu delegacije vlasti i da stoga ne podleže direktnoj spornoj kontroli, još je stajao. Jurisprudencija je ovu tezu postepeno napustila tek u XX stoljeću. Ova promjena datira od rješenja francuskog Državnog savjeta od 6 decembra 1907 g. (Compagnies du Nord, d'Orleans du Midi, de l'Est et de l'Ouest). V. Mignon, op. cit. pp. 152—153 i 160—165.

Neki teoretičari, međutim, objašnjavali su teoriju delegacije vlasti polazeći od koncepcije zakona — pravnog propisa.²⁴³) Po njihovom mišljenju zakonodavac prenosi svoju zakonodavnu kompetenciju na egzekutivu kadgod egzekutivu zakonom ovlašćuje da propisuje pravila koja se mogu primijeniti na građane. Tako ovi pisci zakonsko ovlašćenje predstavljaju kao delegaciju zakonodavne vlasti egzekutivi od strane parlamenta. Do ovog zaključka došli su ovi teoretičari polazeći od teze da je svaki propis u principu materija zakona, tj. materija koja zavisi od zakonodavne vlasti parlamenta. Stoga mogućnost da se uredbama donose propisi koji zavise od zakonodavne vlasti pretpostavljaju da donosilac uredaba ima tu istu vlast.

Teorija zakonodavne delegacije je u pravnoj nauci vrlo oštro kritikovana i konačno općenito odbačena. Naročito je istaknuta neumjesnost prenošenja u domen »javnog prava« civilističke teorije mandata. Zatim, konstatovano je da je ova teorija delegacije neprihvatljiva kako sa stanovišta opštih principa javnog prava tako i s obzirom na duh i slovo pozitivnih ustavnih tekstova.

Dok mandat građanskog prava predstavlja saglasnost volja, jer ne može biti obaveze mandatora dok ne pristane na ponudu mandanta, dotle kod parlamentarnog ovlašćenja, kojim se šef egzekutive ovlašćuje da izdaje uredbе sa zakonskom snagom, stvar stoji sasvim drukčije. Zakon o širokim ovlašćenjima je imperativan propis, koji egzekutivu obavezuje na postupanje predviđeno u zakonu. Šef egzekutive je dužan donositi uredbе za čije je izdavanje ovlašćen. Njegova obaveza na izdavanje uredaba postoji sa punom pravnom snagom nezavisno od toga da li se on slaže sa ovlašćenjem, dakle i bez njegovog pristanka, jer njegova privola uopšte nije potrebna. Time se zakonodavno ovlašćenje potpuno razlikuje od mandata građanskog prava. Široka ovlašćenja nemaju karakter ugovora i ne zahtijevaju nikakve lične veze i odnose.

Što se tiče fundiranja teorije delegacije na koncepciji zakona pravnog propisa, ono je netačno i neprihvatljivo isto tako kao što je neprihvatljiva i sama koncepcija zakona na kojoj se zasniva.

Skoro jednodušna kritika pravnih pisaca, koja polazi sa stanovišta opštih pravnih principa, može se ovako formulisati: Organizaciju i raspodjelu nadležnosti između raznih državnih organa vrši ustav. Državni organi nisu nikakvi titulari prava kojim oni mogu raspolagati prema svome nahodjenju. Oni imaju samo funkciju, nadležnost, koju su po ustavnim normama dužni da sami vrše. Prema tome, parlament ne može drugom organu delegirati vršenje zakonodavne funkcije koju je ustav njemu povjerio. Delegacija vlasti koju bi vršio jedan državni organ u korist drugog, bez ikakvog izričitog ustavnog ovlašćenja, predstavlja nedopuštenu promjenu rasporeda nadležnosti utvrđenog ustavom. Takvu promjenu može učiniti samo ustavotvorni organ prema specijalnoj proceduri koja se primjenjuje pri donošenju ustavnih zakona.

Ideju zakonodavne delegacije su osudili i sami tvorci modernog ustavnog prava Lock (*Essay on civil government*) i francuski pravni klasik Sieyès. Ali odlučnu kritiku teorije zakonodavne delegacije for-

²⁴³) V. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, p. 10; Mignon, op. cit. pp. 154—155.

mulisao je u francuskoj pravnoj nauci tek Esmein 1894 u svome poznatom članku pod naslovom: »De la délégation du pouvoir législatif«. Istog pitanja dotiče se nešto kasnije (1898) Berthélemy, ali naročito sa stano-
višta administrativnog prava. Poslije nepobitne kritičke argumentacije Esmein-a i Berthélemy-a teorija zakonodavne delegacije je opravdano skoro jednodušno odbačena od svih pisaca.

B — Teorija suspenzije principa subordinacije uredbe zakonu

Neki pravni pisci, objašnjavajući mogućnost izmjene i ukidanja zakona uredbama a poričući pri tom širokim ovlaštenjima karakter delegacije vlasti, postavili su tezu da parlamenat suspenduje načelo subordinacije uredbe zakonu čim izvjesne materije premjesti iz domena zakona u domen uredbe. Ovu teoriju naročito je podržavao Bonnard.²⁴⁴⁾

Drugi pisci, međutim, naročito Gouet, Mignon i Rusu odbacuju ovu teoriju kao neprihvatljivu, iako joj u odnosu na teoriju delegacije daju prednost i čak priznaju veliku progresivnost, jer ne teži da egzekutivi prizna formalnu zakonodavnu vlast kao teorija delegacije. Posebno se ističe netačnost teorije suspenzije principa subordinacije uredbe u pogledu francuskog pozitivnog prava pod režimom ustavnog zakona od 1875, koji ulogu šefa države u odnosu na zakon određuje riječima: »il surveille et assure l'exécution des lois«, iz čega proizlazi da je on u svome radu potčinjen zakonu i ne može se ni u kom slučaju smatrati razriješenim od te subordinacije. Subordinacija uredbe zakonu proizlazi, dakle, iz teksta krutog ustava, pa zakon ne može određivati suprotno. Principijelni razlog koji govori protiv teze o suspenziji načela subordinacije uredbe zakonu leži, prema tome, u postavci da zakon ne može suspendovati subordinaciju uredbe koja proizlazi iz samog teksta krutog ustava. U protivnom slučaju, zakon bi vrijedao ustav, što je nedopustivo.²⁴⁵⁾

C — Teorija anticipirane ratifikacije

Teoriju anticipirane ratifikacije (La théorie de la ratification anticipée) formulisao je Duguit. On je pri tom pošao od ideje da je neosporno da parlamenat može ratificirati uredbu koju je egzekutiva spontano donijela o jednoj zakonodavnoj materiji i da ta ratifikacija inače može imati učinak samo od momenta kad je izvršena. Idući dalje u svojoj analizi, Duguit zaključuje da parlamenat može uredbu za čije donošenje je ovlastio egzekutivu i unaprijed ratificirati. Kad ratifikaciju može vršiti naknadno, nema nikakva razloga, nalazi Duguit, da parlamenat ne bi mogao i unaprijed ratificirati uredbu koju egzekutiva u određenoj materiji donosi po njegovom nalogu. Tako je Duguit polazeći od

²⁴⁴⁾ Vidi Bonnard, Les décrets-lois du ministère Poincaré, Revue du Droit public. 1927, p. 248, gdje ovaj pisac kaže: »le principe de la subordination du décret à la loi est suspendu«.

²⁴⁵⁾ V. Mignon, op. cit. p. 166; Rusu, op. cit. p. 228; Gouet, op. cit. p. 122.

ratifikacije uredbe koja slijedi poslije njene ratifikacije došao do teze o prethodnoj ratifikaciji, shvatajući zakonodavna ovlašćenja data egzekutivi kao »ratifications anticipées«.²⁴⁶⁾

Teorija anticipirane ratifikacije je izazvala mnogobrojne opravdane prigovore kritičara, pravnih pisaca. Može se uzeti da je ova koncepcija općenito odbačena kao nesposobna da pravno objasni kako egzekutiva može da mijenja zakone ne poštujući pravnu superiornost zakona.

Gouet opravdano ističe da teorija ratifikacije nije nimalo bolja od teorije delegacije i teorije suspenzije principa subordinacije uredbe zakonu.²⁴⁷⁾ Ovo prije svega stoga što se ne može usvojiti polazna tačka ove teorije. Parlament pravno ne bi mogao »ratificirati« akt lišen svake vrijednosti, a takav je akt uredba izdata u zakonodavnoj materiji protivno zakonskim propisima. Te zakonske propise mogu mijenjati samo zakoni. Čak kad bi se govorilo i o »anticipiranom usvajanju« (»appropriation anticipée«), teza Duguit-a, po mišljenju Gouet-a, ne bi se opet mogla braniti.²⁴⁸⁾ Ovo stoga što ona dovodi do toga da se uredbama, čim se pojave, priznaje vrijednost formalnog zakona, a to u suštini znači da se šefa egzekutive daje vlast da donosi uredbe, koje su pravi zakoni čim se pojave, iako to Duguit negira. Zatim, klauzula ratifikacije kojoj sadržavaju mnogi zakoni o širokim ovlašćenjima postaje, kaže Gouet, ili neshvatljiva ili samo rezolutivni uslov, koji ima učinak anticipirane ratifikacije, što pokazuje da uredba donesena prije termina ovog uslova ima, prema Duguit-u, vrijednost zakona.

Dalje, ova ideja o rezolutivnom uslovu vodi nužno Duguit-a, tvrdi Gouet, do zaključka da je ništavna uredba koja nije u propisanom roku podnesena na ratifikaciju. Mada je ovaj zaključak logičan s obzirom na zastupanu tezu, on je suprotan i parlamentarnoj i upravno-sudskoj praksi.

²⁴⁶⁾ Razvijajući ideju o anticipiranoj ratifikaciji, Duguit (*Des réglemens faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur. Revue du Droit public, 1924, pp. 325—326*) kaže: »Il a toujours été admis, et on ne pouvait pas ne pas l'admettre, que le parlement peut ratifier un règlement pris spontanément par le gouvernement sur une matière législative, cette ratification ne pouvant d'ailleurs avoir d'effet qu'à partir du moment où elle intervient. Mais de la ratification d'un règlement postérieure à sa publication, on est passé assez naturellement à l'idée d'une ratification anticipée. Si le parlement peut ratifier après coup un règlement, pourquoi, d'avance, ne pourrait-il pas ratifier le règlement qu'il charge le gouvernement de faire sur une matière déterminée? J'ai dit, et j'y reviendrai, qu'en fait, très souvent, les chambres, spécifient que les réglemens pour lesquels elles donnent compétence au gouvernement soient soumis à la ratification législative. Ce n'est qu'une manifestation de l'idée essentielle qui est toujours derrière ces prétendues délégations législatives: tantôt le parlement se réserve de ratifier, tantôt il fait confiance au gouvernement et ratifie d'avance. Il paraît bien de plus en plus certain que cette ratification anticipée est admise sinon par la loi constitutionnelle écrite, »du moins par la loi constitutionnelle coutumière«.

²⁴⁷⁾ Gouet, op. cit. p. 125—127.

²⁴⁸⁾ Gouet, kritikujući teoriju anticipirane ratifikacije, prigovora i upotrebi termina »ratifikacija«, jer smatra da ovaj termin nikako ne odgovara pojmu teorije anticipirane ratifikacije. On smatra da se na ovom mjestu može govoriti samo o »anticipiranom usvajanju« (»appropriation anticipée«). Ovo stoga što ideja »ratifikacije« pretpostavlja postojanje ranijeg akta, čija se relativna ništavost pokriva retroaktivno, dok anticipirana ratifikacija, o kojoj Duguit govori, ima učinak samo pro futuro.

Svoju kritiku Gouet zaključuje konstatacijom da ideja anticipirane ratifikacije u svakom slučaju vodi abdikaciji isključive nadležnosti donošenja formalnih zakona.

Isto tako Mignon smatra da kritika teorije anticipirane ratifikacije dovodi do zaključka da se ona nikako ne može usvojiti.²⁴⁹⁾ Ovo bilo da se ova ratifikacija shvati kao »pokrivanje pravne ništavosti zadiranja uredbodavne vlasti u domen zakona«, bilo da se uzme da parlamenat vrši »anticipirano usvajanje« uredaba na osnovu širokih ovlašćenja.

Pravno je netačno i praktično nekorisno, tvrdi Mignon, shvatiti pretvaranje nezakonitih uredaba u zakone kao ratifikaciju ništavih akata. U takvom slučaju u pitanju je obično izglasavanje zakona na predlog vlade. Ne radi se uopšte o ratifikaciji u toj materiji, iako je uobičajena pogrešna upotreba termina.

Duguitovo shvatanje izraza »ratification« nema svoje uobičajeno značenje. Njegova teorija se u suštini svodi na tvrđenje da su zakonodavna ovlašćenja »appropriations anticipées«, anticipirana usvajanja uredaba sa zakonskom snagom. Ali ova teorija se ne može primiti i kad se u ovoj formi izrazi. Ovo stoga što usvajanje uredaba na osnovu širokih ovlašćenja unaprijed izražava pretpostavku kao da je sam parlamenat donio te akte. To drugim riječima znači priznati uredbama na osnovu širokih ovlašćenja pravnu snagu zakona još od momenta njihovog donošenja, a ta konsekvencija je apsolutno neprihvatljiva. Ona je suprotna činjenici da doktrina, jurisprudencija pa i sam Duguit priznaju uredbama na osnovu širokih ovlašćenja vrijednost običnih uredaba sve dok ne postanu predmet zakona.

Parlamenat u času izglasavanja zakona o širokim ovlašćenjima ne poznaje još, konstatuje Rusu, mjere koje će egzekutiva moći da preduzme. Stoga anticipirana ratifikacija nije prava ratifikacija, već je to naprosto zakonodavna delegacija.²⁵⁰⁾ Anticipirana ratifikacija se ne može izvoditi ni iz okolnosti što je ratifikacija moguća poslije publikacije uredbe, jer naknadna ratifikacija je moguća što se odnosi na mjeru koju parlamenat poznaje prilikom ratifikacije, dok u anticipiranoj ratifikaciji nema nikakve mjere koju je egzekutiva već preduzela, a ono što još ne postoji ne može se ni ratificirati.

Anticipirana ratifikacija, prigovara dalje Rusu, ne može da proizvede željeni efekat. Ona prije svega nije u stanju da odbaci teoriju zakonodavne delegacije i njene posljedice, nije u stanju naročito da odstrani posljedice da egzekutiva može da izdaje uredbe koje imaju zakonsku snagu od momenta njihovog izdavanja. Teorija anticipirane ratifikacije dovodi, dakle, do istih posljedica kao i teorija zakonodavne delegacije koju bi htjela da odbaci.

Rusu zatim napominje da uostalom otpada svaki razlog za uvođenje klauzule ratifikacije u zakonu o širokim ovlašćenjima, ako se prihvati anticipirana ratifikacija. Osim toga, i Duguit sam dolazi do odbacivanja ideje o anticipiranoj ratifikaciji, jer se tom ratifikacijom, koja se svodi uglavnom na pitanje povjerenja parlamenta u egzekutivu, dolazi do

²⁴⁹⁾ Mignon, op. cit. p. 168—169.

²⁵⁰⁾ Rusu, op. cit. p. 230—232.

opravdanja davanja egzekutivi generalne i neodređene nadležnosti. To, međutim, znači potpunu abdikaciju parlamenta na vlasti, a to po ustavu nikako nije moguće.

Može se konačno postaviti pitanje, kaže Rusu, koji zastupa u spornom pitanju teoriju ustavnog običaja, da li je uopšte potrebno, baš po koncepciji samog Duguít-a, da se anticipirana ratifikacija uzima kao način objašnjenja širokih ovlašćenja kad on priznaje postojanje ustavnog običaja zakonodavne delegacije, prema kojoj tezi uredbe mogu mijenjati zakone.

D — Teorija delegalizacije zakonodavnih akata

U pravnom objašnjenju pitanja kako uredba može, u skladu sa ustavom, ukinuti ili izmijeniti zakon, Rolland, Carré de Malberg, Delvolvé i Gouet zastupaju tezu da se zakonima o širokim ovlašćenjima delegaliziraju određene materije i da egzekutiva može tada ukidati i mijenjati ranija zakonodavna akta u tim materijama kao da se radi o tekstovima koji imaju vrijednost istu kao i uredbe. Prema tome, po ovom shvatanju, pravna mogućnost egzekutive da na osnovu ovlašćenja parlamenta uredbama ukida i mijenja zakone bazira se na ideji da ovi zakoni usljed davanja širokih ovlašćenja egzekutivi postaju uredbe. Ova delegalizacija, dakle, shvata se kao pravo deklasiranje određenih zakonodavnih akata. Stoga egzekutiva, pod tim uslovima, i može da ukida i mijenja zakone na osnovu zakonodavnog ovlašćenja, a da se u takvom postupku ne ispoljava nikakva protivustavna uredbodavna vlast.

Rolland je vremenski bio prvi koji je izložio teoriju delegalizacije, koju neki pisci nazivaju i teorijom »deformalizacije« ili »deklasiranja«. ²⁵¹⁾

Rolland je u svojoj pravnoj analizi došao do zaključka da kada parlamenat u zakonu o širokim ovlašćenjima predviđa da se uredbama mogu mijenjati izvjesni zakonski tekstovi, on tada čini dvije stvari. Prvo, parlamenat oduzima ovim propisima karakter zakona, koji stoga automatski dobivaju nižu vrijednost uredbama. Drugo, čim parlamenat utvrdi da su ove odredbe postale bar privremeno uredbe, one se mogu uredbama i mijenjati. U ovakvom slučaju egzekutiva, koristeći ovlašćenja koja su joj data zakonom o širokim ovlašćenjima i donoseći na osnovu njih uredbe kojima mijenja određene zakonske tekstove, ustvari, ne mijenja same zakone, već uredbe. U tom slučaju, smatra Rolland, egzekutiva interveniše u materiji koja je za neko vrijeme klasirana u domen uredbe i koja, prema tome, za to vrijeme nije više zakonska materija. Čitav ovaj proces Rolland upoređuje sa dekonstitucionalizacijom zako-

²⁵¹⁾ Vidi: Gouet (op. cit. p. 129), koji ovu teoriju naziva: »Théorie de la »déformalisation« ou du »déclassement« des actes antérieurs de l'autorité législative« uzimajući istovremeno u obzir terminologiju Delvolvé-a (»déclassement des textes antérieurs«, — v. Delvolvé, Les »délégations de matières en droit public, Toulouse, 1930) i Rolland-a (»déformalisation«, v. Rolland, Le projet du 17 janvier et la question »des décrets-lois«. Revue du Droit public, 1924, p. 60). Mignon (op. cit. p. 170) i Rusu (op. cit. p. 232), međutim, nazivaju ovu teoriju »teorijom delegalizacije zakonodavnih akata« (la théorie de la délégalisation des actes législatifs).

na.²⁵²⁾ Egzekutiva, dakle, u tom slučaju donosi svoje norme o materiji koja je za neko vrijeme postala materija uredbe.²⁵³⁾

Teoriju delegalizacije zakonodavnih akata naročito je jasno izložio i Carré de Malberg, koji ovu operaciju kao i Rolland upoređuje sa dekonstitucionalizacijom izvjesnih materija. On naročito naglašava da kada parlamenat naloži šefu egzekutive (pretsjedniku republike) da donese uredbu o određenoj materiji, time on ne prenosi na egzekutivu dio svoje materijalne moći koju je ustav samo njemu rezervisao kao sastavni dio zakonodavne vlasti, već transformira zakonsku materiju u materiju uredbe.²⁵⁴⁾

Slično objašnjava delegalizaciju zakonodavnih akata i Delvolvé. I on smatra da postoji deklasiranje zakonodavnih akata kadgod se radi o davanju širokih ovlašćenja egzekutivi.²⁵⁵⁾

Gouet također nalazi da se pravno objašnjenje proširenja uredbodavne nadležnosti šefa egzekutive može naći samo tako ako se zakon o širokim ovlašćenjima shvati kao obično »razgraničenje nadležnosti« propraćeno »deformalizacijom«, tj. »deklasiranjem« određenih zakonskih tekstova. Obje ove operacije su za njega pravno neosporive. Kadgod kruti ustav, smatra Gouet, ne reguliše neku materiju, parlamenat, koji je stalno ustavotvoran, može mijenjati raspodjelu nadležnosti između »formalnog zakonodavca« i »uredbodavnog zakonodavca«, koja raspodjela proizlazi samo iz nekih ustavnih pravila. Zatim, ističe Gouet, između raznih načina konstatovanja prava uredaba, formalnog zakona i krutog ustava, postoji samo gradualna razlika, a ne i razlika po pri-

²⁵²⁾ Prema poznatoj teoriji o »dekonstitucionalizaciji« u francuskom pravu, kruti ustavni zakoni mogu se deklasirati u rang običnih zakona bilo revolucijom, bilo donošenjem novih ustavnih zakona. Vidi: Gouet, op. cit. s. 132, bilj. br. 130 i s. 31 i sl. u bilješci br. 15.

²⁵³⁾ Rolland (op. cit. p. 60) teoriju delegalizacije izlaže ovako: »Quand le Parlement prévoit cette modification par décret de certaines dispositions législatives, il fait deux choses: 1^o il enlève à ces dispositions le caractère de lois et elles acquièrent automatiquement la force inférieure de simples décrets; 2^o il précise que ces dispositions, devenues pour un temps au moins de simples décrets, pourront être modifiées par des décrets«. Po mišljenju Rolland-a u ovom slučaju se dešava ono isto što biva kad se dekonstitucionalizira ustavni zakon. Rolland, međutim, uviđa i sam, da je ovo objašnjenje »un peu subtile«. Ono se može primijeniti samo za slučaj kada je zakon o ovlašćenju sam precizirao zakone koji mogu biti izmijenjeni, a ne i za slučaj zakona o potpuno širokim ovlašćenjima.

²⁵⁴⁾ Vidi Carré de Malberg, La loi, expression de la volonté générale, p. 99—100. On kaže (op. cit. p. 100): »En effet, quand les Chambres habilitent l'Exécutif à modifier une loi en vigueur, elles dépouillent, par cela même, les prescriptions renfermées dans cette loi de leur force législative formelle, et, par conséquent, de leur caractère législatif.

Du même coup, les matières auxquelles ces prescriptions se rapportent sont transformées en matières susceptibles d'être traitées par voie de décrets réglementaires«.

²⁵⁵⁾ Delvolvé kaže (op. cit. p. 99 et s.): »Chaque fois qu'il y a délégation des matières, on assiste à un véritable déclassement des actes de l'autorité délégante«. Zatim: »Les lois relatives aux matières législatives déléguées ne sont plus des lois, ce sont des règlements«.

Delvolvé-u se opravdano prigovara nedosljednost što, iako smatra izraz »délégation« netačnim i kritikuje teoriju zakonodavne delegacije, i dalje upotrebljava termin »délégation« pri izlaganju teorije delegalizacije zakonodavnih akata.

rodi. Ako je parlamenat u stanju da prida kvalitet »formalnog zakona« tekstu koji prihvata (zakonskom predlogu, uredbi), može mu taj kvalitet i oduzeti na isti način kao što ga može i ukinuti ili izmijeniti. Parlamenat može tome tekstu dati manju formalnu snagu bilo »erga omnes«, bilo samo prema nekim, pa prema tome i samo prema egzekutivi. Njemu se, dakle, može priznati nadležnost da u hijerarhiji normativnih akata jedan zakon pomakne nazad i da mu da vrijednost obične uredbe. Ovo parlamenat može da učini onako isto kao što ustavotvorni organ može da pomakne i stvarno je pomicao nazad u rang običnih zakona pojedine krute ustavne zakone. Tako Gouet dolazi do zaključka da i kad izgleda da egzekutiva uredbom mijenja zakonske propise, ona to ustvari ne čini, već dira samo u tekstove koji su prema njoj samo uredbodavnog karaktera.²⁵⁶⁾

Ali teoriji delegalizacije mogu se staviti ozbiljni prigovori. Prije svega, pita se kako zakoni koji su već delegalizirani zakonom o širokim ovlaštenjima mogu da i dalje čuvaju svoju formalnu pravnu snagu prema građanima, upravi i sudovima sve dok ih šef egzekutive ne promijeni i ne ukine. Neke pristaše ove teorije, naročito Delvolvé i Gouet, pokušali su da kontradikciju objasne na taj način što tvrde da pretvaranje zakona u uredbu o širokim ovlaštenjima ima učinak samo prema egzekutivi, a ne »erga omnes«.²⁵⁷⁾ Ali se takvim objašnjenjem zapalo u drugu kontradikciju. Nije shvatljivo kako jedan isti zakon može imati istovremeno i snagu zakona (prema građanima, upravi i sudstvu) i snagu uredbe (samo prema egzekutivi). Još manje se može shvatiti kako uredbu na osnovu širokih ovlaštenja mogu da imaju pravnu snagu uredbu »erga omnes«, ako deklasiranje zakona ima svoj učinak samo prema egzekutivi. Jedan normativni tekst može biti zakon ili uredba, ali ne može biti istovremeno i jedno i drugo.

Dalji je prigovor teoriji delegalizacije što zakoni o širokim ovlaštenjima ne određuju materije koje su prenesene iz domena zakona u domen uredbe. Nisu, naime, precizirane ni materije, ni zakoni koji su izgubili zakonodavni karakter, da bi postali uredbodavne materije odnosno uredbe. Ne može se, dakle, razumjeti kako može zakon o širokim ovlaštenjima, čim je donesen, deklasirati neodređene zakone koje treba eventualno tek kasnije da fiksira egzekutiva. Neki zakoni će, prema tome, izgubiti karakter zakona i dobiti snagu uredbe prema slobodnom nahođenju same egzekutive i u vrijeme kad to ona bude htjela. Stoga, ako se ideja delegalizacije usvoji, proizlazi da ona ustvari nije djelo parlamenta, već egzekutive, što implicira priznavanje zakonske snage aktima egzekutive, koja vrši tu operaciju. To se, međutim, ne slaže sa

²⁵⁶⁾ Gouet, op. cit. p. 130.

²⁵⁷⁾ Tako Gouet kaže: »En étendant la compétence réglementaire du gouvernement à une matière précise, le parlement »déformalise« temporairement, au regard du gouvernement et de lui seul, les lois existantes en cette matière précisément, et ne laisse nullement aux décrets le soin de déterminer quels textes seront atteints par la loi. Tous les textes existantes dans le champ de l'habilitation sont atteints par la loi et »déclassés« au regard du gouvernement, et c'est la loi et non les décrets qui détermine ce »champ de l'habilitation«. (op. cit. p. 135—136).

samom teorijom delegalizacije koja je upravo konstruisana da se ne bi priznavala zakonska snaga aktima egzekutive izdatim na osnovu ovlašćenja parlamenta.²⁵⁸⁾

E — Teorija uslovne delegalizacije

Teoriju uslovne delegalizacije konstruisao je Mignon u cilju izbjegavanja prigovora koje su iznijeli kritičari teorije delegalizacije.²⁵⁹⁾

U svojoj koncepciji uslovne delegalizacije Mignon polazi od shvaćanja zakonodavnog ovlašćenja kao opšteg propisa parlamenta, kojim se egzekutivi daje mogućnost da dira u zakonodavne materije i u zakone koji te materije regulišu, ali tek od momenta kada radi u cilju koji je fiksiran zakonodavnim ovlašćenjem. Prema tome, deklasiranje zakonskih tekstova ne vrši parlamenat neposredno svojim ovlašćenjem, već se pretvaranje zakona u uredbu zbiva tek u času kada egzekutiva svojim uredbama na osnovu širokih ovlašćenja dira u ranije zakonske propise.

Po teoriji uslovne delegalizacije, dakle, donošenje uredbi na osnovu širokih ovlašćenja shvata se kao uslov da bi se na određeni zakon primijenila delegalizacija predviđena u ovlašćenju parlamenta. Delegalizacija predviđena zakonom o širokim ovlašćenjima je uslovna, jer deklasiranje određenog zakona nastupa tek kad se ispuni uslov, to jest kad se pojavi radnja egzekutive.²⁶⁰⁾

Ne može se poreći da je teorija uslovne delegalizacije uspjela da izbjegne svojom suptilnošću neke prigovore koje je kritika istakla protiv teorije delegalizacije. Ali, s druge strane, treba naglasiti da se i teoriji uslovne delegalizacije opravdano prigovara da je uslovna delegalizacija stvarno neodređena i da potpuno prepušta slobodnoj volji egzekutive izbor materija i zakona koje će mijenjati.²⁶¹⁾

²⁵⁸⁾ Vidi: M. Waline, *Manuel élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1936, p. 322 i kasnije Waline, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 6^e éd., Paris, 1952, p. 27, koji odbacuje teoriju delegalizacije.

Vidi: još o kritici teorije delegalizacije Rusu, op. cit. p. 235—236 i Mignon, op. cit. p. 174 et s.

Vidi Hauriou, *Précis de Droit constitutionnel*, Paris 2 éd., 1929, p. 455; Rusu, op. cit. p. 204 et s.

²⁵⁹⁾ Mignon, op. cit. p. 178—180.

²⁶⁰⁾ Mignon (op. cit. p. 179), odbijajući prethodno ideju da se zakonodavna ovlašćenja po teoriji uslovne delegalizacije mogu uzeti kao neka vrsta ugovora između parlamenta i egzekutive, kaže: »Une règle générale est posée par les Chambres impliquant le déclassement possible de certains actes législatifs, ou de tout ou partie de la législation du Parlement, dans un but déterminé. Si, dans un délai préfixé, et en agissant dans le but qui lui est imposé, le président de la République désire modifier une loi déterminée, il y a application de la règle posée par les Chambres à cette loi et délégalisation de cette dernière. Tout s'analyse comme s'il y avait application à une loi déterminée, par la venue de l'acte-condition nécessaire, d'une habilitation législative, générale et préexistante«.

Zatim, u cilju objašnjenja nastupanja momenta ispunjenja akta-uslova delegalizacije, Mignon nastavlja: »En effet, nous considérons que la délégalisation ne joue qu'au moment même où la volonté du chef de l'État de modifier une loi déterminée, intervient. Jusqu'à cet instant, la loi visée garde sa force ordinaire et après l'intervention du chef de l'État — toutes ses dispositions qui n'ont pas été atteintes, conservent leur force primitive, alors que les autres acquièrent force de règlement«.

²⁶¹⁾ Vidi Rusu, op. cit. p. 237—238.

Prema tome, stvarno, uslovna delegalizacija znači isto što i »generalna delegacija zakonodavne vlasti egzekutivi«.

Ostaje dakle i dalje neopovrnut prigovor i protiv jedne i protiv druge teorije delegalizacije: da zakoni o širokim ovlašćenjima ne prenose zakonodavne materije u domen uredbe i da ne deklasiraju tekstove koji ove materije regulišu. Stvarno parlamenat egzekutivi samo povjerava svoju zakonodavnu vlast. Na osnovu nje egzekutiva interveniše u zakonodavnim materijama i mijenja ranije zakone.

Mignon ističe da svi oni propisi koji nisu tangirani uredbama egzekutive zadržavaju svoju prvobitnu snagu, a da ostali stiču snagu uredaba. Ali teorija uslovne delegalizacije nije u stanju da objasni to da uredbe na osnovu širokih ovlašćenja kojima je izmijenjen zakon nemaju manju pravnu snagu od propisa zakona koji nisu dotaknuti uredbama i koji su i dalje ostali zakonski propisi.

