

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

Година I

1953

Број 2

НАЧЕЛО ЈЕДИНСТВА ВЛАСТИ И НАШ НОВИ УСТАВНИ СИСТЕМ

Начело јединства власти као организациони принцип старо је — у извесном свом виду — као и држава. Оно, наиме, посматрано у развоју, има два вида — недемократски и демократски. Недемократски вид овог начела био је увелико примењен у разним облицима робовласничке државе, нарочито у војно-бирокупатским источним деспотијама старог века. У том свом недемократском виду начело јединства власти је имало своју изразиту примену у апсолутној монархији XVI—XVIII в. у којој су монарси разних титула били носиоци и — непосредни или посредни — вршиоци неограничене и потпуне државне власти. Овај недемократски вид начела јединства власти није само једна појава давне прошлости; њега смо имали у пуној мери примењеног у Мусолинијевој фашистичкој Италији и још више у Хитлеровој фирерској, нацистичкој Немачкој; у њега се изродио, поред свих реквизита демократског спољњег облика, стаљински државнокапиталистички, бирокупатски деспотизам.

Недемократски вид јединства власти, који претставља концентрацију власти код једне групе, касте, врсте органа, историски посматран, а и иначе, није исто што и тоталитаризам чији је редован пратилац. Наиме, док је јединство власти у овом облику једна врста, један облик организације вршења власти без обзира на домен у коме се протеже, тоталитаризам је један изразит вид примене доктрине о широком и дубоком захвату државне интервенције, о мешању државе као „силе изнад друштва” у све друштвене односе: регулисање, контролисање и усмеравање не само људских спољашњих активности у свим областима друштвених односа, него мешање и у унутрашњи живот човека, у његова схватања и осећања.

После ових неколико примера из давнине и из савременог доба, мислим да није потребно нарочито објашњавати у чему се састоји недемократски вид начела јединства власти. Уосталом, он и није предмет нашег излагања. Било је, ипак, потребно указати на њега да би се извршило конфронтирање и ближе и боље могао приказати онај вид начела јединства власти који нас овде интересује.

У истом циљу, тј. у циљу конфронтирања а с тим у вези у циљу поређења и бољег обележавања онога што желимо овде нарочито да истакнемо — ми ћемо се претходно и укратко осврнути на једно данас „конкурентско” организационо начело државне власти, на већ поменуто начело поделе власти.

Начело поделе власти је политичко и правнотехничко начело организације државе, начин вршења државне власти. Као јасно и изречно формулисано, ово начело појављује се најпре као политички постулат које су политички и правни идеолози младе буржоазије истакли насупрот феудалистичком апсолутизму, а у циљу обезбеђења слободе појединаца. Сасвим је разумљиво да је овај политички постулат убрзо добио и постепено развио своју одговарајућу правнотехничку формулу. Принцип поделе власти везан је за име француског правника и политичког филозофа XVIII века, Монтескјеа, који је његов филозофско-политички носилац и формулатор, иако је овај принцип изнет и раније од стране енглеског филозофа XVIII века, Џона Лока. Начело поделе власти — најједноставније речено — састоји се у овоме. Три државне правне функције: законодавна, управна (извршна) и судска, треба да добију у државној организацији свака свога засебног носиоца, држаоца и вршиоца *самосталног и потпуно независног*. Они — ти засебни државни органи, носиоци вршиоци појединих функција — не треба да утичу једни на одређивање другог, нити да посредно или непосредно имају удела у вршењу функција другог, поготову не да врше у ма којој прилици функцију другог. Дакле, ради се — у примени начела поделе власти на државну организацију — о *расподели* правних функција државне правне делатности на *разне* — *један од другог потпуно одвојене и самосталне* — *органа*; ради се о *разламању државне власти*, при њеном манифестовању, на поједине елементе, и то тако да је сваки елеменат одвојен од другог и равноправан с другим, тј. ради се овде о разламању државне власти — да се у слици изразимо — вертикалним сечењем. Због тога се ови засебни органи често називају властима, те се каже „подела власти“ (у множини), иако се уствари мисли, и само о томе може бити речи, на поделу власти (у једнини).

Принцип поделе власти је инспирисао многе уставотворце и то неке пре (у САД 1787), а нарочито оне после Француске револуције, која је у чувеној Декларацији права човека и грађанина истакла (у чл. 16) као критеријум да друштво у коме није спроведено начело поделе власти нема устава. Иако су принципом поделе власти надахнути такође многи устави XIX и XX века, укинута и важећи, ипак се овај принцип, апсолутно схваћен, доследно и потпуно, није нигде остварио, нити се могао остварити. Ни у САД, где је овај принцип у позитивном уставном праву у најјачој мери спроведен, принцип поделе власти није добио своју апсолутну примену: Сенат, законодавни орган, заједно с Претседником, носио-

цем извршне власти, учествује у наименовању високих државних функционера; Претседник својим суспензивним вето посредно утиче на рад законодавног тела, Конгреса; Врховни суд својом оценом уставности закона меша се у рад Конгреса, чак се ставља изнад њега одбијајући примену „неуставних” (по његовој оцени) закона.

