

Слободан Јовановић

ЖИВОТ
ДЕЛО
ВРЕМЕ



Српска академија наука и уметности







СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ: ЖИВОТ, ДЕЛО, ВРЕМЕ
ПОВОДОМ 150 ГОДИНА ОД РОЂЕЊА

Издаје

Српска академија наука и уметности
Кнеза Михаила 35, Београд

За издавача

академик Владимир С. Косић

Главни уредник

академик Марко Анђелковић

Уредници публикације

академик Косић Чавошки

академик Александар Косић

Дизајн корица

Драјана Лацмановић-Лекић

Избор илустративних прилога

Борис Милосављевић

Лектура

Тања Рончевић

Коректура

Невена Ђурђевић

Снежана Крсић-Букарица

Припрема за штампу

Досије студио, Београд

Штампа

Планетиа принт, Београд

Тираж: 750 примерака

ISBN 978-86-7025-827-3

© Српска академија наука и уметности, 2019.

Издавање ове монографије потпомогнуто је средствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Дунав осигурања.

СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ ЖИВОТ, ДЕЛО, ВРЕМЕ

ПОВОДОМ 150 ГОДИНА ОД РОЂЕЊА



СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

САДРЖАЈ

7 | Реч уредника

СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ: ЖИВОТ И ДЕЛО

- 13 | Борис Милосављевић, *Слободан Јовановић*
229 | Борис Милосављевић, *Јовановићева теорија државе*
267 | Ратко Марковић, *Слободан Јовановић и уставно право*
303 | Мира Радојевић, *Дојринос Слободана Јовановића проучавању националне историје XIX и прве половине XX века*
315 | Мило Ломпар, *Слободан Јовановић и књижевности*
327 | Напомене
367 | Скраћенице

ПРЕПИСКА

- 371 | Борис Милосављевић, *Из њрејиске Слободана Јовановића*

ПОВЕЉЕ, УКАЗИ, ПРИЗНАЊА

- 405 | Борис Милосављевић, *Повеље, укази, признања, одликовања, документи*

СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ: БИБЛИОГРАФИЈА

- 429 | Светлана Симоновић-Мандић, Марина Нинић, Борис Милосављевић, *Библиографија Слободана Јовановића*

РЕЧ УРЕДНИКА

Монографија о Слободану Јовановићу (1869–1958), објављена поводом 150-годишњице његовог рођења, представља јединствен приказ живота, научног рада, друштва и времена у којем је живео. Јовановићево дело и његова личност одувек су привлачили пажњу широке јавности. Дело које је оставио веома је обимно и разноврсно. Треба напоменути да велики број његових радова није обједињен у вишетомним сабраним делима која су до сада објављена. Слободан Јовановић је више од четрдесет година предавао на Правном факултету у Београду. Обављао је дужности декана Правног факултета и ректора Универзитета у Београду. Био је председник Српске краљевске академије, правни експерт на Конференцији мира у Паризу, председник Комисије за израду Устава нове државе 1920. године, председник Српског културног клуба, председник и потпредседник Министарског савета Краљевине Југославије. С обзиром на дужности које је обављао, друштвена и политичка делатност представљају важан део слике о овом нашем великом научнику. Као председник Српског културног клуба и средишња личност српског народа позван је да се прихвати дужности другог потпредседника Министарског савета у влади од 27. марта 1941. године. Био је председник и потпредседник владе у земљи и потом у избеглиштву. Умро је у емиграцији у Лондону крајем 1958. године, скоро сто година од када је његов отац Владимир Јовановић, један од водећих српских либерала, као политички емигрант први пут дошао у енглеску престоницу. Иако је Слободан Јовановић био заступник парламентарног дводомног вишестраначког система, никада није учествовао у страначкој политици. Узимао је, међутим, учешћа у државној политици, како је то записао Јован Дучић 1942. године: „Слободан Јовановић није био никад члан ниједне странке, нити члан ниједне владе, ни учесник ниједне завере. Држећи се увек далеко од владајуће политике, он је ипак зато стајао близу ње, као њено мерило, њен судија, и њен државни тужилац. Називали су га ‘савест српског народа’. Он није био политички човек, него државни човек: увек на капетанском месту брода, увек обухватајући одатле цео видик пред собом.“ Слободан Јовановић је после рата осуђен на политичком суђењу које је организовала нова комунистичка власт у Београду 1946. године. Његова личност и дело били су потиснути из образовног система и научног живота и осуђени на заборав. Рехабилитован је 2007. године.

У монографији је прво приказана биографија Слободана Јовановића у којој су хронолошким редом представљена и дела за која се може рећи да обележавају гранична места његовог научног развитка, као и властита теоријска становишта. Потом се у посебним поглављима представљају научне области којима се бавио и научна достигнућа која је у њима постигао. Прво се приказује његова теорија државе везана за предмет који је предавао, Опште и посебно државно право. Потом се разматра посебно државно право, односно уставно право и оцењује Слободан Јовановић као уставноправни писац. Анализирају се и приказују књиге у којима је тумачио уставе Краљевине Србије и Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (Видовдански устав). Наредни део монографије посвећен је историографији Слободана Јовановића, вишетомној политичкој историји Србије XIX века, за коју се често с правом указује да је најпознатије његово дело. Ако се узму у обзир и други радови из националне историје које је написао, може се видети да је обухватио период од краја XVIII до средине XX века. У следећем делу монографије реч је о Јовановићу као проучаваоцу књижевног дела и књижевном критичару. Посебно су хваљени његов леп језик и познати београдски стил. Последњи део монографије садржи Јовановићеву библиографију.

Да би текст монографије био прегледнији за читање, све фусноте, односно напомене, налазе се на крају књиге.

Захваљујемо се свим ауторима на текстовима објављеним у монографији посвећеној 150-годишњици рођења нашег великог научника Слободана Јовановића.

Коста Чавошки и Александар Костић

СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ И УСТАВНО ПРАВО

Ратко МАРКОВИЋ

*Пензионисани професор Правној факултету
Универзитета у Београду*

Слободан Јовановић био је јединствен човек по много чему, па и по томе што је, за данашње прилике несхватљиво, постао ванредни професор Велике школе у својој двадесет осмој години, 1897. за предмет Опште и посебно државно право. Већ у својој тридесет првој години преузео је место редовног професора за тај предмет. И на Правном факултету Београдског универзитета (образованом 1905, када је Правни факултет постао један од пет факултета новооснованог универзитета) предавао је на општем курсу предмете Опште државно право и Уставно право Краљевине Србије и водио семинаре из њих. Наставу на општем курсу из тих предмета држао је и по отварању Београдског универзитета после Првог светског рата, све до краја школске 1927/28. откад је, све до пензионисања, предавао само на докторском течају. Према томе, цела Јовановићева академска каријера била је везана за уставно право, како опште, тј. државно, тако и посебно, тј. национално уставно право.⁸⁰⁴

Иако многописац и један од најбољих писаца које смо имали, Јовановић после више од педесет година од смрти, у широј и научној јавности важи за човека чије име је постало синоним за уставно право. Он и уставно право постали су једно. Међутим, тешко да би се Јовановићу толико људи дивило и да би он као писац толико дуго трајао и постао класик писане речи, да се тај општеприхваћени суд интелектуалаца заснивао само на његовим научним радовима и на два систематска дела (уџбеника) о уставном праву. И мада је његова формална академска каријера





Уставно право Краљевине Срба,
Хрвата и Словенаца

уставног правника неспорна, она је, чини се, одавно постала преуска да се њоме обележи читаво Јовановићево научно и књижевно дело, те се о њему углавном говори као о теоретичару државе и о историчару.⁸⁰⁵ И, доиста, Јовановић је највећу научну славу стекао као теоретичар државе и као писац вишетомне политичке (уставне) историје Србије, почев од владе уставобранитеља, све до владе последњег Обреновића. За тим његовим радовима нимало, по својој научној вредности, не заостају његови радови из историје политичке мисли. То је, вероватно, последица Јовановићеве концепције уставног права, у којој је било мало простора за слободно стваралаштво, префињено мишљење и лепоту стила – што су све била обележја Јовановића као писца.

Јовановић је, можда до крајњих граница, нарочито у свом *Уставном праву* од 1907, сузио предмет те гране права. Он је у том свом делу предмет уставног права сводио на организацију државе, али не сву, него само врховних државних органа, искључујући судове. Та књига има једноставну, готово упрошћену садржину, што се види већ из прегледа њеног садржаја. После кратког описа српске уставности XIX века, који је уједно и њен увод, следе три дела: „Велика народна скупштина“, „Народна скупштина“ и „Краљ“. Од додатака постоје „Скраћења“, „Errata“ и „Регистар“.

Уставно право од 1924. само је проширење *Уставног права* од 1907, чему је разлог промењено уставно стање у земљи, а не промена пишећих схватања. Увод обрађује друге теме, а повећан је (са три на пет) и број делова: „Основна начела Видовданског устава“, „Уставотворна скупштина“, „Народна скупштина“, „Краљ“ и „Правни положај грађана“. У обе књиге Јовановић је, следећи своје схватање уставног права, највећи простор посветио Народној скупштини. У првој, од укупно 314 страна текста, 236 посвећено је Народној скупштини, у другој, од укупно 465 страна текста, 227 је посвећено Народној скупштини. Од додатака књига од 1924. садржи „Предговор“, „Скраћења“, „Књижевност“ и „Погрешке“. Ове несразмере у обради појединих тема уставног права Јовановић је објаснио у предговору књиге од 1924. Ту он вели: „По правилу, уставно право бави се организацијом законодавне власти: што се тиче управне власти, само њени врховни органи – њен шеф и министри – улазе у опсег уставног права; детаљи њене организације припадају административном праву.“ Од државних власти, судска власт и људска права, као посебна тема, као ни данас у водећим уџбеницима уставног права у свету, не припадају уставном праву него су посебни наставни предмети. У уџбенику од 1924. Јовановић је људска права уврстио као његов посебни део више под политичким притисцима него по промењеним

својим уверењима (која је изложио у предговору) јер су се бројне политичке странке и покрети залагали за њихово уставно ујемчавање. Јовановић их је у књизи обрадио као правне појмове, остављајући по страни политички значај сваког од њих у стварању либералног политичког поретка у државама у којима се та права примењују.

Разлог што Јовановићева уставна права имају мању научну вредност од других његових књига је и метод обраде овако суженог њиховог предмета. То је метод догматске анализе уставних и законских норми, из којег су искључени теоријска разматрања, упоредноправни преглед, целина друштвених односа из којих су норме потекле, као и критички однос према нормама. И када се усуди да једну правну норму критикује, Јовановић то чини због њене недоречености и противречности с другим нормама, као и због тешкоћа у примени или немогућности примене норме, што је пре прекор углавном законодавцу него што је научна критика. Код Јовановића се сва грађа за обраду уставних тема своди на текстове устава и с њима повезаних закона, пословника и других правних аката. Јовановићева уставна права, можда и због тога што им је писац тако уман и учен човек, уз то и непревазиђени стилиста српског језика, показују ограничену вредност сазнања стеченог употребом метода догматске анализе.

* * *

Јовановић се очигледно колебао око садржаја увода уставног права. Тематски се увод у два његова уставна права потпуно разликује. У *Уставном праву* од 1907. увод се састоји од три сувопарне стране текста на којима је крајње сажето приказан редослед доношења шест српских устава. Сваки од њих је концизно приказан, истргнут из друштвене целине, без сагледавања линије којом се кретао уставни развој деветнаестовековне Србије. Потпуније сазнање о тим уставима добија се прегледом историјског развоја сваког од важнијих института уставног права, који, штампан посебним типом слова, претходи важећем изгледу тог института у време када је Јовановић писао ову књигу.

Јовановић сматра да је Хатишерифом од 1830. Турска признала Србији унутрашњу самосталност (која укључује право да се сама својим уставом изнутра организује), а не и спољашњу самосталност, коју ће добити тек 1878. Међутим, на другом месту⁸⁰⁶ он сматра да се уставно питање у Србији поставило „још у првом устанку, када се између Карађорђа и нахијских војвода отворио спор око тога да ли је Карађорђе само један ђенералисим или такође и политички поглавар“, тј. хоће ли војна власт бити одвојена од грађанске или не. Војно старешинство устанком („вожд“) Карађорђе је задржао до краја устанка. „Нико му није спорио способност за командовање; његови противници нису само пристајали да се то војно старешинство претвори у политичко.“⁸⁰⁷ У вези са српским уставима једно вредно ауторово схватање је да се после династијске промене од 1858. Устав од 1838. „сматра као претходно укинут“. Уместо новим уставом, унутрашња организација Србије уређује се бројним органским законима, који су само материјом, а не и формом парцијални устав. Потпуни устав донесен је тек 1869, да би формално (а и због своје садржине) био оспораван све време свог дугог важења (1869–1888; 1894–1901) зато што је био издат за време „кнежева младолетства“.⁸⁰⁸ Иначе, то је био први устав



Устав Србије из 1838. године, издат у форми турског фермана

Устав Краљевине Србије из 1888. године, који је био на снази од 1889. до 1894. Усвојила га је Велика народна скупштина, на заседању 21. децембра 1888. године.

