

мр Олга Поповић,  
асистент Правног факултета у Београду

### СЛИЧНОСТИ ДРЖАВНО-ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ПОКРАЈИНА ПО УСТАВНОМ НАЦРТУ СТОЈАНА ПРОТИЋА (1920. ГОД.) И ЗЕМАЉА ПО ВАЈМАРСКОМ УСТАВУ (1919. ГОД.)

Проблем облика државног уређења, који је већ од дана уједињења представљао један од најтежих у послу око уставног конституисања прве југословенске државе, подсећао је, у својим најважнијим елементима, на истоветан проблем постављен пред конституанту у Вајмару 1919. године. Сличност је проистацала из чињенице да је питање облика државног уређења у обема државама било најтешње повезано са односом према јаком историјском наслеђу, односно да је његово решење зависило од односа оних снага које су биле за и оних које су биле против тога да се историјско наслеђе узима као основа новог државног уређења.

Најтежи проблем са којим су се, на плану решења питања облика државног уређења, суочиле и новостворена југословенска држава и Немачка, која је свршетком I светског рата доживела својеврсну револуцију — био је уређење (односно за Немачку преуређење) односа између централне државне власти и већ постојећих, дугом историјом уобличених територијално-политичких целина, које су чиниле саставне делове заједничке државе. Тај се проблем сводио, прво, на питање територијалне поделе државе, које је могло бити решено у корист или на штету историјских граница постојећих земаља (у Краљевству СХС обично називаних покрајинама) и, друго, на питање утврђивања чисто правног поолжаја ових највиших административно-политичких јединица у држави. Конституанта у Вајмару, иако у огромној већини унитаристички расположена(1), ипак је суочена са јаким партикуларизмом јужних немачких држава (посебно Баварске)(2), унитаристички принцип уређења државе комбиновала (и тиме умерила) битним федералистичким елементима. Тако је конституисана Вајмарска Република, коју наука уставног права најчешће наводи као пример

(1) Вид. *Der Deutsche Föderalismus. Die Diktatur des Reichspräsidenten*, Berlin und Leipzig 1924, p. 21—22.

(2) Жесток отпор јужних немачких држава, а посебно Баварске, био је разлог што је творац Вајмарског устава, Н. Preuss, свој првобитни, строго унитаристички уставни нацрт ревидирао у корист аутономије посебних земаља. (Вид. *La Démocratisation de l'Empire Allemand*, Genève—Paris 1922, p. 7—8, 94—95; *Travaux Pratiques de Droit Public Comparé*, Paris 1936, p. 126).

„полуунитарне полуфедералне“ државе(3). Уставотворна скупштина Краљевине СХС, напротив, донела је устав (Видовдански устав) који је удовољио само оним југословенским национално-политичким снагама које су, захтевајући бескомпромисно брисање историјских традиција и разлика у уређењу државе, тражиле не само унитарну већ и централизовану државу. Тиме су били одбачени како уставни нацрти који су предлагали државу федеративног типа (као нпр. нацрти Хрватске Заједнице и Југословенског Клуба) тако и покушаји да се, попут Вајмарске Републике, југословенска држава организује као унитарна, али са више или мање самосталним историјско-политичким територијалним јединицама. Међу овим последњим нарочито се истицао — како с обзиром на политички значај тако и због оригиналности у њему предложеног правног решења односа државе и историјских покрајина — уставни нацрт Стојана Протића(4), познат као пример „средњег решења“ између централизма и федерализма.

Протић је тврдио да му у време састављања нацрта Вајмарски устав није био познат(5). У истинитост овог исказа није лако поверовати ако се има у виду, с једне стране, да је немачки устав од августа 1919. године — као први уставноправни израз тада модерних схватања демократије у буржоаској држави — био не само предмет интереса шире научне и политичке јавности, већ и директно утицао (иако само својим одредбама социјално-економског карактера) на садржину Видовданског устава(6), а са друге стране, да се Протић у југословенским политичким круговима истицао посебним интересом за уставна питања и да је љу њима важио за изврсног познаваоца како теорије тако и праксе уставног права(7). Но, и у случају да му је садржина Вајмарског устава у пролеће 1920, када је састављао свој нацрт, заиста била непозната, па чак и тим пре, испитивање сличности између ова два примера „средњег решења“ између класичног облика унитарне државе и државе федеративног типа, састављена у исто време и у сличним условима, заслужује пажњу.

