Dr Radivoj Stepanov

VACATIO LEGIS — OD RIMSKOG PRAVA DO PRAVA EU*

SAŽETAK: Rad čini pet sastavnih delova. Uvodni deo rada odnosi se na etimologiju pojma *vacatio legis* i njegov kontinuitet u jurisprudenciji i zakonodavnoj praksi. Drugi deo rada daje prikaz definicija *vacatio legis*-a u pravnoj leksici i doktrini. Treći deo rada obuhvata problematiku *vacatio legis*-a u našoj zakonodavnoj praksi sa posebnim osvrtom na medijsku regulativu. U četvrtom delu rada prikazan je *vacatio legis* u presudi ustavnog suda u pravu EU. U poslednjem, petom delu rada iznete su bitne karakteristike *vacatio legis*.

Cljučne reči: *vacatio legis*, medijska legislativa, evropsko pravo, Ustav, vladavina prava

I. Uvod

Vacatio legis pripada korpusu onih pravnih pojmova koji su *conditio sine qua non* u pravnoj jurisprudenciji, zakonodavnoj i sudskoj praksi. Ovaj pojam ima daleke korene u rimskoj pravnoj prošlosti. Najstarije pravne formule su „rimske jer su u istoriji sveta Rimljani prvi, i na sebi svojstven način ostvarivali ideju prava. Drugim rečima, oni su prvi razvili striktno pravo i pravničku profesiju — to jest, dve stvari koje su od fundamentalnog značaja za pravo *modernog društva*” (Paund 2000: 304, knjiga I). Upravo otuda, i pored „antičke patine” *vacatio legis* ima primenu u modernim pravnim sistemima i savremenom pravu EU! Poreklo (etimologija) ovog pojma sadržano je u latinskom izrazu — *vacatio*, *vacationis*, f., što znači: oslobođenje, oslobođenost od nečega ili dozvola, dopuštenje; u latinskoj leksici *lex*, *legis*, f. označava — zakon¹ ili pismeni ugo-

* Rad primljen: 31. 05. 09. godine.

¹ Čitav niz pravnih sintagmi vezan je za izraz *lex*: *legem rogare* — predložiti zakon, *legem figere* — objaviti zakon, *lege agere* — izvršavati, primenjivati zakon, *legem perferre* — ukinuti zakon, *lege*, *legibus* — zakonski, po zakonu itd.

vor, pogodbu. U doslovnom smislu (sintagma) *vacatio legis* označava *oslobođenost od zakona*.

Savremena *Italijanska pravna enciklopedija* pod epistemološkim uticajem pojedinih grana pravnih nauka kaže da se latinski izraz *vacatio legis* uopšteno uzev može shvatiti i pravno tumačiti kao „nedostatak prava” u dvojakom smislu. U jednom smislu se *vacatio legis* odnosi na slučaj u kojem propis nije na snazi (nije važeći) zbog toga što jedan već donet zakon još nije stupio na snagu (jer nije isteklo propisano vreme, jer nije došlo do njegove potvrde ili zbog usavršavanja zatraženog postupka), a u drugom smislu *vacatio legis* ukazuje na potrebu pravnog regulisanja određenih „sadržaja” do koje još nije došlo, te nema odgovarajućeg propisa na snazi.²

II. Definicija

U pravnim leksikonima i vokabularima /*vademecum iuridicum*/ značenja pojma *vacatio legis* su istovetna a formulacije kompatibilne. Tako je u *Rječniku latinskih pravnih izraza* „*vacatio legis* — označen kao „period vremena između objavljivanja zakona i njegova stupanja na snagu, vrijeme od donošenja do primjene zakona u praksi” (Romac 1985: 366).³ Nemačka wikipedia (apdejtovana 24. maja 2009) precizno kaže da *vacatio legis* (die Legisvakanz) označava u pravu „vremenski prostor” između donošenja jedne pravne norme i njenog stupanja na snagu (de.wikipedia... Legisvakanz). Pritom je u ovoj pojmovnoj odrednici konstatovano da mnogi zakoni kao i druge pravne norme same utvrđuju vreme (svog) stupanja na snagu.⁴ U našoj, odnosno u nekadašnjoj jugoslovenskoj pravnoj leksici *vacatio legis* — „čekanje zakona”, definisano je kao „vreme koje obavezno protiče između objavljivanja zakona ili drugog akta i njegovog stupanja na snagu” (*Pravni leksikon* 1970: 1261). Gotovo fusnotu pojmu *vacatio legis* poklanjali su i naši ugledni pravnici i „enciklopedisti” u drugoj polovini XX veka. Tako se, na primer kaže: „*vremenski rok* između objavljivanja zakona i stupanja na snagu (redovito osmog dana) zo-