Ако посматрамо друштвену стварност појединих држава у којима је принцип поделе власти проглашен било као позитивна норма, било као руководно начело при организовању државе, с те стране се тек види, колико је стварност праксе далеко од постављеног принципа, јер у том погледу „цела пракса своди се баш на извртање овог принципа“ (*décrets-lois*, начин избора законодавних органа и сл.). Фактички власт је и ту јединствена на тај начин што само „буржоазија са својим савезницима држи власт, а да не постоје никакве три независне гране власти”. Та наизглед подела има ипак и свој практични, стварни, смисао. „Сваких неколико година људи бирају на изборима, преко својих партија, парламенте који доносе законе и друге одлуке“. Међутим, од њих је одвојен управни апарат читаве државе над којим законодавни органи немају никакву или имају незнатну контролу. Народне масе одоздо поготову немају никакве контроле. Власт је стварно — конкретно и ефективно — „у рукама управног и полициског апарата и реакционарних оружаних снага, које су независне од народа“. Принцип поделе власти, апсолутно схваћен, у противности је и са демократијом, као владом народа од стране народа, јер она са својим учењем о народној суверености не значи цепкање власти, него промену њеног носиоца и вршиоца. Остаје, дакле, да се принцип поделе власти у свом пуном значењу, доследно и потпуно није остварио, нити се може остварити јер је као такав неостварљив. Зашто? Државна власт је, по самом свом појму, тј. према ономе што она у правној и друштвеној стварности значи, вертикално недељива, јер је највиша, суверена у одређеном смислу на државној територији. Стога сви они кроз које се ова власт манифестује не могу бити равни то снази своје воље, количини власти. Власт се, наиме, може делити само на хоризонталне слојеве, где ће бити разне њене манифестације координиране, и то хијерархиски координиране: воља једног органа, једне „власти” у истом предмету мора да је старија, са јачом правном снагом од воље другог органа, што опет не искључује равноправност између појединих органа, наравно не апсолутну него само у међусобном односу, а не и према трећем, вишем органу од њих. Отуда и непобитна хијерархиска одлика правног поретка, чије стварање и реализовање претстављају „у разним sukcesивним етапама” државне правне функције — законодавство, управа и судство. Правни акти и с њима у вези материјални акти кроз које се манифестују државне функције — без обзира на њихову унутрашњу садржину — добијају снагу, важност, која је мера количине власти, према органу који их доноси. Због ове вертикалне недељивости државне власти

и због неоспорног хијерархиског карактера права кроз које се манифестује државна власт — немогућа је доследна и потпуна примена начела поделе власти. Стога је принцип поделе власти, *апсолутно стваћен*, не само научно неоснован него и као политички идеал неостварљив. Немогућа је, дакле, расподела државних правних функција међу разне државне органе на тај начин што би носиоци сваке функције били апсолутно независни и равноправни и што би правни акти, израз правне функције и мера власти једног носиоца, били равноправни са актима другог носиоца и што би носилац једне правне функције искључиво вршио једино ону функцију чији је носилац.

Према томе, као остварљива правнотехничка формула организације државне власти, принцип поделе власти значи такву организацију државне власти у којој је извршена расподела државних правних функција на разне носиоце и вршиоце — органе, у којој носилац једне функције није у исто време *главни* носилац, орган неке друге, од преостале две функције, где према томе, један орган нормално признаје акте другог, уколико нису очито ништавни. Ради координације органа и несметаног вршења власти, носиоци појединих функција врше, спорадично, једну или обе остале функције и, што је нарочито важно, постоји позитивноправна превласт једног од органа у том смислу, што се његови акти сматрају као акти најјаче правне снаге. У демократским земљама ту превласт има, бар формално и у начелу — законодавни, претставнички орган.

Историски посматран принцип поделе власти је одиграо своју улогу као средство компромиса феудалне аристократије са монархом на челу и младе још недовољно моћне буржоазије у време кад је прва била ослабила а друга била још недовољно јака да преузме власт потпуно у своје руке. Треба признати да је у условима неограничене власти монарха и његових чиновника у апсолутистичкој Француској XVIII века принцип поделе власти као политички постулат — одиграо прогресивну улогу претстављајући израз класне борбе буржоазије против реакционарне феудалне аристократије, оличене у монарху. Узевши потпуно власт, као што смо видели, буржоазија није потпуно и доследно остварила принцип поделе власти у организацији своје државе. Законодавство, управа и судство нису у буржоаској држави — као што смо горе показали — три одвојене, самосталне и независне власти, него три разна облика вршења јединствене, по правном карактеру и класној суштини, државне власти.