који је Србија дала сама себи без Портина мешања. Значајан је по томе што је њиме преломљена дотадашња сврха и садржина устава. Уместо да главна сврха устава буде ограничавање кнежеве свевласти једним олигархијским телом народних старешина, у деобу власти уводи се, на почетку с невеликим угледом, Народна скупштина. У сваком случају, тим уставом отпочиње институционално изражавање идеје о суверености народа, чији је институционални израз његово представништво. Правна средства за постизање тог циља јесу скупштински изборни закони, закони којима се уређује скупштина „у послу“ (отуда названи „пословници“) и закон о министарској одговорности. Тиме је промењена врста уставног законодавства. Уместо Државног савета, на који се оно својим највећим или већим делом односило, сада најважнији део тог законодавства чине народна скупштина и министарска одговорност.

Да је тежиште устава коначно померено и преломљено у корист начела народне суверености, види се, бар формално, по доносиоцима Устава од 1888. То су били краљ и тада уставна категорија, која је то постала први пут Уставом од 1869, Велика народна скупштина, која је била друго име за уставотворну скупштину. У том смислу била је и садржина тог устава и с њим повезаног уставног законодавства, премда не и уставна пракса, која је имала обележја личног режима. Краљ је 1894. обуставио Устав од 1888. и вратио на снагу Устав од 1869. Тиме је обустављен какав-такав парламентаризам из Устава од 1888. и враћен лични режим са безначајним народним представништвом. Својом вољом краљ је донео Устав од 1901, мада је у важећем уставу било записано да Велика народна скупштина „решава мењање устава“. То поигравање уставотворном влашћу – обустављање и враћање устава на снагу – коштало га је, поред других разлога, и живота. После убиства краља, влада је с народним представништвом саставила од Устава од 1888, с уграђеним нужним изменама, Устав од 1903, с којим је враћено на снагу и с њим повезано уставно законодавство и скупштински пословник. Ту Јовановић завршава свој преглед развоја уставности у

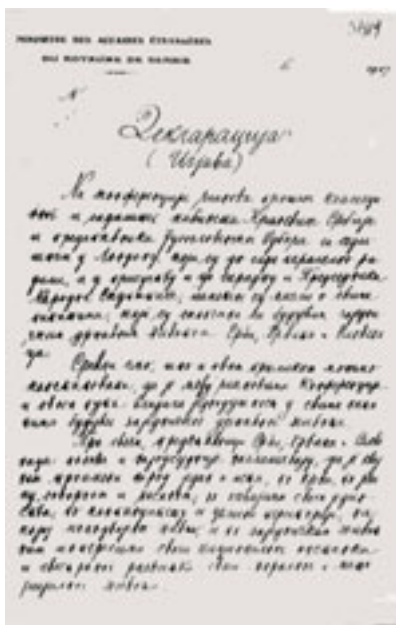
Србији, јер ће за време важења Устава од 1903, уједињењем с другим југословенским државама и покрајинама у нову државу, престати да постоји Србија као самостална држава. Јовановићев преглед развоја уставности у Србији је чињеничког, а не синтетичког значаја.⁸⁰⁹

Јовановић је сасвим друкчије замислио увод у *Уставном ира-ву* од 1924. Он више није посвећен свим уставима у Србији него само једном конкретном, Видовданском уставу и одређивању правне природе новонастале државе коју је тај устав уставно обликовао (други и последњи устав те државе донесен је 1931. као октроисани). У предговору тој књизи Јовановић вели како је себи дао задатак да на основу Видовданског устава и посебних закона који стоје с њим у вези „склопи систем нашег уставног права“. Најпре, реткост је да се, у књигама које га имају, тематска јединственост увода нарушава поделом на главе. Увод је јединствен, главама неискриван текст. Јовановић га је ипак поделио у три главе: „Постанак државе“, „Постанак устава“ и „Уставни нацрти опозиције“. Прва глава излаже историјске чињенице, хронолошки поређане с кратким објашњењима, више напоменама. У њој је ударни део њихово правно тумачење које би требало да одговори на питање „да ли је држава СХС стара или нова држава“, тј. „да ли је држава СХС истоветна са Краљевином Србијом или представља једну нову државу која се појавила после нестанка Краљевине Србије“.⁸¹⁰ Пошто је претходно теоријски расправио када држава, која претходно није постојала, у ствари стара држава која наставља да постоји под другим именом, а када она постаје нова, која као новостворена наставља да постоји убудуће, Јовановић закључује: „Стварање државе СХС није изазвало никакав прекид у дотадашњем систему међународних уговора Краљевине Србије: зато, са гледишта међународнога права, држава СХС јесте стара држава. Стварање те државе изазвало је, напротив, потпуни прекид у дотадашњем уставном стању краљевине Србије: зато, са гледишта уставнога права, држава СХС јесте нова држава“.⁸¹¹ Дакле, држава СХС је била „нова унутра, а споља стара“.⁸¹² Логички узев, Јовановићево гледиште је правилно. Постављено питање он сматра правним, па га зато и решава применом правне логике. Али Јовановићево питање није правно, него је политичко, одговор на њега зависи од односа главних политичких снага у свету, а не од логичких правних закључака. Тако је било и када је Јовановић писао своју књигу, тако је и данас. Када је 1990/91. дошло до одвајања четири федералне јединице од СФРЈ, од ње преостале две федералне јединице су, на основу важећег устава СФРЈ, с нужним изменама због једностраног одласка четири федералне јединице из те федерације,



Милан Обреновић (1854–1901), краљ Србије од 1882. до 1889. године, који је 1888. донео устав познат као „Радикалски устав“.

Проглашење Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у кући Крсмановића у Београду, 1. децембра 1918. године



Прва страна Крфске декларације коју су донели Влада Краљевине Србије и Југословенски одбор 20. јула 1917. године на Крфу. У декларацији су се представници Срба, Хрвата и Словенаца сложили да оснују заједничку државу са династијом Карађорђевића на челу.

донеле устав, који је од преостале две федералне јединице организовао двочлану федерацију, СРЈ. И мада су у њој остали на снази међународни уговори које је закључила СФРЈ, иако је она донела устав по уставотворном поступку предвиђеном важећим уставом СФРЈ, прилагођеним новом чињеничном стању, СРЈ није било признато својство старе државе, једног од оснивача система УН, него су је саме УН стављале, као нову државу, у исти ред с отцепљеним државама, тражећи од ње, као и од њих, да затраже пријем у УН ако желе постати њихова чланица. Дакле, део тадашње међународне заједнице, чији је глас био у свету пресудан, питање смањења старе државе није сматрао правним него политичким, док је међународна заједница, својевремено, Версајским мировним уговором питање увећања старе државе сматрала правним. Разлика између ова два случаја је у следећем. Својевремено је држава СХС од неколико малих држава и покрајина постала једна велика држава, јер је обухватала и словенски део распаднуте Аустроугарске. СФРЈ се од једне велике државе разложила на неколико малих држава, међу којима је највећа била СРЈ, јер је поред Србије, упркос Бадентеровом мишљењу да се СФРЈ распала на своје саставне делове – федералне јединице, обухватала и федералну јединицу Црну Гору. У првом случају, међународни уговори краљевине Србије протегли су важност и на велику државу СХС, док су у другом случају међународни уговори велике државе СФРЈ свели своју важност на део преостао од отцепљених република – СРЈ. Међународна заједница је ипак те самопроглашене „банана“ републике признала за самосталне и независне државе.



Свечана седница Уставотворне скупштине, одржане 28. јуна 1921. године, на којој је изгласан Видовдански устав.

После Јовановићевог одговора на питање постављено у првој глави увода, природно следи глава о постанку устава те „унутра“ нове државе. Основно правно питање у вези с доношењем устава је да ли је његов доносилац, уставотворна скупштина, суверено тело или није – да ли она о новом уставу одлучује сама или ту њену одлуку треба да потврди други државни орган, краљ, будући да је нова држава још пре доношења устава била проглашена монархијом. Сам чин уједињења био је изведен тако да је питање облика владавине било решено још пре образовања уставотворне скупштине у корист монархије. Краљ је тада, уместо уједињења Срба, Хрвата и Словенаца у једну државу, прогласио њихово уједињење у једну краљевину. Кад је реч о доношењу устава, то је значило да ће устав Краљевине СХС бити заједничко дело уставотворне скупштине и краља. Међутим, од овог правног питања које обузима Јовановићеву пажњу, много је важније једно суштинско, а у основи политичко питање. Видовдански устав је, наиме, за један устав добио недовољно гласова да би се могао сматрати легитимним, што је услов без којег нема поштовања устава.

У вези с теоријским гледиштима о томе да ли је већ пре доношења устава постојала једна краљевска власт која му је претходила, Јовановић је дао логички беспрекоран осврт на четири различита мишљења о том питању и о последицама које она остављају на правно тумачење државе СХС. Али су зато излагања о изборима за уставотворну скупштину, њеном пословнику, о владином нацрту устава и његовом претресу у скупштини оптерећена најситнијим детаљима и осим фактографског значаја – пуне парафразе прописа и описа странаčkih и владиних спорења – немају теоријску вредност, нити



Поштанска марка Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца



Манифестације у Љубљани поводом формирања Државе Словенаца, Хрвата и Срба, 29. октобра 1918. године. Ова „држава“ је трајала до 1. децембра 1918. године, када је формирана Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца.

у њима постоје суптилне логичке анализе, какве је Јовановић правио и у сувопарном тексту правних прописа. Та излагања, као и приказ уставних нацрта опозиције, више имају вредност историјског сведочанства и извора.

Део први у уџбенику од 1924. (одговарајући део није постојао у *Уставном праву* од 1907), носи наслов „Основна начела Видовданског устава“. У њему није реч о начелима устава него о државним амблемима (државно име, државни знаци, државни језик) и о уставној дефиницији државе и државном уређењу којим се постиже „државно јединство“, које је, у државноправном смислу централистичко. Јовановић је јасно сажео идејну основу тог централистичког уређења. Она се своди на то да су Срби, Хрвати и Словенци један народ, а да се „сва разлика између њих своди на разлике имена, вере и азбуке (у случају Словенаца још и неке друге разлике језика)“.⁸¹³ Због тога „племенска свест требала је што пре да ишчезне, да би се могла јавити државна идеја ... Као једно јемство да ово развијање ‘државне идеје’ неће донети хегемонију српскога племена као бројно најјачега, Видовдански Устав дао је парламентаризам и самоуправу ... Видовдански Устав јесте покушај да се Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца организује као *једноставна национална држава*“.⁸¹⁴

Док се једна иста установа, у књизи од 1907, глава прва, зове „Велика народна скупштина“, у књизи од 1924, други део се зове „Уставотворна скупштина“. Под оба израза Јовановић подразумева мењање устава. Ипак разлика између ове две установе постоји. Велика народна скупштина била је први пут предвиђена у Закону о Народној скупштини од 1861. и она тада није имала уставотворну власт. Уставотворно тело постала је тек Уставом од 1869, који је својим гласањем одобрила, поставши вршилац уставотворне власти пре његовог усвајања. У оба дела, под поменутиим именима, реч је о поступку вршења уставотворне власти, а не и о самој тој власти. Ипак због све до данас намерних правних празнина у том поступку, о чијем попуњавању у теорији нема јединствених гледишта, тај

поступак треба приказати у основним линијама, баш онако како је то учинио Јовановић, остављајући простор за слободно деловање политичког чиниоца.