² „In giurisprudenza ed in diritto, la locuzione latina *vacatio legis*, genericamente traducibile come 'mancanza della legge', indica una condizione di non vigenza di una norma, sia perché ve ne sia una già emanata e che debba ancora entrare in vigore (per decorso del prescritto tempo ovvero per non ancora intervenuta ratifica o comunque perfezionamento della richiesta procedura), sia perché si conosca o comunque percepisca la necessità di regolamentazione di una materia per la quale, nel periodo considerato, non vi siano norme vigenti” (it.wikipedia... *Vacatio_Legis*).

³ Postoji čitav niz pojmova srodnih pojmu *vacatio legis*. To su: *vacatio militiae* — oslobođenje od vojne obaveze, oslobođenje od nekih javnih obaveza; *vacatio numerum* — oslobođenje od prinudnih službi ili obaveza; *vacatio officii* — oprost, oslobođenje od službene dužnosti; *vacatio tutelae* — oslobođenje od tutorstva; itd. (Romac 1985: 366).

⁴ „Die Legisvakanz (lateinisch *vacatio legis*) bezeichnet im Recht den Zeitraum zwischen der Erlassung einer Rechtsnorm und ihrem Inkrafttreten. Viele Gesetze und andere Rechtsnormen bestimmen den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens selbst” (de.wikipedia... *Legisvakanz*).

ve [...] *vacatio legis*” (Perić 1972: 9); ili, nakon što je izglasan u parlamentu „zakon [se] objavljuje u službenim novinama, da bi se građani s njim upoznali, a obično posle izvesnog proteka vremena — tzv. *vacatio legis* — [zakon] *stupa na snagu*” (Lukić, Košutić 1991: 242). „Zakoni mogu stupiti na snagu samim danom objavljivanja njihova teksta u službenom glasilu. Ipak, u pravilu se ne postupa tako, nego postoji rok između samog objavljivanja i stupanja na snagu koji se naziva *vacatio legis*. To je zakonska vakacija ili čekanje zakona čija je svrha slična onoj koju ima samo objavljivanje zakona” (Vrban 2003: 96). Itd.

III. Legislativa i *vacatio legis*

U savremenom srpskom zakonodavstvu marginalizovan je pravni smisao i raeson d’etre pojma *vacatio legis*. Zbog čega je teorijski i praktično zanemaren, bolje reći — „pasiviziran” značaj ovog pojma u našoj pravnoj kulturi? To svakako nije slučajno. Naime, pravni sistem Srbije gotovo dve decenije prolazi kroz sistemske potrebe, on je nestabilan, njegova moderna institucionalna konstrukcija nije dovršena i nije sklopljena. On na sebi nosi brojne tragove ranije i nedavne političke i pravne prošlosti, brutalnog raspada bivšeg federativnog državnog sklopa i cik-cak tranzicije. Pored toga, u Srbiji se teško može govoriti o doslednosti integracije u pravo Evropske unije. Sve to, na određen način upozorava na okolnost da je *vacatio legis* sačuvan u postojećem zakonodavstvu Srbije, i to u „klasičnim” granama prava (naročito krivičnom, građanskom zakonodavstvu i sl.) uglavnom iz tradicijskih razloga, a u modernim „granama” prava (medijsko pravo, pravo interneta i njima gravitirajućih pravnih disciplina kao što je autorsko pravo i sl.) pretežno iz razloga „pravne inercije”.