## ТЕРИТОРИЈАЛНО-ПОЛИТИЧКА ПОДЕЛА ДРЖАВЕ

Две су основне заједничке карактеристике територијалне поделе државе по Протићевом нацрту и по Вајмарском уставу: прво, историјски карактер граница највиших административно политичких јединица — по Протићевом нацрту покрајина а по Вајмарском уставу земаља, и, друго, проглашење поштовања воље становништва за уставни принцип при сваком будућем решавању питања тих граница. Одмах ћемо истаћи

(3) Јован Борбенић, *Политички систем*, с. 261. вид. у овом смислу и: *Der Deutsche Föderalismus*, посебно р. 17—21, 44, 60—62; *Travaux Pratiques de Droit Public Comparé*, р. 126; А. Данић, *Устав Немачке републике с погледом на модерну демократију*, „Архив за правне и друштвене науке“, XXIV бр. 6/1924, с. 414.

(4) Вид. *Нацрт устава по предлогу Стојана М. Протића. Са додатком: Нацрт устава израђен од Уставне комисије*, Београд 1920.

(5) Вид. *Владин предлог устава, Једна критика, од Стојана М. Протића*, Београд, 1921, с. 13.

(6) Вид. о томе: Љ. Кандић, *Социјално економске одредбе Видовданског устава и Вајмарски устав*, „Зборник радова Правног факултета у Новом Саду“, III, 1969.

(7) По С. Јовановићу, Протић је био „један од најбољих зналаца уставног права које је Радикална странка икад имала“. (Вид. С. Јовновић, *Моји савременици*, Виндзор, [Канада] 1962, с. 216).

да на плану обеју ових заједничких особина постоје између наведена два уставна текста и извесне разлике.

Протићев уставни нацрт (чл. 4) дели Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца на следећих девет области или покрајина: Србија, Стара Србија са Македонијом, Хрватска и Славонија са Ријеком, Истром и Међумурјем, Босна, Црна Гора са Херцеговином, Боком и Приморјем, Далмација, Срем са Бачком, Банат и Словеначка са Прекомурјем(8). Не улазећи овде у анализу мотива предложеног покрајинског разграничења, констатовати само да је Протић прихватио затечено стање(9), као основу нове територијалне поделе, али је у њему учинио и извесне измене. Вајмарски устав(10), пак — то јасно произилази из члана 18, који регулише само питања промене граница и стварање нових земаља — прихватио је поделу на земље која се поклапа са поделом на државе у бившој немачкој федерацији. Очитљиво је да је поштовање историјских граница, као један од битних предуслова за остварење самосталног положаја територијалних јединица у односу на централну власт(11), остварено у оба уставна текста, али доследније у Вајмарском уставу него у Протићевом уставном нацрту.

Не само предвиђеном територијалном поделом, већ и прописима о могућности њеног мењања у будућности, Вајмарски устав је, нешто јаче него Протићев нацрт, изразио намеру да се заштите историјске границе, али и права њих територијално-политичких јединица као таквих. Ревизија прописане територијалне поделе по Вајмарском уставу може се, по правилу, вршити једино уставним законом, док би обичан закон био довољан само уз изричиту сагласност заинтересоване земље, односно њених органа власти(12). Протићев нацрт, међутим, промену граница покрајина ставио је у надлежност редовног законодавства и уз то је није условио сагласношћу покрајине као политичко-територијалне јединице, већ само сагласношћу заинтересованог становништва. Покрајинско представништво, по овом нацрту, има се, у случају промене граница, само саслушати.