F — Teorija ustavnog običaja

Neki, a naročito francuski pravni pisci, koji ne usvajaju nijednu od naprijed navedenih teorija, smatraju da se zadovoljavajuće pravno objašnjenje parlamentarnih ovlašćenja može naći samo u ideji o ustavnom običaju, koji nastaje praksom besprekidnog ponavljanja širokih ovlašćenja i njenom jednodušnom primanju.²⁶²⁾

Ali pisci koji nalaze da je ustavni običaj jedini način pravnog objašnjenja zakona o širokim ovlašćenjima ne slažu se u tome da li u ustavnom običaju treba gledati na zakonodavnu delegaciju ili ga treba smatrati samo proširivanjem uredbodavne nadležnosti egzekutive (šefa države).

Objašnjavajući parlamentarna ovlašćenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom pomoću ideje o ustavnom običaju, Roger Bonnard i D. Rusu smatraju da ustavni običaj derogira princip prema kome se nadležnosti ne delegiraju.²⁶³⁾ Naročito ovo shvatanje razvija Rusu kon-

²⁶²⁾ Vidi: J. Devaux, op. cit. p. 10 et s.; Marc Reglade, op. cit. pp. 159 et s., 187, 213, 220; Ivo Krbeč, Sudska kontrola naredbe, s. 31—32; Roger Bonnard, Précis de Droit administratif, 1940, p. 306; Duguit, Traité de Droit constitutionnel, t. IV, p. 757 et s.; Berthélemy et Rivero, Cinq ans de réformes administratives (1933-1938). Supplément à la 13^e éd. du Traité de Droit administratif, Paris, 1938, p. 8—10; Rusu, op. cit. p. 239 et s.; M. Poisot, op. cit. p. 7—9; Maurice Duverger, Manuel de Droit constitutionnel et de science politique, 5^e éd., Paris, 1948, p. 199—205; Georges Vedel, op. cit. p. 120—122; Roger Pinto, op cit. 356.

²⁶³⁾ Roger Bonnard izražava mišljenje da je zakonodavna delegacija, dugom praksom i opštim usvajanjem, stvarno dobila karakter pravnog običaja. On kaže... »la pratique courante du décret-loi apparait, du fait de sa répétition, comme étant devenue une coutume constitutionnelle légitimant le procédé du décret-loi, en portant dérogation au principe constitutionnel, qui interdit les délégations ou les renonciations de compétence«. (op. cit. p. 306).

Klicu ideje ustavnog običaja u vezi sa pitanjem derogiranja principa nemogućnosti zakonodavne delegacije dao je Devaux (op. cit. p. 10; vidi i Rusu, op. cit. p. 243), iako se on sam nije izjasnio za ovu ideju. On je naglašavao praksu donošenja zakona o širokim ovlašćenjima i uredaba sa zakonskom snagom kao uobičajenu primjenu, mada toj praksi nije pridavao striktno pravni karakter.

struišući posebnu »teoriju ustavnog običaja koji dovodi do derogiranja principa o zabrani delegacije vlasti«. (*«La théorie de la coutume constitutionnelle qui porte dérogation au principe interdisant la délégation de pouvoirs»*). Parlamentarna ovlašćenja sa svim svojim posljedicama mogu se, tvrdi Rusu, objasniti samo ustavnim običajem koji dovodi do promjene normalnih odnosa kolaboracije parlamenta i egzekutive u vršenju zakonodavne funkcije. Tako egzekutiva stvarno može samo na osnovu zakonodavne delegacije da se umiješa u domen normalne nadležnosti egzekutive, da bi normirala materije koje su ranije bile regulisane zakonom, da bi donosila uredbe sa zakonskom snagom i da bi njima mijenjala postojeće zakone.²⁶⁴⁾

Duguit, Reglade, Berthélemy, Rivero i drugi neki pisci zastupaju također koncepciju ustavnog običaja u pravnom objašnjavanju donošenja zakona o širokim ovlašćenjima kada za to nema osnova u ustavu, ali oni u takvoj operaciji ne gledaju zakonodavnu delegaciju, već proširenje postojeće uredbodavne nadležnosti šefa egzekutive. U svojim shvatanjima ovi pisci se, međutim, dalje opet razilaze, pa se stoga ova teorija ustavnog običaja o proširenju uredbodavne kompetencije šefa egzekutive izražava u više formi.

Duguit smatra da sa teoriskog stanovišta parlamenat ne može, prema ustavu, povjeriti egzekutivi nadležnost da donosi uredbe kojima se mijenjaju ili ukidaju »formalni zakoni« kad takvo pravo parlamenta na davanje ovlašćenja egzekutivi nije ustavom predviđeno. Ovo prosto iz razloga što akt može dobiti karakter »formalnog« zakona samo izglasavanjem u parlamentu, što je, zatim, neosporno da se »formalni zakon« može, po ustavu, izmijeniti ili ukinuti samo drugim »formalnim zakonom«.²⁶⁵⁾

Ali naglašavajući principijelnost i pravnu logičnost ovakvog shvatanja, Duguit sam, s jedne strane, podvlači činjenicu da francusko pozitivno pravo evoluiralo u pravcu priznavanja ideje o formiranju ustavnog običaja zakonodavne delegacije. Samo Duguitova koncepcija izraza »zakonodavna delegacija« ne znači prenošenje nadležnosti od parlamenta kao zakonodavca na egzekutivu, već proširenje uredbodavne kompetencije putem običaja.²⁶⁶⁾

Reglade također smatra da se praksa širokih ovlašćenja može objasniti jedino ustavnim običajem koji derogira strogo načelo diobe vlasti (*«une coutume constitutionnelle venant déroger au principe de la séparation des pouvoirs»*), ali on parlamentarno ovlašćenje ne shvata kao zakonodavnu delegaciju već kao »acceptation conditionnelle anticipée«.²⁶⁷⁾

Slično Devaux-u i Duverger (op. cit. p. 203) ističe da je neosporno da običaji mijenjaju pisane ustave bez obzira da li su te promjene moguće na planu čiste teorije. Pri tom ovaj pisac navodi baš kao primjer pojavu sistema uređaba na osnovu širokih ovlašćenja pod vladom francuskog Ustava od 1875.

²⁶⁴⁾ Vidi Rusu, op. cit. p. 239.

²⁶⁵⁾ Duguit u svojim izlaganjima misli na francuski Ustav od 25 februara 1875, ali njegova izlaganja, kao i razmatranja drugih francuskih pisaca koji raspravljaju probleme uredbe interpretirajući francusko pozitivno pravo, ne gube načelni karakter ni kad raspravlja probleme ustavnosti širokih zakonodavnih ovlašćenja.

²⁶⁶⁾ Vidi Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. IV, p. 757 et s.

²⁶⁷⁾ Réglade, op. cit. p. 213; Berthélemy et Rivero, *Cinq ans de réformes administratives*, p. 8—10.

Berthélemy i Rivero isto tako tvrde da stalna praksa donošenja uredba na osnovu širokih ovlaštenja implicira stvaranje ustavnog običaja, koji se izražava u proširenju granica uredbodavne nadležnosti i provizornom ukidanju principa hijerarhije akata, a ne u vidu prikrivenog vraćanja na ideju delegacije vlasti.

U našoj pravnoj literaturi o uredbi, teoriju ustavnog običaja u tumačenju ovlaštenja parlamenta da na egzekutivu prenosi izvjesne materije koje bi normalno trebao on regulisati, zastupa akademik Ivo Krbek i to kako za francusko pozitivno pravo prema ustavnom zakonu od 1875 tako i načelno.²⁶⁸⁾ Prof. Krbek ističe da se zakonska uredba u Francuskoj stalno praktikira, i kad o njoj nema ni govora u pisanom ustavu, tako da se može uzeti da je to postojano vršenje postalac ustavni običaj. On smatra da je takva pojava spontanog razvijanja uredbe u pravnom životu potpuno razumljiva pojava. »I nema ništa čudnovato u tome, kaže prof. Krbek, da se tako komplicirani pravni institut, kao što je baš naredba, koja se teško strogo opisuje pisanim pravom, razvija u pravnom životu spontano i pravnom praksom. U francuskom Ustavu kao i sličnim ustavima, to lakše, što sam ustav ne otežava postanak i razvoj takvog ustavnog običaja, budući da ustav daje samo formalni pojam zakona; on određuje, tko i kako se donosi zakon, ne daje materijalni pojam zakona, a specijalno ne određuje posebne zakonske, a posebne naredbodavne materije.«²⁶⁹⁾

Prof. Krbek podvlači naročito da se širenje ustavnog običaja posebno olakšava u pozitivnim pravima onih zemalja gdje ne postoji kontrola ustavnosti zakona, kakav je slučaj baš u Francuskoj prema režimu ustavnog zakona od 1875.²⁷⁰⁾

U svojoj analizi francuske prakse prof. Krbek zaključuje da se u Francuskoj zakonska uredba zasniva na običajnom ustavnom pravu, ali da se sličan problem isto tako javlja i u drugim pozitivnim pravima, gdje pisani ustavi nemaju nikakvog propisa o zakonskoj uredbi, već prelaze šutke preko nje. Kao primjer navodi slučaj čl. 81 oktroisanog Ustava stare Jugoslavije od 1931, koji je tehnički raden prema Vidovdanskom ustavu i koji je, ukoliko se radi o uredbi za primjenu zakona, prosto prepisao st. 1 čl. 94 Vidovdanskog ustava, dok je izostavio odredbe ovog člana koje se tiču zakonske uredbe. Ali praksa donošenja zakonskih uredba u Jugoslaviji do 1939, koje ustav nije predvidio, konstituirala je, smatra prof. Krbek, običajno pravo, čije brzo probijanje treba naročito pripisati otsustvu kontrole ustavnosti zakona.

²⁶⁸⁾ Dr. Ivo Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 31—32.

²⁶⁹⁾ Dr. Ivo Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 31—32.

²⁷⁰⁾ Današnji francuski Ustav od 27 oktobra 1946, Ustav Četvrtre republike, poznaje institut kontrole ustavnosti zakona (čl. 91—93), ali je ova kontrola zbog velikih rezervi toliko ograničena da je ona samo simbolična kontrola ustavnosti zakona. I ovakva kontrola ustavnosti zakona, međutim, uvedena je u Francuskoj poslije širokih pravnih i političkih debata u obje posljednje konstituante i ona pretstavlja politički kompromis konzervativnih i progresivnih društvenih snaga Francuske poslije Drugog svjetskog rata. Pravno formulisano pitanje je postavljeno, da li zagaranovati suprematiju Ustava ili suverenitet Nacionalne skupštine, kao izraz »opšte volje«. Ali pri tom su bile ispoljene mnogo važnije tendencije na političkom terenu: jedna, konzervativna, da se efikasno zagarantuju individualna prava i novostvorene ustanove protiv odluka parlamentarne većine, a druga, želja

Ma kako bila teorijski privlačna i sa praktičnog stanovišta primamljiva, teorija ustavnog običaja trpi zamjerke ukoliko se uzima kao osnova za objašnjavanje davanja ovlaštenja za donošenje zakonskih uredaba kada ustav o tome ništa ne govori.

Iako se ustavni običaj ne može principijelno odbaciti kao izvor ustavnog prava, ne može se on, s druge strane, ni generalno prihvatiti. Teško je s pravnog stanovišta prihvatiti shvatanje da pored pisanog krutog ustava može postojati i ustavni običaj ili neki drugi izvor ustavnog prava koji bi mogao mijenjati ili ukidati njegove odredbe. A takve su redovno i one odredbe ustava koje jasno i određeno, ma i generalno, vrše raspored nadležnosti u pogledu vršenja zakonodavne funkcije. Prema tome, ponavljanje prakse suprotne odredbama pisanog ustava značilo bi ponavljanje postupaka suprotnih ustavnom pravu, pa bi oni morali ostati bez pravnog učinka, odnosno bez efekta u pogledu stvaranja pravnih pravila. Teško je pravno opravdati ideju da se protivustavnim djelovanjem normalno stvaraju ustavne odredbe. Stoga bi se običaj, kao izvor ustavnog prava, mogao prihvatiti i pravno pravdati samo ukoliko su odredbe ustava manjkave, odnosno ukoliko postoje praznine koje treba popuniti. Drugim riječima, običaj bi se mogao uzeti samo kao izvor infrakonstitucionalnog prava.²⁷¹⁾ Prema tome, on bi mogao regulisati samo ona pitanja, koja ustav nije riješio, već ih je ostavio otvorena.²⁷²⁾ U ovom smislu i Vedel odbacuje običaj kao izvor ustavnog prava.²⁷³⁾ On tako ističe da običaj ne može biti izvor takvog ustavnog prava, koje je iste prirode kao i pravo koje sadržava pisani kruti ustav. Običaj ne može ukinuti izvjesna pravila pisanog ustava analogno opštim pravilima koja

ljevica da se uklone sve smetnje koje bi mogle kočiti dublje, naročito društvene promjene. Rezultat je bio uspostavljanje Ustavnog komiteta, koji može da vrši vrlo ograničenu kontrolu ustavnosti zakona.

Ni u pogledu prava egzekutive na donošenje zakonskih uredaba nije novim ustavom učinjena nikakva suštinska izmjena u pravcu mogućnosti proširenja uredbodavne nadležnosti egzekutive parlamentarnim ovlaštenjima. Prije se može reći suprotno. Jer, prema čl. 13 Ustava izričito se isključuje davanje širokih ovlaštenja (čl. 13 glasi: »L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit«) a prema čl. 47 stav 1 istog Ustava (koji glasi: »Le Président du Conseil des Ministres assure l'exécution des lois«) Pretsjednik Ministarskog savjeta (ne više pretsjednik Republike, kao ranije po Ustavu od 1875) samo se »stara o izvršenju zakona«. Novi ustav, dakle, ne poznaje mogućnost davanja zakonodavnih ovlaštenja kao ni Ustav od 1875. Prema tome u Francuskoj pozitivno-pravno nije izmijenjena situacija u pogledu zakonske uredbe u odnosu na stanje pod Trećom republikom.

Vidi: Georges Vedel, op. cit. p. 498 et s., 551 et 554.

²⁷¹⁾ V. Carré de Malberg, op. cit. t. II, note, p. 582.

²⁷²⁾ I Marcel Waline, koji inače smatra jedinim pravnim objašnjenjem uredaba sa zakonskom snagom (décrets-lois) objašnjenje koje je dao Rivero (Berthélemy et Rivero, «Cinq ans de réformes administratives», p. 8), kaže o teoriji ustavnog običaja sljedeće: »La théorie de Berthélemy et Rivero est très exacte. Seulement, c'est une façon juridique d'exprimer la constatation qu'en fait, et sous la pression des nécessités, on avait abandonné un des principes essentiels du régime, alors que la Constitution de 1875, quoique l'on puisse dire du rôle de la coutume dans le droit constitutionnel français, était une constitution rigide ne prévoyant pas de modification coutumière. Disons-le crûment: La Constitution de 1875 s'en allait par morceaux« (op. cit. p. 28).

²⁷³⁾ V. Georges Vedel, op. cit. p. 121.

se odnose na rješavanje vremenskog sukoba pravnih pravila iste prirode. Praksa uredaba na osnovu širokih ovlašćenja pod Trećom republikom nije tako mogla, prema opravdanom Vedelovom mišljenju, formirati ustavni običaj koji bi mogao izmijeniti odredbe člana 1 Ustavnog zakona od 1875, koji je povjerio parlamentu apsolutni monopol zakonodavne vlasti i koji je prećutno isključivao zakonodavnu delegaciju. Pod novim Ustavom od 1946 situacija je u ovom pogledu još jasnija. Član 13 Ustava, pošto je pravo donošenja zakona povjerio Nacionalnoj skupštini, izričito isključuje mogućnost delegiranja ovog prava (*«Elle ne peut déléguer ce droit»*). Vedel izričito naglašava da je ranija praksa širokih ovlašćenja bila suprotna Ustavu od 1875, a u svakom slučaju i osnovnim principima predstavničke demokratije i da je takvo stanje bilo razlog što je novi Ustav od 1946 tekstualno zabranio praksu donošenja uredaba sa zakonskom snagom, odnosno donošenje zakona o širokim ovlašćenjima.²⁷⁴⁾ Nema sumnje da, ne samo debate Prve i Druge konstituante već i tekstovi drugih ustavnih predloga koji se tiču ovog pitanja ne dovode u sumnju ovu konstataciju Vedela. Prihvatljiva nam je stoga koncepcija da se praksom širokih ovlašćenja pod režimom ustavnog zakona od 1875 nije u Francuskoj formirao ustavni običaj koji bi davao pravnu bazu za mogućnost donošenja uredaba sa zakonskom snagom.

Izložene teorije jasno pokazuju da je francuska pravna doktrina sa velikom upornošću i služeći se suptilnim analizama pokušala da pronađe teorisko-pravne konstrukcije kojima bi dala zadovoljavajuće pravno obrazloženje neustavnoj praksi donošenja uredaba na osnovu širokih parlamentarnih ovlašćenja pod vladom Ustava od 1875, koji stvarno nije predviđao mogućnost davanja zakonskih ovlašćenja egzekutivi. Ova konstatacija o neustavnoj praksi širokih ovlašćenja u Francuskoj važi još više za praksu pod vladom današnjeg Ustava od 1946, koji, prema mišljenju pretežnog dijela same francuske doktrine, ne samo da ne dopušta široka ovlašćenja već ih izričito isključuje (član 13 Ustava). Francuska jurisprudencija, treba naročito naglasiti, u priličnoj mjeri krči put novoj neustavnoj praksi davanja širokih ovlašćenja.²⁷⁵⁾

I sam Carré de Malberg je otišao naročito daleko konstruišući svoju posebnu koncepciju o značenju člana 3 francuskog Ustavnog zakona od 1875, koji šefa egzekutive poziva da se stara o izvršenju zakona. Shvatajući i upotrebljavajući termin »izvršenje« u dva dijametralno različita smisla (u materijalnom smislu, tj. u značenju detaljnije razrade zakonskih odredaba, i u formalnom smislu, tj. u značenju formalnog ovlašćenja za donošenje uredaba), Carré de Malberg netačno zaključuje da parlamentarno ovlašćenje prema kome šef egzekutive može da mijenja neki

²⁷⁴⁾ V. Vedel op. cit. p. 121 et 499.

²⁷⁵⁾ Vidi: Les avis du Conseil d'État relatifs aux articles 13 et 90 de la Constitution, *Revue du droit public*, 1953, p. 170. Kontroverzna pravna shvatanja o značaju čl. 13 francuskog Ustava od 1946 za pitanje mogućnosti proširivanja uredbodavne vlasti egzekutive zakonodavnim putem vidi naročito kod: André de Laubadère, *Les réformes administratives de 1953*, Paris, 1954, p. 7—16; Jacques Soubeyrol, *Les Décrets-Lois sous la Quatrième République*, Paris, 1955, p. 163 et suiv.; Maxime Mignon, *Une création du droit public français: Le pouvoir réglementaire de l'exécutif*, *La Revue administrative*, 1950, p. 144—153.

određeni zakon pretstavlja upotrebu njegovog ustavnog prava da se stara za osiguranje primjene zakona. S pravom je Duguit ovakvu konstrukciju Carré de Malberg-a okvalifikovao kao brkanje pojmova²⁷⁶⁾, a prof. Krbek kao »prostu logičnu griješku quaternio terminorum«²⁷⁷⁾. Možemo se u potpunosti složiti sa mišljenjem prof. Stefanovića da »pravna mogućnost za egzekutivu da zadre u nadležnost legislative ne postoji uopšte, ni bez, ni sa pristankom legislative, i bez obzira na specijalne razloge koji to iziskuju, ako ustav ne predviđa izričito ni mogućnost takvog zadiranja bez, ni mogućnost takvog zadiranja sa pristankom legislative«.²⁷⁸⁾



²⁷⁶⁾ Duguit, *Traité...* t. IV, p. 752—753.

²⁷⁷⁾ Dr. Ivo Krbek, *Sudska kontrola naredbe*, s. 29.

²⁷⁸⁾ Dr. Jovan Stefanović, *Poremećaj nadležnosti u korist izvršne vlasti...* s. 35.

GLAVA ŠESTA

RATIFIKACIJA UREDABA NA OSNOVU ŠIROKIH OVLAŠĆENJA

I — POJAM RATIFIKACIJE

Neki zakoni koji daju egzekutivi široka ovlašćenja sadržavaju i odredbu o t. zv. klauzuli ili rezervi ratifikacije.²⁷⁰⁾ To je odredba kojom se egzekutivi, u zakonu koji sadržava široka ovlašćenja, nalaže obaveza da u određenom roku podnese narodnoj skupštini na potvrdu akte koji su doneseni na osnovu širokog ovlašćenja.²⁸⁰⁾

²⁷⁰⁾ Mignon upotrebljava izraz »la clause de ratification«, a Gouet govori o »la réserve de ratification«.

Mignon, određujući pojam klauzule ratifikacije, kaže: »La clause de ratification est une disposition des habilitation législatives, stipulant que les décrets-lois, émis en vertu d'une habilitation déterminée, doivent être soumis, dans un certain délai, à la ratification des chambres« (op. cit. p. 191). Za Gouet-a je rezerva ratifikacije »un article qui impose au gouvernement l'obligation de présenter dans un certain délai à l'approbation des chambres, les actes faits en vertu de la loi« (Gouet, op. cit. p. 141).

²⁸⁰⁾ U francuskoj pravnoj nauci izraz »ratifikacija« (»ratification«), koji principijelno ima civilistički smisao, kritikovan je kao netačan kad je riječ o potvrdi uredaba. Terminu »ratifikacija« pridaje se značenje zakonodavne operacije kojom se propis koji je izdala egzekutiva na osnovu prethodnog ovlašćenja pretvara u zakon. Ovdje se, dakle, kako proizlazi, ne radi o ništavosti koju treba pokriti, a izraz »ratifikacija« u pravnom jeziku znači čin pokrivanja relativne ništavosti neke pravne operacije. (v. Yvon Gouet, op. cit. str. 124 i sl. i 142—145). Kad je uredba, međutim, donesena u granicama i formama koje propisuje zakon, koji je u skladu sa ustavom, ona je valjana sama po sebi. Prema tome, pošto nije ništavna, ne treba joj ni ratifikacija. Ukoliko, međutim, uredba ne bude ostala u granicama zakona, sama ratifikacija neće ukloniti te nedostatke. Efekat takve ratifikacije sastoji se, naime, samo u tome da se ratificirana uredba ne može napadati ubuduće. I uredba i zakon imaju, dakle, svoj samostalan život i svoj poseban pravni režim. Zakon kojim se uredba »ratificira« nema uticaja na prošli režim uredbe, jer se uredba pretvara u zakon sa učinkom ex nunc. Carré de Malberg isto tako smatra, pošto ratifikacija u ovakvom slučaju, pretvarajući uredbu u zakon, ima učinak ubuduće, da je termin »konverzija« tačniji od termina »ratifikacija« ili »sankcija«, koji se izrazi inače navode u nekim zakonskim tekstovima. (v. Carré de Malberg, op. cit. I., str. 689, bilješka 33). Duguit i Jéze kao i neki drugi francuski pravni pisci također smatraju da termin »ratifikacija« nije tačan, ističući da ovaj izraz stvara predodžbu kao da donosilac uredbe radi po mandatu ili delegaciji. Oni nalaze da je adekvatniji od izraza »ratifikacija« termin »validation« ili formula koja se u francuskim zakonima često upotrebljava: »le décret est converti en loi«. Ali uprkos kritike termin »ratification« je ostao u upotrebi u francuskoj pravnoj nauci u značenju potvrde uredaba donesenih na osnovu zakonskih ovlašćenja. Iz francuske pravne literature ovaj termin je za navedeno značenje prenesen u pravnu terminologiju drugih zemalja, pa i kod nas (v. Dr. Ivo Krbeč, Uredba od nužde, iznimno stanje i problem ratifikacije uredbe, Arhiv, 1938/I, s. 279).

II — ROK PODNOŠENJA UREDABA NA RATIFIKACIJU

Rok u kome se uredba donesena na osnovu širokog ovlaštenja ima podnijeti parlamentu na potvrdu može biti različito određen.²⁸¹⁾ To zavisi od samog zakona kojim se daje široko ovlaštenje. Tako, ovaj rok može biti katkad fiksiran tako da se uredbe na osnovu širokog ovlaštenja moraju podnijeti na odobrenje skupštini do tačno određenog datuma.²⁸²⁾ U takvom slučaju određeni datum za podnošenje na odobrenje je zajednički za sve uredbe bez obzira na dan njihovog donošenja odnosno objavljivanja.

Rok podnošenja na potvrdu može biti određen i tako da teče od dana donošenja odnosno objavljivanja određene uredbe na osnovu širokog ovlaštenja. Ovaj rok može biti duži ili kraći. Praksa je skoro u svim zemljama da je relativno kratak. Rok u kome se uredba mora podnijeti na potvrdu određuje se od nekoliko dana pa do nekoliko mjeseci.²⁸³⁾

Ponekad se čak određuje da se uredba mora podnijeti na ratifikaciju neposredno poslije njenog donošenja ili na prvom narednom zasjedanju skupštine ako skupština nije već u zasjedanju.²⁸⁴⁾ Jasno je da se skupštinska kontrola nad vršenjem širokih ovlaštenja, datih egzekutivi, ne može vršiti za vrijeme između zasjedanja skupštine. Ova nezgoda se

i 381, naročito s. 293; isti, Sudska kontrola naredbe, s. 108; isti, Osnovi upravnog prava FNRJ, 1950, s. 172).

Krbek upotrebljava termin »ratifikacija« pored termina »odobrenje«, iako se slaže sa Carré de Malberg-om da je bolji izraz »konverzija«, pa čak i »sankcija« nego »ratifikacija«.

U belgiskom pravu izraz »ratification« kao i »confirmation« odlučno odbacuje André Buttgenbach, ističući da su to termini uzeti iz civilističke terminologije i da im je pridato značenje koje nema ništa zajedničkog sa prirodom i učincima pravne operacije koju ti izrazi označavaju u rječniku civilnog prava. Uprkos ovakvom shvatanju Buttgenbach izjavljuje da je prinuđen da upotrebljava podjednako termine »ratification« i »confirmation«, bez obzira na njihovu adekvatnost, iz razloga što su ti izrazi postali dio kurantnog rječnika i što su sankcionisani praksom u smislu označavanja pretvaranja u zakone uredaba koje se donose na osnovu zakonskih ovlaštenja (v. André Buttgenbach, op. cit. p. 557).

Tako upotreba termina »ratifikacija« potsjeća na upotrebu izraza »delegacija zakonodavne vlasti«, koji je u praksi, naročito praksi francuskog Državnog savjeta, kao i u pravnoj nauci, skoro u redovnoj upotrebi iako mu se pojamno ne daje originalno značenje.

²⁸¹⁾ Za francusku praksu vidi Mignon, op. cit. p. 192—194.

²⁸²⁾ Naprimjer uredbe donesene na osnovu čl. 1 Zakona o ovlaštenju Vlade FNRJ za uvođenje novog platnog sistema i drugih privrednih mjera u cilju pripremanja novog planskog i finansiskog sistema, od 2 oktobra 1951 godine, morale su se, po čl. 2 ovog zakona, podnijeti na potvrdu Narodnoj skupštini FNRJ »najdalje do 1 januara 1952 godine«.

²⁸³⁾ Naprimjer u Francuskoj ovaj rok se kreće između osam dana i šest mjeseci. Primjer fiksiranja određenog roka u kome se akt izvršnog organa mora podnijeti skupštini na odobrenje u našoj zakonodavnoj praksi je uredba čl. 46 Zakona o budžetima (Sl. list FNRJ br. 58 od 30 decembra 1951), u kome se propisuje da se odluka Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ o zabrani upotrebe dijela određenih budžetskih sredstava i sredstava postojećih fondova podnosi na potvrdu Narodnoj skupštini »najdocije za tri mjeseca«.

²⁸⁴⁾ Po čl. 2 Zakona o ovlaštenju Vladi FNRJ za donošenje uredaba po pitanjima iz narodne privrede od 4 februara 1946, uredbe predviđene u čl. 1 ovog Zakona morala je Vlada FNRJ podnositi na potvrdu Narodnoj skupštini »na njenom narednom zasjedanju«, što znači na prvom zasjedanju poslije donošenja uredaba. Isto tako je propisano i u čl. 2 Zakona o ovlaštenju Vladi

ublažava obično tako što se u zakonu o širokim ovlašćenjima određuje da se sve uredbe donesene u toku zasjedanja moraju podnijeti skupštini na ratifikaciju prije zaključenja zasjedanja skupštine. Ako za vrijeme donošenja uređaba skupština nije u zasjedanju, onda se uredbe moraju podnijeti na ratifikaciju na prvom narednom zasjedanju, odnosno čim prvo naredno zasjedanje bude otvoreno.²⁸⁵⁾

U nekim klauzulama o ratifikaciji ne samo da se određuje rok u kome se uredbe imaju podnijeti na potvrdu skupštini nego se propisuje i automatski prestanak važnosti mjera odnosno uređaba koje ne budu u određenom roku ratifikovane.²⁸⁶⁾ Određen je, dakle, efekat neratifikacije uređaba po isteku određenog vremena. Ustvari ova odredba nije dio same klauzule o ratifikaciji, već pretstavlja obično preciziranje učinka neratifikovanja uređaba poslije isteka određenog vremena. Važnost ovog dodatka klauzuli ratifikacije je u tome, što bez njega uredba na osnovu širokih ovlašćenja zadržavaju važnost običnih uređaba sve dok zakonom ne budu ukinute, izmijenjene ili pretvorene u zakone.²⁸⁷⁾

FNRJ za donošenje uređaba radi usklađivanja odnosa privrede s novim privrednim sistemom, kao i u tač. IV Rezolucije povodom Predloga saveznog budžeta za 1952 godinu, od 30 decembra 1951. U čl. 20 tač. 1 i 2 Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti, od 13 januara 1953, kojim su Saveznom izvršnom vijeću data široka ovlašćenja za donošenje uređaba sa rokom »do početka rada Savezne skupštine«, nije, međutim, uopšte fiksiran rok u kome se uredbe donesene na osnovu ovih ovlaštenja imaju podnijeti na potvrdu, već je samo načelno propisana obaveza njihovog podnošenja na potvrdu »novoizabranoj Saveznoj skupštini«. Ali tač. II Odluke o potvrdi uređaba Saveznog izvršnog vijeća i o daljem radu na pripremi zakona o privrednom sistemu, od 29 januara 1954, nije propisan ne samo rok nego ni sama obaveza Saveznog izvršnog vijeća da uopšte podnosi na potvrdu Saveznoj narodnoj skupštini uredbe o izmjenama i dopunama odredaba uređaba donesenih na osnovu čl. 20 tač. 1 i 2 Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona... koje je potvrdila Narodna skupština. Izostavljajući odredbu o obavezama podnošenja na potvrdu Saveznoj narodnoj skupštini, naš zakonodavac je to učinio svakako oslanjajući se, u ovom pogledu, na Ustavni zakon, koji je načelno usvojio sistem realne i konstantne naknadne kontrole cjelokupne djelatnosti Saveznog izvršnog vijeća (Čl. 85 Ustavnog zakona).