U modernoj sudskoj praksi, odnosno u praksi rada Ustavnog suda Srbije nisu registrovani slučajevi vezani za problematike koje pokreću tumačenja vezana za *vacatio legis*.

Medijsko pravo⁵ predstavlja u svetu, u EU, pa dakako i u Srbiji, moderno, novo, dinamično i izuzetno kompleksno područje prava i pravne regulative. Otuda je veoma teško ne samo dati potpunu i „održivu” definiciju medijskog prava nego je metodološki i strukturno rizično medijsko pravo „redukovati” na monolitnu i „monističku” granu prava. Ako se tome dodaju i tvrdnje medijskih eksperata da će ovaj vek biti upravo vek medijskog fenomena, masovnih komunikacija i medijske regulative, tada na medijsko pravo — od legislative do judikature — pada posebno jako svetlo.

Nakon socijalnih i političkih promena u Srbiji 2000. godine, tokom tekuće decenije pristupilo se donošenju nove medijske regulative. Aktuel-

⁵ U Glasniku Advokatske komore Vojvodine br. 3, 2009, dao sam prikaz savremene medijske regulative u Srbiji i EU.

ni medijski pravni korpus u RS čine sledeće zakoni: *Zakon o javnom informisanju*, *Zakon o radiodifuziji*, *Zakon o telekomunikacijama*, *Zakon o oglašavanju*, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*.

Vacatio legis egzistira u svim navedenim medijskim zakonodavnim aktima.⁶

Nekoliko stvari pri tome treba imati u vidu.

Prvo, vacatio legis je kompromitovan veoma čestim izmenama i dopunama medijskih zakona. Najčešće je menjan i dopunjavan *Zakon o radiodifuziji*. To, generalno posmatrano znači da se prilagođavanje zakona socijalnoj i medijskoj zbilji kretalo složenijim i težim putem — putem izmena i dopuna zakona — a ne logičnijim i „prirodnijim” putem kroz prilagođavanje i „prestrojavanje” medijskih subjekata regulativi tokom vacatio legis i primene zakona.

Drugo, vacatio legis je u ovim medijskim zakonima „projektovan” rutinski i bez preciznog sagledavanja specifične prirode medijskog zakona u koji je instaliran. Teško je razumeti šta je zakonodavac hteo da postigne promenama vacatio legis-a kroz svaku izmenu ili izmenu i dopunu jednog istog medijskog zakona (*Zakon o radiodifuziji* i drugi).

Treće, neprimeren/neadekvatan vacatio legis vraća se kao pravni bumperang. S jedne strane, on dovodi u pitanje celinu jednog zakona i postavlja pitanje uopšte potrebe za pravnom regulacijom jedne nove socijalne

6 — *Zakon o javnom informisanju* („Sl. glasnik RS”, br. 43/2003; 61/2005), čl. 103. — „Ovaj zakon stupa na snagu **narednog dana** od dana objavljivanja u Službenom glasniku RS”; *Zakon o izmenama Zakona o javnom informisanju* („Sl. glasnik RS”, br. 61/2005), čl. 2. — „Ovaj zakon stupa na snagu **osmog dana** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’”; — *Zakon o radiodifuziji* („Sl. glasnik RS”, br. 42/2002; 97/2004; 76/2005; 62/2006; 85/2008), čl. 131. — „Ovaj zakon stupa na snagu **osmog dana** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’”; *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji* („Sl. glasnik RS”, br. 97/2004), čl. 12. — „Ovaj zakon stupa na snagu **narednog dana** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’”; *Zakon o izmenama Zakona o radiodifuziji* („Sl. glasnik RS”, br. 62/2006), čl. 2. — „Ovaj zakon stupa na snagu **danom** objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’”; *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji* („Sl. glasnik RS”, br. 85/2006), čl. 17. — „Ovaj zakon stupa na snagu **osmog dana** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’”; — *Zakon o telekomunikacijama* („Sl. glasnik RS”, br. 44/2003; 36/2006), čl. 114. — „Ovaj zakon stupa na snagu **osmog dana** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’ /st. 1/. Odredbe ovog zakona kojima se uređuje osnivanje Agencije primenjuje se **danom stupanja** Zakona na snagu, a ostale odredbe Zakona primenjuju se **danom isteka tri meseca** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’ akta o izboru predsednika i članova Upravnog odbora Agencije” /st. 2/; *Zakon o izmenama i dopunama zakona o telekomunikacijama* („Sl. glasnik RS”), čl. 4. — „Ovaj zakon stupa na snagu **osmog dana** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’”; — *Zakon o oglašavanju* („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005), čl. 111. — „Ovaj zakon stupa na snagu **osmog dana** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’, a počinje da se **primenjuje po isteku tri meseca** od dana stupanja na snagu”; — *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* („Sl. glasnik RS”, br. 120/2004; 54/2007), čl. 50. — „Ovaj zakon stupa na snagu **osmog dana** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’”; *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* („Sl. glasnik RS”), čl. 6. — „Ovaj zakon stupa na snagu **osmog dana** od dana objavljivanja u ‘Sl. gl. RS’”.