Међутим, наведена разлика доста губи од своје важности околности да је Вајмарски устав (чл. 18) предвидео могућност да се обичним законом мењају границе и против сагласности дотичне земље, уколико постоји изражена воља заинтересованог становништва и ако то захтева важан интерес државе(13). Овом одредбом су воља становништва и интерес државе постали основни и врховни критеријум територијално-политичке поделе. На тај начин, Протићев нацрт и Вајмарски устав су се у погледу права покрајина односно земаља да одлучују о својим

(8) Неколико месеци после састављања нацрта, Протић је допуштао могућност да Србија и Стара Србија остану заједно као једна покрајина. (Вид. *Владин предлог устава*, с. 54).

(9) Покрајине које су се 1. XII 1918. ујединиле у Краљевство СХС биле су следеће: 1) Србија; 2) Црна Гора; 3) Босна и Херцеговина; 4) Далмација; 5) Хрватска, Славонија и Међумурје заједно са Сремом; 6) Словенија са Прекомурјем и 7) Банат, Бачка и Барања.

(10) Вид. *La Constitution de l'Empire Allemand du 11 aout 1919*, Paris, 1920.

(11) Вид. о томе; G. Burdeau, *Traité de science politique, II (L'Etat)*, Paris 1967, p. 373.

(12) На овај начин, законом од 1. V 1920. створена је држава Тирингија, пошто је претходно била изражена воља 10 бивших немачких државица да се уједине. (Вид. *La Démocratisation de l'Empire Allemand*, p. 99—102).

(13) Уношење ове одребе узвудје се за намеру да се омогући разбијање Пруске и тако спречи њена хегемонија. (Вид. *La Démocratisation de l'Empire Allemand*, p. 94—99; *Der Deutsche Föderalismus*, p. 18).

границама — које (право) представља један од важних елемената аутономног статуса у држави — међусобно приближили, ако не и изједначили.

## ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОКРАЈИНА ОДНОСНО ЗЕМАЉА

Релативно велике територијално-политичке јединице, са границама које се — по Вајмарском уставу више, по Протићевом нацрту мање — оснивају на историјској традицији и чија се судбина у великој мери везује за вољу заинтересованог становништва добиле су према оба ова уставна текста значајна овлашћења у вршењу како извршне тако и законодавне власти. При том се ова последња не исцрпљују у праву земаља односно покрајина на извесну законодавну активност у кругу своје надлежности, већ обухватају и право ових јединица да као такве учествују у вршењу законодавне власти на нивоу државе.

### *1. Организација и функције власти земаља односно покрајина*

На плану организације земаља односно покрајина између Вајмарског устава и Протићевог нацрта постоје нешто израженије разлике.

Вајмарски устав је, прописавши да свака земља доноси свој устав (чл. 17), начелно признао право земаља на самоорганизовање. У оквиру овог права препустио им је и регулисање питања локалне управе, чиме је земље изричито издвојио као територијално-политичке јединице посебне врсте. Ипак, устав је предвидео и битна ограничења слободе уставног уређења појединих земаља: (пored обавезног републиканског облика владавине) детаљно је регулисао изборни систем у земљама (чак и општинама), као и обавезне органе власти и њихов међусобни однос (чл. 17). Протићев нацрт, међутим, регулисао је покрајинско уређење као саставни део јединственог система локалне управе, коме је посветио посебно поглавље. Међутим, док је, за разлику од Вајмарског устава, нека битна питања локалне управе — као нпр. врсте јединица и однос међу њима, сам регулисао, дотле је у погледу покрајина поступио слично Вајмарском уставу и прописао им само изборни систем, обавезне органе власти и њихов међусобни однос (чл. 160). С друге стране, иако их је третирао као јединице локалне управе, од их је, одредбама о могућности установљења њихове законодавне власти, стварно издвојио из јединственог система локалне управе и учинио их територијалним јединицама са посебним статусом.