U Engleskoj parlamentarnoj praksi egzekutiva je dužna da uredbe donesene na osnovu širokih ovlaštenja podnese skupštini radi vršenja preventivne kontrole u roku koji se označava relativno neodređeno frazom »as soon as may be«. Ova praksa, prvi put fundirana 1919 godine Housing Act-om, ponovo je ustanovljena u toku rata 1939—1945 Emergency powers (Defence) Act-om.

²⁸⁵⁾ Za francusku praksu v. M. Mignon, op. cit. p. 192—194.

²⁸⁶⁾ Za francusku praksu širokih ovlaštenja služi kao primjer član 3 Zakona od 13 avgusta 1936 (»Faute de ratification avant le 1^{er} aout 1937, les mesures prises cesseront automatiquement d'avoir effet.«) i član 3 Zakona od jula 1937 (»Faute de ratification par les Chambres dans cinq mois qui suivront l'insertion au »Journal Officiel« du décret rendu en application de l'article 1^{er} les mesures qu'il édicte cesseront automatiquement d'avoir effet.«); vidi Mignon, op. cit. p. 193—194 i bilješku broj 1 na strani 193—194.

²⁸⁷⁾ Mignon, op. cit. p. 194

III — UČINAK RATIFIKACIJE

Pravna, naročito francuska, doktrina je jedinstvena u shvatanju da postojanje klauzule o ratifikaciji ne mijenja pravnu prirodu uredaba na osnovu širokih ovlašćenja.²⁸⁹⁾ Uredbe na osnovu širokih ovlašćenja proizvode sve svoje učinke počevši od njihovog objavljivanja bez obzira da li zakon o širokim ovlašćenjima sadržava ili ne sadržava klauzulu o ratifikaciji. Uredba mora biti izvršna i mora proizvoditi svoje učinke neposredno, jer skupština daje egzekutivi izuzetno ovlašćenje iz razloga hitnosti. »Klauzula ratifikacije, kaže prof. Krbek, niukoliko ne mijenja pravnu prirodu naredbe. Naredba ostaje naredba, i ona je zakonita samo ukoliko su tačno ispunjeni uvjeti propisani u zakonu za njeno donošenje«²⁹⁰⁾

Jurisprudencija zastupa istu koncepciju kao i pravna doktrina o pravnoj prirodi i učincima uredbe na osnovu širokog ovlašćenja bez obzira na postojanje klauzule o ratifikaciji.

Ali dok su doktrina i jurisprudencija saglasne u postavci da klauzula ratifikacije nema značaja za pravnu prirodu uredaba donesenih na osnovu širokih ovlašćenja, ova klauzula je istakla i u pravnoj doktrini i u jurisprudenciji mnogobrojna pitanja za čije rješenje su data kontroverzna pravna mišljenja. Ova podijeljena mišljenja tiču se pravne prirode i učinka samih odredaba sadržanih u klauzulama o ratifikaciji kao i efekta same ratifikacije.

Da bismo mogli analizirati pravnu prirodu klauzule o ratifikaciji i ispitati koje učinke ona proizvodi u pogledu valjanosti uredaba na osnovu širokih ovlašćenja, potrebno je da diferenciramo sljedeće pravne situacije: kada uredbe nisu podnesene na ratifikaciju u propisanom roku; kada su uredbe podnesene na ratifikaciju, ali nisu ratifikovane; i kada su uredbe podnesene na ratifikaciju i ratifikovane.

A — Pravna valjanost uredaba kada one nisu podnesene na odobrenje skupštini u roku koji predviđa zakon o ovlašćenju

Pravni pisci se razilaze u rješenju ovog pitanja. Doktrinalna razmišljanja odrazila su se i u samoj jurisprudenciji. Uglavnom postoje dva mišljenja. Prema nekim pravnim piscima klauzula ratifikacije ima samo politički značaj. Oni smatraju da nepridržavanje ove klauzule povlači samo političku odgovornost egzekutive. Drugi autori pridaju klauzuli ratifikacije karakter pravne obaveze. Ali se ipak u daljim konsekvencijama međusobno razilaze. Prema mišljenju nekih pisaca, podnošenje uredbe na odobrenje pretstavlja rezolutivni uslov zakonodavnog ovlašćenja. Drugi autori, međutim, smatraju podnošenje uredaba na ratifikaciju uslovima njihove pravne valjanosti.

²⁸⁹⁾ Bonnard, Précis de Droit administratif, p. 260; Duguit, Des règlements faits en vertu de la compétence donnée au gouvernement par le législateur, p. 248; Krbek dr. Ivo, Osnovi upravnog prava FNRJ, 1950, str. 172; Mignon, op. cit. p. 195; Pichat, op. cit. p. 198; Rusu op. cit. p. 318—320.

²⁹⁰⁾ Dr. Ivo Krbek, Osnovi upravnog prava FNRJ, 1950, s. 172.

1 — Podnošenje uredbi na ratifikaciju kao obična politička obaveza egzekutive

Neki pisci, naročito Jèze²⁰⁰⁾, koji je ovo shvatanje kasnije promijenio, Gouet, Rusu i Laborde-Lacoste²⁰¹⁾ zastupaju tezu da uredbe na osnovu širokih ovlašćenja zadržavaju svoju punu pravnu snagu i onda kada klauzula ratifikacije nije poštovana odnosno kada egzekutiva po njoj nije postupila. Prema ovoj teoriji, dostavljanje uredbe na ratifikaciju ima za cilj samo regulisanje respektivnih odnosa egzekutive i skupštine u ovoj materiji.²⁰²⁾

Dostavljanje uredbe na ratifikaciju u određenom roku koji je skupština odredila predstavlja, priznaju ovi pisci, formalnost koja, ukoliko nije izvršena, povlači izvjesnu nepravilnost u radu egzekutive. Ali, sankcija za nevođenje računa o ovoj formalnosti može biti samo političke prirode. Stoga jedino skupština i niko drugi može političkim mjerama prisiliti egzekutivu da poštuje uslove koje sadržava zakon o ovlašćenju.²⁰³⁾

Gouet, zastupajući beskompromisno shvatanje da podnošenje uredbe na ratifikaciju predstavlja samo političku obavezu egzekutive, ističe da treba odbaciti sve doktrine koje, ma u kom stepenu (pri tome ima u vidu naročito Laborde-Lacoste-a)²⁰⁴⁾ smatraju bilo podnošenje na odobrenje parlamentu, bilo samo to odobrenje, »aktom-uslovom« (»acte-condition«) valjanosti uredbi donesenih na osnovu zakona o ovlašćenju.

Argumentacija koju Gouet daje za ovakvo shvatanje sljedeća je:²⁰⁵⁾

(a) Parlament često zakonom naređuje egzekutivi neku radnju. Ali ni djelimično ni potpuno neizvršenje ove radnje nema za posledicu da pogađa vrijednost drugih akata koje je egzekutiva donijela na osnovu istog zakona;

(b) Ustavna praksa pokazuje da egzekutiva obično ima neku vrstu slobode pod kontrolom parlamenta;

(c) U primjeni zakona postoji izvjesna sloboda egzekutive zbog političkog oportuniteta. Tako ova sloboda izgleda, u krajnjoj analizi, kao rezultat saradnje parlamenta i egzekutive.

Egzekutiva mora primjenjivati zakon. Pravno uzeto, to je nesumnjivo. Ali, ako u praksi egzekutiva ne postupi tako, dolazi do njene političke odgovornosti pred parlamentom, a ni u kom slučaju to ne dovodi do same ništavosti ovlašćenja koja je egzekutivi mogao dati isti zakon. »Djelimično neizvršenje zakona, kaže Gouet, ne poništava nje-

²⁰⁰⁾ V. u pogledu ranijeg shvatanja Jèze-a *Revue du Droit public*, 1921, str. 540 i sl. i kasnijeg (da nepodnošenje u određenom roku ima za posledicu da uredba gubi svoju izvršnu snagu) *Revue du Droit public*, 1937, str. 503, bilješka; Moreau, op. cit. str. 377—378.

²⁰¹⁾ Laborde-Lacoste, *De la ratification par le parlement des décrets pris sur délégation législative et édictant une sanction penale*, *Revue du Droit public*, 1926, str. 390 i sl. i 400; Gouet, op. cit. str. 147.

²⁰²⁾ Vidi Jèze, *Revue du Droit public*, 1921, p. 540 et s. Slično i Moreau, op. cit. p. 377—378; v. Krbek, *Uredba od nužde...* s. 397, bilješka 30.

²⁰³⁾ Gouet, op. cit. p. 153.

²⁰⁴⁾ Laborde-Lacoste smatra da uredbe koje nisu podnesene na ratifikaciju u određenom roku, ili koje nisu ratifikovane, nastavljaju da se primjenjuju kao administrativni akti. (v. Laborde-Lacoste, op. cit. p. 390 et s., 400; Gouet, op. cit. p. 152—153 i bilješku br. 150 na s. 153.)

²⁰⁵⁾ Gouet, op. cit. p. 154—155.

govo djelimično izvršenje i nema druge sankcije osim ministarske odgovornosti«. ²⁹⁶⁾

Proširenje uredbodavne kompetencije, s jedne strane, i klauzula ratifikacije, s druge strane, apsolutno su različite dispozicije u zakonu o ovlašćenju, od kojih druga ne uslovljava prvu. ²⁹⁷⁾

Obaveza da se uredbe podnose na odobrenje parlamentu ima svoju važnost, bez obzira što ona nema pravne sankcije protivu valjanosti uredaba. Ali važnost te obaveze je politička, a ne pravna. Ta obaveza je klica sankcije protiv donosilaca uredaba ukoliko se ne budu pridržavali zakona. ²⁹⁸⁾

Francuska jurisprudencija pretežno zastupa izneseno shvatanje da klauzula podnošenja uredaba na ratifikaciju u određenom roku predstavlja običnu političku obavezu egzekutive, a ne uslov valjanosti uredaba.

Da li se može usvojiti shvatanje da podnošenje uredaba na ratifikaciju skupštini ima samo političku a ne i pravnu važnost? Smatramo da je ova teorija neprihvatljiva. Ako zakon naredi državnom organu da donese određeni akt, onda on, pri tom, mora poštovati sve odredbe toga zakona. Ako tako ne postupi, njegov akt će nesumnjivo biti nezakonit. Obaveza egzekutive da podnosi uredbe skupštini na ratifikaciju propisuje se u čvrstoj vezi sa samim ovlašćenjem za donošenje tih uredaba. A takva ovlašćenja su sasvim izuzetnog karaktera, pa se stoga mogu koristiti samo u granicama koje je zakon odredio i moraju se neosporno interpretirati restriktivno. Prema tome, ako uredba nije podnesena skupštini na ratifikaciju u određenom roku, ona gubi važnost, jer uslov koji je zakon postavio nije ostvaren. Okolnost što bi se ovo podnošenje moglo tretirati kao formalnost ne mijenja ništa na stvari, jer ako i formalnost, propisana zakonom, nije izvršena, onda to povlači ništavost akta. ²⁹⁹⁾

2 — Podnošenje uredaba na ratifikaciju, u predviđenom roku, kao pravna obaveza egzekutive

Već smo istakli da neki pravni pisci smatraju klauzulu ratifikacije kao rezolutivan uslov zakonodavnog ovlašćenja. Prema ovome shvaćanju, uredbe koje ne budu podnesene na odobrenje postaju ništavne. S druge strane, veliki dio pravne doktrine vidi u klauzuli ratifikacije samo običan uslov pravne važnosti uredaba. Prema tome, uredbe koje ne budu podnesene skupštini na odobrenje, automatski prestaju da postoje sa učinkom *ex nunc*.

²⁹⁶⁾ Gouet, op. cit. p. 155.

²⁹⁷⁾ Gouet, op. cit. p. 155.

²⁹⁸⁾ Mignon, op. cit. p. 202—207.

²⁹⁹⁾ Teoriju o podnošenju uredbi na ratifikaciju kao obične političke obaveze odbacuju u francuskom pravu Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. IV, Paris, 1924, str. 786 i sl.; Delvolvé op. cit. str. 213 i sl.; Rusu, op. cit. str. 324, Mignon, op. cit., str. 208.

a) Teorija o klauzuli ratifikacije kao rezolutivnom uslovu skupštinskog ovlašćenja

Prema ovoj teoriji, koju zastupa Duguit, Bonnard, Nezard i Devaux, podnošenje uredbe na ratifikaciju predstavlja rezolutivni uslov zakonodavnog ovlašćenja. To znači da je ovo podnošenje osnovni uslov pravne valjanosti uredaba. Ove uredbe imaju pun učinak počevši već od njihovog objavljivanja, ali pod uslovom da budu podnesene na ratifikaciju u propisanom roku. Ako ovo podnošenje izostane, uredbe će tim samim biti ukinute. Prema tome, uredbe koje ne budu podnesene skupštini na ratifikaciju u predviđenom roku iščezavaju retroaktivno, kao da nisu nikad ni postojale. Ukinuti su čak i svi akti koji su doneseni na osnovu ove uredbe.³⁰⁰⁾ Ovo stoga što nepodnošenje na ratifikaciju skupštini predstavlja ostvarenje rezolutivnog uslova parlamentarnog ovlašćenja.³⁰¹⁾

Ako se ne bi uzelo da je klauzula ratifikacije uslov samog zakonodavnog ovlašćenja, zakonodavna odredba koja fiksira rok za prezentiranje uredbe skupštini na ratifikaciju, bila bi, prema Duguit-u, lišena svake sankcije. Ona bi bila, kaže Duguit, potpuno suvišna, a zakonu ne treba davati nikad smisao koji mu oduzima svaku važnost.³⁰²⁾

Ova teorija je neprihvatljiva, ne samo stoga što je u suprotnosti sa prirodom zakonodavnih ovlašćenja koja u sebi ne impliciraju efekat klauzule ratifikacije kao rezolutivnog uslova već i što dovodi do neprihvatljivih praktičnih posljedica. Ovako shvatanje predstavlja potpunu nesigurnost o pravnoj valjanosti uredaba sve do časa njihovog podnošenja na ratifikaciju skupštini. Neosporno je, međutim, da to izaziva ozbiljnu smetnju u pravnom saobraćaju. Jer, retroaktivno iščezavanje

³⁰⁰⁾ Pod impresijom ozbiljnosti ovih posljedica u praktičnom pogledu Nézar i Devaux osuđuju sam sistem uredaba na osnovu širokih ovlašćenja. Devaux je čak nekonsekventan u primjeni teorije koju zastupa (teorije o klauzuli ratifikacije kao rezolutivnom uslovu skupštinskog ovlašćenja), jer prihvata retroaktivno iščezavanje uredaba, ali odbija da taj učinak primijeni u pogledu prava pojedinaca koja su oni stekli na osnovu tih uredaba odnosno akata. (V. Rusu, op. cit. p. 326).

³⁰¹⁾ Duguit, iznoseći svoje shvatanje o obavezi podnošenja uredbe na ratifikaciju u propisanom roku, kao rezolutivnom uslovu zakonodavnog ovlašćenja, kaže: »Si le délai prescrit par la loi attributive de compétence s'écoule sans que le décret ait été soumis à la ratification des Chambres, il (le décret) devient caduc... par une résolution par l'effet de la réalisation de la condition résolutoire à laquelle le décret était subordonné; car le décret existait en effet non seulement par la condition résolutoire de la non-ratification, mais aussi par la condition résolutoire de la non-présentation à la ratification du Parlement dans le délai prescrit par la loi« (Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. IV, p. 785 et s.)

Dalje Duguit, iznoseći učinak ostvarenja rezolutivnog uslova ex tunc, kaže: »Je ne dis pas que le décret devienne nul et tombe automatiquement par l'expiration du délai fixé par la loi pour la présentation à ratification; je dis, ce qui n'est point la même chose, qu'il est résolu parce que la condition résolutoire à laquelle il était subordonné se trouve réalisée: la non-présentation dans le délai fixé par la loi« (Duguit, *Revue du Droit public*, 1924).

³⁰²⁾ Duguit (*Revue du Droit public*, 1926, p. 394) kaže: »S'il n'en était pas ainsi, la décision législative qui fixe un délai pour la présentation d'un décret à la ratification des Chambres serait dépourvue de toute sanction, elle serait complètement inutile, et on ne doit jamais attribuer à une loi un sens qui lui enlève toute portée.«

uredaba povlači ukidanje i ništavost svih pravnih učinaka koje su one stvorile od dana njihovog donošenja.³⁰³⁾

Da uredba zbog nepredlaganja na ratifikaciju ne gubi snagu retroaktivno, već samo za budućnost, ističe i prof. Krbek. »Ako uredba, kaže prof. Krbek, nije predložena na ratifikaciju u onom roku koji je predvidio zakon, onda uredba protekom toga roka gubi svoju pravnu snagu... Po onome što smo sprijeda istakli je posve jasno, da uredba zbog svog nepredlaganja gubi svoju pravnu snagu samo za budućnost i da dosljedno ostaju pravovaljani svi akti, koji su doneseni na osnovu takve uredbe do onog posljednjeg momenta, u kome je vlada trebala predložiti uredbu na ratifikaciju«. Čak prof. Krbek ne isključuje ni mogućnost da uredba, uprkos nepredlaganja, i dalje važi, ali samo ako to zakon nesumnjivo izrazi, jer se to značenje ne može prezumirati.³⁰⁴⁾

b) Teorija o klauzuli ratifikacije kao uslovu pravne valjanosti uredaba

Kao što smo vidjeli, obje ranije navedene teorije nisu prihvatljive. Objе te teorije dovode do praktičnih teškoća, koje je neophodno potrebno izbjeći. Da bi se to ostvarilo, nužno je prezentaciju uredbe na ratifikaciju shvatiti kao uslov pravne valjanosti uredaba, a ne ni kao običnu političku obavezu egzekutive, ni kao rezolutivan uslov zakonodavnog ovlašćenja. Prema tome, treba nastojati da se klauzuli ratifikacije, s jedne strane, prida ona ista pravna snaga koju imaju ostale formalnosti predviđene u zakonodavnom ovlašćenju, a, s druge strane, posljedice koje se odnose na pravnu valjanost uredaba ne treba da stvaraju nikakvu štetnu nesigurnost u pravnom saobraćaju.

Ovim zahtjevima odgovara teorija koja klauzulu ratifikacije posmatra samo kao uslov pravne valjanosti uredaba. »Ako uredba nije predložena na ratifikaciju u onom roku koji je predvidio zakon, onda uredba, kaže prof. Krbek, protekom toga roka gubi svoju pravnu snagu. To je normalno i posve logično djelovanje ovog roka, jer inače se moramo pitati, zašto je uopće zakon određivao čitavu ratifikaciju s terminom, u kome vlada mora uredbu predložiti na ratifikaciju«. ³⁰⁵⁾

Uredba će, prema tome, prestati da važi kao da je ukinuta ako ne bude podnesena skupštini na ratifikaciju u propisanom roku. Njeno nepodnošenje u predviđenom roku na ratifikaciju parlamentu oduzima joj, dakle, izvršnu snagu.³⁰⁶⁾ Ovo automatsko ukidanje uredbe ima učinak samo ubuduće, tj. počev od posljednjeg dana roka u kome je uredba

³⁰³⁾ Protiv stanovišta da uskraćivanje ratifikacije ništi čitavu uredbu od početka v. izlaganje Dr. I. Krbeka, Uredbe od nužde..., str. 397; Rusu op. cit., str. 327—328; Mignon op. cit., str. 208.

³⁰⁴⁾ Krbek, Uredba od nužde..., s. 397—398.

³⁰⁵⁾ V. Krbek, Uredba od nužde..., str. 397—398; isti Osnovi upravnog prava FNRJ, 1950, str. 173.

³⁰⁶⁾ V. Mignon, koji kaže: »A la date extrême prévue pour le dépôt du projet de ratification, une condition nouvelle doit être remplie pour que le décret demeure légal: il faut qu'il soit soumis à la ratification des Chambres...« Zatim: »Tout se passe donc comme si le décret, juridiquement parfait jusqu' à cette date, exigeait pour sa validité ultérieure la réalisation d'une condition nouvelle.« (Mignon, op. cit., p. 210); Rusu op. cit. p. 328.

trebala biti predložena skupštini na ratifikaciju. Naprotiv, uredba ostaje u valjanosti u prošlosti.³⁰⁷⁾

Francuski pravni pisci, koji klauzulu ratifikacije posmatraju kao uslov pravne valjanosti uredaba, razilaze se, međutim, u zaključcima koje povlače iz ove analize.³⁰⁸⁾ Tako za Rusu-a nepodnošenje uredbе na ratifikaciju u propisanom roku nema taj učinak da uredba, po isteku toga roka, prestaje automatski pravno postojati, čak ni ubuduće. Rusu smatra da se sa koncepcijom automatskog ukidanja uredbе dolazi na koncepciju prema kojoj zahtjev ratifikacije ima karakter rezolutivnog uslova samo bez retroaktivnog učinka, kako to kaže Carré de Malberg³⁰⁹⁾

Prema mišljenju Rusu-a, dakle, uredbе ne postaju automatski nevažeće ukoliko zakon ne odredi drukčije. Naprotiv, krajnji rok podnošenja uredbе na ratifikaciju je samo nov formalni uslov koji se postavlja za buduću pravnu valjanost uredaba. Uredbe koje ne budu podnesene na ratifikaciju u propisanom roku postaju nezakonite usljed toga što nije vođeno računa o posljednjem uslovu koji se traži za buduću valjanost uredaba. Te nezakonite uredbе su kao takve podložne kontroli. Primjenom direktne kontrole one mogu biti poništene, a primjenom ekscepcije ilegalnosti može biti odstranjena njihova primjena u konkretnim slučajevima.

Rusuevo shvatanje u ovom pogledu pretstavlja ustvari usvajanje koncepcije Mignona da je klauzula ratifikacije formalni uslov, potreban za pravnu valjanost uredbе i da uredba, pošto je »pravno perfektna od svoga izdavanja«, ustvari od toga časa ispunjava sve uslove predviđene u zakonskom ovlašćenju.³¹⁰⁾ Kada, međutim, dođe posljednji dan roka za podnošenje uredbе na ratifikaciju, tada treba da se ispuni jedan nov uslov da bi uredba ostala i dalje zakonita: treba da bude podnesena skupštini na ratifikaciju.³¹¹⁾

B — Pravna valjanost uredaba kada su one podnesene na ratifikaciju skupštini u predviđenom roku, ali nisu ratifikovane

Kada su uredbе podnesene skupštini na ratifikaciju, mogu nastati ove situacije:

(a) da uredbе ne budu ratifikovane iz razloga što se skupština ne izjašnjava;

³⁰⁷⁾ Krbek, Uredba od nužde..., s. 397—398.

³⁰⁸⁾ Rusu, op. cit. p. 330.

³⁰⁹⁾ Ovo shvatanje da ratifikacija ima karakter rezolutivnog uslova bez retroaktivnog dejstva zastupa Carré de Malberg. On kaže: »L'exigence de la ratification n'a donc que le caractère d'une condition résolutoire, qui ne rétroagit point«. — v. Carré de Malberg, op. cit., I, str. 689, bilješka 33.

³¹⁰⁾ Mignon op. cit. p. 209—210.

³¹¹⁾ Mignon ovu ideju jasno izražava kad kaže (op. cit. p. 210): »Tout se passe donc comme si le décret, juridiquement parfait jusqu'à cette date, exigeait pour sa validité ultérieure la réalisation d'une condition nouvelle.« — »Ce délai écoulé, la légalité du décret-loi dépend, dans le cas où l'habilitation contient une clause de ratification, du dépôt du projet de ratification le concernant, à la date extrême prévue dans ce but. Si, à cette date, le dépôt se trouve réalisé, le décret conserve sa valeur juridique.

Dans le cas contraire, il devient illégal pour vice de forme. Cette illégalité ne remonte pas à la date de la promulgation du décret, mais à celle où la formalité qui est méconnue aurait dû être accomplie«.

(b) da ratifikacija bude odbijena izričnim ili prećutnim rješenjem skupštine.

1 — Skupština se ne izjašnjava o uredbama podnesenim na ratifikaciju

Egzekutiva može biti pravno obavezna samo da u određenom roku podnese uredbu na ratifikaciju, a ne da je u tom roku dobije od skupštine. Prema tome, kada egzekutiva podnese uredbu na ratifikaciju u propisanom roku, ona je svoju obavezu izvršila. Od toga momenta uredba će se i dalje primjenjivati sa istom zakonskom snagom, ako drugačije nije naročito određeno, koju je imala u času objavljivanja. To će tako trajati sve dok skupština uredbu ili ne ratificira ili ne izmijeni ili ne ukine.

Čutanje skupštine ne dira u pravnu valjanost uredbi, jer egzekutiva nije odgovorna ni za zakašnjenje ni za potpuno izostajanje ratifikacije.³¹²⁾

Tako neratificirane uredbi, pošto su još administrativni akti, mogu biti predmet sudske kontrole i mogu se mijenjati drugim uredbama sve dok traje zakonodavno ovlašćenje iako su podnesene na ratifikaciju. Suprotno shvatanje dovelo bi do toga da bi samo podnošenje na ratifikaciju skraćivalo trajanje zakonodavnog ovlašćenja.

Ovo shvaćanje je općenito usvojeno naročito u francuskoj pravnoj doktrini i jurisprudenciji.³¹³⁾

³¹²⁾ André Buttgenbach, op. cit. p. 572.

³¹³⁾ Barthélemy et Duez, op. cit. p. 781; Devaux, op. cit. p. 48; L. Rolland, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918*, *Revue du Droit public*, 1923, p. 575; Pichat, op. cit., p. 228—229; Bonnard, op. cit. p. 260—261; Bonnard, *Les décrets-lois du ministère Poincaré*, *Revue du Droit public*, 1927, p. 6; Jèze, *Revue du Droit public*, 1927, p. 502; Rusu, op. cit. p. 333; Mignon, op. cit. p. 213; Krbek, *Uredba od nužde...* Arhiv 1938/I, str. 398; isti, *Sudska kontrola naredbe*, str. 112; isti, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, 1950, str. 173.

Mišljenje francuske pravne doktrine naročito jasno izražava Bonnard. O posljedicama zakašnjenja i izostajanja ratifikacije on kaže: »Le retard ou l'absence de ratification, ne devait entacher en rien leur validité, car aucun délai n'était imposé pour la ratification. Tant que la ratification n'était pas intervenue, les décrets n'étaient encore que des décrets ordinaires...« (Précis de Droit administratif, p. 260—261.) Istu ideju izražava Bonnard ponovo riječima: »L'obligation imposée au Gouvernement, consiste non pas à obtenir la ratification, mais à présenter le décret-loi à la ratification du parlement. Le dépôt du décret-loi devant l'une des Chambres suffit que l'obligation soit remplie (Précis de Droit administratif, 3^e éd. p. 311).

I Jèze također odlučno tvrdi da je obaveza egzekutive da podnese uredbu parlamentu na ratifikaciju ispunjena ako su uredbi podnesene birou skupštine, pa zatim zaključuje: »La présentation dans le délai suffit pour conserver au décret-loi sa force exécutoire.« (Revue du Droit public, 1937, p. 502). Jèze je, međutim, još ranije istakao stanovište da »soumettre à la ratification ne signifie pas obtenir la ratification.« (Revue du Droit public, 1921, p. 541).

Isto tako, izjašnjava se Mignon: »Si l'habilitation ne stipule pas une date au de laquelle les décrets non ratifiés deviendront automatiquement caducs, les décrets-lois produisent tous leurs effets juridiques et conservent indéfiniment leur valeur de simples règlements.« (Mignon op. cit. p. 213).

Kao i doktrina, francuska jurisprudencija je kategorična u shvatanju da obaveza podnošenja uredbi u određenom roku na ratifikaciju ne znači istovremeno i obavezu da se u tom roku dobije ratifikacija. Zatim, da uredbi podnesene skupštinskom birou u cilju ratifikacije proizvode i dalje sve prav-

U našoj pravnoj doktrini ovo stanovište zastupa prof. Krbek. »Ako je naprotiv naredba u propisanom roku predložena na ratifikaciju, kaže prof. Krbek, ali se odnosni organ uzdržao od rješenja, naredba ostaje na snazi. Drukčije je naravno onda, kada zakon izrijeком vremenski ograniči trajanje takve zakonske naredbe.«³¹⁴⁾

Soluciju da uredba ostaje u punoj snazi ako je u propisanom roku podnesena na ratifikaciju, ali se parlamenat uzdržao od rješenja, prof. Krbek uzima kao nespornu samo za uredbе koje su donesene na osnovu zakonodavnog ovlašćenja. Drugi je slučaj kod uredbе od nužde i uredbе o iznimnom stanju. Ali ovdje, po mišljenju Krbeka, treba dati prevagu praktičnim potrebama života nasuprot soluciji do koje se dolazi teorijskom analizom. »Sa strogo konstitucionog gledišta, kaže prof. Krbek, bilo bi ovdje ispravno i dosljedno, da uredba od nužde automatski stupa van snage, ako je nije parlamenat u primjerenom roku, nakon što ju je vlada predložila na odobrenje, odobrio. Šutnja parlamenta djelovala bi ovdje kao odbijanje odobrenja. Da bi propisi uredbе od nužde dalje važili, bilo bi potrebno i izričito odobrenje parlamenta, a ne samo njegova šutnja. Ovo isto važiо bi, razumije se, i za uredbu o iznimnom stanju«.

Prema tome, dajući prevagu praktičnim potrebama, pravnoj sigurnosti itd., prof. Krbek i za uredbu od nužde i uredbu o iznimnom stanju usvaja pravni režim, »po kome samom šutnjom parlamenta uredba ne gubi automatski svoju pravnu snagu, već je toga radi potreban izrični zaključak parlamenta.«³¹⁵⁾ Ali Krbek, inače opravdano, nalazi da ovo pitanje pri pozitivno-pravnom normiranju instituta uredbе od nužde ne bi trebalo šutnjom prelaziti, već bi ga trebalo izrično regulisati.³¹⁶⁾

Duže neizjašnjavanje parlamenta o zakonskim uredbama podnesenim na ratifikaciju odnosno odugovlačenje sa ratifikacijom moglo bi pro-uzrokovati naročito teške situacije u slučaju ako bi se uzelo da uskraćivanje ratifikacije djeluje na valjanost uredaba u prošlosti. Odugovlačenjem ratifikacije stvarala bi se teška pravna nesigurnost, jer bi postojala stalna neizvjesnost o tome da li će ostati na snazi mnogobrojni akti koji su doneseni na osnovu uredaba podnesenih na ratifikaciju. U praksi, međutim, ima primjera da parlamenti ne samo da odugovlače ratifikaciju uredaba koje su im podnesene već i zaborave na nju. Izrazit

ne učinke bez obzira što ratifikacija još nije uslijedila. Stavise, te uredbе ostaju stalno na snazi ako se skupština o njima ne izjasni. Ovo shvatanje je izraženo naročito u nizu odluka Državnog savjeta. (Rusu, op. cit. p. 335—336).

³¹⁴⁾ Krbek, Osnovi upravnog prava FNRJ, 1950, s. 173.

³¹⁵⁾ Krbek, Uredba od nužde..., s. 399.