zbilje, a sa druge strane destabilizuje celokupan pravni sistem ili pojedine njegove podsisteme.

Četvrto, *vacatio legis* u našem pravnom sistemu nije respektovan kroz praksu sudovanja ustavnog pravosuda. To nije slučaj u nekim državama EU.

IV. Evropsko pravo i *vacatio legis*

Vacatio legis u pravu EU i državama koje su članice ove zajednice ima pravno respektabilan značaj. To dobro ilustruje prikaz jedne odluke Ustavnog suda Poljske.

Presuda od 16. septembra 2003, K 55/02

PREKRATKI *VACATIO LEGIS* PRILIKOM DONOŠENJA ZAKONA O POTREBAMA KABLOVSKIH TELEVIZIJA ZA DOBIJANJE RADNE DOZVOLE

AMANDMAN PODVRGNUT PREISPITIVANJU USTAVNOG SUDA	OSNOVA ZA PREISPITIVANJE
34 dana <i>vacatio legis</i> -a za usklađivanje s potrebama za dobijanje dozvole za kablovske stanice [Copyright Act Amendment Act 2002: Article 1(11) (b)]	Rule of law [član o pravnim principima Constitution: Article 2]

Pre 1. januara 2003. radio i televizijski kablovski operateri mogli su da retransmituju programe poljskih i inostranih radio i TV kuća bez traženja posebne dozvole za tu delatnost.

Ta privilegija poljskih kablovskih operatera bila je ukinuta 1. januara 2003. amandmanom *Zakona o autorskim pravima* (Copyright Act 1994), koji je Parlament usvojio 28. oktobra 2002. a koji je stupio na snagu objavljivanjem u Službenom glasniku 27. novembra iste godine. **Kablovski operateri su tvrdili da su 34 dana *vacatio legis*-a (dakle od 27. novembra 2002. do 1. januara 2003) premalo vremena za njih da se prilagode novonastalim pravnim okolnostima.**

Zbog toga su operateri podneli tužbu Ustavnom sudu (Constitutional Tribunal) s obrazloženjem da je tim prekratkim rokom narušen *član 2. Ustava (član o pravnim principima — the rule of law principle)*.

PRESUDA USTAVNOG SUDA

Sporni amandman JE SAGLASAN članu 2. Ustava Poljske Republike.

OBRAZLOŽENJE ODLUKE USTAVNOG SUDA

1. Važan element u legislativnom procesu, koji je temelj demokratske države u kojoj vlada zakon (the rule of law), je omogućavanje postojanja određenog adekvatnog perioda *vacatio legis*-a kada se uvode nove

pravne regulacije. „Tehničke” potrebe omogućavanja određenog perioda *vacatio legis*-a je posledica potrebe da se zaštite sve strane u nekom postupku, da se omogući prediktabilnost postupaka državnih organa i da se izbegne iznenađenje građana novim zakonskim odlukama. Dovoljan broj dana *vacatio legis*-a je od vrhunske važnosti kada se novim (novodonesenim) pravnim regulama opterećuju adresanti (građani) novim obavezama koje podrazumevaju naravno i pravnu odgovornost.