Јовановић је, иначе, у својој првој младости, написао дело *Велика народна скупштина – студија о уставотворној власти*, Београд 1900, која је већ тада откривала његово лепо знање и велики дар писца.⁸¹⁵

Иначе, Велика народна скупштина била је једна епизода у правном систему Србије (постојала је од 1861. до 1901. да би је вратио Устав од 1903). Ипак, њена улога нимало није била узгредна. Она је лишила уставотворне власти Савет, да би га потом својом уставотворном влашћу потиснула и из законодавства, а касније потпуно истиснула као једног од вршиоца законодавне власти. Када је била уведена законом од 1861, била је законска категорија, све до Устава од 1869, када је постала уставна категорија, какав ће положај имати све до Устава од 1901, који ју је укинуо. Од надлежности везаних за кнеза и његову личност она је тим уставом добила и уставотворну надлежност, чак је уместо Савета учествовала у доношењу тог устава. Када је Уставом од 1869. законодавна власт пренета са Савета на народно представништво, да се у њему не би помешали уставни и обични закони, било је речено да је „Скупштина (је) обична и велика“ (чл. 42, ст. 2).⁸¹⁶ „Велика се скупштина ... разликује од обичне прво тиме што је већа.“ Али, пошто она само гласа, њена многобројност јој много не смета, али кад би имала задатак да већа и да решава, њена многобројност била би јој израз слабости, а не снаге. „Што је који скуп шири, све се већа приближује гомили – значи све је мање способан за већање.“⁸¹⁷

Када је Јовановић писао *Уставно право* 1907. на снази је био Устав од 1903, по којем оно што краљ и Велика народна скупштина одлуче, важи као устав. Одатле излази да се Велика народна скупштина не састаје периодично, већ на основу решења које доноси краљ или обична скупштина. Предлог да се у уставу „што измени, допуни или протумачи“ може учинити краљ или Народна скупштина (чл. 200. Устава од 1903). Пошто устав не забрањује мењање неких својих одредаба, значи да краљ и Народна скупштина могу предложити измену „сваког члана Устава посебно и свих њихових чланова укупно“. О усвајању предлога скупштине гласа се два пута, а он је усвојен ако је за њега оба пута гласала апсолутна већина уставом одређеног броја посланика. Скупштина усваја предлог у облику резолуције. Краљ је дужан да извести скупштину када он одлучи да предложи промену устава. Он то може учинити посланицом или указом, о којем скупштина не може водити никакав претрес, јер сваки од ових органа своје право уставне иницијативе врши независно један од другог. Иначе, и краљ и Народна скупштина својим предлозима само наводе шта, а не и како треба изменити, допунити или протумачити. Њихови предлози нису формални нацрти промене устава.

Чим краљ извести скупштину о свом предлогу или скупштина краља о свом предлогу, Народна скупштина се распушта и сазива се за четири месеца Велика народна скупштина. Било ко да је подносилац предлога, Велика народна скупштина „може решавати само о оним изменама и допунама или тумачењу Устава, које садржи предлог на основу којег се она сазива“ (чл. 200, ст. 7). Због тога Јовановић држи да „ништа не би било погрешније него сматрати Велику скупштину као једну суверену Скупштину која може



Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године

решавати о чему хоће. Напротив, то је једна Скупштина *ad hoc*, строго везана за један напред утврђен програм рада⁸¹⁸. Њу, као и обичну скупштину сазива краљ, с тим да је, за разлику од обичне, не може распустити. И Миодраг Јовичић сматра (*Лексикон српске уставности 1804–1918*, Београд, 1999, стр. 40) да Велика народна скупштина, премда је решавала о мењању устава „није имала карактер уставотворне скупштине, јер, везана предлозима за измене и допуне устава ... није могла суверено одлучивати о промени устава у целини, односно о доношењу новог устава“. Јовановић пак сматра да, с обзиром на бројне празнине прописа који уређују односе краља и Велике скупштине, важе прописи о односима краља и обичне скупштине, с тим што се разлика мора направити због уске и посебне надлежности Велике скупштине.

Уставна иницијатива краља и обичне скупштине је, како је већ било напоменуто, половична. Они само предлажу које чланове важећег устава треба променити, а не предлажу текст промене. Тај други део иницијативе припада Великој скупштини. Она може сачекати да нацрт текста промене поднесу по својој иницијативи поједини посланици, али може изабрати и посебан уставотворни одбор са задатком да сачини начин промене. О уставотворним прописима одлучује се као и о законодавним – у начелу, члан по члан, и у целини. Велика скупштина доноси одлуку апсолутном већином од уставом одређеног броја посланика. За њену пуноважност потребна је одлука краља.

Иначе, Јовановић није присталица Велике скупштине, која је ипак, без обзира на ограничења и половичну уставотворну власт коју је имала, уставотворна скупштина. На основу упоредноправног материјала који му је био на располагању, Јовановић је уочио три начина промене устава у свету: „Или се чини апел на бираче, или сазива нарочита Скупштина, чије су атрибуције искључиво, или поглавито, уставотворне, или се, најзад, мењање устава поверава законодавном телу. Наравно, ти се начини, код појединих држава, један с другим комбинују“⁸¹⁹. По његовом мишљењу, Уставотворна је Скупштина, још опаснији оглед него непосредни апел на бирачко тело.⁸²⁰ Обојица Наполеона, Наполеон I и после њега Наполеон III су „од Француске Револуције ... примили начело апела на народ; установу конвента одбацили су“⁸²¹.

И у *Уставном праву* од 1924. део о уставотворној скупштини је излагање о току уставотворног поступка по Видовданском уставу, са успутним запажањима која сведоче о добром познавању преовлађујућих ставова у правној књижевности тога времена. У такве спада и Јовановићево мишљење о забрани делимичне или потпуне

промене устава, коју садрже поједини уставни у свету. Јовановић сматра да је „њен карактер само платонски, јер над уставотворним органима не постоји никаква виша власт која би их могла спречити у потпуној промени устава.“⁸²² Он сматра да би устав, поред формалне, имао и већу суштинску легитимност највишег закона, када о његовој промени не би одлучивала само једна скупштина. То је због тога што се у тренутку њеног избора није знало да ће она мењати устав. На изборима за нову скупштину, која устав треба да промени, странке се бирачима представљају с идејама за нови устав, које су ударни део страначке изборне пропаганде, тако да је скупштина произашла из тих избора много више израз народне воље од обичног представничког тела. Скупштина изабрана да одлучује о промени устава не би имала никакво право иницијативе – она решава само о оним тачкама промене устава обухваћеним предлогом овлашћених предлагача за промену устава.

Осим логички, којим путем иде Јовановић, тешко је прихватити његово гледиште да устав као највиши закон, везује само органе управне власти. Схватање којег се он доследно држи, још од *Уставној праву* од 1907. године, јесте: „Судска власт, у начелу везана је само законом, а не и Уставом. У Уставу је речено да судови суде само по законима. Таква одредба налази се и у ранијим српским уставима, и увек се тумачила тако да су судови дужни примењивати закон, ма он и не био својом садржином уставан.“⁸²³ Пре свега, у то време није било ни једнодушности у тумачењу односа устава и судске власти. У теорији је било значајних имена која су имала супротно мишљење од Јовановићевог.⁸²⁴ Ништа мање није спорно ни Јовановићево мишљење да „законодавна власт није везана уставом у правом смислу речи“⁸²⁵ пошто „над уставношћу законодавних аката није организован никакав надзор“. „Неуставни закони имају исту снагу као и уставни, јер судови примењују једне исто тако као и друге. Због тога што законодавна власт има могућност и издавати законе који противурече уставним прописима, она се не може сматрати везана Уставом.“⁸²⁶ Просто је невероватно да онако проциљив и знањем поткован правник, какав је био Слободан Јовановић, не схвата да је наведеним закључцима сасвим обезвредио у теорији уобичајену дефиницију устава као највишег закона у земљи.

Претежни део текста Јовановићевих уставних права о Народној скупштини, спој су данас две посебне научне дисциплине – изборног права и парламентарног права. Композиција овог најобимнијег дела оба Јовановићева уставна права следи овај мисаони ток: Скупштина је народно представништво, па је тако прво питање у вези с њом ко може бити народни представник и ко га и како га бира. Тек када народно представништво буде изабрано, на ред долазе излагања о организацији његовог рада – сазивање, одгађање, закључење и распуштање, конституисање, права и дужности народних посланика, унутрашња организација и дисциплина, скупштински поступак и скупштинске надлежности (власти). У књизи од 1924. од скупштинских поступака у посебној глави обрађен је законодавни поступак.

Пошто Јовановић под скупштином подразумева законодавно тело, било је очекивати да најпре објасни због чега је она то постала тек последњих деценија XIX века, а не од када је Србија добила право на унутрашњу аутономију. Скупштина је први пут добила законодавну надлежност 1869, али и тада окрњену – непотпуну. О Народној скупштини



Кнез Михаилова улица 1925. године

као законодавном телу може се говорити тек почев од 1888. Дотле је законодавну власт, заједно с кнезом, више од три деценије, вршио један великашки савет који „није био представник народа у данашњем репрезентативном смислу, него је био представник олигархијских власничких елемената нашег народа“⁸²⁷

За одговор на питање зашто је тај савет имао власничко-олигархијски састав и карактер, а не народно репрезентативни, била су неопходна дубља испитивања унутрашњих прилика у Србији, као и спољашњих утицаја која би дала објашњење зашто се такво решење у Србији одржало толико дуго. Јовановић је, очигледно, сматрао да таквим истраживањима нема места у позитивном уставном праву, иако је Народна скупштина, која је по њему главна установа уставног права, у време када га је 1907. писао, у Србији била краће време законодавно тело заједно с кнезом него Савет заједно са кнезом (краљем).

Сва питања која је Јовановић обрадио у вези с Народном скупштином, у оба своја уставна права, и данас су класична уставна и законска материја. Међу њима, за приказ Јовановићевих схватања, требало би изложити она која су начелног и трајнијег карактера и у вези с којима је Јовановић имао своје особено, оригинално мишљење.

Најпре, за бирачко право Јовановић вели да оно „није само једно право већ и једна јавна служба“⁸²⁸, а да су народни посланици државни органи. Уобичајено је, међутим, схватање да то својство има само тело изабрано у законском броју народних посланика, а не и појединачни народни посланик. За тзв. бирачке цензусе Јовановић не даје никакво или даје наивно образложење. Он само констатује да су из уживања бирачког права искључене жене, „јер је природно да би устав изреком био именован да им је мислио признати

бирачку способност⁸²⁹. У сваком случају, Јовановић сматра да услове за стицање и губљење бирачког права треба да одреди устав, а не закон. Давање и одузимање бирачког права законом – сматра он – „било би незгодно и због тога што би онда Народно Представништво само себи одређивало бирачко тело: уместо да бирачи који изводе своје право непосредно из Устава, именују посланике, посланици би путем закона, одређивали лица која ће их бирати“ (*Уставно право*, Београд, 1924, стр. 81). Сваки од услова за уживање бирачког права он значајки коментарише, али их не образлаже. Тако, обрађујући уставни систем на основу Устава од 1903. он не образлаже разлику коју устав прави између бирача за уживање пасивног бирачког права. За један број бирача услов да буду бирани је „да су свршили који факултет у земљи или на страни, или коју вишу стручну школу, која стоји у реду факултета“ (чл. 99, ст. 2). Испуњењем овог услова у Народној скупштини ствара се закржљала или лажна дводомност, не би ли се тако избегло дељење скупштине на два дома.

Неподударност посланичке функције с положајем чиновника Јовановић врло аргументовано образлаже: „Устав је усвојио начело поделе власти и из тога даље извео да они органи који врше управне или судске функције државне власти не могу вршити у исто време и законодавне функције. Кад већ служи државу у неком другом својству, не може служити и као посланик“⁸³⁰. У *Уставном праву* од 1924. та излагања су проширена (стр. 86–93) и преоптерећена детаљима узетим из позитивних прописа. Променом једног од њих, та излагања застаревају. Необично је да се један изузетан правник, развијених способности за апстрактно мишљење, што је потврдио у својој теорији државе, овако изгуби у маси прописа чија је важност пролазна и зависи од тренутне парламентарне већине.

Одредивши појам бирача, Јовановић прелази на одређивање тока „изборних радњи“, које доводе до избора посланика. „Изборна радња“ је, у ствари, поступак коришћења активног бирачког права у којем се бира посланик и тако остварује пасивно бирачко право бирача. У оба уџбеника Јовановић се држи своје троделне поделе изборних радњи на: 1) радње у којима се утврђује ко су бирачи, а ко су кандидати за народне посланике и одређују се органи који ће руководити гласањем; 2) радње за време гласања које се састоје у примању гласова од бирача; 3) радње после гласања које се састоје у утврђивању лица која су изабрана за народне посланике.