³¹⁶⁾ Tako je već postupljeno u Austriji, čime je izbjegnuto veliki spor u austriskoj pravnoj literaturi koji se vodio o interpretaciji člana 14 Osnovnog zakona od 1867. Ovo normiranje izvršeno je u Austriji prvi put 1929. Pitanje je regulisano tako da je parlamenat vremenski ograničen u odobravanju uredbе od nužde na četiri sedmice pošto mu uredba bude podnesena na odobrenje. Po isteku toga roka takva uredba može biti ukinuta ili izmijenjena samo u redovnom zakonodavnom postupku. Ustavom od 1934 pitanje je regulisano tako da uredba od nužde poslije 3 godine prestaje automatski da važi s tim da se, uz zakonske uslove, može donijeti ponovo. Isto pitanje bilo je prije Drugog svjetskog rata regulisano i u nekim njemačkim zemljama (Baden i Vircenbergo) i Čehoslovačkoj. (v. Krbek, Uredba od nužde..., s. 398, bilješka 31 i s. 399, bilješka 33).

primjer za ovo je slučaj sa Poincaréovim uredbama iz 1926 godine, koji parlamenat, osim malih iznimaka, nije uopće ratifikovao.³¹⁷⁾

U ovom pogledu treba istaknuti praktičnu stranu engleskog sistema. Po njemu uredbe redovno dobijaju pravnu snagu ukoliko im se parlamenat ne bude usprotivio, i to u određenom kraćem roku.

Suprotno prednjem slučaju, zakoni mogu predvidjeti da uredbe podnesene parlamentu moraju biti ratificirane prije određenog dana ili u izvjesnom roku poslije podnošenja na ratifikaciju. U slučaju da ratifikacija ne bude izvršena u određenom roku, uredbe podnesene na ratifikaciju prestaju automatski da važe.³¹⁸⁾ Ova sankcija automatskog prestanka važnosti uredbi ima učinak samo ubuduće (ex nunc). To je, dakle, učinak ukidanja uredbe, a ne ništenja. Razumije se, ovo samo ako ne postoji izričit drukčiji propis. U Francuskoj je bilo pokušaja da se obavezna ratifikacija uvede u širu primjenu sa ciljem da se njom zamijeni sistem klauzule ratifikacije, koji se zadovoljava samo podnošenjem uredbe na ratifikaciju skupštinskom birou. Ali se u tome nije uspjelo.

2 — Skupština odbija da ratifikuje uredbe koje su joj podnesene na odobrenje

U pravnoj nauci je općenito usvojeno shvatanje da uredba predložena skupštini na ratifikaciju prestaje da važi sa učinkom ex nunc, čim parlamenat odbije da je ratificira.³¹⁹⁾ Prestanak važnosti uredbe ima dakle učinak samo pro futuro, što znači da je efekat isti kao kad se uredba zakonom izričito ukine. Drugačije stanovište ne bi se, smatramo, moglo uspješno braniti ni sa teoniskog ni sa praktičnog aspekta.

Neki autori ipak zastupaju drugačije mišljenje u pogledu učinka odbijanja ratifikacije na pravnu valjanost uredbi i akata donesenih na

³¹⁷⁾ S obzirom na mogućnost ćutanja skupštine praktičan je engleski sistem prema kome uredbe po pravilu dobijaju pravnu snagu ako se parlamenat u roku od 28 dana poslije dostavljanja uredbe birou parlamenta ne bude usprotivio odnosno ne bude donio negativnu rezoluciju (»negative resolution« ili »adverse prayer«). To je redovan postupak. Izuzetak od ovog postupka su samo one uredbe koje se odnose na najvažnije materije, napr. srspenziju ličnih sloboda, takse itd. Za njih važi isključivo postupak potvrđne rezolucije (»affirmative resolution«) prema kome je egzekutiva obavezna da uredbe dostavi parlamentu određeno vrijeme poslije njihove publikacije, koje parlamenat ili jedan od domova treba da izričito odobri, pa da bi ove uredbe stupile na snagu odnosno da bi i dalje ostale na snazi.

V. Paul de Visscher, op. cit., p. 84—94; Marguerite A. Sieghart, Government by decree, London, 1950, p. 125—126.

³¹⁸⁾ Napr. u francuskoj zakonodavnoj praksi takve klauzule su sadržavali zakoni od 28. II. 1934, 29. XII. 1934 i 13. VIII. 1936. Prema ovim zakonima, ako ratifikacija ne bude izvršena prije određenog dana (konkretno prije 15. III. 1935 odnosno 1. VIII. 1937), uredbe prestaju automatski da važe.

U Francuskoj je bilo pokušaja da se ova obavezna ratifikacija uvede u širu primjenu sa ciljem da se njom zamijeni sistem klauzule ratifikacije koji se zadovoljava samo podnošenjem uredbe na ratifikaciju skupštinskom birou. Ali u tome se nije uspjelo. Eklatantan primjer za to je sudbina predloga Blumove vlade od juna 1937 godine.

³¹⁹⁾ Bonnard o učinku odbijene ratifikacije kaže: »Si le Parlement refusait de ratifier, il faudrait comprendre ce refus comme comportant une abrogation proprement dite du décret et non un retrait avec effet rétroactif. Le régime de l'abrogation devra donc être appliqué, c'est-à-dire que tout ce qui aurait été fait restera valable, sauf modification régulière des effets

osnovu tih neratifikovanih uredaba. To su oni pisci koji ratifikaciju shvataju kao rezolutivan uslov zakonodavnog ovlašćenja. Dosljedno ovome shvatanju, oni tvrde da i odbijanje ratifikacije uredbe povlači retroaktivno ukidanje te uredbe. Ali pristaše ove teorije i sami priznaju da su neprihvatljive njene praktične konzekvence. Tako je sam Duguit, koji također zastupa tezu da odbijanje ratifikacije predstavlja ostvarenje rezolutivnog uslova neratifikovanja, prisiljen da prizna neprihvatljivost svih konzekvenci ove teze.³²⁰⁾

C — Učinci klauzule ratifikacije kad su uredbe ratifikovane

Efekat ratifikacije ili uskraćivanja ratifikacije od strane parlamenta zavisi od pozitivno-pravnog sistema pojedine zemlje. U francuskoj pravnoj nauci kao i u pravnoj praksi uzima se redovno da se ratifikacijom uredba pretvara u zakon, jer, kaže se, ratifikacija nije samo odobrenje političkog značaja. Stoga francuska doktrina i jurisprudencija složno tvrde da uredba uskraćivanjem ratifikacije gubi pravnu snagu, a ratifikacijom se pretvara u zakon.³²¹⁾ Isto tako Ustav Republike Italije od 1947 izričito određuje (član 77 stav 2 i 3) da se »privremene uredbe sa zakonskom snagom«, koje vlada donosi »u izvanrednim slučajevima potrebe i hitnosti« moraju istog dana podnijeti parlamentu »radi pretvaranja u zakone«. Ove uredbe gube snagu od početka ako ne budu ozakonjene u roku od šezdeset dana od njihovog objavljivanja.³²²⁾ U pravnom sistemu FNRJ, međutim, ratifikaciji se mogao dati jači ili slabiji pravni efekat: jači kad se ratifikacijom pretvara uredba u formalni zakon, i

produits au moyen d'actes contraires«. (Les décrets-lois du ministère Poincaré, *Revue du Droit public*, 1927, p. 248).

Isto tako i Jèze piše: »Il est certain, que si une Chambre rejette expressément un projet de ratification d'un décret-loi, le décret-loi tombe immédiatement.« (Jèze, *Revue du Droit public*, 1939, p. 503)

Na sličan način se izražavaju i Mignon, op. cit. p. 216; Rusu, op. cit. p. 338—339, Barthélemy et Duez, op. cit. p. 781, Carré de Malberg, op. cit. p. 689 i bilješka 33; Delvolvé, Devaux, Rolland, Waline i dr.

U našoj pravnoj literaturi ovo mišljenje zastupa prof. Krbek (Uredba od nužde..., s. 396).

³²⁰⁾ Duguit uzmiče pred konzekvencama svoje teze. On kaže: »J'hésite et je me demande si l'on doit appliquer toutes les conséquences qu' on rattache d'ordinaire à l'effet rétroactif d'une condition résolutoire accomplie, par exemple si l'on doit annuler tous les actes qui ont été faits conformément à ce règlement, et qui cependant étaient valables au moment où ils ont été faits.« (Des règlements faits en vertu..., *Revue du Droit public*, 1924, p. 345).

³²¹⁾ Tako napr. Rusu (op. cit. p. 339) kaže: »Par la ratification législative, les décrets-lois, actes ayant force de loi dès leur émission-acquièrent la qualité de loi, et, au point de vue organique et formel, ils sont convertis, transformés en lois ordinaires.« Isto tako kaže i Mignon (op. cit. p. 217): »La ratification d'un décret-loi est sa conversion en loi ordinaire.«

Vidi dalje naročito: Barthélemy et Duez, op. cit. p. 781; Bonnard, *Précis de Droit administratif* 3^e éd., p. 305 et 312; Carré de Malberg, op. cit., t. I, p. 689, note 33; Delvolvé, op. cit., p. 217 et s.; Devaux, op. cit. p. 39 et s.; Duguit, op. cit. t. IV, p. 782 et s.; Nézard-Esmelin, op. cit. t. II, p. 115; Rolland, *Le pouvoir réglementaire du Président...*, *Revue du Droit public*, 1918, p. 576; Waline, *Manuel élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1936, p. 319.

³²²⁾ Vidi bliže kod Vincenzo Carullo, *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Bologna, 1950, bilješke na str. 248—254.

slabiji kad ratifikacija ne mijenja pravnu prirodu uredbe. Ovo drugo je bila naša redovna ustavna praksa, jer Narodna skupština u praksi odobrenja uredaba donesenih na osnovu širokih ovlaštenja nije ni u jednom slučaju uredbu pretvorila u zakon, što je svakako mogla učiniti. Drugi je slučaj to što je Narodna skupština u toku izgradnje našeg pravnog poretka do sada materijalno mnoge uredbe pretočila u zakone. Pretvaranje ratifikovane uredbe u zakon, ukoliko zakonom o ovlaštenju nije izričito drukčije određeno, važi tek od momenta ratifikacije, jer ratifikacija načelno ne djeluje u prošlosti.³²³⁾

Ratifikacija može da se odnosi i samo na neke propise uredbe. Na taj način postoji mogućnost da samo neki propisi ostanu na snazi odnosno da budu pretvoreni u zakon, a drugi neratifikovani propisi izgube potpuno svoju pravnu valjanost. Prema tome, može postojati potpuna ili djelimična ratifikacija. Načelno se može uvijek dozvoliti i parcijalna ratifikacija. Stoga se parcijalna ratifikacija može izvršiti i onda kada ona nije izričito predviđena, prema argumentu a maiore ad minus. (»Veće ovlaštenje obuhvata u sebi i manje ovlaštenje«). Razumije se, parcijalna ratifikacija može u praksi predstavljati problem, jer se pri konkretnoj parcijalnoj ratifikaciji može postaviti pitanje mogućnosti odjeljivanja propisa, a da uredba ne izgubi čitav svoj prvobitni smisao. To se, međutim, može lako dogoditi ako se uredba stavi djelimično van snage. Prof. Krbek ističe da bi u slučaju sumnje najispravnije bilo da skupština o dotičnoj materiji donese posebni, nov zakon, kojim bi u cijelosti stavila van snage odnosnu uredbu. Opravdano prof. Krbek odbacuje tezu nekih austrijskih pravnika, koja principijelno ne prihvata odobravanje uredbe od nužde, identifikujući pogrešno slučaj sankcije zakona od strane šefa države sa njegovom ratifikacijom od strane skupštine.³²⁴⁾

U pogledu učinka parlamentarne ratifikacije, u francuskoj doktrini i jurisprudenciji postoji jednodušnost, jer i jurisprudencija kao i doktrina zauzimaju stanovište da ratifikacija daje uredbama karakter običnog zakona.³²⁵⁾

Ratifikacija uredbe mora biti izričita, a ne može da se zaključuje implicite iz ratifikacije drugih uredaba.³²⁶⁾ Izričitu ratifikaciju ne može

³²³⁾ Krbek, Uredba od nužde..., s. 395 i sl.; Mignon, op. cit., p. 217 et s.; Rusu, op. cit., p. 339 et s.

³²⁴⁾ Krbek, Uredba od nužde..., s. 395—396, bilješka 27.

³²⁵⁾ Rusu, op. cit. p. 339—340.

³²⁶⁾ U francuskoj pravnoj doktrini Laborde-Lacoste (De la ratification par le Parlement des décrets..., Revue du Droit public, 1926, str. 409 i sl.) je postavio tezu implicitne ratifikacije uredbe. Ova teza se sastoji u tome da se smatraju implicite ratifikovanim uredbe koje su izdate iz materije iz koje su već ratifikovane neke druge uredbe. Jasno je da je ovo shvatanje u osnovi pogrešno. Jer kako se može pretpostaviti da je parlamenat htio ratifikovati neku uredbu samo zato što se ona odnosi na istu materiju kao i one uredbe koje su izričito ratifikovane. Zar ista materija ne može biti i nije često, toliko različito normirana da kod parlamenta neminovno izaziva njeno drukčije tretiranje i drukčiju odluku u postupku ratifikacije? Ova teza, međutim, apsolutno pretpostavlja da parlamenat obavezno podjednako tretira sve uredbe koje se odnose na istu materiju.

Suprotno tezi Laborde-Lacoste-a o implicitnoj ratifikaciji izlažu Y. Gouet (op. cit., str. 152—153 i bilješka 150 na strani 153) i Rusu (op. cit., str. 340—341).

da zamijeni ni zaključak skupštine kojim se načelno odobrava ili osuđuje upotreba širokih ovlaštenja od strane egzekutive. Ovo stoga što takvi zaključci imaju isključivo politički značaj, a nemaju uticaja na prirodu uredaba. Debata koja se vodi u parlamentu tiče se politike koju je vlada sprovodila donoseći uredbe na osnovu dobijenih ovlaštenja. Iz činjenice što parlamenat daje ili odbija povjerenje vladi ne može se izvoditi da ona ne ratificira ili ne ukida uredbe. To se može učiniti samo tekstom kojim se uredba izričito ukida ili pretvara u zakon.³²⁷⁾

Ratifikacija ima učinak samo pro futuro. Retroaktivno ratifikacija može djelovati samo ako je to zakonom izričito predviđeno. Ovo je stajalište većine pisaca.³²⁸⁾ Nedosljedan je, međutim, što opravdano ističe Krbek, u ovom pogledu Duguit. Ovo stoga što on tvrdi da ratifikacija uredbe nema uticaja na upravno-sudske tužbe koje su pokrenute prije ratifikacije, ali nedosljedno ovome shvatanju uzima da se odbijanjem ratifikacije automatski ukidaju svi akti doneseni na osnovu uredbe koja kasnije nije ratificirana.

Može se konačno postaviti pitanje kakav učinak ima ratifikacija u pogledu samog ovlaštenja za donošenje uredaba. Na to pitanje može se kratko odgovoriti da sama ratifikacija nema nikakvog efekta na samo ovlaštenje na osnovu koga je ratifikovana uredba donesena. Egzekutiva i dalje, sve dok traje ovlaštenje, može donositi uredbe kojima može mijenjati zakone pa dosljedno i ratifikovane uredbe.

³²⁷⁾ Mignon, op. cit., p. 217—218).

³²⁸⁾ Prof. Krbek kaže: »Ako zakonodavno tijelo uskrati ratifikaciju, onda uredba gubi svoju pravnu snagu, no normalno samo od momenta kad je odbijena ova ratifikacija. Na prijašnje vrijeme ne utiče ratifikacija, budući da ona načelno pri zakonskoj naredbi djeluje samo po futuro. Kao što ratifikacija uredbe načelno ne koristi pro praeterito uredbi i ne pretvara nezakonitu uredbu u zakonitu, jednako ne djeluje ni odbijanje ratifikacije na pitanje zakonitosti uredbe za predašnji vremenski period.« (Uredba od nužde..., s. 396).

Mignon o učinku ratifikacije kaže: »De même que l'abrogation d'un décret-loi n'est valable que pour l'avenir, de même la ratification ne le transforme en loi qu'à dater du jour où elle intervient, à moins, bien entendu, que les Chambres n'en disposent autrement.« (op. cit. p. 218). Slično kaže i Rusu (op. cit. p. 341): »La ratification législative ne transforme le décret-loi en loi ordinaire que pour l'avenir; elle n'a pas d'effet rétroactif, sauf mention contraire«.

Vidi o ovome pitanju: Carré de Malberg, op.cit, t I, p. 689, note 33. Duguit, op. cit., t. IV, p. 782 et s.; Gouet, op. cit., p. 156—157; Rolland, Le pouvoir réglementaire..., Revue du Droit public, 1918, p. 576.

Dosljedno svome shvatanju da ratifikacija djeluje samo ubuduće, prof. Krbek izvodi da »upravno-sudska kontrola, pokrenuta prije ratifikacije, teče pravilno dalje, a jednako se može i nakon ratifikacije pokrenuti ova kontrola za vrijeme prije ratifikacije.« Prema tome, ističe Krbek, »i ovdje se može zakonodavac samo tako pomoći, da dade svojim zakonodavnim odredbama retroaktivno djelovanje (Uredba od nužde..., s. 396).

Mignon prihvata istu soluciju za tužbe podnesene protiv uredaba prije njihove ratifikacije. On to izričito kaže: »Quant à nous, nous soutenons que si un recours est intenté contre un décret-loi à une époque où il n'a encore que la valeur d'un règlement, ce recours doit être admis, que le décret soit plus tard abrogé ou transformé en loi.« (op. cit. p. 222).

Suprotno, ali dosljedno sprovedeno shvatanje u pogledu učinka ratifikacije zauzimaju Esmein-Néard (Éléments de Droit constitutionnel, 8 éd., t. II, p. 115). Prema njima, poslije ratifikacije ranije pokrenuta upravno-sudska tužba postaje bespredmetna, a odbijanje ratifikacije znači kao da uredba

nikad nije ni postojala. Duguit je, međutim, u ovome pogledu nedosljedno sproveo svoju koncepciju o učinku ratifikacije. Ovo stoga što on tvrdi da ratifikacija uredbe nema uticaja na upravno-sudske tužbe koje su pokrenute prije ratifikacije, ali nedosljedno tome shvatanju uzima da se odbijanjem ratifikacije automatski ukidaju svi akti doneseni na osnovu uredbe koja kasnije nije ratificirana. (Duguit, op. cit., t. IV, 1924, p. 784; Krbek, Uredba od nužde..., s. 396, bilješka 28 i 29).

Francuska jurisprudencija je, nasuprot većini pisaca, kolebljiva u pitanju shvatanja učinka ratifikacije, jer u nekim svojim rješenjima (naročito jurisprudencija Državnog savjeta) priznaje ratifikaciji uredbe retroaktivni učinak izjašnjavajući se da se pretvaranje uredbe u zakon vrši od datuma promulgacije uredbe. U nekim slučajevima Državni savjet je tako odbio tužbu protiv uredbe uz otvorenu konstataciju da ratifikacija djeluje od samog časa publikacije uredbe. U drugim slučajevima on je dao sličnu argumentaciju..., s. 396, bilješka 28 i 29).

U našem pravnom sistemu čitavo ovo pitanje se drukčije postavlja s obzirom na to da ratifikacija u pravilu ne pretvara uredbu u zakon i da ne postoji neposredna sudska kontrola uredbe.



GLAVA SEDMA

KONTROLA UREDABA NA OSNOVU ŠIROKIH OVLAŠĆENJA

I — POJAM, RAZLOG POSTOJANJA I FUNDIRANJE KONTROLE UREDABA

Buržoaski liberalistički režimi nastali su i razvijali se u epohi liberalizma, u toku XIX stoljeća i prve četvrti XX vijeka. Osnovna ideja na kojoj su ovi režimi počivali bila je da se građanima mora garantovati njihova sloboda i da oni ne smiju trpjeti nikakvo izlišno odnosno nekorisno ograničenje. Pošto bi takvo ograničenje mogla nametnuti egzekutiva, buržoaska liberalistička koncepcija je za bazu zaštite sloboda građana postavila ideju da se zakonodavna vlast povjeri predstavnicima naroda. I iz ove ideje slijedila je, kao logična konsekvenca, misao o utvrđenju primata legislative nad ostalim izvršnim i upravnim organima. Ova politička koncepcija dobila je svoj korelat u pravnom domenu. Iz ideje o primatu legislative slijedila je logično i dosljedno postavka o suprematiji zakona nad svim aktima egzekutive. Ako se ostavi po strani ustav, odnosno ustavni zakon, najveću pravnu snagu ima zakon (obični zakon) koji donosi zakonodavna skupština.

Koncepcija o hijerarhiji normativnih akata istakla je tako zakon kao višu stepenicu normativnih akata, jer se iznad njega nalazi ustav, ali ispod njega svi ostali normativni akti egzekutive. Obični zakon koji izdaje parlamenat nalazi se neposredno ispod ustavnog zakona. Njegova pravna snaga je, međutim, jača od snage svih drugih propisa koje je donio ma koji drugi državni organ. Zakon, pod navedenom rezervom jače pravne snage ustavnog zakona, uzdiže se najviše u hijerarhiji pravnih akata države. On nadmašuje svako drugo pravno pravilo. Zakon, dakle, predstavlja višu stepenicu na ljestvici normativnih akata. Ova superiornost zakona nad svim aktima egzekutive, čak aktima njenog najvišeg organa, šefa države, pa prema tome i superiornost zakona nad uredbama, nastavlja se niz silaznu skalu. Ova ljestvica normativnih akata odgovara ljestvici državnih organa. Ukoliko je jedan organ hijerarhijski viši, utoliko je veća pravna snaga njegovih akata. Pri tom ni svi akti istog organa egzekutive nemaju uvijek istu pravnu snagu. Ovo stoga što nije odlučno za stepen akta samo to da ga je donio isti organ već i forma u kojoj je takav akt donesen.

Ova suverenost zakona i sukcesivna gradacija normativnih tekstova opadajuće pravne snage pokazuju progresivne karakteristike tradicionalnog liberalnog režima. Povreda ma kojeg od ovih normativnih

tekstova pravnim propisom nižeg ranga konstituiše nezakonitost koja povlači nevaljanost nižeg propisa. Samo ako se radi o suprotnosti između propisa jednake pravne vrijednosti, važi najnoviji.

Pravna superiornost zakona izražava se prije svega u tome što su izvjesne materije po samom ustavu rezervisane isključivo za zakon (rezervisani domen zakonodavca), što je principijelno zakonodavna vlast jedina spontana i primarna (inicijalna) vlast, koja može uzeti inicijativu u svim materijama, bez posebnog prethodnog ovlašćenja.

Zakonodavac, i to samo on, može samoinicijativno regulisati svako pitanje iz ma koje materije. Nijedan drugi državni organ, naprotiv, nema takve inicijative, i ne može valjano donositi pravna pravila bez ovlašćenja zakonodavnog organa. Ovo je naročito jasno u svakoj onoj materiji gdje bi pravna pravila koja donosi egzekutiva dirala u slobodu građana i druga njihova osnovna prava. Dalje, egzekutiva ne može ništa učiniti što bi bilo suprotno bilo formalnim odredbama, bilo samom duhu zakona. Takav propis izvršnog organa, protivan zakonu, bio bi bez pravne snage.

Iz ovih pravila o odnosu zakonodavnog organa i egzekutive u materiji donošenja normi proizlazi ideja o suverenosti zakona, ideja koja predstavlja bazu pravne države odnosno njene djelatnosti. Tako pravni poredak predstavlja sistem raznih slojeva pravnih normi. Ali to nije sistem koordiniranih, već čitav red stepena raznih slojeva pravnih normi. Pošto svaki stepen u nizu normi znači istovremeno stvaranje i primjenu prava, postoji hijerarhijski red pravnih normi, u kome norma nižeg stepena ne smije načelno biti suprotna pravnoj normi višeg stepena.

Hijerarhijski red normi naročito dolazi do izražaja među podzakonskim normativnim aktima, jer se hijerarhija ne ispoljava samo u odnosu između ovih akata i zakona i ustava kao pravnih izvora višeg reda već i unutar ovih podzakonskih normativnih akata.

Sistem stepena pravnih normi izražava ideju postepenog konkretiziranja i utoliko istovremeno sadržava izvjesnu slobodu i izvjesnu pravnu vezanost. Put kretanja od viših ka nižim pravnim normama obilježen je smanjivanjem komponenata slobode i jačanja pravne vezanosti. Garancija pravne vezanosti koja postoji u odnosu između pravnih normi nižeg stepena prema pravnim normama višeg ranga nalazi se u kontroli pravnih normi. Ova kontrola može biti šira ili uža, kako s obzirom na organe koji je vrše tako i s obzirom na njene oblike i obim. Polazeći od raznih kriterijuma pri diobi kontrole uredaba, razlikujemo: parlamentarnu (skupštinsku) kontrolu i sudsku kontrolu; direktnu i indirektnu kontrolu; kontrolu ustavnosti i kontrolu zakonitosti; preventivnu i represivnu kontrolu itd.

Osigurati subordinaciju uredaba prema zakonima znači, najkraće rečeno, spriječiti arbitrarnost egzekutive. To znači prisiliti je da respektuje statut svojih funkcija, da svoja ovlašćenja upotrebljava u skladu sa postupcima koje zakon predviđa i da svoju djelatnost orijentiše prema ideji prava.³²⁹⁾

³²⁹⁾ Nema sumnje da uredbe moraju respektirati i ustav. Samo se problem respektovanja ustava pravno ne postavlja kod uredaba tako oštro kao za zakon, jer uredba, pošto je prema zakonu hijerarhijski inferiorna, pokri-

Institut kontrole uredaba stoji na logično čvrstim postavkama. Njega zahtijeva istovremeno pojam zakona i položaj egzekutive prema ideji prava.

U prvom redu kontrola uredaba je korelat suprematije zakona. A kad se prizna da je zakon najviši državni akt, jasno je da uredbodavac ne može donijeti nikakvu uredbu koja bi išla protivu pravila koja je donio zakonodavni organ. Vrijedajući zakon, egzekutiva bi rušila dokument koji direktno ili indirektno fundira njen titulus normiranja i, osim toga, prekoračila bi svoju kompetenciju. Garancija suprematije zakona, razlika između zakona i uredbе, radikalno paralizuje svaku emancipaciju uredbodavca i dovodi do pravne nevaljanosti (ništavosti) uredaba suprotnih zakonu.

Ali ako postoji pravna nevaljanost uredaba, treba da ona bude i konstatovana. A kako ne može biti pitanja da se deklaracija nepravilnosti povjeri samom autoru, treba da intervenišu neki drugi organi sposobni da oglašе nezakonitost i da onemoguće u najmanju ruku da nevažeće uredbе proizvedu učinke. Ukratko, kontrola zakonitosti uredaba je prirodna dopuna i korelat zakonske strogosti i njegove suprematije.

II — VRSTE I OBLICI KONTROLE UREDABA NA OSNOVU ŠIROKIH OVLAŠĆENJA

Kontrola uredaba na osnovu širokih ovlašćenja javlja se principijelno u istim vrstama i oblicima kao i kontrola svih ostalih uredaba. Po vrsti ta kontrola je, prema tome, skupštinska (parlamentarna) i sudska. Po oblicima ona je preventivna i represivna; indirektna i direktna. Dok je skupštinska kontrola po pravilu preventivna, sudska kontrola je gotovo isključivo represivna. Procedura i instrumenti pojedinih vrsta i oblika ostvarivanja kontrole različiti su u pojedinim režimima i sistemima državnog uređenja. Mehanizam i efikasnost ove kontrole odraz je odnosa legislative i egzekutive u pojedinim zemljama. Naročito je različit mehanizam sudske kontrole, koji je uređen tako da odražava koncepciju odnosa sudstva i egzekutive pojedinih sistema državnog uređenja.

A — Skupštinska kontrola uredaba

Na prvi pogled skupštinska kontrola uredaba na osnovu širokih ovlašćenja izgleda najlogičnija kontrola. Ovo stoga što ona rezultira iz same prirode ovlašćenja. Ovlašćujući egzekutivu, parlament nesumnjivo želi da egzekutiva dobijena ovlašćenja upotrijebi saglasno tekstu koji je parlament izglasao. Izgleda normalno da parlament može kontrolisati da li je ova upotreba ovlašćenja zloupotrebljavana ili ne. Neki pisci pravnu situaciju egzekutive u ovakvom slučaju upodobljavaju situaciji mandataru u građanskom pravu. Kao što je mandatar građanskog prava pod kontrolom onog koji mu je dao mandat, tako je i egzekutiva pod kontrolom parlamenta u vršenju ovlašćenja koja je od parlamenta dobila. Iz ovog bi se dalo zaključiti kao da je parlamentarna kontrola nad aktima koji se donose na osnovu ovlašćenja dobijenih od skupštine ne samo potpuno logična nego i glavna vrsta kontrole.

vena je zakonom koji primjenjuje. Prema tome, ako se u takvom slučaju radi o neustavnosti uredbе, treba napadati zakon.

Dajući egzekutivi široka ovlaštenja samo pod uslovima određenim u zakonima o ovlaštenjima, skupština nema namjere nikako da se odreče potpuno svoje normalne kompetencije u pogledu materija čije regulisanje ustupa egzekutivi. Stoga skupština može da vrši efektivnu kontrolu nad načinom na koji egzekutiva ispunjava zadatak koji joj je izuzetno povjeren.

Kontrola koju parlamenat vrši nad egzekutivom kojoj povjerava široka ovlaštenja manifestuje se u redovnim i vanrednim postupcima. Redovni postupak skupštinske kontrole implicira naročito svaki normalni parlamentarni režim. Kao instrumenti ove redovne skupštinske kontrole služe: debate, interpelacije, razni predlozi, parlamentarne ankete, pitanja itd.

Iako ovi instrumenti skupštinske kontrole imaju svoj neosporan značaj za praksu širokih ovlaštenja, ipak su oni, s obzirom na svoju opštost kao instrumenta kontrole uopšte, od drugorazrednog značaja u odnosu na instrumente izvanredne kontrole, koji imaju naročito zadatak da kontrabalansiraju porast moći koju često implicira u korist egzekutive praksa širokih ovlaštenja. Stoga ćemo se ovdje ograničiti na interpretaciju samo onih formi skupštinske kontrole koji su od specijalnog značaja za praksu širokih ovlaštenja. Tih formi ima više. Parlament prije svega može da dokrajči široka ovlaštenja izglasavajući zakon kojim ukida raniji zakon o ovlaštenju. Zatim skupština ima punu slobodu da mijenja ili ukida uredbe na osnovu širokih ovlaštenja, ukoliko smatra da su necjelishodne ili suprotne njegovoj volji. Dalje, specijalna vrsta ove kontrole, ili bolje reći kolaboracije na donošenju uredaba na osnovu širokih ovlaštenja, jeste konsultacija parlamentarnih komisija. Poseban vid kontrole uredaba na osnovu širokih ovlaštenja je kontrola koju fiksira sam zakon o ovlaštenjima. To je kontrola koju predviđa tzv. klauzula ratifikacije. Po ovoj klauzuli, o kojoj smo ranije govorili, egzekutiva je, kako smo vidjeli, dužna da uredbu podnese na ratifikaciju skupštini da bi ova o njoj diskutovala i izjasnila se o njenoj zakonitosti i cjelishodnosti. Konačno, skupština zavisno od režima koji važi u pojedinoj zemlji, može da povuče ministarsku odgovornost i da smijeni vladu ako ne odobrava njenu politiku i način korišćenja širokih ovlaštenja koja su joj zakonom bila data.