2. Kada Ustavni sud (Constitutional Tribunal) nađe da je neki *vacatio legis* preterano kratak, onda Ustavni sud može (igrajući ulogu tzv. negativnog legislatora) jedino proglasiti neustavnom *statutarnu* odluku o vremenskom trajanju datog perioda. Ustavni sud pak **ne može uzurpirati** ulogu legislativnog tela i odrediti sam koliki bi trebalo tačno da iznosi *vacatio legis*. Stoga, kada Ustavni sud donese odluku da je *vacatio legis* neadekvatan mora ponovo Parlament da izglasa kada taj Zakon treba da stupi na snagu i time omogući duže trajanje *vacatio legis*-a. Sledstveno rečenom, već ponovnim vraćanjem Zakona u proceduru i zahtevom za novim izglasavanjem, čitava procedura će duže trajati pa će samim tim i *vacatio legis* biti duži.

3. U periodu između jula 2000. i decembra 2002. dva člana *Zakona o autorskim pravima* (Copyright Act 1994) članovi 21(4) i 24(3) bili su konkurentski na pravnoj snazi. Supstanca i odnos ovih članova bili su nejasni. Član 21 (4) omogućavao je kablovskim mrežama da retransmituju programe, s druge strane, član 24 (3) zahtevao je postojanje tzv. statutarne dozvole, dakle retransmisija je bila moguća samo pod određenim uslovima.

4. Postupajući u skladu s Ustavom, zakonodavac je morao da ukine statutarnu dozvolu, pod uslovom da su njegovi potezi bili prediktibilni i da ne predstavljaju iznenađenje za pravne subjekte za koje je ta odluka važna. U našem slučaju, nije osnovano tvrditi da su adresanti ovog zakona (u prvom redu — kablovski operateri) bili iznenađeni jer su na osnovu člana 21 (4) bili već svesni da ovakav zakon može stupiti na snagu. Stoga je nemoguće pretpostaviti da abolicija statutarne dozvole od 1. januara 2003. predstavlja iznenađenje za kablovske operatere. Baš suprotno, i prema poljskim međunarodnim obavezama i prema članu 21 (4) — operateri su morali biti svesni da će uskoro morati prestati sa vršenjem nevedene delatnosti (retransmisijom kablovskog programa).

Princip vladavine prava (principle of the rule of law), sprečava da država i njeni zakoni imaju suprotne posledice kad se primenjuju na adresante neke pravne norme, čak i ukoliko neki Zakon ima određene nedostatke.

[...]

V. Konstatacija

Vacatio legis ima višestruk značaj u zakonodavstvu, u pravnoj kulturi i pravnoj sigurnosti.

U zakonodavstvu *vacatio legis* znači dosledno sprovođenje principa vladavine prava (Rule of Law) i zaštite civilizacijskih načela pravednosti. To drugim rečima znači da zakoni moraju „izaći” u javnost, moraju jedno vreme biti javni da bi mogli da stupe na snagu, tek sa principom *vacatio legis* zakon stiče svojstvo poopštivosti. Tajni zakoni nisu tekovina ni simbol transparentnog, modernog i demokratskog društva.

Vacatio legis u pravnoj kulturi daje svakom adresatu šansu da se na vreme upozna sa „novom” zakonskom regulativom kako bi mogao izbeći neželjene pravne konsekvence. Stupanje na snagu ili „delovanje” zakona u pravnom poretku otpočinje njegovim objavljivanjem u službenim glasilima/listovima u pisanoj formi koja zakonu/zakonima daje „spoljni” i „vidljiv” izraz i na osnovu čega zakon postaje deo pozitivnog prava. Zakone ne treba obesiti visoko iznad očiju građana da oni ne mogu da ih vide, već zakone treba postaviti tako da ih građani bez teškoća mogu videti i upoznati. „Objesiti zakone tako visoko kao što je činio Dionizije Tiranin, da ih nijedan građanin nije mogao čitati — ili ih ukopati u opsežan aparat učenih knjiga, zbirki sudova i mnjenja, običaja itd. što odstupa od decizija, te još k tome na stranom jeziku, tako da je znanje važećeg prava pristupačno samo onima koji su učeno tome prionuli — jedno je te isto nepravo” (Hegel 1989: 343).