Важнија разлика на плану организације покрајина односно земаља лежи у томе што је Протићев нацрт, насупрот Вајмарском уставу, поред изборних органа власти (скупштине и одбора), у свакој покрајини предвидео и представника централне државне власти у лицу намесника, кога поставља краљ на предлог председника владе (чл. 167). Иако је његова основна функција надзорног карактера (чл. 166), намесник ипак на различите начине и активно учествује у раду покрајинских органа власти. При том је посебно значајно то што је он председник покрајинског одбора (чл. 168), који, по својим функцијама, има карактер покрајинске владе. Тиме не само да је централној извршној власти омогућен значајан утицај на рад покрајинских органа, већ је и оне-

могућена одговорност председника покрајинске владе покрајинском представништву, будући да би он као председник централне власти овој био и одговоран за свој рад. Вајмарски устав, пак, који предвиђа само сопствене земаљске органе власти, прописао је обавезну парламентарну, дакле, пред народним представништвом одговорну владу у земаљама (чл. 17), и тиме ово питање много доследније решио у интересу земаљске самосталности у односу на централну власт.

Питање јединства, односно поделе законодавне власти, као најважније са становишта уређења односа између државе и територијално-политичких јединица у њеном саставу, у Протићевом нацрту, и Вајмарском уставу решено је, у суштини, на сличан начин.

Полазећи од два основна начела — 1) да се „јавна власт“ дели између органа Царства и органа земаља, тако што свака страна обавља оне послове који су од интереса за њу (чл. 5), и 2) да „право Царства превазилази право земаља“ (чл. 13), Вајмарски устав је начинио разлику између искључиве и конкурентне законодавне власти државе. У таксативно одређеној материји која обухвата оне послове који су и у федерацијама обично остављени законодавној власти савеза(14), држава има искључиво право доношења закона. У осталим питањима држави конкурише, али са слабијим правом, законодавна власт појединих земаља(15). Чланом 12. прописано је да у питањима за чије је регулисање предвиђена конкурентна законодавна власт земаља могу доносити законе само уколико то већ није учинила централна власт и само дотле док она то не учини.

Протићев нацрт, иако је прописао да у држави постоји само једно законодавно тело, ипак је предвидео врло сличне могућности законодавне власти покрајина. По члану 161. државно законодавно тело има право да посебним законом пренесе део сопствене законодавне власти на покрајинска законодавна тела. При том је изричито наглашено да оно у сваком тренутку може повући законско овлашћење које је дало, као што својим законом може изнова регулисати нешто што је већ регулисано покрајинским законом. У овом последњем случају државни закон има првенство над покрајинским. Круг надлежности у којем је дозвољен пренос законодавне власти на покрајине одређен је општом формулацијом: „унутрашња права“, при чему је садржину овог појма Протић одредио тек накнадним објашњењима свог нацрта. По овима би круг послова унутрашње управе, за чије је, дакле, регулисање дозвољен пренос законодавне власти са државног на покрајинска законодавна тела, иако нешто ужи(16), углавном одговарао материји за чије је законско регулисање Вајмарским уставом предвиђена конкурентна надлежност државе.

(14) Искључивој надлежности Царства по чл. 6. Вајмарског устава остављена је следећа материја: 1) међународни односи; 2) колоније; 3) држављанство, право слободе кретања, имиграција, емиграција и екстрадиција; 4) војска; 5) новац; 6) царина и јединствено тржиште и 7) пошта, телеграф, телефон.

(15) Конкурентна законодавна надлежност, такође детаљно побројана, обухвата бројну материју, као нпр: грабанско и кривично право, судски поступак, режим штампе, јавно здравље, право на рад и заштиту на раду, трговину, индустрију и руднике и др. У другој групи послова држава може доносити само заједничке мере (јавна добра, јавни ред и сл.) или основна правила (образовање, верске заједнице и др.). (Вид. чл. 7—12).

(16) Појам унутрашње управе Протић је одредио системом негативне еnumerације, прецизирајући шта би остало ван њених оквира — дакле, у искључивој надлежности државе поред војске, спољних послова и царина, ту би било још и правосудје као и основи просвете и наставе. (Вид. Стој. М. Протић, *Разбистрило, да!*, „Радикал“, 6. I 1922).