Но, пре почетка „изборних радњи“ потребно је расписати изборе и одредити изборни дан. То је због тога што бирачи нису једно организовано тело, да би могли делати из властите иницијативе.⁸³¹



Плакати у предизборној кампањи тридесетих година прошлог века

То је задатак шефа државе који он обавља указом. Јовановић тврди с великом сигурношћу: „Нигде бирачи не бирају сви заједно целокупан број посланика“.⁸³² Он тада није могао ни претпоставити да ће баш такав случај бити његова земља, Србија, на крају века у којем је Јовановић изрекао за њега овако неопозиву истину. Управо због тога што сви бирачи не бирају све посланике, „бирачи се деле на групе, од којих свака бира само изврстан број народних посланика. Устав назива те групе изборним јединицама, а изборни закон изборним телима или изборним окрузима“.⁸³³

У „изборну радњу“ пре избора спада и утврђивање лица која имају право бирања. Она се пописују у посебан списак – бирачки списак. „Бирачи који не би били уведени у бирачки списак, не би могли гласати; њихово право гласа морало би се сматрати као недоказано, пошто за гласачке власти само бирачки списак има снагу доказа о постојању бирачког права“.⁸³⁴ Ко није уведен у бирачки списак, није лишен бирачког права, него је лишен могућности гласања“.⁸³⁵ Према томе, увођење у бирачки списак није услов за уживање, него за употребу бирачког права.⁸³⁶

Избори се врше на основу кандидатских листа, јер „да би неко могао бити кандидат за народног посланика није довољно да ужива посланичку способност; тражи се још да изврстан број бирача на неки начин јемчи за њ примајући га за свог кандидата“.⁸³⁷ Јовановићу не смета што то не чине политичке странке непосредно, јер је њихова главна функција освајање државне власти ради спровођења идеја свог политичког програма. Број бирача који може предложити кандидатску листу зависи од тога колико посланика бира дотично изборно тело (изборна јединица). Јовановић сматра да је „кандидовање почетак гласања: стога кандидовати може само онај ко и гласати може“.⁸³⁸

„Изборна радња за време гласања састоји се из примања гласова. Оно место у коме се примају бирачки гласови назива се бирачко место“.⁸³⁹ Бирачки одбори нужни су органи који ће примати гласове и, после према примљеним гласовима, утврдити резултат избора.⁸⁴⁰ „Под изборним материјалом разумеју се гласачке кутије са куглицама“. У тим излагањима Јовановић, прелазећи меру, иде у детаље навођења прописа, којима нема места у ауторском тексту.⁸⁴¹

Иначе, гласање је употреба бирачког права која мора бити слободна, непосредна и тајна. Ево како Јовановић објашњава значење ових обележја: „Слободна употреба значи да власт не сме натеривати бираче како ће гласати; па шта више да на њих не сме ни утицати“.⁸⁴² „Непосредна употреба бирачког права значи да бирачи морају гласати лично, а не преко другог“.⁸⁴³ „Тајна употреба бирачког права значи да бирач гласа под таквим условима, да се не зна како је гласао“.⁸⁴⁴ Потом се детаљно излажу правила о првом састанку бирачког одбора уочи избора, његовом раду за време и после гласања. И овде има много појединости из прописа које су вишак у ауторском тексту.⁸⁴⁵

Јовановић у изборној радњи после гласања, у којој се броје гласови и утврђују изборни резултати (расподељују представнички мандати), посебно у уџбенику од 1924, значајки се упушта у „аритметичке операције“, јер у овој области нема већих правних недоумица. Овде се само може поставити питање тачности рачунских операција и утврђивања бројева. Та излагања су знатно једноставнија у *Уставном праву* од 1907, а типична су за

Јовановићеву вештину јасног и сажетог објашњавања суштине начелних питања, која би се без ове Јовановићеве особине тешко могла разумети. Гласове броји и изборне резултате утврђује бирачки одбор који „врши једну чисто аритметичку операцију: он израчунава који су кандидати добили онај број гласова што се тражи за избор посланика“.⁸⁴⁶ Није његово да испитује да ли је или није повређен закон. Његово је само да констатује да је дотични кандидат изабран, а на скупштини је да утврди да ли је тај избор био законит. Јовановић најпре излаже општа правила за утврђивање изборних резултата, да би потом изложио правила за избор тзв. квалификованих посланика и начин распоређивања остатка од примене општих правила. Да би се ова апстрактна излагања боље разумела, Јовановић их је објаснио на исконструисаним примерима. Та правила су следећа: „Целокупни број гласача дели се бројем посланика који на то изборно тело долази. Тако добијени количник назива се изборни количник; њиме се даље дели број гласача који је пао на поједине кандидатске листе; колико се пута садржи количник у броју гласова једне листе, толико се кандидата с те листе узима за посланике. По принципу апсолутне, одн. релативне већине, она листа за коју би гласала половина више један од целокупног броја гласача, одн. за коју би гласало више целокупног броја гласача но и за коју другу листу, та би листа продрла са свима својим кандидатима“.⁸⁴⁷ Како би се избегло преправљање воље гласача, Јовановић наглашава да је уставно правило да се кандидати узимају за посланике оним редом којим су на својим листама записани, што значи да од предлога листе „зависи који ће кандидати пре постати посланицима“.⁸⁴⁸ У Србији одавно уведено је исто правило, а дотле је страначко вођство у оквиру броја добијених мандата на изборима бирало који ће кандидати са листе, без обзира на редослед, постати народни посланици. Изабраним посланицима „пуномоћства“ издаје главни одбор, чиме се окончава трећа и последња „изборна радња“.

Тематски, први део највећег текста о Народној скупштини, који смо условно назвали изборно право, завршава се темом о изборним кривицама. Тој теми је пре место у кривичном него у уставном праву. У њему је реч о кривичним делима везаним за изборе, на која се у прописивању бића дела, учиниоце, истраге и казне примењују правила кривичног права. И сам Јовановић на крају тих излагања напомиње: „Кривице из изборног закона, уколико не би биле истовремено предвиђене казним закоником, сматрају се као преступи. Иначе важе принципи казног законика ... Од тренутка подношења тужбе, о застерелости важе прописи казног законика“.⁸⁴⁹ Изборне кривице се углавном састоје од повреда изборног поступка или трговине својим гласом.

Док се први тематски круг дела књига о Народној скупштини односи на изборе народних посланика, други се односе на Народну скупштину као институцију. Њега смо, опет условно, назвали парламентарним правом, а он се састоји од парламентарног организационог права, парламентарног процесног права и парламентарног материјалног права („власти“ скупштине).

Организациона скупштинска питања тичу се „радног времена“ скупштине, на чије трајање утиче неколико појмова – сазивање, одгађање, закључивање и распуштање скупштине. Ево како њихово оправдање види Јовановић. Он правилно запажа да посланици нису скупштина. Они постају скупштина тек пошто се састану. То је због тога што



Никола Пашић са сарадницима испред зграде Скупштине у изградњи

је скупштина колегијални орган. Дан састанка мора бити одређен самим уставом (има случајева када се то чини законом) или наредбом неке друге власти, по правилу шефа државе. Јовановић запажа како постоји противречност у томе да скупштина као самостални државни орган може отпочети рад тек када је сазове други. Њу он отклања следећим разлозима: „Скупштина не излази готова из избора; бирачи именују, истина, посланике, али посланици још нису Скупштина. Они тек имају да се као Скупштина конституишу. Конституисање Скупштине јесте њихово властито дело, али они му не могу приступити док их Краљ на то не овласти“.⁸⁵⁰ Време које протекне од када се скупштина састане, све до дана њеног закључења, чини сазив. Сазиви се одржавају у току скупштинске периоде, под којом се подразумева време од једних до других парламентарних избора. Закључење скупштине је исто акт краљевске власти, у којем се констатује да је скупштински сазив престао, пошто је ова завршила послове тога сазива. За разлику од закључења скупштине, њеним одлагањем се скупштински послови не закључују, него обустављају и по поновном састанку скупштине њихово обављање се наставља тамо где је било прекинуто. „Периода једне Скупштине престаје управо онда кад периода друге Скупштине настаје“.⁸⁵¹

Распуштање скупштине је окончавање актом краљевске власти њеног постојања, пре истека скупштинске периоде. Јовановић сматра да се скупштина која се распустила не може више састати, као ни скупштина којој је истекла периода; „Правило је да Скупштина која се распустила, више не постоји“.⁸⁵² У томе је разлика између закључења и распуштања скупштине. Иако је за заузимање става о распуштању скупштине меродаван устав, а не теорија, Јовановићево гледиште тешко је прихватити, јер је скупштина орган чије је постојање



Зграда Скупштине при завршетку изградње. Здање је завршено и освећено 18. октобра 1936. године.

уставом предвиђено, без чијег постојања се чини груба повреда устава (зато и влада која је поднела оставку или којој је изгласано неповерење, остаје влада све до избора нове владе), јер је држава без скупштине исто што и држава без устава. Иначе, Јовановић је дао једну од најбољих дефиниција распуштања скупштине. „У демократијама – вели он – распуштање Скупштине значи краљево право да противу Скупштине апелује на народ“.⁸⁵³

Бирачи бирају народне представнике, али акт стварања народног представништва – скупштине није у рукама народних представника. За тај акт потребно је да се стекне троје: 1) да се изабрани посланици окупе у довољном броју, како би могли одлучивати као скупштина; 2) да се утврди да ли су та лица која су се искупила доиста народни посланици (верификација њиховог мандата) и да се узме њихова заклетва; 3) да посланици изаберу председништво које би водило скупштинским седницама (скупштинско часништво). „Верификовањем пуномоћстава Скупштина врши једну контролну функцију: она цени правилност избора као једне већ свршене радње“.⁸⁵⁴ Наиме, „посланичка пуномоћства прегледају (се) прво у верификационом одбору и тек на основу извештаја тога одбора Скупштина доноси своје решење о правилности избора“.⁸⁵⁵ Излагања о верификацији посланичког мандата су у обе књиге студија обима већег правног чланка (19 страница у *Уставном праву* од 1907. од укупно 314 страница колико има читава књига). У њима нема никаквих теоријских ставова и спорова, а Јовановићев текст више је парафраза прописа пропраћена ауторовим мишљењем о томе како би се могла решавати спорна питања у њиховој примени.

У глави о правима и дужностима народних посланика реч је о елементима тзв. посланичког стања, тј. положаја народних посланика. Све њих могуће је свести на четири

главна, мада их Јовановић тако не броји, али тих својстава, на основу његових излагања, толико има. То су: 1) независност у раду посланика (слободни посланички мандат); 2) посланичка неодговорност; 3) посланичка неповредивост (имунитет) и 4) сталност посланичког мандата. Мада посланици потичу из избора бирача у једној изборној јединици, они су представници читавог народа, а не само својих бирача. Они нису пуномоћници својих бирача у приватноправном смислу. Посланик је потпуно независан у вршењу своје функције, „налик у том погледу на судије, које суде по своме слободном разумевању закона, а не по упутствима оних који су их поставили“.⁸⁵⁶ „И ако именовани од бирача, посланици не стоје под њима ...“⁸⁵⁷ Други елемент положаја посланика је посланичка неодговорност – посланик не одговара за свој службени рад. Посланичка неодговорност не покрива само посланички говор него сав његов службени рад. „Али чим његова службена радња престане, посланик одговара као обичан грађанин“.⁸⁵⁸ Посланичка неодговорност је потпуна (апсолутна), јер посланик никада не може бити узет на одговорност, ни по престанку мандата. Трећи елемент положаја посланика је посланичка неповредивост (имунитет). Она значи да се посланик не може без овлашћења Народне скупштине „узимати на одговор, нити ставити у притвор за какву кривицу или дугове“. Ту заштиту посланик има зато што је више од других грађана изложен опасности од тенденциозног оптуживања, она се зове посланички имунитет. Њиме се „не скида посланичка одговорност за његова дела; имунитет је само јемство да његова одговорност неће бити злоупотребљена“.⁸⁵⁹ Код укидања овог имунитета скупштина је једино позвана да цени да ли је тужба поднесена против посланика озбиљна или тенденциозна (како би се посланик политички осрамотио), а не да се упушта у правно питање о основима сумње. „То је једна привилегија јавноправног карактера, дана посланику у његовом службеном својству – не ради његових личних интереса, него ради интереса саме Скупштине, да њени чланови не би били спречавани у вршењу своје дужности“.⁸⁶⁰ За разлику од каснијих уставних решења, Јовановић сматра да се посланик не може одрећи привилегије неодговорности, јер је она „јавноправног карактера, дата посланику у његовом службеном својству, као члану Народне скупштине“.⁸⁶¹ Посланици се бирају на четири године и пре тога рока мандат не могу изгубити „ни услед аката бирача ни услед аката скупштине. Бирачи немају ‘право опозивања’, тј. немају право да опозову једном изабраног посланика. Скупштина, такође, нема право да одузима мандат посланицима.“⁸⁶² То је својство сталности посланичког мандата. Сва преостала излагања о народним посланицима или су парафраза устава и с том темом повезаних прописа или предлози за решавање недоумица које су већ настале или је логички могуће да настану у њиховој примени.