Pravna sigurnost ispoljava se u dobroj „orijentaciji” subjekata prava (adresata) u odnosu na zakone (propise, pravo). Ona je utoliko veća i izvesnija ukoliko subjekat prava u/poznaje zakone i pravila koja će biti primenjivana. *Vacatio legis* upravo i služi toj svrhi da se subjekti prava na vreme upoznaju sa regulativom koja će biti primenjena, kako bi korisnost poznavanja normi bila veća a škodljivost značajno manja. Otuda kao „naličje” principa *vacatio legis* stoji dicta starog rimskog pravnika Paulusa zapisana u *Digestama*: *Ignorantia iuris cuique nocet* — nepoznavanje prava svakome škodi.

LITERATURA

Hegel, F. W. G. (1989). *Osnovne crte filozofije prava*. Sarajevo: „Veselin Masleša”.

Perić, B. (1969). *Struktura prava*, I. dio [treće izdanje]. Zagreb: Narodne novine.

Lukić, D. R., Košutić, B. (1991). *Uvod u pravo*. Beograd: Naučna knjiga.

Paund, R. (2000). *Jurisprudencija* 1. Podgorica: CID, Beograd: Vojna štamparija.

Romac, A. (1988). *Minerva Florilegium sententiarum latinarum Florilegij latinskih izreka*. Zagreb: Latina et Graeca.

Stojčević, D., Romac, A. (1984). *Dicta et regulae iuris*. (Latinska pravila, izreke i definicije sa prevodom i objašnjenjem). [Četvrto dopunjeno izdanje]. Beograd: Savremena administracija.

Vasić, R., Čavoški, K. (1997). *Uvod u pravo*, II. Beograd: Draganić.

Vrban, D. (2003). *Država i pravo*. Zagreb: Golden marketing.

REČNICI / LEKSIKONI

Latinsko Srpsko Hrvatski rečnik, (b.g.). Beograd: Prosveta, Cetinje: Obod.

Romac, A. (1985). *Rječnik latinskih pravnih izraza. Vademecum iuridicum*. Zagreb: Informator.

Žepić, M. (1987). *Latinsko-hrvatski ili srpski rječnik / Lexicon Latino-Croatico-Serbicum* [deveto izdanje]. Zagreb: Školska knjiga.

Pravni leksikon (1970). Beograd: Savremena administracija.

INTERNET IZVORI

<http://it.wikipedia.org/wiki/Vacatio legis>

<http://de.wikipedia.org/wiki/Legisvakanz>

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8084>

http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_55_02_GB.pdf

http://portalwiedzy.onet.pl/32772,,,vacatio_legis,haslo.html

<http://lapsus-lazuli.blogspot.com/2009/05/jedno-vacatio-legis-nie-starczy.html>

<http://biurose.sejm.gov.pl/rap100/cz26.htm>

<http://encyklopedia.interia.pl/haslo?hid=110558&kid=25>

VACATIO LEGIS — FROM THE ROMAN LAW TO THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

Radivoj Stepanov, Ph.D.

Summary

The paper consists of five parts. The introduction deals with the etymology of the concept of *vacatio legis* and its continuity in jurisprudence and legal practice. The second part of the paper provides the outline of definitions of *vacatio legis* in the legal lexicon and doctrine. The third part of the paper deals with the issue of *vacatio legis* in our legal practice with the special attention to the media regulations. In the fourth part of the paper the *vacatio legis* is described in the judgment of the constitutional court in the law of the European Union. In the last, fifth part of the paper, the author deals with important characteristics of *vacatio legis*.

Keywords: *vacatio legis*, media regulations, European law, Constitution, rule of law