Из напред наведеног произлази да између „покрајинских закона“ по Протићевом нацрту и земаљских закона по Вајмарском уставу постоји разлика. Прве би, будући да се право на њихово доношење увек заснива на једном закону централне власти, требало сматрати подзаконским актима, док би други били закони и у формално-правном смислу, изједначени по својој правној снази са законима које доноси централна власт. Међутим, стварна разлика била би само у томе што је по Вајмарском уставу довољно навршење законодавне власти од стране државног законодавног тела, па да ту власт стекну земље, док је по Протићевом нацрту неопходно доношење посебног закона којим се законодавна власт преноси са државе на покрајине. И у једном и у другом случају, међутим, државно законодавно тело својом вољом одлучује да ли ће, у ком обиму и докле законску регулативу препустити земаљама односно покрајинама, а круг надлежности у којем би оне могле доносити сопствене законе, при том је у оба уставна текста сличног, иако не и истог обима.

Даља разлика, али и сличност између земаљских и покрајинских закона везана је за права централне извршне власти на контролу над законодавном активношћу земаља односно покрајина. Протићев нацрт прописао је да Државни Савет, као „највиши административни орган управе“ (чл. 142), још у самом поступку доношења покрајинских закона испитује њихову уставност и законитост (чл. 162). Вајмарски устав, пак, иако није предвидео овакву, па ни сличну врсту надзора, ипак није избегао уплитање централне управе у законодавну активност земаља. Он је прописао да у извесним случајевима који задиру у интересе државе као целине<sup>(17)</sup> централна влада има право да стави вето на земаљске законе (чл. 12). Надзор извршне власти над покрајинским законима, који се врши накнадно и уз то још подразумева и надзор целисходности, Протићев нацрт не познаје.

Питање односа државе и земаља односно покрајина у вршењу извршне власти у Вајмарском уставу и Протићевом нацрту решено је на врло сличан начин. Оба уставна текста (чл. 14. Вајмарског устава и чл. 163. Протићевог нацрта) прописују надлежност земаљских односно покрајинских власти за извршење не само сопствених већ и државних закона. Истовремено, и по Вајмарском уставу (чл. 15) и по Протићевом нацрту (чл. 166) осигурана је могућност централној влади да преко сопствених органа врши надзор над извршењем државних закона. Начин на који се ово остварује, у основи сличан, ипак је према Вајмарском уставу нешто повољнији са становишта интереса земаљске самосталности. У оба случаја централна влада има право да покрајинским односно земаљским властима поставља одређене захтеве у погледу начина извршења државних закона. Међутим, док Протићев нацрт у случају неслагања одмах извршење поверава „намеснику или посебним државним органима“ (чл. 170), дотле Вајмарски устав предвиђа могућност обраћања обе стране у спору на Високи Суд Правде (чл. 15)<sup>(18)</sup>.

У погледу организације судске власти, између Протићевог нацрта и Вајмарског устава постоје веће разлике него на плану законодавства

<sup>(17)</sup> Ови случајеви су наведени у чл. 7, тачка 13. и односе се на подруштвљавање природних блага и привредних предузећа, као и на неке друге мере у циљу организовања колективистичке производње.

<sup>(18)</sup> Састав овог суда, као и његова организација, нису регулисани уставом, већ је то препуштено редовном законодавству. (Вид. чл. 108. Устава).

и извршне власти. Док је по првом судска организација јединствена — у надлежности централне државне власти (чл. 173), дотле Вајмарски устав предвиђа да редовну судску власт врше судови земаља и Суд Царства (чл. 103). Административно судство је, међутим, уређено на исти начин: поред државног административног суда (у Протићевом нацрту Државни Савет, а у Вајмарском уставу Суд Царства), постоје и покрајински односно земаљски административни судови.