Глава о скупштинској организацији и скупштинској дисциплини, што је највећим делом пословничка материја, укључена је у систем уставног права не би ли се тиме заокружио круг тема о скупштини. Реч је о следећим питањима: 1) скупштинско председништво; 2) одсеци и одбори; 3) депутације; 4) административно особље; 5) скупштинска полиција; 6) скупштинска власт над посланицима; 7) власт скупштине над публиком. Иако су многа од ових питања повод за попуњавање правних празнина и успела логицирања, по корисним разјашњењима и добрим коментарима издвајају се излагања о скупштинској власти над посланицима. Реч је о дисциплинској власти коју скупштина врши над својим

члановима ради одржавања реда у својој средини. Будући да је ту реч о дисциплинској казни због повреде специјалног скупштинског, а не општег правног поретка, која се примењује над посланицима као члановима скупштине, а не као обичним грађанима, та казна може лишити посланика само његових посланичких права (нпр. одузимање речи, права присуствовања скупштинским седницама и сл.). Било би неспојиво с уставном улогом скупштине да „дисциплинским путем лишава своје чланове оних правних добара која им припадају независно од њиховог посланичког својства, као обичним грађанима, чији се губитак обично везује за повреду општег правног поретка.“⁸⁶³

Обимна излагања у глави о скупштинском поступку претходе глави о „властима“ (надлежностима) скупштине, иако би методолошки било правилније да је Јовановић поступио обрнуто, јер су поступци (начини рада), скупштине прилагођени њеним надлежностима. Не постоји јединствен скупштински поступак, једнак за вршење свих њених надлежности. И сам Јовановић је у *Уставном праву* од 1924, за разлику од *Уставној праву* од 1907, глави о скупштинском поступку додао главу о законодавном поступку, одвојивши тако законодавни поступак као посебан скупштински поступак као главни, јер је за скупштину друго име „законодавно тело“. Иначе, правна правила о начину рада скупштине највећим делом налазе се у њеном акту који се зове „пословник“. Она могу бити прописана посебним законом (сагласном одлуком оба законодавна чиниоца) или аутономним актом скупштине који има снагу закона. Док је по српском уставу, који је био позитивноправна подлога *Уставној праву* од 1907, пословник био прописан законом, Видовдански устав је, као позитивноправна подлога *Уставној праву* од 1924, прописао: „Скупштина прописује себи пословник“ (чл. 76). Јовановић тврди како је код нас у пракси утврђено да је „пословник унутрашњи акт Скупштине – акт који уређује њене унутрашње односе, и који нема никаквог спољашњег дејства т.ј. нема обавезне снаге ни за грађане ни за власти.“⁸⁶⁴ У случају када је пословник уређен законом, скупштина га не може једнострано мењати (јер је за такву промену потребан и краљев пристанак), а када је уређен актом скупштине она то може. Мада једно од највећих достигнућа правне државе, скупштински поступци, осим законодавног, они Јовановића не подстичу на научна уопштавања, још мање на стварање каквих теорија. Јовановић је ту ишао линијом детаљисте и, са њему својственом јасноћом, логичношћу и лакоћом, тумачио нејасности прописа и указивао на то како их треба протумачити и попуњавати празнине у њима.

Најважнији скупштински поступак, законодавни, Јовановић је поделио у неколико фаза. Прва је законодавна иницијатива и њу имају краљ (врши је преко владе) и поједини посланици (појединачно или више њих заједно), који то право уживају у истој мери. Пошто краљ своје предлоге закона подноси преко владе или ресорног министра, њих скупштински пословник зове „владиним предлозима“. У *Уставном праву* од 1907. Јовановић вели: „Битна је разлика између владиних и посланичких предлога у томе што се код првих не поставља претходно питање о њиховој умесности, које се код других поставља.“⁸⁶⁵ Друга фаза је претрес у одбору, у чију струку спада предлог закона, или једном за то нарочито изабраном одбору. Притом „одбор не даје само мишљење о законском предлогу; он има право да предлог промени и допуни, па чак и да га из основе

преради⁸⁶⁶ Одборски извештај, заједно с прилозима које тражи скупштински пословник, подноси се скупштини. Одбор ће одредити једног или два известиоца (зависно од тога да ли су мишљења у одбору јединствена или подељена) који ће бранити одборско мишљење у скупштини. Трећа фаза је претрес предлога закона у скупштини, о којем важе посебна пословничка правила. Четврта и завршна фаза је решавање скупштине (последње гласање у њој) о законском предлогу. Тако предлог закона постаје закон или се одбацује.

Осим описа процесних радњи, у вези са излагањима о законодавном поступку пада у очи једно Јовановићево гледиште: „Законодавни поступак отворен је ... када одбор нађе или када на супрот одбору Скупштина закључи, да предлог заслужује да се узме у поступак. Пошто код посланичких предлога законодавни поступак почиње од овог тренутка, то излази да од овог тренутка они не могу више бити повучени. – Ако се не би усвојило ово гледиште, онда би на посланичке предлоге ваљало применити оно правило које важи за владине предлоге, – а то је да могу бити повучени све до коначног гласања. Ово пак било би двојачко незгодно: (1) били би стављени у исти положај и Краљ и посланик, и ако посланик није као Краљ један од чинилаца законодавне власти; (2) дало би се могућности једном посланику да, по својој вољи, пресече законодавни поступак, и ако овај није, као судски поступак по приватним тужбама, отворен у његовом личном интересу“.⁸⁶⁷ Разлика у правном режиму ова два облика законодавне иницијативе, коју у истој мери предвиђа устав, ма колико била логички заводљива, правно и политички није оправдана. У парламентарном поступку учествује парламентарцац, народни представник, који се у законодавном раду скупштине води општим, а не личним интересом. И Устав каже да „сваки народни посланик представља цео народ ...“ (чл. 74), а не приватно лице које у личном интересу води судски поступак.

Поред редовног, „нормалног“ законодавног поступка кроз који пролазе предмети за које није прописан посебан поступак, постоји и изузетан поступак „који се јавља у три разна вида: (а) као поступак хитних предлога; (б) као поступак предлога утврђених у законодавном одбору; (в) као поступак одређен за извесна специјална питања, на пр. поступак за решавање међународних уговора, поступак за решавање приватних молби“.⁸⁶⁸ Сваки од тих поступака Јовановић, по своме обичају, описује крајње детаљно.

Завршавајући излагања о скупштини и њеним надлежностима, за Јовановића је она првенствено законодавни орган: „Народна Скупштина је пре свега и више од свега носилац законодавне власти поред Краља“.⁸⁶⁹ Јовановић даје необичну дефиницију закона по садржини, „пошто Устав нигде не даје дефиницију закона по садржини“: „Законом се могу обухватити сви они предмети које Устав није изреком изузео из области законодавства“.⁸⁷⁰ Не би ли нагласио важност законодавне власти скупштине, Јовановић ставља закон у средиште своје дефиниције правне државе. Правна држава постоји кад „управна власт може наређивати појединцима само у границама закона“ и кад „судска власт суди само по законима“.⁸⁷¹ У правној држави „појединац је слободан грађанин; он није потчињен једној деспотски произвољној него једној законски ограниченој управи“.⁸⁷² Ипак, „законодавна власт Народне скупштине има једну горњу границу и једну доњу. Горња је граница повучена у корист Устава, а доња у корист уредбе“.⁸⁷³ Законодавна власт се мора

кретати у границама устава. Али зато, по правилу, законодавац може регулисати законом један предмет који је већ регулисан уредбом. „У томе случају, закон, као акт веће правне важности, укида уредбу као акт мање правне важности“.⁸⁷⁴ Јовановић, водећи се више позитивноправним него теоријским разлозима, сматра да судови немају право да одрекну примену неуставним законима. „По нашем Уставу, судови стоје под законом, а не под Уставом, и морају примењивати сваки закон који је законитим начином проглашен, без обзира на то да ли је он својом садржином уставан или неуставан“.⁸⁷⁵ Јовановић је тиме довео у питање своју дефиницију правне државе, која се теоријски једино може одредити као држава у којој влада право на челу са уставом, а не као држава у којој влада само закон. Његовим схватањем највиша правна важност устава у држави остаје без своје правне санкције.

Облик законодавне власти скупштине је и одобравање међународних уговора. „Краљ закључује уговоре са туђим државама, али је за потврду тих уговора потребно претходно одобрење Народне скупштине“ (чл. 79. Видовданског устава). Учешће скупштине је неопходно како би се онемогућило да „под видом једног међународног уговора, Краљ мења законе сам, без Скупштине“.⁸⁷⁶ Изузетно, „за потврду чисто политичких споразума, ако нису противни Уставу и законима, није потребно претходно одобрење Народне Скупштине“ (чл. 79. Видовданског устава). Како се одобрење скупштине даје у правном облику закона, Јовановић одобрење скупштине још назива „узаконење уговора“. Јовановић има врло нијансирано гледиште о правном дејству међународних уговора: „Међународни уговор, када се озакони, представља индивидуални закон, јер одређује наше односе само са једном одређеном државом. Као индивидуални закон уопште, тако и озаконени уговор не укида законе општег карактера; он само изузима наше односе с једном одређеном државом, испод општих законских прописа и ставља под нарочите прописе“.⁸⁷⁷

Скупштинске „власти“ се не исцрпљују у законодавној власти. Јовановић, поред ње, посебно говори о финансијској власти, питањима и интерпелацијама, истрагама и анкетама, стављања министара под одговорност, као о посебним „властима“ скупштине.

Финансијска власт Народне скупштине састоји се у томе што је установљавање државних прихода стављено под њен надзор и у томе што скупштина има право одобравања буџета. Буџет, по Јовановићу, није ништа друго до „узаконен предрачун државних прихода и расхода за једну одређену годину“.⁸⁷⁸ Он је по својој садржини „акт финансијске управе; по своме облику, то је један закон“.⁸⁷⁹ Јовановићева



Слободан Јовановић; снимљено 1893. године у Министарству иностраних дела (АКЦДПП)



Закон о избору народних посланика за Уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1920. године

излагања о буџету су толико детаљна (стр. 263–281) у *Уставном праву* од 1924, јер је препричан читав Закон о државном буџету, да би била преобимна и за уџбеник финансијског а камоли уставног права. И још важније – тој материји уопште није место у уставном праву.

Посланичка питања и интерпелације нису никаква „власт“ скупштине, али јесу средства надзора и одговорности владе пред скупштином, у чему је смисао парламентаризма. Јовановић сматра да између њих нема разлике у суштини него у форми. Разлика између њих је, најпре, у томе што се о посланичком питању не води претрес иза којег следи гласање, док се о правилно поднесеној интерпелацији води у скупштини претрес, иза којег следи гласање. Код питања постоји однос између министра и посланика – питача. Код интерпелације осим интерпелисаног министра и интерпеланта (може их бити и више), могу учествовати и сви остали посланици. Уз то, „питање је дијалог министра и питача и циљ је тога дијалога да се добију од министра извесна обавештења. Интерпелација је један напад посланика на министра, и циљ је тога напада да изазове скупштински претрес извесних министрових поступака. Тај претрес има да се заврши скупштинском оценом, повољном или неповољном, министрових поступака“.⁸⁸⁰ Код посланичког питања, дакле, нема претреса, а тиме ни разлога за одлуку скупштине. Код интерпелације се води претрес који мора бити закључен оваквом или онаквом скупштинском одлуком. За разлику од питања, интерпелацијом се не тражи обавештење од министра, него се од њега тражи да оправда и образложи свој поступак којим је интерпелант незадовољан. Због тога је интерпелација „један спор између њих двојице који Скупштина треба, на извесан начин, да оконча својом одлуком“.⁸⁸¹ Одлуку коју скупштина доноси поводом интерпелације, коју може предложити сваки посланик, а не само интерпелант, па и сам интерпелисани министар, Јовановић, њему несвојствено, није ни потпуно сагледао, па због тога ни јасно објаснио њене правне и политичке последице. Пре свега, политичке последице интерпелације јаче су од правних, јер она оставља трајан политички белег на интерпелисану власт и њеног министра. А њена правна дејства крећу се између две крајности – прелазак на следећу тачку дневног реда, када се интерпелација исцрпила у претресу без одлуке, или у образложеним предлозима одлуке, у распону од похвале рада интерпелисаног министра и владе, до разрешења читаве владе, о којима се гласа по реду који скупштина означи. Одлуком о преласку на дневни ред министар и влада излазе из интерпелације без прекора и казни. Њу влада зато може протумачити „као довољан израз поверења скупштинског према њој“.⁸⁸² Незадовољна резултатима претреса,

влада може поднети и оставку. Предлог одлуке може бити и гласање о неповерењу влади, мада Јовановић у текстовима у којима пише о интерпелацији такву могућност не спомиње. Додуше у каснијој својој књизи он ће рећи како „посредством интерпелације Скупштина може узети у претрес сваки владин поступак, и поводом сваког њеног поступка којим не би била задовољна, може јој изјавити неповерење“.⁸⁸³ Све ово иде у прилог закључку да је Јовановићева почетна теза да између посланичког питања и интерпелације нема разлике у суштини него једино у форми – неодржива, за шта је најбоље доказе дао сам Јовановић.