1 — Slučaj kada nije predviđen izričito nikakav način skupštinske kontrole

Ako zakonom kojim se egzekutivi daju široka ovlaštenja nije predviđen nikakav način skupštinske kontrole, tada se može postaviti pitanje: kako će skupština vršiti svoju kontrolu odnosno može li uopšte vršiti neku kontrolu nad uredbama koje su donesene na osnovu takvih ovlaštenja.

Nema sumnje da postojanje skupštinske kontrole kao instrumenta čuvanja primata zakona i izraz skupštinske suprematije ne dolazi nikako u pitanje stoga što ona nije fiksirana posebnim zakonom ili čak izričito ustavom predviđena. Iz toga što je egzekutiva dobila u zakonu ovlaštenje za donošenje uredaba sa zaknoskom snagom, ili joj takvo pravo proizlazi direktno iz ustava, ne proizlazi da je ona na apsolutan način, legibus soluta, ni da je, u svakom pogledu, postavljena iznad zakona.

U pitanju ostaju samo načini vršenja kontrole, čija egzistencija je principijelno određena prirodom odnosa skupštine i egzekutive, odnosno odnosom zakona o ovlašćenju i uredbe, i konačno odnosom vlastodavca i ovlašćenog.

Kad kontrola uredaba od strane skupštine nije predviđena ni ustavom ni zakonom o ovlašćenju, ostaje kao najefikasniji put kontrole legislativni put, koji dovodi do neposrednog, potpunog ili djelimičnog, ukidanja uredbe zakonom. Nema sumnje da je ova direktna skupštinska akcija, uperena protiv uredbe, efikasan put, ali je on spor zato što zahtijeva donošenje zakona. Efikasnost ovog puta je naročito umanjena u onim buržoaskim zemljama u kojima je zakonodavni rad skupštine ukočen raznim političkim komponentama i komplikovan, sporom zakonodavnom procedurom (naprimjer, u Engleskoj, Francuskoj, SAD).

Drugi instrument kontrole uredaba, kad ona nije izričito fiksirana, jesu pitanja koja poslanici upućuju egzekutivi (vladi odnosno ministrima) u toku skupštinskih sjednica sa predlogom ili bez predloga da se otvori o njima diskusija. Ali skupština na ovaj način putem pitanja može ostvarivati samo fragmentarnu kontrolu uredaba. Buržoaska parlamentarna praksa, naročito u Engleskoj, pokazuje očevidno da parlamenti obično neće ili im nedostaje vremena da posvete pažnju problemima koje pokreću sami poslanici. On se sve više ograničava da kontroliše opštu politiku vlade odnosno kabineta. U Engleskoj je naročito ova kontrola obilježena specifičnim odnosom između kabineta i parlamenta. Tokom vremena središte političke moći sve je više prenošeno sa parlamenta na kabinet. Tako je kabinet postao pravi gospodar države. U praksi kabinet ne sluša parlamenat, već parlamenat sluša kabinet. Zato nije pretjerano reći za engleski režim »da kabinet nije parlamentarni odbor, nego je parlamenat savjetodavno tijelo uz kabinet«.

Pri ovakvim odnosima između skupštine i vlade teško je govoriti o efikasnosti ministarske odgovornosti i kontrole parlamenta. Zato odgovornost ministara pred parlamentom u Engleskoj i ne znači mnogo. Engleske vlade po pravilu ne padaju u parlamentu.³³⁰⁾ Takva nemoć parlamenta u Engleskoj potsjeća na odsustvo vlasti parlamenta u zemlji, gdje je diktatorska egzekutiva oduzela parlamentu svaku vlast. (napr. u nacističkoj Njemačkoj i fašističkoj Italiji).

2 — Specijalne klauzule skupštinske kontrole

Umjesto odsustva ma kakvog fiksiranja načina skupštinske kontrole, mogu se zakonom o ovlašćenju (ili ustavom) predvidjeti naročite klauzule koje izričito regulišu kontrolu skupštine. Načini ovako fiksirane kontrole

³³⁰⁾ Navedeni odnos između parlamenta i kabineta u Engleskoj objašnjava se prije svega tim što je parlamentarna većina u Engleskoj većina jedne stranke čiji najistaknutiji pretstavnici zauzimaju mjesta u vladi. Za te prve ljude stranke parlamentarna većina ostaje vezana stranačkom disciplinom i onda kada oni postanu članovi vlade. »Pitanje se postavlja da li, kod ovakvih odnosa između kabineta i parlamenta, može biti govora o ministarskoj odgovornosti. Zadatak je parlamenta da vodi nadzor, i to što stroži, nad vladom. Kako on može taj nadzor voditi, ako je u vladi i u parlamentu zastupljena ista stranka, i to u vladi svojim »generalštabom«, a u parlamentu svojim »redovima?« (Slobodan Jovanović, Predgovor, napisan uz prevod knjige Sidni Lo, Engleski parlamentarizam, Beograd, 1929, s. VIII).

uredaba su mnogostruki. Polazeći od različitih kriterijuma u raznim režimima, ova kontrola se može različito klasificirati. Ovako predviđene skupštinske kontrole pravni pisci najčešće diferenciraju na prethodnu (preventivnu) i naknadnu (represivnu) kontrolu.

a) Prethodna skupštinska kontrola

Princip prethodne skupštinske kontrole uredaba sastoji se u obavezi egzekutive da nacrt ili konačni tekst uredbe dostavi skupštini određeno vrijeme prije donošenja odnosno stupanja na snagu uredbe. Prethodna skupštinska kontrola izdiferencirana je u svoje specifične forme, naročito u nekim buržoaskim parlamentarnim demokratijama prije Drugog svjetskog rata, u kojima je obilno primjenjivan režim širokih ovlašćenja za donošenje uredaba.

Razvijenije ustavno shvatanje naročito je pogodovalo u vremenu između dva svjetska rata uvođenju preventivne parlamentarne kontrole u nekim srednjeevropskim državama (Austriji, Čehoslovačkoj i pojedinim njemačkim zemljama).

Ova preventivna kontrola, nova po svome obliku, sastojala se u apriornom odobravanju uredaba na osnovu širokih ovlašćenja (uredbe od nužde) od strane posebnog parlamentarnog odbora. U Čehoslovačkoj je tako bio ustavom obrazovan takav stalan skupštinski odbor, sastavljen od 24 člana, kao zajednička ustanova oba doma. On je djelovao za vrijeme raspusta jednog doma, isteka izbornog perioda, ili kad je parlamentarno zasjedanje odloženo ili zaključeno. Taj stalni skupštinski odbor je unaprijed odobravao uredbu na osnovu širokog ovlašćenja (uredbu od nužde). Takvu ulogu su imali i posebni stalni parlamentarni odbori u Austriji i nekim njemačkim državama, naročito u Pruskoj. U nekim zemljama ingerencija posebnog parlamentarnog odbora bila je manja. Tako je napr. u izvjesnim zemljama odbor samo saslušan, a u Saskoj čak i to pod uslovom »ako je to moguće«. Ovaj institut stalnog skupštinskog odbora sa sličnom kompetencijom poznavao je i španski Ustav iz 1931 godine.

Ustvari, oblik preventivne parlamentarne kontrole putem skupštinskih odbora pretstavlja vid učestvovanja parlamenta u donošenju uredaba na osnovu generalnog ovlašćenja datog u samom ustavu.

Institut preventivne skupštinske kontrole uredaba nije, međutim, isključio paralelnu primjenu naknadnog predlaganja parlamentu na odobrenje istih uredaba koje su preventivno već kontrolisane od strane njegovog stalnog ili specijalnog odbora.

Sistem preventivne parlamentarne kontrole putem parlamentarnih komisija ima i u Francuskoj značajnu ulogu, naročito počevši od 1935 godine. Te godine, za vrijeme Lavalove vlade, bila je uspostavljena uska kolaboracija egzekutive sa pretsjednicima i izvjestiocima finansijskih komisija oba doma na donošenju uredaba na osnovu širokih ovlašćenja. Ovo je ponovljeno prilikom donošenja zakona o širokim ovlašćenjima 1938 i 1939, a u cilju da unaprijed osigura skladnost uredaba na osnovu širokih ovlašćenja sa zakonima o ovlašćenjima (Zakonom od 5 oktobra 1938, kojim su za vrijeme finansijske i privredne krize data široka ovla-

šćenja za donošenje uređaba sa zakonskom snagom vladi Daladier-a i Zakonom od 8 decembra 1939, kojim su ista takva ovlašćenja data vladi Daladier-a).³³¹⁾

Preventivnu parlamentarnu kontrolu vrši katkad neposredno sama skupština ili jedan od njenih domova. Tako u Engleskoj ponekad zakon o ovlašćenju daje egzekutivi pravo da donosi uredbе i istovremeno određuje da se uredba kao instrumenat širokog ovlašćenja ima dostaviti parlamentu u određenom roku (od 40 dana) s tim da će dobiti obaveznu snagu samo utoliko ukoliko u tom roku jedan od dva doma ne bude izglasao suprotan predlog.³³²⁾ Uredba u ovom slučaju ne može imati obavezne snage za vrijeme trajanja određenog roka. Istekom roka ona stiče obaveznu snagu automatski. Formalnost dostavljanja uredbе smatra se ovdje zakonskim uslovom valjanosti uredbе. Stoga sudovi odbijaju primjenu uređaba koje ne budu uredno skupštini dostavljene. Ali, ovaj

³³¹⁾ Rusu, op. cit. p. 268—269, note 6.

³³²⁾ Bar po svojoj efikasnosti teško bi se mogla klasirati u posebnu formu preventivne parlamentarne kontrole uređaba u Engleskoj, iako to neki pisci čine, praksa koja se sastoji u obvezivanju egzekutive da instrumente širokog ovlašćenja dostavi skupštini »čim prije« (»as soon as may be«). Ovo stoga što izraz »as soon as may be«, koji nije nimalo precizan, dopušta ustvari egzekutivi da neograničeno odlaže podnošenje uredbе skupštini, a samo to odlaganje ne može okrnjiti obaveznost uredbе. Osim toga, samo dostavljanje uredbе skupštini nije dovoljno da bi se moglo uzeti da su time sa njenom sadržinom upoznati svi članovi skupštine. To proizlazi iz specifičnog značenja riječi »dostavljanje uredbе skupštini« koje one praktično imaju u engleskom parlamentarnom životu. U engleskom parlamentarnom rječniku dostaviti uredbu »on the table of the House« sastoji se u slanju uredbе skupštinskoj biblioteci, gdje se vrlo brižljivo uvezuje i drži pod ključem.

Prema tome, ovaj način dostavljanja uredbе u engleskoj parlamentarnoj praksi ne znači nikako obavezu iznošenja uredbе pred skupštinu ili jedan od njenih domova. Član parlamenta koji uspije da pronade takvu uredbu u gomili akata i ocijeni da je nepravilna ili nezakonita može preduzeti izvjesnu akciju u cilju njenog uklanjanja. Ali ta akcija sama po sebi predstavlja prilično težak problem u praktičnom izvođenju. Prije svega, takav poslanik treba da o tome obavijesti uticajne članove svoje partije, da ih pridobije za svoje stanovište i da ih napokon privoli da na toj osnovi preduzmu izvjesnu akciju protiv uredbе. Ako se već dotle nije zamorio i izgubio volju, i ako je uspio da dobije znak odobravanja leader-a svoje partije, član parlamenta može preći na dalje izvršenje svoga plana. U tome cilju on može preduzeti inicijativu u vidu predloga ili adrese ili se ograničiti na običnu proceduru pitanja (»question-time«).

U svakom slučaju, on će, s obzirom na način raspravljanja o predlozima i adresama, u toku redovnih sjednica imati malo izgleda da uhvati vrijeme za otpočinjanje debate. Neće biti bolje sreće ni sa pitanjem kao načinom kontrole, ako se uopšte odluči za tu vrstu intervencije.

Ovaj način dostavljanja uredbе skupštini može predstavljati izvjestan oblik realnije garantije preventivne parlamentarne kontrole samo ukoliko uredba ima veću političku važnost. Tada može doći do živih diskusija u štampi, koje će bezuslovno dobiti svoj odraz u parlamentu. Političke partije u takvom slučaju budnije paze da se uredba što prije dostavi parlamentu. Partija određuje jednog ili više članova da prouče uredbu kako u pogledu zakonitosti tako i oportuniteti i da eventualno uzmu inicijativu stavljanja predloga na diskusiju. Ovaj put se nastoji da se rezervišu privilegovano mjesto za vođenje diskusije po predlogu. Ali je sve ovo vrlo rijetko. Stoga se može reći da formalnost podnošenja uređaba na osnovu širokih ovlašćenja parlamentu »as soon as may be« nije u suštini nikakav stvaran oblik parlamentarne kontrole.

metod kontrole u Engleskoj pokazao se ipak neefikasan, jer uredbe koje se dostavljaju parlamentu ostaju skoro redovno netaknute u biblioteci Donjeg doma.³³³⁾

Posebnu formu preventivne skupštinske kontrole pretstavlja postupak kada zakon o ovlašćenju određuje da je egzekutiva obavezna da dostavi svoje uredbe skupštini, ili jednom od domova skupštine, određeno vrijeme poslije publikacije uredbe, s tim da objavljena uredba ne može imati nikakva učinka prije nego što je skupština izričito odobri. (Postupak koji je u engleskoj parlamentarnoj praksi nazvan »affirmative resolution«).³³⁴⁾

Tendencija jačanja efikasnosti preventivne skupštinske kontrole putem stalnih ili posebnih skupštinskih odbora odnosno komisija, koja je, kako smo vidjeli, došla do izražaja u nekim evropskim zemljama, u Engleskoj se sporo razvijala. Razlog je onipotencija kabineta, jer je legislativa u Engleskoj stvarno podređena egzekutivi, što dolazi kao posljedica partiske discipline članova parlamenta.³³⁵⁾

Engleska parlamentarna tradicija je, prema tome, daleko od francuske prakse nepovjerenja prema vladi i prakse jače ili slabije »skupštinske i odborske diktature«, koja potiče od konventske i jakobinske tradicije. Engleski parlamentarni režim se, prema tome, odlikuje odsustvom stalnih komisija, čija bi težnja bila, kako je to napr. u Francuskoj, da uz sebe čvršće veže vladu i da kontroliše njen rad.

Institut engleskih Standing Commitees Donjeg doma, međutim, nema veze sa idejom parlamentarne kontrole. Standing Commitees, koje po svom sastavu liče na skupštinu u minijaturi (imaju 30—50 članova, a ranije 60—80 članova), nisu zapravo stalne komisije, već su to komisije ad hoc imenovane za posebne zadatke, kao napr. za vođenje ankete i pribavljanje dokaza o nekom posebnom pitanju itd.

Ali ideja jačanja parlamentarne kontrole putem komisija odnosno skupštinskih odbora probijala se, ipak, u engleskom javnom mišljenju. Tako je više puta predlagano da se, naročito u vrijeme rata, kada rad kabineta potpuno izmiče parlamentu, u Donjem domu uvede sistem

³³³⁾ Paul de Visscher (op. cit. p. 83) slikovito ukazuje na neefikasnost ovog načina parlamentarne preventivne kontrole u Engleskoj. On kaže: »Comme, ceux-ci, les règlements mis en quarantaine séjournent généralement dans le calme poussièreux de la bibliothèque de la Chambre des Communes et il est bien rare que quelque curieux vienne les tirer du tranquille oubli où l'Exécutif les a prudemment plongés«.

³³⁴⁾ U engleskom pravnom sistemu i parlamentarnoj praksi ovaj postupak je poznat pod terminom »affirmative resolution«. Ali afirmativna rezolucija ne dolazi u Engleskoj u obzir samo u navedenom slučaju kad uredba do odobrenja nema nikakvog učinka, već i u slučaju kad ona dobija provizoran obligatoran karakter za vrijeme perioda koji dijeli njenu publikaciju od odobrenja. U ovakvom slučaju zakon o ovlašćenju općenito sadržava klauzulu u kojoj se izričito kaže da odbijanje odobrenja uredbe od strane parlamenta znači isto što i obično ukidanje uredbe sa učinkom pro futuro. Prema tome, odbijanje davanja odobrenja neće ovdje biti na uštrb stečenih prava nastalih primjenom uredbe sa provizornom važnošću.

³³⁵⁾ Ističući odsustvo parlamentarne protivteže svesti kabineta u odnosu na Donji dom u Engleskoj, Paul Henri Siriex (Le régime parlementaire anglais contemporain, Paris, 1935, p. 125) kaže: »C'est au Gouvernement qu'appartient l'autorité dans l'État et c'est par l'intermédiaire de la discipline de parti que le Législatif est resté subordonné à l'Exécutif.« Zatim Siriex isti-

komisija inspirisan francuskim sistemom. U vezi s tim isticano je da bi parlamentu trebalo omogućiti da nad »egzekutivom-zakonodavcem« vrši realnu efikasnu kontrolu. Konačno su pored engleskih pravnika i mnogi članovi Donjeg doma počeli da zahtijevaju ustanovu specijalnog kontrolnog odbora za kontrolisanje uređaba podvrgnutih formalnosti podnošenja skupštini. Počelo se sve više shvatati da je potpuno nedovoljan raniji način signaliziranja nepravilnosti koje je egzekutiva činila u vršenju širokih ovlašćenja. Većina zloupotreba i nepravilnosti izmiču budnosti članova parlamenta već i zbog toga što su oni apsorbovani raznim sjednicama u parlamentu. Tako je generalnu i preventivnu kontrolu u većini slučajeva zamijenila specijalna kontrola a posteriori. Parlamenat je kontrolu izvršio tek kad bi sud i štampa signalizirali zloupotrebu vlasti ili nepravilnost u kakvom posebnom slučaju kad je uredba već stupila na snagu. Usljed ovih nedostataka parlamenat više nije imao opšteg pogleda na to kako egzekutiva koristi široka ovlašćenja koja je od njega dobila. Situacija je bila posebno teška u toku posljednjeg svjetskog rata, kad je parlamenat bio zasut uredbama svake prirode.

b) Naknadna skupštinska kontrola

Naknadna skupštinska kontrola uređaba na osnovu širokih ovlašćenja vrši se, kako smo vidjeli, uglavnom u formi ratifikacije. Ovaj proces skupštinske kontrole vrši se na osnovu klauzule ratifikacije, koju sadržavaju skoro svi zakoni o širokim ovlašćenjima. Sadržina klauzule ratifikacije sastoji se u zakonskoj odredbi da uredbe izdate na osnovu širokih ovlašćenja moraju da se podnesu u određenom roku na odobrenje skupštini.

Mi smo već ranije u posebnoj glavi pobliže izložili ustanovu ratifikacije kao specifičan pravni institut. Posebno je tretiran problem pravne prirode i učinka klauzule ratifikacije kao izrazite forme naknadne skupštinske kontrole. Nema stoga potrebe da se navedena izlaganja ponavljaju ovdje, bez obzira što je toj materiji po njenoj prirodi i ovdje mjesto.

Principijelno skupština može uvijek pozvati egzekutivu da određenu uredbu koju smatra nezakonitom stavi van snage ili da je izmijeni. Isto tako skupština može u svako doba materiju koju je egzekutiva regulisala uredbom obuhvatiti zakonom regulišući je drukčije, čime implicite uredbu stavlja van snage ukoliko je protivna zakonu. Ali efikasniji oblici naknadne skupštinske kontrole se sastoje u mogućnosti skupštine da uredbe neposredno ukida i ništi. Takvu naknadnu kontrolu statuirao je napr. Ustav FNRJ od 1946 kao i ustavi svih narodnih republika u FNRJ, ali ne direktno, već posredno preko prezidijuma. Prema čl. 129 st. 1 Ustava FNRJ Prezidijum Narodne skupštine FNRJ je imao pravo poništiti ili ukinuti uredbe Savezne vlade »ako nisu u saglasnosti sa Ustavom i saveznim zakonima«. Sama Skupština nije neposredno vršila

će da Donji dom, kao ni ma koja druga skupština, ne može nikako braniti svoju nezavisnost i ponovo dobiti vlast koju je kabinet prigrabio ako mu ne suprotstavi organizme koji su proizašli iz tijela parlamenta i na koje partijska disciplina neće imati uticaja ili će taj uticaj u najmanju ruku biti ograničen. U Francuskoj, naglašava Sirieux, parlamenat je sebi potčinio vladu pomoću svojih stalnih komisija.

ni poništavanje ni ukidanje uređaba vlade niti se bavila njihovim ispitivanjem ukoliko se nije radilo o samoj ratifikaciji uređaba. Po stupanju na snagu Ustavnog zakona, međutim, ispitivanje zakonitosti uređaba u FNRJ spalo je u nadležnost same Skupštine (čl. 85 i 89) bilo da se vrši na zajedničkoj sjednici oba doma, bilo na sjednici samo jednog doma, s tim da sankcija nezakonitosti, utvrđene u ovakvom procesu naknadne skupštinske kontrole, može da se sastoji samo u ukidanju uređaba, a ne i u njihovom ništenju.

Evolucija našeg sistema skupštinske kontrole uređaba pokazuje da princip jedinstva vlasti stvara podlogu za realizovanje jake naknadne kontrole organa vlasti, a da jačanje samog sistema skupštinske vladavine ispoljava režim neposredne skupštinske kontrole umjesto posredne kontrole preko organa skupštine. Istovremeno ovaj sistem isključuje paralelan sistem neposredne sudske kontrole i zadržava je samo na terenu posredne sudske kontrole putem ekscepcije ilegalnosti.

3 — Skupštinska kontrola uređaba u FNRJ

Iz sistema skupštinske vladavine kao oblika u kome je realnije primijenjen princip jedinstva vlasti u našem novom ustavnom uređenju, uspostavljenom saveznim i republičkim ustavnim zakonima o osnovama društvenog i političkog uređenja naše zemlje, proizlazi specifičan karakter odnosa narodnih skupština prema njihovim izvršnim organima. Raniji organizacioni sistem vlasti sa prezidijumima i vladama itd. imao je više obilježje parlamentarizma i podjele vlasti nego naglasak sistema skupštinske vladavine kao realizacije principa jedinstva vlasti.

U skladu sa opštim razvitkom socijalističke demokratije u našoj zemlji, princip skupštinske vladavine u organizaciji vlasti jača ulogu, značaj i uticaj narodnih skupština kao organa koji su neposrednije vezani za interese i raspoloženje radnih masa. Ovo osnovno obilježje našeg novog organizacionog sistema vlasti karakteriše odnose predstavničkih organa prema njihovim izvršnim organima. Dosljedno tome ovi odnosi se odražavaju i na pitanje skupštinske kontrole uređaba.

U sistemu državne organizacije FNRJ Savezna narodna skupština je centralna ustanova. Ova postavka jasno proizlazi iz Saveznog ustavnog zakona. »Savezna narodna skupština je predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti federacije«, kaže se u stavu 1 člana 13 Saveznog ustavnog zakona.

Karakteristika Savezne narodne skupštine da je ona najviši organ federacije odraz je primjene principa narodnog suvereniteta i skupštinske vladavine u sistemu našeg državnog uređenja. Iz ovih principa i načela vezanosti Savezne narodne skupštine za Ustav (član 13 stav 1) i izričite odredbe Ustavnog zakona: da Savezno izvršno vijeće odgovara za svoj rad Saveznoj narodnoj skupštini (čl. 84 stav 1), proizlazi njeno pravo kontrole ustavnosti saveznih i republičkih zakona i pravo kontrole nad radom predsjednika Republike i Saveznog izvršnog vijeća, kao i njezinih izvršnih organa, preko kojih Savezna narodna skupština posredno vrši izvjesna prava Federacije. Pravo kontrole Savezne narodne skupštine nad radom Saveznog izvršnog vijeća proizlazi, dakle, prije svega iz polazaja i karaktera Saveznog izvršnog vijeća kao izvršnog

organa Skupštine. Tu je osnov opšte političke odgovornosti Saveznog izvršnog vijeća prema Skupštini.

Dosljedno načelu opšte političke odgovornosti Saveznog izvršnog vijeća Narodnoj skupštini, Ustav, da bi omogućio ostvarenje kontrole Skupštine prema Saveznom izvršnom vijeću, nalaže Izvršnom vijeću dužnost izvještavanja Skupštine o svom radu. Osim toga, Skupština može, kad god to nađe za potrebno, zatražiti od Saveznog izvršnog vijeća da joj podnese izvještaj o svome radu u cjelini, ili samo o pojedinim pitanjima iz njegove nadležnosti (čl. 85 st. 3). Prema tome, u procesu ostvarivanja odnosno vršenja kontrole Savezna narodna skupština ne razmatra rad Saveznog izvršnog vijeća samo kompleksno, u opštim linijama, nego u pojedinostima, detaljnije, samo pojedina određena pitanja. Time je kontrola Skupštine postala stvarnija i omogućeno je da politička kontrola dobije karakter pravne kontrole.

Savezna narodna skupština je obavezna da pretresa izvještaj Saveznog izvršnog vijeća bez obzira da li je on dostavljen Skupštini po inicijativi samog Izvršnog vijeća, ili na zahtjev Narodne skupštine (član 85 Ustavnog zakona, čl. 166 i 167 Poslovnika Vijeća proizvođača i čl. 169 i 170 Poslovnika Saveznog vijeća). Pošto izvještaj bude pretresen na sjednici Skupštine, Skupština može donijeti rezoluciju i dati preporuke za rad Izvršnog vijeća. Ali obaveza podnošenja izvještaja ne povlači uvijek i obavezu ocjene rada Izvršnog vijeća putem donošenja formalne rezolucije ili davanja preporuka. Pretres izvještaja može se zaključiti i prostim ili obrazloženim prelazom na dnevni red (član 168 PVP i čl. 171 PVS). Skupština je, međutim, uvijek dužna da donese odluku ako u toku pretresa ustanovi da ma kakav akt Saveznog izvršnog vijeća nije u saglasnosti sa zakonom, ukoliko u toku samog pretresa prije glasanja Savezno izvršno vijeće ne povuče akt koji je predmet pretresa (član 169 PVP i čl. 172 PSV). Sankcija tako utvrđene nesaglasnosti akta Izvršnog vijeća je njegovo ukidanje (čl. 85 st. 4 Ustavnog zakona). Ali, prema skupštinskim poslovnicima (čl. 172 st. 2 PSV i čl. 169 st. 2 PVP) pojedini domovi Skupštine glasaju samo o tome da li je uredba ili koji drugi akt Saveznog izvršnog vijeća saglasan ili nije u saglasnosti sa zakonom, a ne donose formalnu odluku o ukidanju nezakonite uredbe odnosno kojeg drugog akta. Ako se u rezultatu glasanja, međutim, utvrdi da određeni akt Saveznog izvršnog vijeća nije saglasan zakonu, takav akt (uredba ili koji drugi akt) je implicite ukinut i bez posebne odluke kojom bi se konstituiralo ukidanje. Drugačije stvar stoji kad domovi, na predlog republičkog izvršnog vijeća obavezno stavljaju na dnevni red pretres odluke Saveznog izvršnog vijeća o obustavljanju izvršenja uredbe ili drugog akta republičkog izvršnog vijeća kao suprotne saveznom zakonu ili uredbi. Ako se predstavnik Saveznog izvršnog vijeća izjasni protiv predloga republičkog izvršnog vijeća, domovi, svaki za sebe, po provedenom pretresu, obavezno donose odluke kojima izričito ili ukidaju uredbu odnosno drugi akt republičkog izvršnog vijeća kao nezakonit, ili ukidaju akt Saveznog izvršnog vijeća o obustavljanju izvršenja uredbe ili drugog akta republičkog izvršnog vijeća. Proces ukidanja savezne uredbe je prema tome impliciran u samom izglasavanju nezakonitosti uredbe, dok ukidanje republičke uredbe mora uvijek biti izričito (član 174 PSV i čl. 171 PVP). U svakom slučaju se radi samo

o ukidanju, a nikako ne može biti riječi o ništenju uredbe. Pošto, međutim, ne može biti poništavanja akta Izvršnog vijeća, pravni učinak odluke Skupštine, koja se donosi u procesu kontrole, svodi se samo na učinak *ex nunc*. Odredba člana 85 stav 4 Ustavnog zakona, kojom se predviđa kao sankcija nesaglasnosti akta Saveznog izvršnog vijeća sa zakonom samo mogućnost njegovog ukidanja, ima poseban značaj u tome što se time htjela zaštititi sigurnost pravnog saobraćaja, stečena prava građana i već stvorene pravne situacije na osnovu takvog, makar i nezakonitog, akta Saveznog izvršnog vijeća.

Iako Savezna narodna skupština u vršenju kontrole ne može direktno modificirati uredbu Saveznog izvršnog vijeća, ona to ipak može učiniti posredno. Prema tome, svodenje pravnog efekta kontrole ustavnim zakonom samo na ukidanje uredaba Izvršnog vijeća pretstavlja praktično manje ograničenje Skupštine nego što to u prvi mah izgleda. Jer, ako Savezna narodna skupština ne može donijeti odluku kojom će nezakonit propis Izvršnog vijeća poništiti ili izmijeniti, ona može donijeti zakon koji će obuhvatiti materiju koja je uredbom već regulisana i na taj način modificirati uredbu Saveznog izvršenog vijeća, ili je materijalno čak anulirati, ako zakonu da rektroaktivnu snagu. To Skupština može učiniti u svim materijama u kojima je Izvršnom vijeću Ustavom dato ovlašćenje na samostalno donošenje organizacionih uredaba i uredaba izuzetnog stanja (čl. 74 st. 6, čl. 79 st. 1 tačka 4, 6 i 7 i čl. 93 st. 2 Ustavnog zakona). Razumije se da Skupština umjesto toga može pozvati Savezno izvršno vijeće da samo izmijeniti jednu od svojih uredaba i u tom cilju dati mu potrebne instrukcije i preporuke. Postavlja se ipak pitanje, — nije li bilo potrebno u Ustavnom zakonu predvidjeti sankciju ništenja ovih akata Izvršnog vijeća čija je nezakonitost zasnovana na nedostatku kompetencije Izvršnog vijeća za donošenje takvih akata.

Ispitivanje uredaba i drugih akata Izvršnog vijeća od strane Skupštine može se istovremeno vršiti kako s obzirom na zakonitost tako i s obzirom na oportunitost. Odgovornost Izvršnog vijeća prema Skupštini je, prema tome, i politički i pravni pojam, ali Skupština je ovlašćena da, vršeći direktnu kontrolu, ukine samo nezakonite a ne i necjelishodne uredbe i druge akte Izvršnog vijeća.