Питање финансијске моћи Вајмарски устав је решио отвореније и више у интересу самосталности земаља, него што је то учинио Протић својим нацртом у односу на покрајине. Тако, док се по овом последњем сви порези и државни намети уопште, регулишу законом јединствено за целу државу (чл. 116), дотле земље по Вајмарском уставу могу и саме разрезивати порез, али су при том ограничене правом државе да законским путем прописује одређена униформна правила и ограничења (чл. 11). Даље, о буџетском праву земаља, Вајмарски устав не говори, док га Протићев нацрт регулише, и то тако да централној власти оставља могућност јаког утицања на финансијску политику покрајина. Функција Државног Савета у овом случају се не завршава на контроли уставности и законитости предлога, као у поступку доношења покрајинских закона, већ обухвата и право одобрења (чл. 171), које, заправо, значи право овог тела да оцењује покрајински буџет и са становишта његове целисходности.

## 2. Учесће у вршењу законодавне власти на нивоу државе

У овом питању између Протићевог нацрта и Вајмарског устава постоји велика сличност — како у степену удела покрајина односно земаља у државном законодавном послу, тако и у предвиђеном начину за његово остварење.

По Протићевом нацрту законодавну власт у држави врше Народно Представништво и краљ заједнички (чл. 40). Народно Представништво је дводомно (19) и чине га Посланички Дом, кога бира народ Краљевине као целине (чл. II) и Сенат, чији један део чланова (њих 38) бирају различите установе и организације, а други (њих 62) покрајине као такве. Укупан број сенатора ове друге групе расподељен је по покрајинама сразмерно бројној снази њиховог становништва.

Домови Народног Представништва равноправни су како у праву законодавне иницијативе тако и у целом току расправе о предлогу, све до фазе његовог усвајања. Предлог усвојен у једном дому шаље се другом на даљу расправу. Уколико овај учини какве измене, предлог се враћа првом дому, који, узимајући примедбе у обзир, сачињава нови предлог и шаље га другом дому. Овога пута други дом може решавати само о предлогу у целини, те га или примити, у ком случају је закон примљен у Народног Представништву, или одбацити. Ради олакшања споразума устав предвиђа могућност заједничких седница два дома. Уколико се споразум не постигне, одлучујућу улогу преузима Посланич-

(19) Протић је свој уставни нацрт израдио у две варијанте — са једнодомним и дводомним системом. Обе их је објавио у истој публикацији, нагласивши притом да је он, лично, присталица дводомног решења. Прописи о другом дому, односно и другим питањима уколико су у вези са њим, означени су римским бројевима.

ки Дом. Он у следећем сазиву решава да ли ће се одбачени предлог у целини прихватити или не и тиме доноси коначну одлуку о усвајању закона у Народном Представништву.

У области доношења буџета и финансијских закона, улога Сената је битно смањена. Он има само право стављања примедби, које Посланички Дом разматра, али коначну одлуку самостално доноси.

По Вајмарском уставу тело у коме су представљене земље као такве зове се Савет Царства (Рајхсрат). Број представника појединих земаља у њему, са изузетком Пруске, одређује се, као и у Протићевом нацрту, сразмерно бројној снази њиховог становништва(20), с том разликом што чланови Савета нису изабрани од народа већ делегирани од стране земаљских влада (чл. 63). Савет Царства није, као што је то Сенат по Протићевом нацрту, други дом Народног Представништва, већ посебан орган централне власти чија је улога да представља поједине земље не само у законодавној већ и у извршној власти (чл. 60)(21). За такав његов карактер везан је и начин на који он остварује своју улогу у вршењу законодавне власти.

Право законодавне иницијативе по уставу припада само скупштини Царства и влади (чл. 68), а не и Савету Рајха. Међутим, за сваки свој законски предлог, влада мора или имати сагласност Савета Рајха, или, ако овај одбије да да сагласност, приложити свом предлогу његово супротно мишљење. Што је још значајније, и по својим практичним резултатима равно праву законодавне иницијативе, влада је дужна да, пропраћајући их сопственим мишљењем, Скупштини подноси законске предлоге које је изгласао Савет (чл. 69).