Јовановић и право скупштине на истраге и анкете подводи под главу „Власти Народне Скупштине“. Очигледно је да у овим излагањима израз „власти“ треба разумети као овлашћења, пошто у неким од њих скупштина има мало или ни мало власти. Јовановићева дефиниција ових права гласи: „Право анкете је право Скупштине да о једном питању преко својих властитих одбора, прикупи податке који су јој потребни (нарочито приликом израде једног закона). Право истраге јесте право Скупштине да, преко својих властитих одбора, извиди нечије кривице, неправилности и погрешке.“ Док је прво право скупштине неограничено, другоме је постављена граница. На пример, о питањима „која се тичу радње судске власти, Скупштина не може водити истрагу“.⁸⁸⁴

Исте природе је и „власт“ скупштине да прима и решава њој поднесене молбе и жалбе. „Жалбом појединац се обраћа Скупштини противу једне власти која га је повредила у његовим правима или интересима. Молбом појединац тражи од Скупштине да донесе у његову корист једно законодавно решење“.⁸⁸⁵ Нespoјиво је са начелом поделе власти, које забрањује скупштинско мешање у судске послове, да се скупштини подносе жалбе против судске власти, као и против аката управне власти ако појединац има против њих право жалбе било редовном било управном суду. Молбом се скупштини изражава жеља да донесе један изузетан закон „којим би се једном одређеном појединцу учинило нешто на шта он по општим законским прописима не би имао права“.⁸⁸⁶ Право скупштине да прима молбе и жалбе приватних лица у складу је с њеном природом народног представништва и у суштини „значи право надзора над злоупотребама власти“.⁸⁸⁷ И мада устав изричито не предвиђа право петиције, Јовановић сматра да је оно ипак укључено у члан 15. Устава, који признаје право молбе. Петицијом се тражи законодавна реформа. „Од обичне молбе и жалбе петиција се разликује тиме што се не подноси у личном већу у општем интересу“.⁸⁸⁸

Министарска одговорност пред скупштином је далеко озбиљнија њена „власт“, пошто се њоме одређује карактер власти у држави. Тој карактеристичној теми уставног права, Јовановић је посветио двоструко мање простора,⁸⁸⁹ него разматрањима о буџету, карактеристичним за друге гране права. Од тога којој врсти одговорности подлежу министри и пред ким одговарају зависи да ли је држава парламентарна монархија или република, а с гледишта облика поделе власти – да ли у њој постоји парламентарни или (важи само за републику) председнички систем власти. Видовдански устав дефинише Србију као уставну парламентарну и наследну монархију. За парламентарни систем власти једно од два његова кључна обележја је политичка одговорност владе пред парламентом. Два су основна облика министарске одговорности – политичка и кривична (правна). „Политичка одговорност значи, да Скупштина, путем изјаве неповерења, може захтевати промену

оних министара чији политички правац не одобрава или чијим поступцима није задовољна.“ „То је одговорност за рђаво вршење службе и рђаво вођене политике.“ „Кривична одговорност значи да Скупштина, путем оптужбе, може захтевати осуду оних министара чију радњу сматра као противну Уставу и законима“.⁸⁹⁰ То је одговорност за она њихова дела која се сматрају као кривице. Код прве одговорности скупштина тражи промену министра, код друге осуду министра. Парламентарни систем постоји кад скупштина може сменити министра зато што овај не ужива више њено поверење. Кривична одговорност министра је одговорност за његов противправни рад, за повреду устава и закона ако су оне учињене у вршењу службене дужности. Министар одговара не само за акте које учини као шеф министарства, него и за оне које учини краљ, који устав може повредити двојачко – чинећи оно што устав забрањује, не чинећи оно што устав наређује. Јовановић вели: „Министар је и постављен поред Краља да би спречио Краљеве повреде Устава; кад год пропусти да томе задатку одговори (било неодрицањем премапотписа било недавањем оставке), све Краљеве повреде које услед тога постану могућне стављају се њему на терет“.⁸⁹¹ За своје кривице, министар одговара по оптужби краља или Народне скупштине, и то пред једним посебним тзв. Државним судом. Одговорност министра по тужби обичних грађана пред редовним судовима искључена је. Државни суд који суди министрима је *ad hoc* суд – за сваки случај оптужбе министра образује се изнова. Чланови Државног суда су шест државних саветника и шест касационих судија, које свако од ових тела бира коцком на пленарној седници. Председник му је председник Касационог суда. Против осуда Државног суда нема места жалби (све ово су правна решења Видовданског устава којима је циљ отклањање сваке пристрасности у раду Државног суда).

У уџбеницима уставног права земаља које су монархије, излагања о монарху су, по правилу, груписана у засебну целину (главу или део). У Јовановићевој књизи од 1907, она су смештена у трећем, последњем делу књиге, док се у књизи од 1924. налазе у четвртном делу. У књизи од 1907. монарх је једина тема одговарајућег дела (у оквиру главе о надлежности краља у том делу обрађени су и министри, пошто краљ акте из своје надлежности не може предузети сам, већ само уз садејство или преко једног министра), док се у књизи од 1924. у истом делу, у посебним главама обрађују различите теме (поред краља, још и министри и чиновници, локална управа и Државни савет и Главна контрола). Те три главе којима није место у уставном праву изложене су на већем броју страница од три главе, узете заједно, посвећене краљу, по којем се тај део књиге и назива. Излагања у њима су врло детаљна и питање је не би ли она у том обиму оптерећивала текст и у једном уџбенику административног (управног) права. Али се зато у овом делу Јовановић показао као одличан познавалац правних правила монархијског облика владавине. Поставио је много корисних правних питања, која су данас углавном превазиђена, али су зато одговори, које је на њих дао, до данас остали узор снаге логике и правничке вештине тумачења недоречених и нејасних правних прописа, посебно одељци о краљевој оставци и намесништву. Ту је Јовановић, како за његово дело у целини вели Јован Скерлић „дао обрасце јаког логичког умовања“.⁸⁹²

Краљ је неизборни, једини државни орган именован уставом, „ако не целим именом, а оно презименом“.⁸⁹³ Краљ ужива привилегије које немају други грађани у држави,

због чега има јединствен положај у њој. Једна од тих привилегија је неприкосновеност његове личности – краљ не може бити тужен ни суђен, краљева личност ужива јачу правну заштиту од напада него ма чија личност у држави. Друга је краљева неодговорност – краљ не одговара за политичке погрешке (него његови министри ако су се са њима сагласили). Већ намесници, који врше краљеву власт кад овај није ступио на владу, немају краљеве привилегије. „Краљевске привилегије остају везане чак и за личност неспособног Краља, уместо да с њега прелазе на намеснике“.⁸⁹⁴ „Ти су намесници именовани на неодређено време једним Краљевим актом, из чега излази да се једним Краљевим актом може у свако доба учинити крај њиховој власти“.⁸⁹⁵ Постоји разлика између ступања на престо и ступања на владу. „Ступити на престо значи постати Краљем. Ступити на владу значи почети вршити краљевску власт“.⁸⁹⁶

Краљеве привилегије треба разликовати од краљевих власти. Привилегије припадају краљевој личности. Краљеве власти су државне власти поверене краљу на вршење. Због њих је краљ државни орган. Краљева власт „постоји на строго уставној основи, а не на неким историјским правима из предуставног доба“.⁸⁹⁷ Краљ није носилац целокупне државне власти. Устав је рашчланио државну власт на три њене основне функције и одредио органе који ће их вршити. Краљ учествује у вршењу све три функције власти, „али увек с ограниченом моћи“.⁸⁹⁸ Власти краља Јовановић је овако разврстао: законодавна моћ, уредбодавна моћ, управна власт; судска власт; право давања ордена.

Краљ врши законодавну власт посредним учешћем (расписивањем избора, сазивањем, отварањем, закључивањем и распуштањем скупштине) и непосредним учешћем (законодавном иницијативом и законодавном санкцијом). Закон изгласан у Народној скупштини није закон док га краљ не потврди. Краљево право потврђивања закона ничим није ограничено, што значи да има дејство апсолутног вета. Мада се не може сматрати вршењем законодавне власти, краљу припада овлашћење да прогласи како су се два законодавна чиниоца сложила на исти законски текст. Тај нови акт је писмени документ, исправа која служи као доказ о томе. Краљ је издаје у облику указа. „Тек проглашењем законодавна воља добија ону форму у којој се о њеној аутентичности не може сумњати“.⁸⁹⁹

Уредбодавна власт је правна власт испод ранга устава и закона. Њу краљ, као шеф управне власти врши преко владе.



Краљ Александар Карађорђевић
(1888–1934)



Стари двор средином двадесетих година прошлог века

Уредба није, као закон, правни акт аутономног регулисања. Она се издаје само уз закон, ради његовог разрађивања у појединостима и то на основу уставног овлашћења за сваки закон без разлике (генерално овлашћење) или када се везују само за онај закон који је у овлашћењу за доношење уредбе означен (специјално овлашћење), јер се овлашћење за ове уредбе даје од случаја до случаја.⁹⁰⁰ У теорији је питање граница уредбодавне власти увек било спорно. Спор се сводио на питање да ли је могуће да законодавац неку од ствари за коју је устав предвидео да се уређује законом, пренесе у надлежност управне власти, одређујући да ће га ова уредити уредбом. То је једно од ретких питања из обе Јовановићеве књиге у вези с којим је Јовановић изложио различите теорије.

Реч је о три логичке могућности одговора на спорно питање. По првом мишљењу, пренос надлежности допуштен је без икаквих ограничења; по другом мишљењу, он је забрањен без икаквих изузетака; по трећем мишљењу, пренос надлежности је допуштен, али само делимично. Наша пракса изгледа да ће се утврдити у смислу делимичнога преноса.⁹⁰¹ Судови, за разлику од закона чију уставност немају право да испитују, имају право да испитују како формалну тако и материјалну законитост уредбе. То значи да суд не може одрећи примену једном закону „који је садржином неуставан, а може одрећи примену једној уредби која је садржином незаконита ... Због тога што стоји под законом, суд мора применити закон и онда кад је овај садржином неуставан, али из истог разлога он не мора применити уредбу ако је садржином незаконита“.⁹⁰²

Поред уредбодавне власти, краљ од „управних атрибуција“ још има дипломатску и војну власт. Дипломатска власт је његово право да представља државу у спољашњим односима, из чега произлази његово право да закључује уговоре са страним државама, право да шаље посланике страним државама и да прима посланике које стране државе шаљу нама, право да објављује рат страним државама и да закључује с њима мир, с тим што кредите за рат одобрава скупштина, као што све уговоре о миру који повлаче за собом територијалне губитке за нашу државу мора одобрити велика или обична скупштина (Устав Србије од 1903, који је правна основа Јовановићевог система *Уставној њрава* од 1907). Војна власт краља састоји се у његовом праву да својом уредбом прописује формацију војске, да прописује одредбе о војној дисциплини и војним казнама. Краљ је врховни заповедник војне силе.

За разлику од законодавне власти, коју дели са скупштином, краљ врши управну власт сам, као њен шеф. Иако шеф управне власти, краљ не мора сам вршити сваки њен акт. Управна власт дели се на велики број надлештава, од којих свако од њих има своју стварну и месну надлежност. Сродне струке групишу се у министарства, а свако од њих има врховног шефа, министра, који одржава склад између тих различитих и сродних струка. Министарства се везују међусобно у министарски савет, који сачињавају сви министри, „ради заједничког решавања о свима важнијим предметима својих струка“.⁹⁰³

Најмања овлашћења краљ има у судској власти, иако он поставља све судије, а пресуде судова се доносе и извршавају у име краља, јер судови, као независни органи, не стоје ни под каквом влашћу него суде по закону. Краљ не може наређивати судијама као својим чиновницима како ће да суде. Судови су „засебна власт којој је Краљ само још почасни шеф“.⁹⁰⁴ Формално гледано, лишено је практичног значаја краљево право да поставља судије, јер их он поставља са листе коју сачињавају тела која не зависе од њега, док су судије у својим звањима сталне. Тако се у области судства краљева „власт“ своди на потписивање указа о постављењу судија. Јовановић сматра да је од читавог судства уставна материја само начело самосталности судија. Сва остала питања у вези са судством иду у закон. Начело самосталности судија значи: да судије не могу бити отпуштени без пресуде редовних или дисциплинских судова; да не могу бити премештени без свог пристанка и да не могу бити пензионисани докле не напуне законски број година.

Што се тиче краљевих атрибуција које стоје у вези са судском влашћу, Јовановић наводи две: „1) право амнестије и помиловања; 2) право оптужбе министра Државном суду, исто онако као и скупштина“. О правној природи амнестије и помиловања Јовановић је имао једно мишљење у књизи од 1907, друго у књизи од 1924. У књизи од 1907. истиче да се „и амнестија и помиловање могу сматрати као законодавни акти“. Образложење: „И амнестијом и помиловањем спречава се стриктна примена закона у једном даном случају; чини се у том случају изузеће од закона“.⁹⁰⁵ У књизи од 1924, без посебног образложења, Јовановић напомиње да су амнестија и помиловање краљеве атрибуције „у вези са судском влашћу“.⁹⁰⁶ Ово касније мишљење је правилно, јер је реч о правним средствима којима се исправљају и мењају законите одлуке суда које овај треба да донесе или их је већ донео.