Kontrola Savezne skupštine nad aktima Saveznog izvršnog vijeća je ili prethodna ili naknadna, odnosno nad istim aktima istovremeno i jedna i druga kontrola, jer prethodna kontrola ne isključuje naknadnu. Prethodna kontrola, kontrola *a priori*, postoji u slučaju kad Skupština prethodno odobrava uredbu, (član 81 st. 3 Ustavnog zakona), daje saglasnost na nacrt uredaba (čl. 97 Ust. zakona) ili kad čak samo daje unaprijed upute Izvršnom vijeću za korišćenje ovlašćenja iz njegove redovne kompetencije, određene Ustavom. Naknadnom kontrolom ili kontrolom *a posteriori* Skupština se ograničava samo na to da odobri izvještaje Izvršnog vijeća, ili da ukine uredbe i druge akte Izvršnog vijeća (odnosno da ih, kako smo naprijed vidjeli, posrednim putem modificira ili čak materijalno poništava). Prema tome, prethodna kontrola Skupštine, koju ona vrši direktno ili u izvjesnoj mjeri posredno, preko svojih odbora, izražava se u dva vida. Prvi vid je upućivanje preporuka Izvršnom vijeću, kojima se Vijeću daju instrukcije za budući rad. Ovi akti će, ukoliko ih donosi sama Skupština, neposredno, uglavnom

biti rezultat analize ranije djelatnosti Izvršnog vijeća, dakle, posljedica jedne naknadne kontrole. Tako se naknadna i prethodna kontrola povezuje u ovom vidu (član 85 stav 3 Ustavnog zakona). Razumije se, ova vrsta kontrole u vidu preporuka može redovno da se ostvaruje i bez veze sa naknadnom kontrolom (čl. 15 stav 3 Ustavnog zakona). Prethodna kontrola odbora u vidu davanja preporuka je uslovljena predlogom Saveznog izvršnog vijeća da se pojedina pitanja iz nadležnosti Saveznog izvršnog vijeća pretresu u odboru. Drugi izrazitiji vid prethodne kontrole je davanje saglasnosti na nacрте propisa Izvršnog vijeća, (čl. 97 Ustavnog zakona). Ovu kontrolu vrši Skupština samo preko odbora, dakle samo posredno. Osim toga, ova prethodna kontrola trpi dvostruko ograničenje u pogledu materije na koju se odnosi. Prvo, nacrti propisa koji se kontrolišu moraju da se odnose na osnivanje i organizacione promjene organa državne uprave (organizacione uredbe), dakle, treba da se radi o organizacionim propisima koje Izvršno vijeće donosi neposredno na osnovu Ustava (čl. 79 stav 1 tač. 6 i 7 i čl. 93 stav 2 Ustavnog zakona), a ne u izvršenju zakona. Drugo, saglasnost dolazi u obzir samo za one organizacione uredbe koje povlače izdatke iz državne kase i to ako ti izdaci nisu bili predviđeni, ili ako se imaju vršiti iz budžetskih rezervi.

Prema iznesenom, prethodna skupštinska kontrola uredaba u našem ustavnom sistemu ograničava se principijelno na uredbe organizacione sadržine i primarno je finansiskog karaktera. Ali, organizacioni i finansijski elemenat nisu kumulativno uslovi prava vršenja prethodne kontrole, jer ova kontrola može da bude i u slučajevima donošenja organizacionih uredaba koje bar neposredno ne povlače izdatke o kojima je riječ u članu 97 Ustavnog zakona.

Izrazit vid prethodne kontrole nad uredbama Izvršnog vijeća koju Skupština vrši neposredno jeste potvrda uredaba koje Savezno izvršno vijeće donosi propisujući u njima svoju organizaciju i poslovanje (čl. 81 stav 3 Ustavnog zakona).

Treba istaknuti da je naknadna kontrola mnogo šira. Prije svega, ova kontrola obuhvata cjelokupnu aktivnost Izvršnog vijeća, a zatim ona je konstantna. Savezno izvršno vijeće, naime, dužno je da Skupštinu redovno izvještava o cjelokupnom svom radu, a ne samo o pojedinim svojim aktivnostima. Izvještaj o samo pojedinim pitanjima Savezno izvršno vijeće može podnijeti Skupštini samo na poseban zahtjev Skupštine. Skupština obavezno pretresa ovaj izvještaj, ali nije obavezna da u svakom slučaju, prema rezultatu pretresa uvijek donese rezolucije i daje preporuke. Najizrazitiji oblik ostvarivanja direktne naknadne skupštinske kontrole je pravo Narodne skupštine da izglasavanjem nezakonitosti ukine uredbu ili drugi akt Saveznog izvršnog vijeća koji je suprotan zakonu (čl. 85 stav 4) ili da ukine uredbu odnosno drugi akt republičkog izvršnog vijeća (čl. 89 Ustavnog zakona, čl. 171 PVP, čl. 174 PSV).

Skupština će pravo kontrole nad radom Izvršnog vijeća vršiti na zajedničkoj sjednici ili na sjednici pojedinog doma (Saveznog vijeća ili Vijeća proizvođača), prema tome da li je za određena pitanja isključivo nadležan jedan ili drugi dom, ili pak određena pitanja, prema ustavnoj raspodjeli kompetencija, spadaju pred zajedničku sjednicu oba doma. (čl. 85 Ustavnog zakona, čl. 172 PVP i čl. 175 PSV).

Objekat naknadne kontrole, za razliku od prethodne, može biti svaki akt Izvršnog vijeća, posebno svaka njegova uredba. Odredba stava 4 čl. 85 Ustava kao propis generalnog značaja primjenjivaće se i na naknadnu kontrolu uredaba sa zakonskom snagom o nužnim mjerama za vrijeme pripravnog, mobilnog i ratnog stanja (uredba izuzetnog stanja) bez obzira na to što ovo ograničenje nije izričito ustavom formulisano za ovu vrstu uredaba. Jer, opštim jačanjem skupštinske kontrole, implicirane u sistemu skupštinske vladavine i pravno formulisane naprijed navedenom odredbom Ustavnog zakona, konsumirana je principijelno potreba normiranja posebne pojačane kontrole uredaba izuzetnog stanja, a ne njihovo izuzimanje ispod opšte ustavom predviđene skupštinske kontrole.

B — Sudska kontrola uredaba

1 — Potreba kumulacije skupštinske i sudske kontrole uredaba

Skupštinska kontrola uredaba uopšte, pa prema tome i uredaba na osnovu širokih ovlašćenja, potrebna je bolje reći neophodna, ali ona za ostvarenje principa legaliteta u normativnoj djelatnosti egzekutive nije dovoljna. To je opće usvojeno stanovište u nauci i praksi. Utvrđeno je, naime, kao neosporno da i pored skupštinske kontrole mnoge nepravilnosti uredaba ostanu nezapažene i da se otkrivaju često tek onda kad dođe do njihove primjene na konkretne slučajeve odnosno konkretne pravne situacije ili odnose. Stoga se paralelno postojanje sudske kontrole uredaba uz skupštinsku kontrolu pokazuje kao neophodan pravni institut u svakom pravnom sistemu koji princip legaliteta usvaja, bar formalno, kao bazu aktivnosti svojih organa. Osim toga, treba imati pritom u vidu da skupštinska kontrola uredaba ima u praksi principijelno više politički nego pravni značaj. Prema tome, ona se ne interesuje dovoljno za legalitet uredaba na osnovu generalnog ovlašćenja, odnosno o tome u kojoj mjeri uredbе odgovaraju uslovima i ograničenjima koje sadržavaju zakoni o širokim ovlašćenjima.³³⁰⁾ Drugim riječima, skupštinska kontrola nije principijelno dovoljna ni po svojim formama i metodama ni po svojoj efikasnosti. Kumulacija skupštinske i sudske kontrole je, dakle, zahtjev koji se nameće kao nužna i efikasna mjera punijeg ostvarivanja načela zakonitosti normativne djelatnosti egzekutive i poštovanja skupštinske suprematije.

2 — Predmet sudske kontrole uredaba na osnovu širokih ovlašćenja

Mi smo ranije vidjeli da zakoni kojima se daju široka ovlašćenja za donošenje uredaba na osnovu širokih ovlašćenja određuju istovremeno i izvjesne uslove i ograničenja, formalne ili suštinske prirode, koji se moraju strogo poštovati, pa da bi uredbе na osnovu širokih ovlašćenja bile zakonite i valjane. Ako ovi uslovi i granice ne budu poštovani, uredbе će biti nezakonite. Ali ova nezakonitost treba da bude sankcionisana bilo poništavanjem nezakonitih uredaba, bilo odbijanjem njihove primjene u konkretnim slučajevima.

Egzekutiva mora pri donošenju uredaba na osnovu generalnog ovlašćenja rigorozno paziti da mjere koje preduzima na osnovu skupštinskog

³³⁰⁾ Rusu, op. cit. p. 346.

ovlašćenja budu u skladu sa ograničenjima i uslovima koji su postavljeni u zakonima o ovlašćenjima. Ako se egzekutiva donoseći uredbe nije zadržala u okviru datog joj ovlašćenja, te uredbe će biti nezakonite. Prema tome, uslovi i ograničenja koja sadržavaju zakoni o širokim ovlašćenjima konstituišu uslove pravne valjanosti uredaba donesenih s pozivom na to ovlašćenje. Ti uslovi i ograničenja se mogu, kao što smo već ranije vidjeli, odnositi na rok u kome egzekutiva može donositi uredbe na osnovu širokih ovlašćenja, na proceduru donošenja, na predmet uredaba, na cilj u kome se uredbe donose, kao i na potrebu skupštinske ratifikacije. U buržoaskim zemljama koje imaju kolonije (napr. Francuska) često dolazi u obzir i ograničenje u pogledu teritorijalne primjene ovlašćenja.³³⁷⁾ Ali takvo ograničenje može da postoji i u državama koje ne ulaze u red zemalja sa kolonijalnim sistemom, odnosno i van oblasti samog kolonijalnog režima. Takav primjer nam opet daje francuski zakon od 17 oktobra 1919, koji se odnosio na prelazni režim Alzasa i Lorena.

Da bi uredbe na osnovu širokih ovlašćenja bile zakonite i pravno valjane, potrebno je da su izdate prije isteka roka skupštinskog ovlašćenja datog u zakonu. Svaka uredba donesena po isteku zakonodavnog ovlašćenja nezakonita je jer prelazi granicu ovlašćenja koja su egzekutivi data. Čim rok ovlašćenja istekne, egzekutiva može vršiti samo svoje normalne atribucije u oblasti zakonodavstva a ne može više donositi normativne akte koji imaju zakonsku snagu.

Prema tome, ona je ovlašćena da mijenja mjere koje predviđa uredba sa zakonskom snagom, ali samo ukoliko te mjere nemaju nikakve veze sa ovlašćenjem i ukoliko spadaju u normalnu nadležnost egzekutive. Razumije se samo po sebi da egzekutiva može i poslije isteka roka propisivati mjere u cilju dopunjavanja i fiksiranja detalja za primjenu i izvršenje uredaba sa zakonskom snagom.

Iako zakoni o širokim ovlašćenjima po pravilu ne predviđaju specijalan postupak za donošenje uredaba sa zakonskom snagom, već se one izdaju po istom postupku kao i sve druge uredbe, ipak ima izuzetno širokih skupštinskih ovlašćenja koja predviđaju da će se uredbe sa zakonskom snagom donositi uz pridržavanje formalnosti koje su od uticaja za pravnu valjanost uredaba na osnovu širokih ovlašćenja (napr. kad se zakonom o ovlašćenju propisuje da se uredbe sa zakonskom snagom moraju donijeti na sjednici vlade odnosno ministarskog savjeta, kad se traži premapotpis pretsjelnika vlade i resornog ministra, kad se traži prethodno obavezno konsultovanje izvjesnih tijela).

Isto tako, za zakonitost odnosno pravnu valjanost uredaba na osnovu širokih ovlašćenja traži se da regulišu samo one materije koje imaju predmet i cilj označen u zakonu o ovlašćenju. Ustvari, često će biti teško konstatovati da li se egzekutiva donoseći uredbe držala ovih ograničenja. Ovo stoga što se, kad je riječ o predmetu i cilju uredaba, ne radi više o ocjeni po formi (što je slučaj kad se radi o teritorijalnom obimu primjene, roku za vrijeme koga se uredbe mogu izdavati, postupku njihovog donošenja kao i podnošenju na ratifikaciju u određenom roku), nego po suštini, po sadržini uredaba na osnovu širokih ovlašćenja, u njihovom odnosu na predmet i cilj propisan zakonom o ovlašćenju. Još je teže konstatovati u kojoj se mjeri egzekutiva kretala u okviru dobijenog

³³⁷⁾ Mignon, op. cit. p. 239.

ovlašćenja u pogledu predmeta i cilja ako zakon o ovlašćenju ne određuje na precizan i dovoljno jasan način materije odnosno predmet koji treba uredbama regulisati, a takav postupak je redovna praksa u načinu korišćenja širokih ovlašćenja od strane egzekutive u skoro svim buržoaskim zemljama. Štaviše, skupština zakonom često daje egzekutivi gotovo neograničena ovlašćenja. U buržoaskim državama ovaj stepen neodređenosti cilja i predmeta je bio čak u direktnoj srazmjeri sa samim razvojem instituta širokih ovlašćenja.³³⁸⁾ Posebno se daju skoro integralno široka ovlašćenja za vrijeme rata ili u izuzetno teškim situacijama.³³⁹⁾

Pri jako opsežnim i generalnim formulacijama ograničenja širokih ovlašćenja predmetom i ciljem uredbe su vrlo malo vezane za zakone o ovlašćenjima. Prema tome, ukoliko su te formulacije opštije, utoliko je egzekutiva slobodnija u izboru predmeta i cilja regulisanja uredbama na osnovu širokih ovlašćenja, a da pri tome ne dovede u pitanje njihovu zakonitost i pravnu valjanost. Osim toga, ekstenzivnim interpretacijama, naročito interpretacijama cilja, već i onako široka ovlašćenja dobijala su u primjeni još širi karakter. A baš suviše generalne formulacije širokih ovlašćenja omogućavale su u praksi buržoaskih zemalja još ekstenzivnije interpretacije zakona o ovlašćenjima i to ne samo od strane egzekutive, koja je koristila ta ovlašćenja, već i od strane jurisprudencije u postupku ispitivanja pravne valjanosti uredaba na osnovu širokih ovlašćenja. Ekstenzivnost interpretacije ponekad ide dotle da uredbe sa zakonskom snagom donesene na osnovu širokih ovlašćenja nemaju više nikakve veze sa ciljem ovlašćenja. Tako naprimjer Lavalova vlada u Francuskoj, interpretirajući suviše široko odredbe zakona o širokim ovlašćenjima od 8 juna 1935, uvela je, što se tiče uredbe sa zakonskom snagom, praksu bez presedana kako po obimnosti tako i po raznovrsnosti regulisane materije. Na osnovu ovog zakona, koji je davao vladi ovlašćenja da donosi uredbe sa zakonskom snagom u cilju borbe protiv špekulacije i za zaštitu franka, vlada je donosila, pod izgovorom zaštite franka, ne samo uredbe koje se tiču mjera monetarne prirode već i mnoge uredbe koje ili nisu imale nikakve veze sa nacionalnom monetom ili su bile samo u nekom indirektnom odnosu sa ciljem zakona o ovlašćenju. Među takve uredbe naročito su dolazile one koje su se odnosile na pitanje zaštite djece i na očinsku vlast, kojima su, između ostalog, izmijenjene neke odredbe francuskog Građanskog zakonika (članovi 376 i sl. i čl. 389). Ali ekstenzivnom interpretacijom buržoaska jurisprudencija upravnih i redovnih sudova je i takve uredbe okvalifikovala zakonitim, nalazeći da nisu prekoračile granicu širokih zakonodavnih ovlašćenja, jer imaju makar i indirektnu vezu sa zakonom o ovlašćenju. Ekstenzivnost ove široke interpretacije širokih ovlašćenja pomagala je i pravna nauka.³⁴⁰⁾

3 — Oblici sudske kontrole uredaba na osnovu širokih ovlašćenja

Sudska kontrola uredaba u pojedinim zemljama vrši se posredno ili neposredno, odnosno istovremeno i posredno i neposredno. Prema

³³⁸⁾ O stanju u Francuskoj u ovom pogledu vidi Rusu, op. cit. p. 306.

³³⁹⁾ Naprimjer u Francuskoj oba zakona o širokim ovlašćenjima od 1939 ovlašćivali su egzekutivu da preduzima sve »mjere koje nalažu potrebe nacionalne odbrane.«

³⁴⁰⁾ Vidi u pogledu doprinosa Achille-a Mestre-a za široku interpretaciju ovlašćenja, Rusu, op. cit., p. 316—317.

tome, po svojim oblicima u kojima se javlja, sudska kontrola uređaba se razlikuje na posrednu (uskraćivanje primjene nezakonite uredbе na konkretni slučaj) i neposrednu (poništenje nezakonite uredbе).

Pod posrednom i neposrednom kontrolom zakonitosti uređaba ne podrazumijevamo samo kontrolu zakonitosti u užem smislu riječi već i kontrolu ustavnosti uređaba, ali samo onih koje su donesene neposredno na osnovu ustava. Sudovi, međutim, principijelno ne mogu ulaziti u ocjenu ustavnosti uređaba donesenih neposredno na osnovu zakonskih odredaba (zakonskih uređaba), jer bi se time upustili u ispitivanje ustavnosti samog zakona, što nije generalno moguće, već samo u nekim pravnim sistemima (napr. u SAD, Austriji, Italiji).

a) Posredna sudska kontrola uređaba putem ekscepcije ilegalnosti

Posredna sudska kontrola uređaba putem ekscepcije ilegalnosti sastoji se u uskraćivanju primjene uredbе na konkretni slučaj, a ne djeluje na samo postojanje uredbе bez obzira na njenu utvrđenu nezakonitost. Zakonitost uredbе kod posredne kontrole postavlja se samo kao prethodno pitanje. To pitanje treba raščistiti, da bi se mogao riješiti neki drugi, glavni predmet. Nadležnost sudije za ocjenjivanje zakonitosti određene uredbе zavisna je, prema tome, od postojanja jednog glavnog predmeta koji treba riješiti, pri čemu se samo pitanje zakonitosti uredbе pojavljuje kao prethodno pitanje. S obzirom na to da se ocjena zakonitosti uredbе kod ekscepcije nezakonitosti pojavljuje kao prethodno pitanje u odnosu na određeni glavni predmet, konstatacija nezakonitosti djeluje samo na taj predmet, a nema značenja objektivnog poništavanja uredbе. Prema tome, ocjenjujući zakonitost uredbе samo kao prethodno pitanje, sudija je »samo ignorira, i to za strogo određeni, konkretni slučaj«, a ne poništava je objektivno.^{310-a)} U takvom slučaju se, dakle, ne radi ni o kakvom direktnom presuđivanju o pitanju zakonitosti ili nezakonitosti uredbе, već samo o apstraktnoj interpretaciji uredbе odnosno zakona za koju on nije nikako ubuduće vezan. Ne dolazi ovdje uopšte u obzir primjena ideje rei judicatae. To što je neki sud primjenom ekscepcije ilegalnosti utvrdio nezakonitost neke uredbе nema za posljedicu da se ta uredba neće ni ubuduće primjenjivati. Naprotiv uredba će i ubuduće važiti i organi koji su niži od uredbodavca biće dužni da je i dalje primjenjuju. Isto tako ni sud koji je u procesu primjene ekscepcije ilegalnosti utvrdio nezakonitost uredbе, kao ni ma koji drugi sud, nije vezan za jednom utvrđenu nezakonitost uredbе, već je može drugi put smatrati da je zakonita. Svaki put sud ponovo cijeni zakonitost uredbе nezavisno od ranijeg ispitivanja i ocjene. Ali deklarisanje nezakonitosti uredbе često ima i jači stvarni učinak, tako da se ekscepcija po svome stvarnom učinku unekoliko približava objektivnom poništavanju uredbе. To naročito biva kad nezakonitost uredbе primjenom ekscepcije ilegalnosti konstatuje najviši sud. Iako uredba formalno-pravno ostaje i dalje na snazi, njen je autoritet usljed konstatacije nezakonitosti u takvoj mjeri smanjen da dolazi često do toga da je egzekutiva povlači ili mijenja, ili jednostavno dalje ne primjenjuje. Isto tako niži sudovi ugledajući se na konstataciju nezakonitosti od strane sudova višega stepena često zauzimaju pri pri-

^{310-a)} Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 185.

injenei ekscepcije ilegalnosti isto shvatanje i takoder odbacuju primjenu određene uredbe pri rješavanju konkretnih pravnih stvari.

Ekscepciju ilegalnosti može primijeniti i zakonitost uredbe ispitivati svaki sud, za razliku od poništavanja uredbe, koje spada u nadležnost samo određenog suda (napr. u Francuskoj Državnog savjeta kao vrhovnog upravnog suda ili napr. u Austriji Ustavnog odnosno Saveznog suda). I sam položaj stranke bolji je, u procesualnom smislu, kod ekscepcije ilegalnosti nego kod primjene objektivnog poništavanja. Ovo stoga što kod ekscepcije ilegalnosti nema prekluzivnih rokova kao što postoji prekludiranje tužbe kojom se traži objektivno poništavanje uredbe. Zatim, što stranka stavljanjem prigovora nezakonitosti uredbe u postupku po nekom drugom glavnom predmetu dolazi prije do cilja nego u postupku neposrednog pobijanja zakonitosti uredbe. Za stranku je posebno povoljna činjenica što sud vrši ocjenu zakonitosti uredbe putem ekscepcije ilegalnosti po službenoj dužnosti, jer je sud dužan po samoj svojoj funkciji suđenja po zakonu da pronade normu koju će primijeniti u konkretnom slučaju (jura novit curia). Kod objektivnog poništavanja uredbe, međutim, sud je po pravilu strogo vezan na predlog tužilačke stranke. Pošto je sud obavezan da ekscepciju ilegalnosti primjenjuje ex officio, to nema procesualnog prekludiranja, i stranka stoga ima mogućnost da u svakom stadiju postupka ističe nezakonitost uredbe i da zahtijeva da se ne primjenjuje u rješavanju njenog predmeta.

U pravnom sistemu FNRJ kontrola zakonitosti uređaba putem ekscepcije ilegalnosti je normalna pojava. Kao i u drugim pravnim sistemima, ovo pravo kontrole se izvodi iz opštih pravnih načela i nema stoga potrebe da ono bude normirano posebnim pravnim propisima. Opšti princip sudske kontrole uređaba putem ekscepcije ilegalnosti u FNRJ sadržava odredba čl. 116 st. 1 Ustava od 1946, prema kojoj sudovi »sude po zakonu«. Isti princip kasnije izražava kao ustavno načelo, ali u široj razradi, član 3 Zakona o sudovima od 3 jula 1954 godine, kojim je izričito ukinuta (član 15) glava XIII Ustava FNRJ od 1946. Institut ekscepcije ilegalnosti je, međutim, kod nas ipak izričito predviđen u specifičnom postupku po upravnim sporovima, koje raspravlja Savezni vrhovni sud i republički vrhovni sudovi. Prema članu 38 Zakona o upravnim sporovima vrhovni sud neće primijeniti određeni propis pri rješavanju konkretnog slučaja ako utvrdi da je on u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom viših državnih organa, nego će odluku donijeti na osnovu zakona. Pri tome sud je dužan da odmah avizira protuzakonitost propisa na osnovu koga bi se konkretni spor imao riješiti. Na taj način se posredna kontrola putem ekscepcije ilegalnosti povezuje sa vršenjem neposredne kontrole zakonitosti uređaba od strane viših državnih organa nad aktima nižih državnih organa. Tako se sudska kontrola uređaba putem ekscepcije ilegalnosti istovremeno odvija nezavisno od direktne kontrole viših organa nad aktima nižih organa. Sudsku posrednu kontrolu, dakle, ne konsumira neposredna kontrola organa vlasti. Ovo je potpuno prirodno. Ne može doći ni do kakve racionalizacije konsumiranjem sudske kontrole putem ekscepcije ilegalnosti u vidu ostvarivanja neposredne kontrole od strane viših državnih organa nad aktima nižih državnih organa, jer bi takva racionalizacija dovela do zavisnosti suda u njegovom radu po zakonu, što pretstavlja osnovno ustavno načelo našeg

pravosuda. U vezi s tim, a s obzirom da sud nije načelno vezan shvaćanjem organa nadležnog da objektivno poništava ili ukida normativni akt, ako je ovaj odbio da avizirani akt poništi ili ukine, paralelan pu neposredne kontrole od strane viših državnih organa i ekscepcije ilegalnosti kod suda može imati ponekad za posljedicu sukob u shvaćanju zakonitosti, koji može biti i konstantnije prirode. Razumije se da bi se onda nametao i problem pravnog likvidiranja ovog latentnog sukoba

b) Neposredna sudska kontrola uredaba

U pojedinim sistemima pozitivnog prava pored ekscepcije ilegalnosti kao oblika posredne sudske kontrole postoji i sistem neposrednog pobijanja uredbe. Ali ovaj sistem, općenito uzeto, mnogo je manje u primjeni u svijetu. Samo mali dio pozitivnih prava je prihvatio sistem neposrednog pobijanja i objektivnog poništavanja uredbe od strane suda. Sva ostala pozitivna prava još i sada su ostala samo pri ekscepciji ilegalnosti. Razvoj sistema neposredne sudske kontrole uredaba, do koje je došlo tek mnogo kasnije, poslije učvršćenja ekscepcije ilegalnosti, vrlo se sporo odvijao, bez obzira što je »u poređenju sa sistemom ekscepcije, kako opravdano kaže prof. Krbek, mnogo napredniji, radikalniji i racionalniji«. ³⁴¹⁾ Jer, kod ekscepcije ilegalnosti sudska kontrola uvijek je svedena samo na rješenje konkretnog slučaja, pa sudovi dolaze u situaciju da istu uredbu jednom primijene kao zakonitu, a drugi put odbiju njenu primjenu zbog konstatacije da je nezakonita. Kod neposredne sudske kontrole, međutim, sudska konstatacija da je uredba nezakonita u cjelini ili u pojedinim dijelovima ima za posljedicu stavljanje van snage uredbe odnosno pojedinih njenih odredaba, i, poslije toga, uredba se u obimu u kome je poništena ne može više primjenjivati u rješavanju konkretnih pravnih slučajeva. Tako se objektivnim poništavanjem nezakonite uredbe pojačava pravna sigurnost, jer je sasvim izvjesno i jasno da će svi pravni akti doneseni na osnovu uredbe koja je poništena biti pravno nevaljani, dok se primjenom sistema ekscepcije ilegalnosti i pojedinačnim rješenjima pravna nesigurnost stvarno podržava, jer građanin je stalno u neizvjesnosti da li će isti ili neki drugi sud zauzeti isto ili drugo shvaćanje u pogledu legalnosti uredbe.

Pošto je neposredna sudska kontrola uredaba po svome značaju šira kontrola od ekscepcije ilegalnosti, to se ona principijelno izražava u potpunom ili djelimičnom poništavanju nezakonite uredbe, a ne ograničava se samo na konstataciju nezakonitosti, jer je to tipična sadržina kontrole koja se vrši putem ekscepcije ilegalnosti. Kao što se sud, osim po izuzetku (slučaj austrijskog sistema, normiranog u st. 2 čl. 169 Ustava od 1934) ³⁴²⁾ pri neposrednoj kontroli ne ograničava na konstataciju nezakonitosti uredbe, već je načelno poništava, tako se on, s druge strane, ne može ni supstituirati egzekutivi i mjesto poništene uredbe donijeti drugu, jer bi time zadirao u uredbodavnu nadležnost egzekutive koja je specifično njena.

Sudska kontrola u vidu objektivnog poništavanja uredaba predstavlja u svakoj zemlji gdje se praktikuje poseban pravni institut. Tako danas postoje uglavnom tri sistema poništavanja: 1) sistem poništavanja

³⁴¹⁾ Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 182.

³⁴²⁾ Vidi Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 189 i bilješku br. 8 na s. 235

u formi administrativnog spora c zakonitosti uredbe kao vid proširenog spora o zakonitosti upravnog akta (francuski sistem), 2) engleski sistem poništavanja primjenom doktrine »ultra vires« i 3) sistem poništavanja kao sastavni dio sudske kontrole u vidu poništavanja protivustavnih zakona (austrijski sistem).

Ovi različiti sistemi neposredne sudske kontrole uredaba izraz su izvjesnog dupliciteta u pojmu uredbe, usljed čega ona istovremeno liči i upravnom aktu i zakonu.³⁴³⁾ Francuski pravni poredak nadovezuje svoj sistem kontrole uredaba na momenat sličnosti uredbe upravnom aktu, pa prema tome, konsekventno, pravni režim uredaba približava u ovom pogledu pravnom režimu upravnog akta. Austrijski pravni poredak, obratno, svoj režim neposredne kontrole uredaba nadovezuje na momenat sličnosti uredbe zakonu, podvrgavajući tako režim uredbe režimu zakona.

1) Poništavanje uredbe u obliku spora o legalnosti upravnog akta

Sistemi širokog opšteg poništavanja nezakonite uredbe putem sudske kontrole malo su razvijeni u današnjim pozitivnim pravima. Razlog je taj što se spor o legalnosti u većini zemalja ograničava na zaštitu subjektivnih prava, usljed čega se ne dopušta tužba kojom se direktno pobija nezakonitost uredbe. U pogledu mogućnosti direktnog pobijanja ilegalnosti uredbe ističe se stoga u pravnoj nauci³⁴⁴⁾ i praksi kao naročiti primjer francuski sistem objektivnog sudskog poništavanja uredbe, koji je, uglavnom, razvila jurisprudencija francuskog Državnog savjeta. Ovakav razvoj neposredne sudske kontrole putem objektivnog poništavanja uredaba bio je u Francuskoj omogućen: 1) prethodnim velikim raširenjem uslova za pokretanje spora o legalnosti akta uprave uopšte, 2) odbacivanjem shvatanja uredbe kao zakonodavnog akta koje je postavila teorija delegacije vlasti i utvrđivanjem njenog shvatanja kao akta upravne vlasti, i 3) probijanjem objektivističkog shvatanja upravno-sudske tužbe. Tako se u Francuskoj spor o zakonitosti ne ograničava samo na zaštitu subjektivnih prava već se dopušta i spor o legalnosti uredbe kao objektivni administrativni spor u kome se neposredno pobija ilegalnost određene uredbe. Ovo pobijanje uredbe u vidu spora o zakonitosti omogućeno je time što se pravo pokretanja spora tužbom priznaje ne samo licu čije je subjektivno pravo povrijeđeno već i onog čiji je samo pravni interes povrijeđen. Prema tome, u Francuskoj je do objektivnog sudskog poništavanja došlo objektiviziranjem upravnog spora putem proširenja pravnog interesa.

Pravno sredstvo kojim se u francuskom sistemu neposredno pobija nezakonita uredba je *recours pour excès de pouvoir*. On se, i kao pravni institut upravnog spora uopšte i posebno kao put poništavanja nezakonite uredbe, postepeno razvio praksom Državnog savjeta počev od sredine XIX stoljeća pa do 1907, kada Državni savjet konačno dopušta da se *recours pour excès de pouvoir* poništava i uredba *d'administration publique*. Glavna smetnja u evoluciji pravnog instituta *recours pour excès de pouvoir*, kao sredstva pobijanja nezakonite uredbe, bilo je ukorištenje shvatanje da parlamentarna ovlaštenja za donošenje uredaba

³⁴³⁾ Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 190.

³⁴⁴⁾ Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 189 i sl.

d'administration publique pretstavljaju delegaciju zakonodavne vlasti, pa da je prema tome i ta uredba zakonodavni akt protiv kojeg se, prirodno, ne može vršiti nikakva sudska kontrola, isto onako kao što se sudska kontrola ne može vršiti ni protiv zakona. Stoga je tek napuštanjem teorije delegacije zakonodavne vlasti od strane Državnog savjeta i pravne doktrine došlo do pune mogućnosti objektivnog poništavanja svake uredbe, iako su i Državni savjet i mnogi pisci i dalje, pa čak i danas, zadržali sam termin »delegacija«, dajući mu samo drugo, a ne njegovo prvobitno značenje. Danas mogućnost neposrednog pobijanja svake uredbe zastupa čitava francuska pravna teorija i jurisprudencija.