У самом законодавном поступку, Савет Рајха, за разлику од Сената по Протићевом нацрту, не учествује позитивно већ само негативно. Законодавна процедура прописана Вајмарским уставом (чл. 74) не омогућује расправљање и тражење споразума о законодавном предлогу између Скупштине и Савета, већ овом последњем даје само право вета на закон који је већ изгласан у Скупштини. У случају вета, Скупштина закон може поново усвојити, али је за то овога пута потребна квалификована већина. Њена је одлука коначна, под условом да Председник Републике у року од три месеца не распише референдум, те тиме препусти вољи народа да донесе коначну одлуку о закону око којег су се сукобиле Скупштина као представник читавог немачког народа и Савет као заступник интереса посебних немачких земаља.

У области усвајања буџета, однос између Протићевог нацрта и Вајмарског устава је друкчији. Права Савета Царства у поступку доношења закона о буџету нису смањена у односу на одговарајућа права

(20) У односу на Пруску учињен је изузетак утолико што је половина гласова који би јој припали с обзиром на број становника одузета од пруске владе и расподељена пруским провинцијама (чл. 63.). Као и чл. 18, и овај пропис је унет с циљем спречавања поновног успостављања хегемоније Пруске, чији је број становника после I светског рата чинио више од половине укупног становништва Немачке, а територија обухватала 4/7 територије немачке државе (Вид. Maurice Aubry, *La Constitution Prussienne du 30 Novembre 1920*, Paris, 1922, p. 5,42—44).

(21) Савет Царства је у свом функционисању директно везан за владу: она га сазива (чл. 64), њен члан му председава (чл. 65), а сви њени чланови имају право не само да присуствују седницама Савета, већ и да буду саслушани у поступку одлучивања (чл. 65), па чак и да подносе предлоге, једнако као и чланови Савета (чл. 66). Саме функције Савета Рајха у извршној власти врло су бројне, а састоје се, редовно, у томе што се од њега тражи (најчешће обавезна) сагласност за одлуке које доноси влада (Вид. чл. 77, 78, 92, 93, 94).



у редовном законодавном поступку, већ су, напротив, изричито изједначена (чл. 85).

Конечно, у уставотворној власти, исто као и у буџетском праву, учешће земаља као таквих, односно њиховог представништва, веће је у Вајмарском уставу него у Протићевом уставном нацрту.

Разлику између законодавне и уставотворне власти Вајмарски устав је остварио прописивањем посебног поступка за усвајање уставних промена у редовном законодавном телу. Међу изменама у процедури, са становишта интереса посебних земаља најважнија је она која Савету Рајха даје право да, у случају да Скупштина усвоји уставни закон против његовог вета, тражи расписивање референдума, које у том случају Председник Републике мора (дакле, не само може) наредити (чл. 76). Овим последњим прописом Вајмарски устав је повећао улогу Савета Рајха, тачније, посебних земаља у уставној ревизији у односу на ону коју им је признао у редовној законодавној процедури.

Протић је у свом уставном нацрту поступио управо обрнуто. Он је прописао двостепену процедуру за промену устава. Прво се у Народном Представништву усваја предлог да се приступи уставној ревизији, који имају право поднети (поред краља, чији се предлог аутоматски усваја) оба дома Народног Представништва. О њему се решава на исти начин као и о законима, што значи да су у овој фази поступка за уставну ревизију Скупштина и Сенат међусобно у истом односу као и у случају доношења закона. Ако се предлог усвоји, Народно Представништво се распушта и сазива се Уставотворна Скупштина. Она заседа као једнодомно тело што практично значи да се на овом нивоу улога посебних покрајина као таквих у промени устава заправо губи.

На плану права покрајина као таквих да учествују у уставотворној власти, Протићев нацрт је, дакле, мање од Вајмарског устава заштитио покрајинску самосталност. Овој чињеници, ипак, не треба придавати претеран значај, с обзиром на околност да се важна, или готово најважнија питања државноправног положаја — установљење и укидање њихове законодавне власти у одређеном кругу надлежности — по овом нацрту решавају обичним законом, у чијем доношењу, видели смо, Сенат, као представништво (између осталог и) покрајина као таквих, игра значајнију улогу од Савета Царства по Вајмарском уставу.