Монархово право давања ордена је „право нарочите врсте“ и не спада ни у једну од три државне власти. Краљ их не установљава (то чини закон) него само даје ордене и

одликовања предвиђене законом или сам „из свога властитога побуђења“ или на предлог појединих министара.

У *Уставном праву* од 1907. било је речено да се појам министра везује за надлежност краља, пошто „ниједан акт из своје надлежности Краљ не може предузети сам, већ уз садејство или преко једног министра“.⁹⁰⁷ Због тога министрима и није била посвећена посебна глава, већ су правна питања у вези с министрима била изложена у глави о краљевој „власти“. Мада се у њиховом положају 1924. ништа није било променило, Јовановић их је у књизи од те године обрадио у посебној глави у оквиру дела књиге посвећеног краљу, с тим што су у тој истој глави обрађени и чиновници, о којима није било посебних излагања у књизи од 1907. Јовановићев појам министра сувише је формалистички и једностран. Вероватно стога што су министри тако били одређивани и у уставима које обрађује. Он министра везује за монархијски облик владавине, а не за парламентарни систем власти. По њему, министри су „они управни органи који стоје непосредно под Краљем и који се не постављају за поједина звања него за поједине гране државне управе“.⁹⁰⁸ Разне струке државне управе одвојене су међусобно у разна министарства, на чијем челу стоји министар, с тим што министар може бити без портфеља, тј. не мора му бити поверена никаква струка државне управе. Иако „управну власт врши Краљ преко одговорних министара“ (чл. 47. Видовданског устава), краљ не може стварати нова нити укидати стара министарства – то се може учинити само законом. Премда је министар „шеф свога министарства“, он нема никакву изворну него изведену власт. „Он управља својим министарством у име Краља као његов делегат“.⁹⁰⁹ По Јовановићу, две главне функције министра су да управља својим министарством и да садејствује у свим краљевим актима. За сваки краљев акт пада одговорност на његове министре, без обзира на то да ли су они формално у том акту учествовали. Те одговорности министри се само могу ослободити давањем оставке.

Веза између појединих струка за које се образује министарство одржава се спајањем министара у један савет, „коме је главни задатак да се стара о потребној хармонији у државној управи. То је Министарски савет“.⁹¹⁰ „Министарски савет има свога председника, који, као и сваки други министар, може бити без портфеља. Он није старешина осталих министара; они нису његови потчињени већ његови другови; сви су министри непосредни органи краљеви и равни између себе“.⁹¹¹ Иако у књизи од 1924. само успут напомиње да у неким државама краљ, пошто прво постави председника Министарског савета „нарочитим указом“, другим указом, на његов предлог, поставља остале министре,⁹¹² Јовановић пропушта да нагласи да само у таквим државама постоји парламентарни систем. Па и тада под условом да монарх стварно не бира председника Министарског савета, него да то чини странка или страначка коалиција која је добила већину на парламентарним изборима. О томе ко ће бити председник Министарског савета у парламентаризму не одлучује краљ, него бирачи на парламентарним изборима и народно представништво које из њих произађе. То лице или бира министре – чланове Министарског савета, с тим што се тај избор потврђује изгласавањем поверења Министарском савету у парламенту, или оно предлага кандидате за избор министра које бира народно представништво, појединачно или Министарски савет *in corpore*. Председник Министарског савета има право да предложи



Краљ Александар отвара Скупштину 18. јануара 1932. године

парламенту разрешење министра чијим радом није задовољан или због афера које о њему круже у јавности. То је једна од суштинских поставки парламентарног система и у остварењу тог услова монархова улога је чисто формална. Тако је и по слову Видовданског устава, у којем, за разлику од Устава Србије од 1903, стоји да је Краљевина СХС „уставна, парламентарна и наследна монархија“ (чл. 1). Ни изложена, као ни друга огрешења Видовданског устава о парламентарни систем Јовановић не критикује, јер по његовом схватању уставно право излази из оквира науке ако се критички осврће на решења устава, а залази у подручје политике у којем уместо научне објективности преовлађује разлог политичке сврсисходности. Одредба Устава Србије од 1903, по којој „министре поставља и разрешава Краљ“ (чл. 38, ст. 2) и одредбе Видовданског устава по којима „Краљ именује председника и чланове Министарског савета“ (чл. 90) и „министри су одговорни Краљу и Народној скупштини“ (чл. 91) изложене су без критичког коментара писца. Штавише, његово је мишљење да су „сви министри непосредни органи краљеви и равни између себе“.⁹¹³

У књизи од 1907. Јовановић даје једно искривљено схватање парламентарног режима, који то уопште није. Он се слаже са схватањем парламентарног система („каже се да постоји парламентарни режим“) по којем „министри не одговарају само пред Краљем него и пред Скупштином“. Скупштина – сматра он – нема формално право да смени министре којима је незадовољна,⁹¹⁴ док краљ „може увек сменили министре ако је њиховим радом незадовољан“.⁹¹⁵ Пошто скупштина нема право да смени министре, њој се морају дати таква средства „којима би могла принудити министре да даду оставку“. Два су таква средства: право интерпелације, којим скупштина може тражити да јој влада положи рачун о својој

политици. Ако владину одбрану не сматра успешном, скупштина може донети резолуцију којом осуђује владину политику. Јовановић сматра да је тада реч само о „чисто моралном притиску“⁹¹⁶ скупштине на владу, па зато ако он не буде довољан да влада поднесе оставку, онда скупштина може према њој применити сигурније средство – могућност да „одрекне Влади буџет“. „Једна Влада без буџета, формално, још није збачена: али је, у ствари, административни апарат укочен у њеним рукама и она спречена да управља. Доведена у такву ситуацију, Влада је принуђена дати оставку Краљу, и ако не би хтела“.⁹¹⁷ Јовановић сматра да су „ова средства сасвим довољна да обезбеде политичку одговорност министара пред Скупштином и према томе може се закључити да је наш Устав хтео да заведе парламентарни режим“.⁹¹⁸ Ипак, ту политичке одговорности владе нема, јер је оставка владе или министра, у оба случаја њихов вољни акт, а не суверена воља скупштине. Права политичка одговорност владе је одлучивање о парламентарном неповерењу влади, после којег, ако јој неповерење буде било изгласано, влада мора одступити вољом скупштине.

Јовановић као један од битних услова парламентарног режима види „подударност између посланичке и министарске функције“⁹¹⁹, што ни теорија ни већина устава у свету онога времена нису захтевали. Штавише, он сматра да Устав Србије од 1903. тиме што је ту подударност допустио „јамачно је хтео да парламентарни режим још боље утврди“.⁹²⁰ И у оно време и данас бројни су уставни у свету у којима постоје одредбе да је „функција члана владе неспојива с вршењем било каквог парламентарног мандата“ (чл. 23. Устава Француске од 1958) или да „члан Владе не може бити народни посланик“ (чл. 126. Устава Србије од 2006). Класично објашњење за ово решење дао је још Де Гол – не може онај о чијој се одговорности одлучује истовремено бити члан тела које одлучује. Јовановић се ту држао британског модела, као и у добром делу образложења односа између законодавне и извршне власти. Логичару његове дубине као да је промакла чињеница да су европски уставни његовог доба били више производ разума и да у њима има више логике него у британском (писаном–неписаном) уставу, чији су институти обликовани под притиском непоновљивих политичких прилика и посебног (непоновљивог) историјског односа политичких снага.

У књизи од 1924. Јовановић је делом променио своја схватања о парламентарном систему, мада не због нових уставних одредаба, него пре због теоријских сазнања која је у међувремену прихватио.⁹²¹ Тада је, сасвим правилно, тврдио да „парламентарни режим, најпростије речено, значи да владалац не може бирати ministre по својој вољи, него их мора узимати из скупштинске већине. Они могу немати његово поверење, али поверење парламента морају имати ... Строго узимајући, по начелима парламентарног режима, сви министри, дакле, и министар војни, требало би да буду узети из парламентарне већине“.⁹²² Следи језгровито резимирање првог кључног обележја парламентарног система: „По парламентарном систему, сви су министри политички органи; доведени на владу поверењем парламента, они се уклањају са владе чим то поверење изгубе“.⁹²³

Издагања о темама које следе постоје само у књизи од 1924. Оне нису биле обрађиване у књизи од 1907. Прва таква тема су чиновници, обрађена у посебној глави после издагања о министрима. Када говори о чиновницима, Јовановић има у виду само чиновнике „грађанског реда“ (не и офицере и војне службенике). За појам службеника сматра, држећи

се закона, да су неопходне три ствари: 1) постављење на једно место у државној служби; 2) постављење на то место краљевим или министарским актом; 3) увршћење у једну чиновничку категорију, односно групу.⁹²⁴ Преостали, не обимом мали текст о чиновницима (стр. 364–382) је излагање садржине Закона о чиновницима од 1923. Такво, без икаквог претходног објашњења разлога залажења у област друге гране права, могуће је правдати једино у оно време важећем наставном плану и програму наставних предмета на Правном факултету у Београду, мада је тешко прихватити да се ондашња правна елита могла сложити с тим да део административног (управног), финансијског и радног права пређе у уставно право.

Глави о локалној управи (стр. 383–403), у ствари о територијалној организацији управе у држави, пре је место у управном него у уставном праву. Поготово како је обрађује Јовановић – без претходног појмовног разграничења између локалне управе и локалне самоуправе, приказа неких утицајних „модела“ у свету и расправљања дилема о територијалној организацији државе због различитих правних режима који су у тој области постојали пре уједињења. И у овој глави има претераних детаљисања, посебно у излагањима о областним уредбама, које су по рангу не само испод закона него и државних уредаба. Реч је о некритичком препричавању важећег законодавства, које без теоријских сучељавања о појединим питањима делује заморно, упркос лепоти и живости Јовановићевог стила.

Државни савет и Главна контрола обрађени у једној глави, установе су управног права. Њихов основни задатак је да држе управу у границама закона, контролишући законитост њеног рада (Државни савет) и у границама буџета (Главна контрола). Иако су њихове надлежности налик судској функцији, ове установе нису део судске власти. Државни савет је позајмљено француско име за највиши суд у Француској. Један је од највећих правних изума у историји правне државе, али му зато ипак није место у једном уџбенику уставног права, ма колики значај та установа имала због којег је и унесена у устав. Сам Јовановић исправно запажа да „Државни савет и управни судови врше управносудске функције“.⁹²⁵ У вези с Државним саветом изложена су сва битна питања управног спора (осим тока управносудског поступка), тако да су она својеврсни компендијум о управном судству, које је једно од најважнијих поглавља управног права. Далеко сажетија су излагања о Главној контроли која је, у ствари, врховни рачунски суд, чији је главни задатак да при прегледу рачуна у вези с трошењем државног новца „уђе у траг неуредним, нетачним и лажним рачунима“.⁹²⁶ Описан је и поступак који се спроводи по утврђивању чињенице да сви издаци у тим рачунима нису били оправдани. И овим излагањима ремети се логичка заокруженост предмета науке уставног права, па је оправдано запитати се да ли Јовановић остаје при дефиницији њеног предмета коју је дао на почетку предговора своје књиге од 1924.

Иако у књизи од 1907. „уставна права српских грађана“ нису била обрађивана, премда им је Устав од 1903. посветио посебан део (део II, чл. 6–31), Јовановић је, везан садржином Устава од 1921, који у свом Одељку II садржи „Основна грађанска права и дужности“ (чл. 4–21), а у Одељку III „Социјалне и економске одредбе“ (чл. 22–24), више под притиском снаге уставне норме него по сопственом научном уверењу, обрадио у петом делу свог уџбеника, под насловом „Правни положај грађана“ људска права чију је садржину одредио



Службенички лист Слободана Јовановића

устав. Да је то учинио више због тога што је уставно право везивао за важећи устав, него због тога што се та материја уклапала у његово схватање предмета уставног права, види се и по томе што су та његова излагања сиромашна садржином, без за њега карактеристичног рашчлањивања прописа („час анатомије“ прописа) и сагледавања правних последица тих одредби на целину уставног система. Додуше, добар део тих одредаба нашао се у уставу на захтев земљорадника, социјалиста, комуниста, републиканаца и Југословенског клуба – све политичких организација према којима Јовановић није имао много политичких симпатија.