S političkog stanovišta, međutim, razvoju recoursa pour excès de pouvoir kao pravnog sredstva za neposredno pobijanje nezakonite uredbe najviše je pridonijela pobjeda ustavne ideje polovinom XIX vijeka, a naročito buržoasko-demokratski i ustavni sistem Treće republike.

Poništavanje uredbe povodom recoursa pour excès de pouvoir djeluje u francuskom sistemu erga omnes, a ne samo inter partes. Ovaj efekat poništavanja proizlazi iz same činjenice što se radi o povredi objektivnog prava. Poništavanje se proteže na neodređeni broj pojedinaca i slučajeva jer se radi o uredbi koja sadržava generalno i apstraktno pravilo. Ali odluka kojom se odbija recours pour excès de pouvoir nema takvog generalnog značenja, već odbijanje recoursa pour excès ima relativan efekat samo prema tužiocu. Lice čija je tužba jedanput odbijena ne može stoga pozivajući se na iste razloge ponovo pokrenuti spor, već to može učiniti ukoliko rok za tužbu još nije istekao (dva mjeseca poslije publikacije uredbe) samo na osnovu novih razloga. Razumije se, sva druga lica mogu podnositi tužbe bilo iz istih razloga kao i tužilac čija je tužba odbijena, bilo iz sasvim novih razloga.

2) Primjena doktrine »ultra vires«

U anglosaksonskim zemljama direktna kontrola uredaba vrši se naročito primjenom doktrine »ultra vires«, koja je jasno formulisana tek u XIX vijeku.³⁴⁵⁾ Ova doktrina je zapravo instrumenat sudske kontrole nad svim aktima egzekutive, od najnižeg pa sve do uredaba na osnovu širokih ovlašćenja, a u SAD pomoću nje se kontrolišu čak i zakoni pojedinih država članica u cilju utvrđivanja da li vrijedaju savezni ustav. Doktrina ultra vires primjenjuje se, dakle, univerzalno na sve podzakonske akte. Koliko je u Engleskoj aksiom da se nijedan zakon ne može podvrgnuti sudskoj kontroli, toliko je, s druge strane, aksiom da se svaka uredba ili bolje rečeno svaki podzakonski akt podvrgava ispitivanju u cilju verificiranja da li je donesen u granicama zakonskog ovlašćenja.

Na tužbu povrijeđene stranke sud će anulirati uredbu ako utvrdi da je donesena izvan granica ovlašćenja. Ali ovo definitivno paralizovanje uredbe djeluje samo inter partes a ne erga omnes. Organi egzekutive su vezani da zakonska ovlašćenja koriste samo u granicama u kojima im je povjereno a ne mogu učiniti pri tom ništa protivno volji zakonodavca izraženoj u zakonskom ovlašćenju.

³⁴⁵⁾ Ellen Kahn, La »Législation Déléguée« en Angleterre, Paris, 1941, p. 137.

Engleski pravni pisci posebno naglašavaju potrebu što većeg proširenja ove doktrine, nasuprot egzekutivi, koja vodi borbu za njeno sužavanje, težeći da svojim odlukama da karakter zakonske norme. Engleski pravni pisci i kad su posvećivali neznatnu pažnju proučavanju širokih ovlaštenja, naširoko su razmatrali sudsku kontrolu, a naročito doktrinu *ultra vires*, kojoj pridaju veliki značaj u odbrani ličnih sloboda.

Do primjene doktrine *ultra vires* dolazi tako što pojedinac koji se osjeća povrijeđen propisima uredbe podnosi redovnom sudu tužbu u kojoj predlaže da se poništi uredba koja ga vrijeđa. Sud ispituje da li je uredba ostala u granicama ovlaštenja (*inter vires*) koja su egzekutivi data zakonom. Ako pri tom utvrdi da je egzekutiva pri donošenju uredbe radila »*ultra vires*«, uredba se poništava, ali samo u pogledu lica koje je tužbu podnijelo. Pošto, međutim, sudska odluka može biti predmet niza sukcesivnih žalbi, u krajnjoj liniji žalilac može doći i pred Gornji dom, kao najvišu sudsku instanciju. Ali ova mogućnost korišćenja više instancija praktično pretstavlja u isto vrijeme ozbiljnu zapreku za korišćenje doktrine *ultra vires* zbog velikih troškova postupka. Samo vrlo bogata lica mogu se boriti protiv egzekutive, koja stalno produžava proces ako nije dobila spor. Egzekutiva se katkad služi ovim produžavanjem parnice samo zato da bi prisiljavajući protivnika na finansiske žrtve skršila njegov otpor. Na taj način u beskonačnom produžavanju procesa prisiljava protivnika da konačno odustane od parnice.

Primjenom doktrine *ultra vires* sud ne može učiniti da uredba iščezne *erga omnes*, već se efekat poništavanja zbog ilegalnosti svodi stvarno samo na njenu primjenu u određenom slučaju. Ova doktrina, dakle, ima ograničen učinak samo za stranke u sporu. Uredba koju je egzekutiva donijela, bez obzira na to što je ilegalna, postoji kao takva za ostale građane i dalje sve dok ne bude ukinuta ili izmijenjena u redovnom postupku. Prema tome, doktrina *ultra vires* ima u izvjesnoj mjeri ulogu eksepције ilegalnosti.

Doktrina *ultra vires* je značajan oblik sudske kontrole uredaba u Engleskoj. Ona ima u praksi neosporno još jači učinak nego što na prvi pogled izgleda. Ali egzekutiva je baš zbog toga počela da izbjegava tu kontrolu, pa čak i da je potpuno isključuje putem dobivanja specijalnih zakonskih ovlaštenja, u kojima se posebnom klauzulom izričito eliminiše sudska kontrola u materijama gdje bi ona bila naročito nezgodna za egzekutivu.³⁴⁶⁾ Stvarna nezgoda kod ove kontrole je posebno u tome što se ona može vršiti dugo vremena poslije donošenja uredbe, pa je stoga parlamentarna praksa pod uticajem egzekutive konstituisala uži način kontrole nego što je doktrina *ultra vires*. Ta blaža kontrola se ostvaruje poslije 1929 podnošenjem tužbe High Court-u. Ovaj način kontrole je rezultat diskusija koje su vođene u Engleskoj o širokim ovlaštenjima počev od 1929 po inicijativi lorda Hewart-a. Pojedinac može podnijeti tužbu High Court-u u određenom roku u cilju osporavanja važnosti

³⁴⁶⁾ Gilbert Tixier ističe da princip *ultra vires* sve više gubi u Engleskoj onaj značaj koji je imao do 1930 u pogledu odbrane ličnih sloboda građana. (Gilbert Tixier, *Le contrôle judiciaire de l'administration anglaise. Contentieux de la légalité*. Paris, 1954, p. 109). U ovom smislu se izjašnjava i C. K. Allen u svome djelu »*Law in the Making*« (izdanje od 1951). Prema njemu doktrina *ultra vires* je u tolikoj mjeri oslabljena u primjeni, s obzirom na mnogobrojne atribucije egzekutive, da se može reći da je potpuno paralisana.

propisa određene uredbe zbog toga što je ona ultra vires. Ova tužba sliča u izvjesnom pogledu francuskom recourstu pour excès de pouvoir.

To je ostvareno 1930 kao rezultat oštih diskusija u 1929 o širokim ovlaštenjima koje je otpočeo lord Hewart, davanjem mogućnosti podnošenja tužbe High Court-u u jednom relativno kraćem roku, čime bi se izbjegla duga neizvjesnost o legalnosti uredbe. Tako napr. u Housing Act-u od 1930, najkarakterističnijem primjeru u ovom pogledu, predviđena je mogućnost tužbe High Court-u u roku od 6 mjeseci od donošenja uredbe, umjesto stalno otvorenog roka tužbe prema doktrini ultra vires.

3) Neposredna sudska kontrola u obliku poništavanja protivustavnih zakona

Sistem neposredne sudske kontrole uređaba u vidu poništavanja protivustavnog zakona je vrlo rijedak i relativno mlad institut.³⁴⁷⁾ On se principijelno i konzekventno razvio tek između dva svjetska rata u Austriji i Čehoslovačkoj, a poslije Drugog svjetskog rata poznaje ga i talijansko pozitivno pravo. Pretpostavka za vršenje neposredne sudske kontrole uređaba na ovaj način je postojanje posebnog ustavnog suda ili bar posebnog odjeljenja (senata) najvišeg suda zemlje. Tako je napr. u Austriji prvobitno postojao poseban Verfassungsgerichtshof, ali ga je Ustav od 1934 spojio sa Verwaltungsgerichtshof-om u jedinstveni najviši savezni sud Bundesgerichtshof, u kome je poseban Ustavni senat rješavao sporove iz nadležnosti bivšeg Ustavnog suda. U Čehoslovačkoj je neposrednu kontrolu uređaba u obliku poništavanja protivustavnog zakona vršio također Ustavni sud. U Italiji prema Ustavu od 1. januara 1948 poseban Ustavni sud sudi, između ostalog, »o sporovima o ustavnosti zakona i državnih i pokrajinskih akata sa zakonskom snagom« (čl. 134).

Neposredna sudska kontrola uređaba je logična konzekvenca zavođenja ustavnog suđenja i poništavanja neustavnih zakona. Ako određeno pozitivno pravo dopušta kontrolu ustavnosti zakona kao viši oblik kontrole, tada kontrola svih vrsta uređaba dolazi sama po sebi u obzir kao kontrola manjeg pravnog značaja. Ali kontrola uređaba u sistemima koji poznaju kontrolu ustavnosti zakona može biti različito organizovana s obzirom da li je objekat povrede neposredno ustav ili zakon (tu razliku je napr. imalo donekle u vidu čehoslovačko pravo), kao i s obzirom na pravnu snagu kontrolisanog akta (o ovome momentu vodi napr. računa talijansko pozitivno pravo). Prof. Krbek opravdano ističe da je takvo regulisanje i nedosljedno i nepraktično, i da je u pogledu dosljednosti i praktičnosti najdalje otišlo austrijsko pozitivno pravo, koje je zavelo direktnu sudska kontrolu, bez razlike, nad svim uredbama, koju vrši onaj isti Ustavni sud koji kontroliše i ustavnost zakona.³⁴⁸⁾

Pojedini sistemi ustavnog suđenja mogu da dovedu do potpunog konsumiranja posredne sudske kontrole putem ekscepcije ilegalnosti uredbe. Značajan je u ovom pogledu opet uspjeh baš austrijskog pozitivnog prava. Prema austrijskom sistemu sudovi cijene pri rješavanju konkretnih sporova da li je uredba koja treba da se primijeni zakonita

³⁴⁷⁾ Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 189 i sl., 200.

³⁴⁸⁾ Krbek, Sudska kontrola naredbe, s. 191.

ili ne. Ali i ako sud smatra da je uredba nezakonita, on ne može konzekventno svojoj konstataciji uredbu ne primijeniti u rješenju konkretnog spora, nego je dužan, mjesto toga, da pokrene postupak za objektivno sudsko poništavanje uredbе. Da li će sud konačno primijeniti uredbu u rješenju konkretnog spora, zavisi od rješenja spora o zakonitosti uredbе od strane Ustavnog suda, koji, ako ocijeni da je uredba nezakonita, stavlja je van snage. Ovaj postupak konsumiranja sudske kontrole putem eksepције ilegalnosti primjenom neposredne sudske kontrole u vidu objektivnog poništavanja, karakterističan je po koncentraciji definitivnog rješenja zakonitosti uredbа kod jednog suda uz stalno otvoren rok za poništenje nezakonite uredbе. U čehoslovačkom sistemu, međutim, sudovima je bilo oduzeto pravo da ispituju zakonitost uredbа putem eksepције ilegalnosti, ali ne za sve uredbе, već samo za uredbе od nužde.

4) Ograničenje sudske kontrole uredbа na osnovu širokih ovlašćenja

Principijelno svaka uredba na osnovu širokih ovlašćenja podvrgnuta je bar posrednoj sudskoj kontroli. Ovo stoga što se posredna sudska kontrola u svakom slučaju prezumira i stoga je neće biti samo onda kada je i ukoliko je zakonom izričito isključena. Prirodno je da samo zakon može oduzeti sudu pravo da vrši kontrolu zakonitosti određenih akata egzekutive, s obzirom na činjenicu da je pravo vršenja kontrole zakonitosti imanentno samoj sudskoj funkciji. Ali načini izričitog i jasnog isključivanja sudske kontrole uredbа su načelno vrlo rijetka pojava u praksi. Obično parlamenat u cilju ograničenja ili čak i isključivanja sudske kontrole postupa na taj način što u zakonu o širokim ovlašćenjima nejasno formuliše ovlašćenja ili daje egzekutivi tako široka ovlašćenja da sudsku kontrolu stvarno indirektno isključi. Engleska je, može se reći, jedina zemlja koja ima zakonodavnu praksu direktnog isključivanja sudske kontrole uredbа na osnovu širokih ovlašćenja. Direktna način isključivanja sudske kontrole se ostvaruje u Engleskoj putem specijalnih klauzula: »As if enacted in this act« i »Conclusive evidence Clause«, a posredan način ograničenja ili isključenja vrši se davanjem nejasnih i suviše širokih ovlašćenja.³⁴⁹⁾

a) Klauzula »as if enacted in this act«

Klauzula »as if in enacted in this act« znači takvu odredbu zakona o širokim parlamentarnim ovlašćenjima prema kojoj će uredba donesena na osnovu ovlašćenja imati »isti učinak kao da je sadržana u samom zakonu«. (»Shall be of same effect as if they were contained (enacted) in this act«). Sudska kontrola je isključena kadgod parlament upotrijebi ovu formulu, jer se smatra da između uredbе i zakona usljed upotrebe takve klauzule nema više nikakve razlike, mada je ovo pitanje u Engleskoj ipak bilo oštro diskutovano. U takvom slučaju samo novi zakon bi, smatra se, mogao vrijedati propis koji je izdala egzekutiva na osnovu širokih ovlašćenja. Kao što se sudska kontrola ne može vršiti nad zakonima, tako se ona ne može vršiti ni nad uredbama na osnovu širokih ovlašćenja kadgod parlamenat upotrijebi klauzulu »as if enacted in this act«. I ovdje bi se, s obzirom da uredba na osnovu širokih ovlašćenja

³⁴⁹⁾ Kahn, op. cit., p. 145 et s.

ima isti karakter kao i zakon, mogla vršiti samo kontrola u pogledu formi isto onako kao što sud može u izvjesnim slučajevima ispitivati da li su ispunjeni uslovi forme zakona, ali njegova ocjena ne može ni u kom slučaju vizirati suštinu zakona, jer se ne može izjašnjavati ni o ustavnosti, ni o legalnosti, ni o oportunističkom tekstu čija se primjena od njega traži. Prema tome, uredba na osnovu širokih ovlašćenja u Engleskoj izbjegava u suštini svakoj kontroli isto tako kao i zakoni kadgod zakonodavac upotrijebi navedenu klauzulu.

Klauzula »as if enacted in this act« je relativno star pravni institut. Prvi ili jedan od prvih istorijskih primjera ove klauzule datira još iz 1850 godine.³⁵⁰⁾

U pogledu samog shvatanja pravnog značaja odnosno učinka ove klauzule postoji još i danas neslaganje u engleskoj doktrini i jurisprudenciji. Prema Hewart-u ova klauzula unesena u zakon o širokim ovlašćenjima ima karakter odredbe kojom se uredbi priznaje priroda akta samog parlamenta »čija vrijednost ni u kojoj prilici ne može biti dovedena u pitanje«.³⁵¹⁾ Većina pisaca usvaja ovo shvatanje. Isto tako jedan dio jurisprudencije smatra da sud ne može ispitivati valjanost uredaba ako je sudska kontrola isključena klauzulom »as if enacted...« Ali drugi dio jurisprudencije nalazi da su *ultra vires* uredbе koje su donesene na osnovu zakona koji sadržava takvu klauzulu, a nisu u saglasnosti sa samim tim zakonom o širokim ovlašćenjima. Pošto nisu donesene u granicama ovlašćenja, sud je, dakle, dužan da odbije primjenu takvih uredaba kao akata *ultra vires*. I Engleski Gornji dom, kao najviša engleska sudska instancija, zauzeo je (u sporu Yaffe, 1930) stanovište da sud može proglasiti nevažećom uredbu protivnu zakonu koji sadržava ovlašćenje za njeno donošenje. Gornji dom smatra da uredba koja je izišla iz okvira zakonskih uslova, koji moraju biti respektovani pri njenom donošenju, ne može imati učinka zakona. Neshvatljivo bi bilo, rezonuje Gornji dom, da nema nikakve tužbe u slučaju kad egzekutiva izlazi iz svoga domena. Takva uredba se mora smatrati *ultra vires*, i, pošto je suprotna zakonu, mora se poništiti. Sudska kontrola, dakle, prema presudi Gornjeg doma, može postojati u cilju verifikiranja odnosa između zakona koji sadržava široko ovlašćenje i uredbе, koja u slučaju svoje suprotnosti zakonu o ovlašćenjima ne može mu biti nikako ekvivalentna, niti se može smatrati da je u njemu inkorporirana. Suprotno ovome shvatanju, međutim, Willis analizirajući istorijsku evoluciju značenja klauzule »as if enacted...«, koja inkorporira uredbu u zakon o širokim ovlašćenjima, došao je do zaključka da ova klauzula ne predstavlja nikakvu vrstu racionalne reglamentacije.³⁵²⁾ On smatra da je egzekutiva u svakom pogledu određena da nadomjesti parlamenat i da je sudska kontrola, protivno juri-

³⁵⁰⁾ Najpoznatiji primjer ove klauzule nalazi se u zakonu od 1883 nazvanom Patents Designs and Trade Marks Act, koji je egzekutivi dao široka ovlašćenja u materiji patenata i fabričkih znakova. Kasnije su došli još neki zakoni koji daju široka ovlašćenja a isključuju izričito sudsku kontrolu pomoću navedene klauzule. To su zakoni Small Holdings and Allotments Act od 1908, Electricity Supply Act od 1919, Restoration of order in Ireland Act od 1920 i Poor law Act od 1927.

³⁵¹⁾ Hewart, The new despotism, 1929, p. 66.

³⁵²⁾ Willis, The parliamentary powers of English dipartments, 1933, p. 19 and 82.

sprudenciji Gornjeg doma, izražena pri rješavanju spora Yaffe, bila nemoguća.³⁵³⁾

b) Klausula »conclusive evidence«

»Conclusive evidence clause«, iako rijetko u upotrebi, predstavlja drugi instrumenat isključenja sudske kontrole, instrumenat koji je najviše podvrgavan kritici u engleskoj doktrini i jurisprudenciji.³⁵⁴⁾

Prema ovoj klauzuli, uredba će imati isti učinak kao i sam zakon o širokim ovlaštenjima na osnovu koga je donesena, ako ministar potvrdi uredbu. Iz potvrde se zaključuje da su svi uslovi zakona o širokim ovlaštenjima ispunjeni i da je uredba valjana donesena u granicama ovlaštenja zakona.³⁵⁵⁾

Cilj ove klauzule, kao i kod klauzule »as if enacted in this act«, samo je taj da onemoguće sudovima da primijene doktrinu ultra vires bez obzira na mane uredbe.

Klauzula »conclusive evidence« nije tako nova ustanova u Engleskoj, iako je mnogo novija od klauzule »as if enacted in this act«. Od 22 zakona, koliko ih je predviđalo ovu klauzulu, 17 ih je iz vremena prije 1900. U nekim zakonima se primjenjuju u isto vrijeme i klauzula »as if enacted...« i klauzula »conclusive evidence«. Takav je napr. slučaj u Small Holdings and Allotments Act 1908, koji sadržava obje klauzule.

Jurisprudencija je prihvatila praksu primjene klauzule »of conclusive evidence«, našavši da se sudska kontrola uredbe ne može vršiti kad postoji »conclusive evidence« klauzula. Inače engleski sudovi su se kritički odnosili i pokazali otpor protiv ograničavanja sudske kontrole putem ove klauzule, koja dopušta da egzekutiva ne poštuje zakone bez ikakva rizika da bi njeni akti mogli biti poništeni u postupku sudske kontrole. Poslije poznate opozicije lorda Hewart-a 1929 (The new despotism) protiv režima širokih ovlaštenja u Engleskoj, ova klauzula je bila u manjoj upotrebi, ali nije iščezla. Već 1931 ona se ponovno pojavljuje u Agricultural Marketing Act-u.

c) Ograničenje sudske kontrole davanjem nejasnih ili sasvim širokih ovlaštenja

Jače ili slabije ograničenje ili čak potpuno isključenje sudske kontrole uredbama može da se izvrši i posrednim putem. To biva davanjem nejasne ili sasvim široke redakcije zakonskih normi kojima se daju ovlaštenja egzekutivi, a koja ne predstavlja nikakvu specifičnost engleskog sistema, jer se podjednako pojavljuje i u praksi davanja širokih ovlaštenja drugih zemalja. Krajnje širokom redakcijom ovlaštenja stvarno se egzekutivi daje velika sloboda akcije. Ova forma redakcije se naročito često upotrebljava u buržoaskim zemljama u izuzetno ozbiljnim

³⁵³⁾ Elen Kahn, op. cit. p. 149 et suiv.

³⁵⁴⁾ Allen kaže: »One of most imperious and unjustified methods of ousting judicial supervision is the so-called, »conclusive evidence clause« (Carleton Kemp Allen, Law and Orders, London, 1950, p. 141).

³⁵⁵⁾ Sieghart, kaže: »The »conclusive evidence« clause runs as follows: The Minister may confirm the order and the confirmation shall be conclusive evidence that the requirements of this Act have been complied with and that order has been duly made and is within the powers of this Act.« (Marguerite A. Sieghart, Government by decree, London, 1950, p. 130).

i teškim situacijama, posebno u slučaju rata ili jačeg ugrožavanja kapitalističkog poretka. Za to mogu poslužiti kao primjer mnoge buržoaske zemlje (Francuska, Engleska, SAD, Švajcarska i dr.). U Engleskoj je ova forma davanja ovlašćenja izazvala među pravnicima čak i izvjesno uzbuđenje, posebno prilikom donošenja Defence of Realm Act-a 1914 (skraćeno DORA), koji je egzekutivi davao vrlo široka ovlašćenja da preduzima sve mjere koje bude smatrala da su korisne, pod jednim uslovom, da se takvi akti donose za vrijeme rata i u cilju javne sigurnosti ili odbrane zemlje. Ovako skoro neograničena široka ovlašćenja egzekutiva je u Engleskoj koristila i propisivala najraznovrsnije mjere. Javnost je negodovala protiv takvog postupka egzekutive. Pravnici su isticali da je sa ustavnog stanovišta opasan karakter ovakvih ovlašćenja kojima se isključuje nezavisna sudska kontrola nad aktima egzekutive i pokušali su da se bore protiv takve prakse upotrebom doktrine »ultra vires«. Ali zbog širine datih ovlašćenja egzekutivi, protivu koje nisu mogli ništa preduzeti, imali su vrlo malo uspjeha. Drugi primjer je, također u Engleskoj, kada je 1920 iz straha pred radničkim štrajkovima konzervativna vlada zatražila i dobila vrlo široka ovlašćenja Emergency Powers Act-om uprkos jakog otpora laburista. Davanje ovakvih širokih ovlašćenja uperenih protiv interesa radnika konzervativci su pravdali tvrdjenjem da nema straha od zloupotrebe ovlašćenja, jer da je kabinet odgovoran pred parlamentom za svaku zloupotrebu. Zatim, isticalo se da »treba imati povjerenja u vladu«. Neosporno je, međutim, da engleski primjeri širokih ovlašćenja kao i primjeri mnogih drugih buržoaskih zemalja očividno pokazuju da sudska kontrola uredaba na osnovu širokih ovlašćenja dobiva često čisto teorijski značaj kad se egzekutivi daju previše široka ovlašćenja signirajući jedino cilj koji treba da opravda donošenje uredaba bez ikakvih drugih ograničenja. Ovakvim širokim ovlašćenjima se u krajnjoj liniji egzekutivi povjerava neka vrsta diktature koja obično utire put pravoj diktaturi (primjer je Vajmarska Njemačka). Ovo tim više što se i sam cilj sve češće fiksira na tako generalan način da ograničenja širokih ovlašćenja skoro sasvim iščezavaju. U svakom slučaju, takav metod pokazuje tendenciju egzekutive za sve integralnijim stvarnim vršenjem zakonodavne funkcije. Primjeri su za to naročito zakoni kojima su egzekutivi davana široka ovlašćenja u pojedinim zemljama pred Drugi svjetski rat, za vrijeme rata, pa i poslije samog rata.

Mustafa KAMARUĆ

LES PROBLÈMES DU RÈGLEMENT NOTAMMENT PAR RAPPORT AUX PLEINS POUVOIRS

(Résumé)

Au commencement des considérations introductives (Chapitre premier), l'auteur remarque que l'on doit — dans l'étude des problèmes touchant les pleins pouvoirs à réglementer de la part de l'Exécutif — faire le point de départ par une analyse des questions ayant trait aux rapports entre l'Exécutif et la Législative dans les systèmes de la séparation des pouvoirs à la démocratie bourgeoise, d'une part, et de l'unité du pouvoir à la démocratie socialiste d'autre part. C'est pourquoi il retrace lesdites distinctions. — Ensuite, l'auteur souligne que les pleins pouvoirs se sont développés dans l'Etat bourgeois pendant une trentaine des années dernières dans un tel degré qu'ils sont devenus une pratique régulière de l'Etat bourgeois. Cependant, les pleins pouvoirs s'avèrent comme un instrument juridique ayant à la fois une importance juridique à la démocratie socialiste, malgré que ledit instrument ne s'emploie en principe que transitoirement. C'est la raison pour laquelle l'auteur considère qu'il est d'un intérêt particulier non pas seulement à faire une analyse juridique des pleins pouvoirs, mais d'apprécier en même temps quelles sont l'essence, l'importance, la perspective et la dynamique — les extensions et les diminutions — de la mise en pratique des pleins pouvoirs, aussi bien à la démocratie bourgeoise qu'à la démocratie socialiste.

En faisant l'analyse de la pratique des pleins pouvoirs dans la République Populaire Fédérative de Yougoslavie, l'auteur conclut qu'une telle pratique était inévitable. Néanmoins, cette mise en pratique n'était qu'un phénomène provisoire, dans les conditions spécifiques de la Révolution, d'un côté, et de la reconstruction et de la réédification d'un pays détérioré durant la Seconde guerre mondiale, d'autre côté. Cependant, par les promulgations de la Loi constitutionnelle fédérale et des lois constitutionnelles républicaines — toutes les deux sortes de lois constitutionnelles datent de 1953 — on a abouti à la réalisation plus poussée aussi bien du principe de l'unité du pouvoir que de l'application du principe du gouvernement parlementaire.

Bien entendu, ces changements-ci ont trouvé son expression également dans la cessation de la possibilité ultérieure à faire des règlements à la base des autorisations que la Législative aurait données à l'Exécutif, ce qui antérieurement était une pratique régulière faite conformément à la Constitution fédérale de 1946 et aux constitutions républicaines de

1946 et de 1947. Or, l'auteur conclut qu'en République Populaire Fédérative de Yougoslavie — sous des conditions nouvelles des rapports des corps représentatifs vis-à-vis l'Exécutif — est exclue la possibilité d'un développement des pleins pouvoirs de la part de la Législative à l'Exécutif. Par contre, les pleins pouvoirs concédés par la Législative à l'Exécutif ne restent pas seulement une pratique de l'Etat bourgeois, mais une telle pratique devient de plus en plus étendue à la phase du capitalisme étatique de l'Etat bourgeois.

*

En passant au Chapitre II, l'auteur constate que la participation de l'Exécutif à la fonction législative est importante. Néanmoins, le degré de ladite participation diffère d'un pays à l'autre tant en ce qui concerne la forme qu'en ce qui touche l'étendue et l'intensité. Ledit degré dépend aussi bien de l'organisation étatique que des autres facteurs de la vie sociale. Les formes typiques de la collaboration de l'Exécutif dans la législation sont: une participation directe ou une coopération à la procédure de même en vue de légiférer qu'en vue de faire des règlements. A ce propos l'auteur parle tout d'abord de l'initiative législative de la part de l'Exécutif. Il en constate que c'est l'initiative parlementaire qui est en règle générale d'une importance secondaire, au degré plus ou moins poussé, à la pratique de toutes les démocraties bourgeoises par comparaison à l'initiative de la part de l'Exécutif, tandis qu'en République Populaire Fédérative de Yougoslavie, en revanche, c'est l'évolution significative qui se manifeste au sens de l'intensité de l'initiative parlementaire. L'auteur donc conclut que l'on aperçoit à la pratique législative des démocraties bourgeoises une tendance de plus en plus forte de la prédomination de l'Exécutif en ce qui concerne l'élaboration de la législation. Autrement dit, tandis qu'aux pays de la démocratie bourgeoise l'initiative législative de la part de l'Exécutif devient de plus en plus étendue, en surpassant sensiblement l'initiative parlementaire, on constate à la démocratie socialiste de la République Populaire Fédérative de Yougoslavie un processus inverse, celui-ci gagnant de plus en plus du terrain.

En parlant ensuite de l'exécution du pouvoir réglementaire — celui-ci étant une activité directe de l'Exécutif en vue de faire des normes juridiques — l'auteur constate que c'est partout (dans tous les Etats) que l'Exécutif fait des règlements. Cependant, les étendues du droit à faire des règlements de la part de l'Exécutif diffèrent d'un Etat à l'autre, en dépendance du système constitutionnel et de l'organisation étatique de chaque pays particulier. En règle générale, les règlements sont subordonnés aux lois faites par les parlements. Malgré ce principe-ci, les circonstances sociales et politiques de la société bourgeoise, et notamment la crise subie par le capitalisme, amène au cours du temps à l'intervention étatique, celle-ci se manifestant d'une façon de plus en plus forte et fréquente, notamment en ce qui touche l'économie. Cela engendre bien sensiblement le nombre des cas qui doivent être normés par l'Etat. En même temps les matières à régler par l'Etat deviennent de plus en plus compliquées. En sus, les prescriptions doivent être accommodées aux circonstances changées dans les vies étatique, sociale et économique. Tout cela demande un mécanisme qui est à même

à prendre les normes nouvelles d'une manière plus facile et plus rapide que celui avec lequel dispose le pouvoir législatif. Le Parlement comme un organe législatif n'est pas à même d'assurer ledit devoir de légiférer plus rapidement et facilement à l'Etat bourgeois, au système des rapports capitalistes. Le Parlement bourgeois est donc incapable à consommer un tel devoir aussi bien quant à sa structure (c'est-à-dire à cause de l'absence de son homogénéité et à cause des intérêts divergents de classe, qui deviennent de plus en plus aigus dans son enceinte) que quant à sa méthode de travail. C'est pourquoi la fonction normale de l'Exécutif en vue de faire des règlements augmente constamment et sensiblement par l'élargissement de son domaine normal. Cet élargissement se fait — à côté de son fondement constitutionnel direct — aussi par l'autorisation que le Parlement donne à l'Exécutif. Les pratiques parlementaire et législative ont fait ressortir jusqu'à maintenant les deux sortes principales d'élargissement parlementaire des compétences réglementaires de l'Exécutif. La première c'est la forme à faire des lois de cadre, c'est-à-dire de prendre des prescriptions principielles, de directive ou en quelque sorte des prescriptions-squelettes. L'autre sorte c'est la forme des lois contenant des autorisations étendues, spéciales ou exceptionnelles. Une telle pratique abondante d'utiliser des pleins pouvoirs donnés par la Législative à l'Exécutif au système juridique de l'Etat bourgeois s'avère sans équivoque comme l'expression de la crise du libéralisme bourgeois et de la démocratie parlementaire bourgeoise. Ladite pratique possède réellement un tel caractère malgré que certain nombre des auteurs bourgeois prétendent à cacher ledit fait en opérant par l'idée de la primauté nécessaire ou de la primauté fonctionnelle de l'Exécutif opposée au principe de la primauté du Parlement.