*Mr. Olga Popović,  
Assistant of the Faculty of Law in Belgrade*

#### SIMILARITIES IN STATE-LEGAL POSITION OF PROVINCES, ACCORDING TO STOJAN PROTIC'S CONSTITUTIONAL DRAFT (1920), AND OF LANDS ACCORDING TO THE WEIMAR CONSTITUTION (1919)

##### *Summary*

The Weimar Constitution and Protic's Constitutional Draft, although differing in many an aspect, contain essentially similar solutions of the question of the form of state organisation. They were inspired by the same basic idea, namely ensuring of unitary character of the state and at the same time satisfying strong requests for particularity of the existing historical-political, and in case of Yugoslavia also national, entities. Relatively large lands, i.e. provinces developed on the ground of historical tradition and the will of interested population, acquired legal status which was characterized by two

principles, namely: (i) high degree of decentralisation of executive power in favour of the lands, i.e. provinces and (ii) the unity of legislative power entrusted in a sovereign way to the central legislative body, but followed with the possibility, laid down by the constitution, of participation by lands and provinces too, both by means of enacting their own laws and statutes within the limited scope of jurisdiction, and by taking part in the carrying out of legislative power at the level of the state. On the other hand, the realisation of the possibility of enacting own laws and statutes in both cases is entirely dependent on the will of the state legislative body, while the participation of these units, as such, in the legislative power at the state level is ensured through a body where they are represented proportionally to numerical strength of their population. Their role in the legislative activity is thus essentially less important than the one pertaining to the representation of the people as an entirety. In terms of enacting and amending the constitution, the lands according to the Weimar Constitution have somewhat greater role than the provinces according to Protic's Draft, but in both cases a change of the constitution may be voted for even without agreement by the representatives of provinces, i.e. lands, namely also against their will.

*Mr. Olga Popović,  
assistant à la Faculté de droit à Belgrade*

SIMILITUDE DE LA SITUATION RELATIVE AU DROIT PUBLIC  
DES PROVINCES SELON LE PROJET DE CONSTITUTION DE  
STOJAN PROTIC (1920) ET DES PAYS SELON LA CONSTITUTION  
DE WEIMAR (1919)

*Résumé*

Guidé par la même idée fondamentale — assurer le caractère unitaire de l'état tout en satisfaisant les revendications des particularités existantes des entités historico-politiques dans le cas de la Yougoslavie, la constitution de Weimar et le projet de constitution de Protic, bien que différents en beaucoup de choses, ont trouvé en somme des solutions similaires concernant la forme de l'organisation de l'état. Relativement grands, limités selon la tradition historique et la volonté de la population intéressée, les pays, soit les provinces, ont acquis une situation juridique à la base de laquelle on trouve deux principes: 1) un degré élevé de décentralisation du pouvoir exécutif au profit des pays, soit des provinces, et 2) l'unicité du pouvoir législatif dont le corps législatif central dispose souverainement, mais avec la possibilité prévue par la constitution que dans son exercice, les pays, soit les provinces, y prennent de même part — tant par la promulgation de propres lois dans un cercle défini de compétences, que par la participation à l'exercice du pouvoir législatif au niveau de l'état. En outre, la réalisation de la possibilité de promulguer leurs propres lois, dans les deux cas dépend absolument de la volonté de l'organe législatif de l'état, et la participation de ces unités comme telles au pouvoir législatif au niveau de l'état est assurée par des organes où ils sont représentés proportionnellement à la puissance numérique de leur population, dont le rôle dans les affaires législatives est sensiblement inférieur à celui dont dispose la représentation du peuple en tant qu'entité. Selon la constitution de Weimar, dans le pouvoir constituant, les pays ont un rôle quelque peu supérieur à celui des provinces d'après le projet de Protic mais dans le premier cas, aussi bien que dans le deuxième, les modifications de la constitution peuvent être votées même sans l'accord donc et contre la volonté de la représentation des provinces, soit, des pays.