Права која одређују правни положај грађана Јовановић је разврстао у три групе и, сходно тој подели, распоредио своја излагања о њима у три главе. Прву главу чине грађанска и политичка права. „Грађанска права обезбеђују држављанину његову приватну личност; политичка права обезбеђују му учешће у јавном животу“.⁹²⁷ Устав је ујемчио следећа лична права: лична слобода и неповредивост стана, неповредивост тајне писама, слобода кретања, слобода савести и вероисповести, слобода науке и уметности. Обележје које спаја сва наведена права у исту групу је „ослобођење од државне власти: зато се и називају слободе или неповредивости ... Сва лична права представљају ограничења за државну власт ... Главни циљ грађанских права јесте заштита појединца од личне тираније органа власти“.⁹²⁸ Од политичких права устав проглашава следећа: слобода штампе, слобода збора и удружења, право молбе. „Сва ова политичка права ... представљају разне начине на које појединац узима учешће у јавном животу“.⁹²⁹

4. Служба у јавној Служба у јавној Служба у јавној	
41. Школована	Београд, 1919, на универзитету у Београду Ср. Сабра. I, 1923. на Средњој школи у Београду Београд, 1919. на Средњој школи у Београду
42. Школована	Београд, 1919, на универзитету у Београду Ср. Сабра. I, 1923. на Средњој школи у Београду Београд, 1919. на Средњој школи у Београду
43. Школована	Београд, 1919, на универзитету у Београду Ср. Сабра. I, 1923. на Средњој школи у Београду Београд, 1919. на Средњој школи у Београду
44. Школована	Београд, 1919, на универзитету у Београду Ср. Сабра. I, 1923. на Средњој школи у Београду Београд, 1919. на Средњој школи у Београду
45. Школована	Београд, 1919, на универзитету у Београду Ср. Сабра. I, 1923. на Средњој школи у Београду Београд, 1919. на Средњој школи у Београду

XVII Тој изборних грађанских државних служби (?) — XVII Тој изборних грађанских државних служби (?)										
Број државне службе	Име државне службе	Име државне службе	Име државне службе	Име државне службе	Име државне службе	Име државне службе	Име државне службе	Име државне службе	Име државне службе	Име државне службе
1.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921
2.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921
3.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921
4.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921
5.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921
6.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921
7.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921
8.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921
9.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921
10.	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921	1919/1921

Службенички лист Слободана Јовановића

Социјална права и дужности треба да буду потврда схватања државе по којима она „није само правна и политичка, него такође социјална и културна заједница“.⁹³⁰ Из тог својства државе извучи се њено право да интервенише у привредним односима, с тим да та интервенција буде „у духу правде“ и ради „заштите привредно слабијих“.⁹³¹ Социјална права произлазе из оваквог схватања духа правде као заштите привредно слабијих. Један део њих произлази и из промењеног схватања својине. „Својина није више једно право које искључиво служи интересима сопственика; у употреби свога права, сопственик је дужан водити рачуна о интересима целине; употреба приватне својине на штету целине забрањена је. Због тога промењенога схватања својине, она не представља више једно апсолутно, неограничено право“.⁹³² То је тзв. социјална функција приватне својине. Један део економских и социјалних права производ је таквог компромиса између индивидуалистичког и социјалистичког схватања својине. Трећи основ економских и социјалних права налази се у обавези државе да се „стара о физичком одгоју и културном развоју народа“. Она то чини посредством државних школа, нарочите заштите „матера и мале деце“, чувања здравља својих грађана, обезбеђивања бесплатне лекарске помоћи и бесплатних лекова за „чување народног здравља сиромашним грађанима“, као и стављањем грађана под заштиту државе.⁹³³

Последња глава у последњем делу ове књиге посвећена је правима „народносних мањина“. Јовановић разликује две врсте мањинских права: оних мањина које су „друге расе и језика“ и верске мањине. Излаже их појединачно према Уговору о заштити мањина од 5. децембра 1919.

Од многих Јовановићевих књига две међу њима као да су остале затомљене. То су два његова главна дела о уставном праву, од 1907. и 1924. Обе књиге доживеле су само по једно издање⁹³⁴, њих нема ни међу предратним изабраним ни послератним сабраним делима Слободана Јовановића. Избор дела за предратно издање свакако је извршио сам Јовановић, а за послератно издање његових сабраних дела, та дела су „сакупили и средили његови ондашњи најбољи познаваоци“. Можда је разлог и тај што изабрана и сабрана дела сачињавају она у којима се обрађују тзв. вечите и трајне теме, којима време ништа не може, док је садржину две споменуте књиге то исто време превазишло. У њима се питања која обухватају обрађују на основу прописа који су давно престали да важе, чак када је, за Јовановићевог живота отпочело (1932) штампање његових изабраних дела. Мада испод наслова тих књига није писало да су оне уџбеници уставног права (посредно, из књиге од 1924. то се може закључити) нити су оне биле писане стилем уџбеника, у њима ипак преовлађује препричавање прописа. Они су, као и данашњи прописи, писани клишеизираним правничким језиком и уобичајеним правничким фразама, већ излизаним од претеране употребе. Но, без обзира на то што највећи део садржине ових књига отпада на правне прописе, Јовановићево позивање на њих кад год је то било могуће нису имала бледило и сувоћу правничког говора, нити су била писана безличним правним стилем и истрошеним језиком, али све то није било довољно да се, осим уских специјалиста, за њих, као за друге Јовановићеве књиге заинтересује најшири круг интелектуалаца. Док друге Јовановићеве књиге може читати свако ко је интелектуално радознао, без обзира на струку, ове две књиге ће вероватно читати само правници, и то они којима је струка баш уставно право.

А с гледишта струке, пак, овим двема Јовановићевим књигама могу се упутити две крупне примедбе. Прва се тиче Јовановићевог схватања предмета уставног права, друга његове научне обраде. Предмет уставног права одређен је сувише уско, а метод његове научне обраде сувише је једностран. Јовановић је предмет уставног права свео на свега четири теме: начин вршења уставотворне власти, Народна скупштина као законодавно тело, Краљ и, тек у књизи од 1924. године, правни положај грађана. Још уже схватање од овог Јовановић је изложио у предговору *Уставној њрава* од 1924, написавши да се то право бави организацијом законодавне власти, а што се тиче управне власти само њеним врховним органима – шеф управне власти и министри – с тим што детаљи те организације припадају управном праву. Јовановић свој систем уставног права ствара на основу важећег устава и „посебних закона који с њиме стоје у вези“. Предмет уставног права су само оне установе које постоје у важећем уставу. Чегга нема у уставу, њему нема места ни у уставном праву. Тако су Јовановићу у обе речене књиге руке биле везане важећим уставом и пратећим прописима. У темама које обрађује нема позивања на теорију и на упоредна (страна) решења. Теоријска разматрања уставних тема Јовановић је пребацио у своје главно теоријско дело *Држава*, а добрим делом и у своје краће уставноправне студије о једној теми, које ће после првобитног самосталног издања, у његовим изабраним

и сабраним делима бити објављене под заједничким насловом *Правне и историјске расправе*. У њима долази до изражаја Јовановићево блиставо познавање теорије државе и упоредног уставног права.

Велики недостатак Јовановићевих уставних права је што у њима има много управног права. Уместо да развијеније обради неку од тема уставног права, Јовановић је обрадио неколико тема управног права, које ни духом ни стилем (понајпре предметом) не припадају уставном праву.

Метод који Јовановић у овим двама књигама примењује је искључиво правно тумачење (правна егзегеза) устава и с њим повезаног законодавства. Врло ретко позивао се и на уставну праксу. Правна решења у уставу и законима критиковао би не због тога што од њих постоје боља, него што су неспретно формулисана, због тога што се сукобљавају с нормама других закона и што остављају правне празнине. Таквим приступом могао је да размахне свој велики логички дар, због чега је, дајући „обрасце јаког логичког умовања“ опчињно и једног Скерлића.⁹³⁵

Ипак, опис и тумачење правних норми, без ширих увида у њихов смисао, ма колико били успешни, пружају само једно од многих сазнања о предмету уставног права. Њима се не могу открити прави разлози постојања норми, нити циљ који она треба да постигне. Примера ради, према одредбама Видовданског устава, Краљевина СХС је унитарна држава троједног народа у којој је службени језик српско-хрватски-словеначки. Идеолошка тврдња о троједном народу требало је да послужи као етничка подлога унитарном уређењу државе које се временом показало као Прокрустова постеља за три различита народа које спаја заједничко етничко порекло, али које раздваја све у вези с организацијом заједничке државе. Хрватска републиканска сељачка странка тврдила је да живот три, историјом одвојене нације – српске, хрватске, словеначке – није ни могућ у истој држави, па је, уместо унитарног, предлагала конфедерално уређење. Само је снагом уставних норми било могуће три нације стегом унитарног државног уређења држати у истој држави. Унитарна држава требало је да постане казан за асимилацију националних посебности, нешто попут америчког *melting pot*-а у САД, које су ипак федерална држава. И уместо да убрза спајање три нације у једну, Видовдански устав довео је до разгоревања националних сукоба и стварања још већег јаза између југословенских народа. Сву ограниченост нормативног метода проучавања Видовданског устава добро је сагледао правни историчар Драгослав Јанковић рекавши: „Ограничити се на правни аспект и правне анализе представља у случају Видовданског устава не само недовољан него у извесном смислу погрешан пут, јер се тај устав не може ни разумети ни тачно оценити ако се не уоче друштвени и политички фактори који су условили како његово доношење и његову садржину тако и његово примењивање, односно непримењивање у пракси“.⁹³⁶ Из наведених разлога тешко да се, бар за Јовановићева уставна права, може прихватити доста паушална оцена Миодрaга Јовичића: „Он је своја проучавања увек смештао у најшири контекст политичких (у најширем смислу) друштвених збивања, откривајући и анализирајући све утицаје тих збивања на право, али и, обрнуто, утицај права на политичке и друштвене процесе“.⁹³⁷

Начелне и уопштене критике устава, чак и када су биле правног карактера, Јовановић је сматрао ненаучним поступком. У књизи од 1907, којој је правна основа Устав Србије од 1903. заједно с пратећим законодавством, он тај устав не оспорава због тога што је био донесен вануставним путем, јер га је једнострано донело Народно представништво без сагласности краља, који је тек накнадно био изабран и положио заклетву на тај устав. Уопште, Јовановићеве ретке критичке анализе, онда када њих има, не излазе из оквира права. Оне су се сводиле на запажања типа: „ми држимо да је члан (тог и тог прописа, прим. Р. М.) противан Уставу“ или на уочавање празнина у уставним прописима, које би требало на начин који предлаже тумачити и допунити. Када је пропис имао за циљ да оствари једно мишљење, Јовановић би му се, у случају неслагања с њим обично супротстављао речима: „Ми не бисмо могли примити ово мишљење“.

Док научној критици подлежу Јовановићева схватања уставног права и метод његовог проучавања, Јовановићева излагања у обе књиге, посебно у оној од 1924, недомашени су образац правне логике и једноставности израза. Појмови који су у њима дати представљају најдубља проникнућа у језгро ствари, уз готово идеалан ред у мислима. Он те појмове обрађује невероватном окретношћу духа, умно и конкретно. Уставноправни појмови које је у тим два књигама дао важе и данас, мада су давно престали да важе устави и закони којима их је објашњавао. Уопште, Јовановић је и у уставном праву учен и уман писац. Он зна много, правилно разуме туђе мисли и логички беспрекорно формира сопствени суд. Чини то без напрезања, лептирском лакоћом, као и кристалним језиком. Кад је реч о општим појмовима уставног права, Јовановић их одређује језгровито, готово дијамантски згуснуто, никада се не губећи у празним речима. Оно што је Иво Андрић рекао за Петра Кочића важи у пуној мери и за Слободана Јовановића – „да ће остати као примјер писца који је на најкраћи, најјаснији и најбољи могући начин успео да саопшти оно што је имао да каже људима свога језика“.

Као писац, Јовановић је, како је то давно запазио Велибор Глигорић,⁹³⁸ „јако развијен белетристички дух“. Чак и кад обрађује теме уставног права, остављајући по страни препричавање прописа које је и њега одвело у јалова детаљисања, његов језик је течан и мио, чист, лак и једар. Он је чаробњак речи и недостижни стилиста. Уз то, писац врло утанчаног укуса. Уставноправне стручне појмове тешко да је јасније и лепше уопште могуће одредити. Отуда и у његово и у наше време то идолопоклонство према његовој научној величини. Мајсторство Јовановићеве писане речи је почетком прошлог века Скерлић видео као његову посебну одлику: „Одликујући се од готово свију писаца своје струке уских стручњака без општег и књижевног образовања, који не полажу никакву пажњу на форму и језик, Јовановић је своје стручне послове радио у врло књижевној форми, отменним стилем и извршним језиком“.⁹³⁹

И мада је Слободан Јовановић пуну меру своје генијалности дао као писац политичке историје Србије – од владе уставобранитеља до владе последњег Обреновића, као историчар политичких идеја и као теоретичар државе, он је, захваљујући својим књигама о уставном праву, свима који су се тим правом бавили и баве се данас, био и остао Велики Учитељ.