Après avoir désigné la place qui tient les règlements dans la gradation hiérarchique des actes normatifs, l'auteur s'arrête à exposer de la question sur la dépendance de la notion du règlement de celle de la loi. Il souligne là-dessus tout d'abord que la détermination de la définition du règlement — d'un acte juridique subordonné à la loi — représente une désignation parallèle à la notion même de la loi. C'est qu'il existe une dépendance idéologique, historique, politique et réelle entre la notion du règlement, d'un côté, et de celle de la loi, d'autre côté. Ladite dépendance est exprimée par le système juridique positif, et notamment par le système constitutionnel, des Etats particuliers. De même est-elle formulée dans une série des théories juridiques sur la conception desdits deux instituts juridiques (le règlement et la loi).

L'auteur réfute toutes les théories sur la notion matérielle de la loi. Il est l'adhérent de la théorie organique. C'est qu'il trouve que les lois et les règlements ne peuvent se concevoir qu'au sens formel. En conséquence, la différence entre la loi et le règlement ne peut pas se fonder sur une base matérielle, mais uniquement sur une base rigide-ment formelle.

Dans la considération des rapports du règlement vis-à-vis la loi, d'après la conception de l'auteur, se manifestent les triples éléments principales, à savoir: primo, la question de la nature juridique des règlements; secundo, le fondement du pouvoir réglementaire, et, tertio, la question des domaines respectifs de la loi et du règlement. L'auteur

parle plus amplement sur tous les éléments ci-dessus. Il expose d'une manière critique les théories existantes sur lesdites questions dans la science juridique contemporaine.

A la fin du Chapitre II, l'auteur éclaire la question de la confusion — aussi bien sur le plan de conception que sur le plan de terminologie — entre les règlements sur la base des pleins pouvoirs, d'un côté, et ie. décrets-lois, d'autre côté. Il en conclut que le terme »décrets-lois« n'est nullement une expression adéquate, si l'on veut englober sous lui les règlements à la base des pleins pouvoirs.

*

Le Chapitre III est consacré à la catégorisation des règlements. L'auteur est d'avis que la classification des règlements doit être observée en partant d'une base plus étendue en relation avec les points de vue principaux en ce qui concerne les rapports entre la Législative et l'Exécutive, et non pas seulement que ladite classification soit traitée comme une question purement juridique et technique se rattachant à la classification des actes normatifs. Si la catégorisation des règlements est faite de telle façon alors elle ne représente pas seulement une question de la série des problèmes de la science juridique, mais elle contient en soi-même si elle est observée d'une manière séparée — un intérêt particulier pour la science juridique. Cela se constate notamment quand il s'agit des catégorisations capitales des règlements, qui sont faites aussi bien à la science juridique qu'aux systèmes constitutionnels positifs des Etats particuliers.

C'est que chaque catégorisation — et notamment celle dite capitale — implique une position de principe en ce qui concerne sa base, puisque elle se fonde sur un critère déterminé. C'est ce critère-ci qui conditionne la classification concrète. Ledit criterium découle de la conception-même se rattachant aux rapports entre la Législative et l'Exécutive. C'est ainsi que les auteurs juridiques — partant des points de vue et des critères différents, notamment les auteurs allemands et français (et cela vaut également pour les systèmes constitutionnels positifs eux-mêmes des Etats particuliers) — ont contribué à la création des catégories diverses des règlements, et avant tout des catégories capitales.

Ensuite l'auteur passe à l'exposé des catégories des règlements elles-mêmes qui ont pris le jour jusqu'à maintenant à la science juridique et à la pratique législative. Pour le fondement du départ vers une catégorisation générale des règlements l'auteur prend comme base les deux critères, à savoir: primo, le criterium du fondement juridique (ou l'autorisation donnée à l'Exécutive à faire des règlements), et, secundo, le criterium du contenu (ou des effets juridiques du règlement). C'est dans les cadres de ces deux critères-ci que l'auteur traite amplement les questions aussi bien de la catégorisation et de la subcatégorisation des règlements que de la classification des règlements à la base des pleins pouvoirs.

A la fin de la partie sur la catégorisation des règlements, l'auteur tire la conclusion que ladite catégorisation doit être faite en même temps sur la base du contenu qu'en partant de l'idée du lien formel du règlement avec la loi. La réponse à la question de savoir quelles sortes des règlements existent ils concrètement dans un système juridique

déterminé dépend de l'organisation constitutionnelle dudit pays. Cela se prouve également en République Populaire Fédérative de Yougoslavie quand on fait la comparaison entre son système d'organisation constitutionnelle sous la Constitution de 1946 et celui sous la Loi constitutionnelle de 1953.

Quant au Chapitre IV, on y donne tout d'abord un aperçu général sur l'apparition, les raisons de les introduire et le développement de la pratique des pleins pouvoirs. — C'est que la constitution des autorisations étendues de la part du Parlement à l'Exécutif — afin que celle-ci fasse des règlements ayant une force législative — a fait le jour encore pendant la Première guerre mondiale possédant même en ce temps-là le caractère d'un institut juridique particulier aussi bien dans la Législation elle-même que dans les rapports entre la Législative et l'Exécutif à peu près dans tous les pays. Ledit institut des autorisations parlementaires s'était développé ensuite d'une manière constante et intensive, notamment dans certains pays, entre les deux guerres mondiales. Une telle pratique a été particulièrement abondante pendant la Seconde guerre mondiale. Cette pratique n'a point cessé même après les Traités de la Paix conclus après la Seconde guerre mondiale. Certains Etats de la démocratie bourgeoise sont typiques quant à la pratique des pleins pouvoirs, notamment la France, la Suisse, l'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique. Les lois sur les pleins pouvoirs, qui ont confié à l'Exécutif le droit à faire des règlements ayant la force législative en ce qui concerne les matières diverses, n'ont guère eu un fondement direct dans les constitutions écrites ou elles n'ont eu aucune base constitutionnelle. Cette lacune juridique n'a point empêché les Parlements à développer les pleins pouvoirs pour l'Exécutif en vue de faire les règlements pendant la Première guerre mondiale, même dans les dimensions très étendues. La raison en est que cela demandait l'intérêt de la sauvegarde du capitalisme. Cependant, après la Première guerre mondiale, les constitutions de certains Etats commencent à normer expressément les pleins pouvoirs, de telle sorte que ceux-ci augmentent ayant une base constitutionnelle. Une base juridique encore plus poussée a été créée aux multiples constitutions faites après la Seconde guerre mondiale. On peut dire qu'aujourd'hui la plupart des constitutions des Etats européens contient des autorisations d'une telle nature.

En République Populaire Fédérative de Yougoslavie, cependant, après la révision de la Constitution faite par la Loi constitutionnelle de 1953, on peut observer un procès inverse, c'est-à-dire au sens d'affaiblissement des règlements de l'Exécutif ayant une force législative. Certes, le Conseil Exécutif Fédéral est autorisé à faire les règlements ayant trait à l'état exceptionnel, même conformément à la Loi constitutionnelle de 1953. Mais il faut souligner que ladite autorisation est limitée et elle ne peut s'appliquer qu'aux mesures nécessaires »pendant les états d'alerte, mobile ou de guerre«. D'autre part, les Conseils Exécutifs Républicains ne peuvent plus en aucun cas faire des Règlements ayant une force législative.

Après avoir terminé ledit aperçu général et d'ensemble, l'auteur parle spécialement de l'apparition, du développement et de l'état actuel de la pratique des pleins pouvoirs en France, en Suisse, en Angleterre et

aux Etats-Unis d'Amérique. Les exposés plus amples de la pratique des pleins pouvoirs auxdits quatre Etats — c'est-à-dire aux pays classiques de la démocratie bourgeoise, dont chacun possède un régime politique différent (les régimes parlementaire, conventionnel et présidentiel) — fournissent, d'après l'auteur, une possibilité directe d'aboutir à la conclusion aussi bien sur les raisons de l'apparition de ladite pratique et de son évolution jusqu'à maintenant que sur la nécessité d'une telle pratique dans le rouage juridique du mécanisme étatique bourgeois, c'est-à-dire pour l'organisation sociale capitaliste et la sauvegarde de celui-ci par la voie de développement du capitalisme étatique.

Après cela, l'auteur expose la pratique des pleins pouvoirs faite dans l'ancienne Yougoslavie. L'auteur consacre une attention particulière à un traitement ample des autorisations étendues en République Populaire Fédérative de Yougoslavie.

A la fin du Chapitre IV on a fait la revue de la matière des sortes diverses utilisées en vue de limiter les pleins pouvoirs ou des autorisations étendues. Lesdites limitations, prises en entité, démontrent que le Parlement n'aliène jamais totalement sa fonction à lui à faire des lois. Autrement dit, le Parlement n'autorise point l'organe exécutif à faire tout qu'il veut. Au contraire, le Parlement tâche toujours à limiter la portée de leurs autorisations. Ladite limitation se manifeste: 1^o temporellement; 2^o territorialement; 3^o en ce qui concerne les moyens, l'objet ou la matière des pleins pouvoirs, et, 4^o en ce qui touche le but des autorisations.

•

Le Chapitre V est consacré aux problèmes de la constitutionnalité et de la nature juridique des pleins pouvoirs. — Il n'y a pas du problème de la constitutionnalité des actes pris par l'Exécutif si la Constitution donne directement une autorisation à l'Exécutif de les entreprendre, bien entendu, en tant que lesdites autorisations ne soient pas excéder, c'est-à-dire si l'Exécutif reste dans les limites de leurs compétences, qui sont précisées malgré le fait qu'il s'agit des compétences exceptionnelles. Cependant, il apparaît le problème de savoir comment expliquer du point de vue juridique l'empiétement de l'Exécutif qui se passe en dehors des prescriptions constitutionnelles sous la pression des circonstances exceptionnelles ou à cause de la crise dangereuse subie par l'Etat à un moment donné? L'auteur expose là-dessus toute une série des conceptions juridiques faites dans la théorie, prétendant à justifier une usurpation de la part de l'Exécutif sur la compétence de la Législative aux situations exceptionnelles. L'auteur réfute toutes ces théories-ci. Il trouve qu'elles ne sont pas à même à justifier juridiquement les règlements dotés de la force législative pris par l'Exécutif aux cas quand la constitution ne prévoit point une autorisation en ce sens, ni directement ni indirectement. Lesdits règlements ne peuvent se justifier que du point de vue politique. La nécessité — même quand elle existe réellement — ne peut en aucun cas par elle-même créer une compétence nouvelle en faveur de l'Exécutif et ne peut point par elle seule engendrer une autorisation à faire des règlements ayant la force législative. Cela signifierait purement et simplement s'arroger le pouvoir de la part de l'Exécutif par un excès

unilatéral des limites des compétences qui ne sont pas prévues pour elle par la constitution.

Un autre aspect du problème de la constitutionnalité et de la nature juridique des pleins pouvoirs se pose aux cas quand le Parlement lui-même donne à l'Exécutif des autorisations à faire des règlements, mais en le faisant sans un fondement juridique dans la constitution en vigueur. En traitant cette question-ci, les auteurs juridiques, notamment les auteurs français, ont construit toute une série des théories là-dessus. Cependant, pas même une desdites théories n'est pas acceptée d'une manière générale. C'est qu'aucune d'elles n'a pas réussi à argumenter d'une façon persuasive ni à justifier juridiquement l'exception au principe de la suprématie de la loi en face du règlement, sauf au cas prévu expressément par la constitution. Toutes ces théories-là montrent clairement seulement le fait que la doctrine juridique, notamment française, éprouve — avec une obstination bien marquée et en se servant par les analyses fort subtiles — à trouver des constructions théoriques et juridiques, mais c'est bien en vain, étant donné qu'il est impossible d'arriver à justifier plausiblement une pratique de l'Exécutif à faire des règlements à la base des pleins pouvoirs parlementaires contraires à la constitution, n'ayant pas en celle-ci source juridique. C'est que l'Exécutif n'a aucune possibilité d'empiéter aux compétences de la Législative — sans égard si celle-ci consent à cela ou ne le consent pas — sauf les exceptions prévues par la constitution elle-même et dans les limites prévues par la constitution.

*

L'auteur s'arrête également à l'institut de la ratification des règlements pris à la base des pleins pouvoirs, en lui consacrant le Chapitre VI.

La pratique parlementaire bourgeoise a hérité ledit institut — d'un caractère aussi bien juridique que politique — ensemble avec les règlements faits de nécessité respectivement de l'état exceptionnel. Elle l'a encore développé et renforcé parallèlement avec l'extension de l'Exécutif en ce qui concerne à faire des règlements ayant la force législative.

En faisant l'analyse juridique de la nature juridique de la clause de ratification dont il s'agit ici (et de sa conséquence juridique), l'auteur réfute la conception que ladite ratification n'a qu'une valeur politique. Au contraire, l'auteur soutient que la ratification possède en soi une valeur juridique à la fois.

Il trouve que la théorie sur la clause de ratification traitée sous la condition résolutoire de l'autorisation parlementaire n'est pas acceptable non plus. Tout d'abord, ladite théorie est contraire à la nature même des autorisations législatives. D'autre part, elle amènerait aux conséquences qui ne peuvent pas être acceptées du point de vue juridique. C'est que la présentation ultérieure des règlements pris par l'Exécutif à la base des pleins pouvoirs à la ratification de la part du Parlement doit être traitée comme une condition de la valeur juridique desdits règlements, et non pas comme une obligation pure et simple de l'Exécutif, ni comme une condition résolutoire de l'autorisation législative. —

A la fin de ce Chapitre l'auteur a fait une analyse ample des conséquences juridiques de la ratifications des règlements par le Parlement.

*

Le dernier Chapitre VII contient une étude comparative des systèmes parlementaire et juridictionnelle du contrôle des règlements. — L'auteur attribue une attention particulière aux instruments desdits contrôles, en examinant spécialement ceux qui jouent une importance spécifique pour la pratique des pleins pouvoirs.

Le contrôle des règlements par le Parlement en République Populaire Fédérative de Yougoslavie est exposé bien amplement.

A côté du contrôle parlementaire est étudié également le contrôle juridictionnelle, aussi bien en ce qui concerne les systèmes divers là-dessus qu'en ce qui touche son objet, les formes et les modes différents de l'organisation dudit contrôle.



LITERATURA

- Adamovich (Dr. Ludwig). — Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof, Leipzig und Wien, 1924
- Alibert (Raphael). — Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, Paris, 1926
- Allen (Carleton Kemp). — Law and orders, London, 1950
- Allien (Jacques). — De la participation de l'Exécutif à la confection de loi en Droit positif comparé, Montpellier, 1938
- Andrassy (Dr. Juraj). — Zakonitost uredbi, Spomenica Kongresa pravnika u Zagrebu, 1934
- Anschütz (Gerhard). — Verordnung, Wörterbuch des Staats — und Verwaltungsrechts, Band III
- Baratier (P.). — L'Autorité administrative et les juges anglais, Revue du Droit public, 1934
- Barthélemy (J.) et Duez (P.). — Traité de Droit constitutionnel, 2^e éd., Paris, 1933
- Bastud (Paul). — Montesquieu et les États-Unis, Montesquieu — sa pensée politique et constitutionnelle, Paris, 1952
- Batelli (Maurice). — Suisse — Les pleins pouvoirs, Revue du Droit public, 1950
- Berlia (Georges). — L'élaboration de la Constitution par l'Assemblée Nationale Constituante, Revue du Droit public, 1946
- Berlia (Georges). — Les propositions parlementaires de revision constitutionnelle, Revue du Droit public, 1950
- Berlia (Georges). — La crise politique française de mai 1953, Revue du Droit public, 1953
- Berlia (Georges). — L'avis du Conseil de la République sur le projet de revision constitutionnelle, Revue du Droit public, 1954
- Berthélemy (H.). — La loi et le règlement, Melanges Maurice Hauriou, Paris, 1929
- Berthélemy et Rivero. — Cinq ans de réformes administratives (1933—1938), Paris, 1938
- Beuve-Mery (H.). — Les nouvelles tendances du Droit public tchécoslovaque: I Le renforcement du pouvoir exécutif en Tchécoslovaquie; II L'économie dirigée en Droit public, Travaux pratiques de Droit public comparé, Paris, 1936
- Bonnard (Roger). — Les décrets-lois du ministère Poincaré, Revue du Droit public, 1927
- Bonnard (Roger). — Le Droit public et la guerre, Revue du Droit public, 1939
- Bonnard (Roger). — Précis de Droit administratif, Paris, 2^e éd., 1935; 3^e éd., 1940; 4^e éd. 1943
- Bonneau (Henri). — La distinction de la loi et du règlement sous l'empire des actes constitutionnels de 1940—1942, Paris, 1944
- Burdeau (Georges). — Traité de science politique, tome III, Paris, 1950
- Buttgenbach (André). — Contribution à l'étude du problème de la ratification des arrêtés royaux pris en vertu des lois d'extension de compétence du pouvoir exécutif, La Belgique judiciaire, 1937
- Cahen. — La loi et le règlement, Paris, 1903
- Carr (T. Cecil). — Delegated legislation, Cambridge, 1921
- Carré de Malberg (Raymond). — Contribution à la Théorie générale de l'État, tome I, Paris, 1920

- Carullo (Vincenzo). — La Costituzione della Repubblica italiana, illustrata con i lavori preparatori, Bologna, 1950
- Chapus (René). — La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 et la question des décrets-lois, *Revue du Droit public*, 1953
- Clerc (François). — Suisse (septembre 1939 — avril 1946), *Revue du Droit public*, 1946
- Cemerlić (Dr. Hamdija). — Odbori Narodne skupštine, *Arhiv*, 1953
- Danić (Dr. Danilo). — Zakonodavna ovlašćenja iz finansijskih zakona, *Arhiv*, 1927
- Danić (Dr. Danilo). — O uredbama, Beograd, 1929
- Delvolvé (M.). — Les délégations de matières en Droit public, Toulouse, 1930
- Devaux. — Le régime de décrets, Paris, 1927
- Đorđević (Dr. Jovan). — Ustavno pravo FNRJ, drugi dio (materijal za proučavanje), Beograd, 1948
- Đorđević (Dr. Jovan). — Ustavno pravo Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Beograd, 1953
- Duez (Paul) et Debeyre. — (Guy) *Traité de Droit administratif*, Paris, 1952
- Duguit (Leon). — *Traité de Droit constitutionnel*, 2^e édition, tome I—V, Paris, 1921—1924
- Duguit (Leon). — Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur, *Revue du Droit public*, 1924
- Dupeyroux (H.). — Sur la généralité de la loi, *Mélanges R. Carré de Malberg*, 1933
- Duverger (Maurice). — *Manuel de Droit constitutionnel et de Science politique*, 5^e édition, Paris, 1948
- Esmein—Néizard. — *Éléments de Droit constitutionnel*, 7^e édition, tome I—II, Paris, 1921
- Fleiner (Fritz). — *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen, 1923
- Fleiner (Fritz). — *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Achte Auflage, Tübingen, 1928
- Gaudimet (P. M.). — Angleterre (1939—1946) — Les pouvoirs de crise, *Revue du Droit public*, 1946
- Gervais (André). — États-Unis 1939—1946, *Revue du Droit public*, 1946
- Giraud (Émile). — La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif, Paris, 1938
- Giraud (E.) et Ganem. — Plan de réformes d'ordre constitutionnel, *Revue du Droit public*, 1940
- Gmelin (Hans). — *Verordnung, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, VI Band, Berlin und Leipzig, 1929
- Gouet (Yvon). — La question constitutionnelle des prétendus décrets-lois, Paris, 1932
- Gouet (Yvon). — La crise de l'exécutif démocratique, *Travaux pratiques de Droit public comparé*, Paris, 1936
- Hauriou (M.). — *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 8^e éd., Paris, 1914
- Hauriou (Maurice). — *Précis de Droit administratif et de Droit public*, Paris, 1921
- Hauriou (M.). — *Précis de Droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, 1929
- Hauriou (Maurice). — *Précis de Droit administratif*, Paris, 1933
- Herzog. — La loi et les règlements d'administration publique. Les effets suspensifs de la délégation législative, *Revue du Droit public*, 1938
- Jellinek (Dr. Georg). — *Gesetz und Verordnung*, Freiburg I. B., 1887
- Jellinek (Walter). — *Verwaltungsrecht*, Berlin, 1928
- Jèze (Gaston). — L'Exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs, *Revue du Droit public*, 1917
- Jovanović (Dragoslav). — *Pojam zakona*, Beograd, 1923
- Jovanović (Dr. Dragoslav). — *Ukazno i odborsko zakonodavstvo*, *Arhiv*, 1925
- Jovanović (Slobodan). — *O državi*, Beograd, 1922
- Jovanović (Slobodan). — *Ustavno pravo*, Beograd, 1924

- Jovanović (Slobodan). — Član 116 Ustava, Spomenica Mauroviću, I knj., Beograd, 1934
- Jurković (Dr. Joso). — Zakonitost uredbi, Spomenica Kongresa pravnika u Zagrebu 1934
- Kahn (Ellen). — La »Législation Déléguée« en Angleterre, Paris, 1941
- Kardelj (Edvard). — O osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ, Beograd, Kultura, 1953
- Koelreuter (Otto). — Deutsches Verfassungsrecht, 3 Aufl., Berlin, 1938
- Köhler, Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart—Berlin, 1936
- Kostić (Dr. Laza). — Administrativno pravo, knjiga II, Beograd, 1936
- Kraft (Dr. Agenor). — Essai d'une réglementation constitutionnelle des mesures de nécessité, Lausanne, 1935
- Krbek (Dr. Ivo). — Upravno pravo, I knj., Zagreb, 1929
- Krbek (Dr. Ivo). — Zakonitost uprave, Zagreb, 1936
- Krbek (Dr. Ivo). — Uredba od nužde, iznimno stanje i problem ratifikacije uredbe, Arhiv, 1938
- Krbek (Dr. Ivo). — Jedinstvo vlasti, Arhiv, 1946
- Krbek (Dr. Ivo). — Sudska kontrola naredbe, Zagreb, 1939
- Krbek (Dr. Ivo). — Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb, 1950
- Krbek (Dr. Ivo). — Pretsjednik Republike, Arhiv, 1953
- Kušej (Dr. Gorazd). — Kraljevska oblast in njen obseg po Ustavi Kraljevine Jugoslavije z dne 3 septembra 1931, Zbornik znanstvenih razprav, XI letnik 1934—35, Ljubljana, 1935
- Laband (Dr. Paul). — Deutsches Reichsstaatsrecht, 1909
- Laborde—Lacoste (M.). — De la ratification par le Parlement des décrets pris sur délégation législative et édictant une sanction pénale. Revue du Droit public, 1926
- Laski (Herold). — Politička gramatika. Knj. I—II, Beograd, 1935 (prevod s engleskog)
- Laubadère (André de). — Traité élémentaire de Droit administratif, Paris, 1953
- Laubadère (André de). — Les réformes administratives de 1953, Paris, 1954
- Laferrière (Julien). — Le pouvoir réglementaire du Président des États-Unis d'Amerique, Melanges R. Carré de Malberg
- Lenjin. — Izabrana dela, t. II, knj. prva, Kultura, Beograd, 1950
- Leriche (Antony). — Les décrets du chef de l'État ayant force de lois, Joigny, 1941
- Lo (Sidni). — Engleski parlamentarizam (prevod s engleskog), Beograd, 1929
- Loewenstein (Karl). — Réflexion sur la valeur des constitutions dans une époque révolutionnaire. — Revue française de Science politique, volume II, 1952, — Extrait.
- Luis-Lucas (Paul). — Les pouvoirs propres des Commissions des Finances Revue du Droit public, 1954
- Lukić (Dr. Radomir). — Teorija države i prava, I teorija države, Beograd, 1953
- Maleville (Georges). — Les décrets pris en application des articles 6 et 7 de la loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier, Conseil d'État: Études et documents, Fascicule No 8, Paris 1954
- Malézieux (Raymond). — Les pleins pouvoirs en Suisse, Paris, 1942
- Malézieux (R.). — Rousseau (J.). — La constitution de la IV République (Commentar et texte de la loi Constitutionnelle du 27 octobre 1946), 2^e éd., Paris, 1949
- Marković (Ljubisav). — Državni kapitalizam, Beograd, 1953
- Mignon (Maxime). — La pratique des décrets-lois devant la doctrine et la jurisprudence, Paris, 1938
- Mignon (Maxime). — Une création du Droit public français. Le pouvoir réglementaire de l'exécutif, La Revue administrative, 1950
- Mirkine-Guetzévitch (Boris). — Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel, Revue du Droit public, 1930

- Mirkine-Guetzévitch (Boris). — L'Exécutif dans le régime parlementaire, Revue politique et parlementaire, 1931
- Mirkine-Guetzévitch (Boris). — Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre, Annuaire de l'Institut international de Droit public, Paris, 1936
- Mirkine-Guetzévitch (Boris). — Les constitutions européennes, tome I—II, Paris, 1951
- Mirkine-Guetzévitch (Boris). — La séparation de pouvoirs — Montesquieu — sa pensée politique et constitutionnelle, Paris, 1952
- Mirkine-Guetzévitch (Boris). — De l'«Esprit des lois» à la démocratie moderne, Montesquieu — sa pensée politique et constitutionnelle, Paris, 1952
- Moranges (Georges). — La loi du 8 février 1946 et la procédure de décrets-lois, Revue du Droit public, 1946
- Moreau (Felix). — Règlement administratif, Paris, 1902
- Morgan (Filip). — Sta su učinili engleski socijalisti poslije Drugog svjetskog rata, Spoljnopoliitička dokumentacija, Beograd, 1952
- Mycielski (André). — Les décrets-lois en Droit constitutionnel comparé, Travaux pratiques de Droit public comparé, Paris, 1936
- Nézar d (Henry). — Le contrôle juridictionnel des règlements d'administration publique, Paris, 1910
- Odent (Raymond). — Contentieux administratif, Paris, 1953—1954
- Og (Frederik Osten). — Političko uređenje savremene Engleske, II. knjiga (prevod s engleskog), Beograd, 1938
- Peters (Hans). — Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, 1949
- Pichat (A.). — Les décrets en matière législative, Paris, 1935
- Pinto (Roger). — La loi de rétablissement industriel et la Constitution des États-Unis, Travaux pratiques de Droit public comparé, Paris, 1936
- Pinto (Roger). — La loi nationale de Rétablissement industriel aux États-Unis, Revue du Droit public, 1934
- Pinto (Roger). — États-Unis. — La réorganisation de l'Exécutif, Revue du Droit public, 1950
- Pinto (Roger). — Éléments de Droit constitutionnel, 2^e édition, Lille, 1952
- Pitamic (Dr. Leonid). — Država, Ljubljana, 1927
- Poisot (Marcel). — L'Extension progressive du pouvoir réglementaire du Président de la République sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, Paris, 1941
- Prelot (Marcel). — Précis de Droit constitutionnel, 2^e édition, Paris, 1953
- Puget (Henry). — Montesquieu et l'Angleterre, Montesquieu — sa pensée politique et constitutionnelle, Paris, 1952
- Raiciu (Jean). — Légalité et nécessité, Paris, 1933
- Ranchin (Jacques). — Le chef de l'Etat et la constitution du cabinet en Droit public allemand (1919—1934), Paris, 1937
- Reber (Dr. Kurt). — Das Notrecht des Staates — Die schweizerische Verfassungspraxis — Notrecht und Verfassungsrecht — Die Gesetzgebungs-politische Aufgabe, Zürich, 1938
- Reglade (Marc). — La coutume en Droit public interne, Bordeaux, 1915
- Ripert (Georges). — Le déclin du droit, Paris, 1949
- Rolland (L.). — Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918, Revue du Droit public, 1923
- Rolland (Louis). — Le projet du 17 janvier 1924 et la question des »décrets-lois«, Revue du Droit public, 1924
- Rolland (Louis). — Précis de Droit administratif, 9^e édition (Avec addendum de mise à jour au 1^{er} novembre 1949), Paris, 1947
- Roussel (Gueydan de). — L'Évolution du pouvoir exécutif en Allemagne (1919—1934), Revue du Droit public, 1935
- Rusu (Dragos). — Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875, Bordeaux, 1942
- Schwartz (Bernard). — American administrative law. London, 1950
- Seymour (E. Harris). — Spasavanje američkog kapitalizma (prevod s engleskog), Beograd, 1954

- Sieghart (Marguerite). — Government by decree — a comparative study of the history of the ordinance in english and french law, London, 1950
- Siriex (Paul-Henri). — Le régime parlementaire anglais contemporain, Paris, 1935
- Soubeyrol (Jacques). — Les Décrets-Lois sous la Quatrième République, Paris, 1955
- Spanner (Dr. H.). — Zur richterlichen Prüfung von Gesetzen und Verordnungen. Österr. Zeitschrift f. öffentl. Recht, 1950
- Stefanović (Dr. Jovan). — Poremećaj nadležnosti u korist izvršne vlasti usled stanja nužde, Beograd, 1934 (Preštampano iz Spomenice Mauroviću o njegovoj šezdesetogodišnjici)
- Stefanović (Dr. Jovan). — Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno, Zagreb, 1950
- Stratenwerth (Fritz). — Verordnung und Verordnungsrecht im Deutschen Reich, Berlin, 1937
- Tasić (Dr. Đorđe). — O uredbodavnoj moći izvršne vlasti po Vidovdanskom Ustavu (čl. 94), Arhiv 1922
- Tasić (Dr. Đorđe). — O uredbama, naročito s pogledom na pitanje o prenošenju (delegaciji) vlasti, Arhiv, 1925 (1924)
- Tichelen (Joseph). — Le président de la république et le problème de l'État, Paris, 1939
- Tixier (Gilbert). — Le contrôle judiciaire de l'administration anglaise, Paris, 1954
- Vedel (Georges). — Manuel élémentaire de Droit constitutionnel, Paris, 1949
- Visscher (Paul de). — Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise — L'Expérience des pouvoirs spéciaux et des pleins pouvoirs, Tournai-Paris, 1947
- Waline (Marcel). — Traité élémentaire de Droit administratif, Paris, 1936; 6^e édition, Paris, 1952
- Zolger (Dr. Johann). — Oesterreichisches Verordnungsrecht, Innsbruck, 1898
- Novi Ustav FNRJ s pogovorom prof. Dr. Jovana Đorđevića, Beograd, 1953
- Novi ustavi (zbirka ustava donetih posle Drugog svetskog rata), Beograd, 1948
- Službeni list FNRJ
- Stenografske beleške Savezne narodne skupštine.