Прву примену (у извесној мери) демократског вида јединства власти можемо наћи у Јакобинском уставу од 1793 г. (конвентски систем); имамо је добрим делом и у Швајцарском уставу од 1848 године.

Прва форма пролетерске државе — Париска комуна, као и совјетска држава створена политичком победом руског пролетаријата у Октобарској револуцији — садрже као једно од својих на-

чела организационо начело јединства власти. Маркс и Лењин истичу демократски вид начела јединства власти, јединства законодавне и извршне власти у претставничким телима радног народа, као једно од начела државе пролетаријата. Један од првих уставних аката АВНОЈ-а на његовом II заседању, новембра 1943 године, јесте акт о његовом конституисању у „врховно законодавно и извршно народно претставничко тело”. Уставно уређење нове Југославије, изражено и утврђено Уставом од јануара 1946 године и Општим законом о народним одборима од 1946 године, садржи као организационо начело — начело јединства власти у његовом демократском виду.

Наш нови уставни систем, правно уобличен савезним Уставним законом од 13 јануара 1953 године заједно са Општим законом о народним одборима од априла 1952 године — не само потврђује него настоји да још више развије и што потпуније оствари овај принцип. У чему се он састоји?

Принцип јединства власти у његовом демократском виду као организационо начело нашег уставног система свакако не значи да један орган или једна врста органа врше све облике манифестације државне власти. Него шта?

Ово начело пре свега полази од поставке да је државна власт по својој битности једна — јер је суверена, највиша на државној територији.

Суштина његове садржине је у поставци да је државна власт јединствена по извору и припадности, и то да „она произлази из народа и припада народу“ (чл. 6 ст. 1 Устава ФНРЈ) како се каже у овој одредби Устава од 1946 која је у својој основној идеји новим Уставним законом не само задржана на снази него је још више учвршћена, развијена и конкретизована.

У новој формулацији та поставка о народу као извору власти дата је (у чл. 2 Уставног закона) овако: „Сва власт у ФНРЈ припада радном народу. Радни народ врши власт и управља друштвеним пословима преко својих претставника у народним одборима и народним скупштинама, у радничким саветима и у другим самоуправним органима, као и непосредно путем избора, опозивања, референдума, зборова бирача, савета грађана, учешћа грађана у управи и правосуђу и путем других облика непосредног управљања.”

Начело јединства власти у новом уставном систему значи тенденцију да претставнички органи државне власти, као претставници радног народа, обухвате у својој делатности и извршне функције власти, те да тако у својству општих претставника друштва не само одређују него и остварују заједничке интересе, уз активну — али подређену и контролисану — сарадњу стручног службеничког апарата, администрације. Оно, дакле, значи јединство законодавне и извршне власти — „концентрацију читаве политичке власти у рукама радног претставништва“ (Енгелс) радног народа. Значи и тен-

денцију за проширењем и развијањем разних облика непосредне демократије, гдегод је она технички остварљива. То опет не значи да се без штете по овај принцип разни облици вршења државне власти не могу расподелити тако да их врше разни органи. Баш напротив. Из правнотехничких разлога постоји нужност и потреба за извесном поделом рада међу органима. Али и онда када разне правне функције — разне облике вршења власти — врше разни органи као главни носиоци појединих од тих облика вршења власти, њихови акти нису сви исте правне снаге. Постоји позитивноправна прерогатива једног од органа — претставничког органа државне власти — која се састоји у том да акти тога органа имају најјачу правну снагу и да акти других органа морају бити сагласни с актима највишег и то претставничког органа државне власти. Поред тога, остали органи државне власти, извршни и судски, добивају овлашћење за свој рад непосредно или посредно од највишег, народног претставничког органа државне власти. Дакле и поред мноштва органа, постоји јединство и постижава се јединство кроз хијерархију органа и хијерархију њихових аката.

Као једну карактеристичну ознаку начела јединства власти код нас треба навести и *јединство централне и локалне власти*.

Да видимо сад, како поближе све ово изгледа по нашем новом Уставном закону, боље рећи по нашем новом уставном систему (рачунајући ту и нови Општи закон о народним одборима), тј. како се у њему одражава начело јединства власти, како изгледају инструменти и механизам за његово обезбеђење.

Почећемо с оним што смо горе последње рекли у давању општих поставки: с *јединством централне и локалне власти*.

Познато је да је једна од особина нашег садашњег уставног система широка децентрализација извршних функција власти изражена на тај начин што су народни одбори постављени као *основни органи власти* радног народа и највиши органи власти општине, града и среза — локалних територијалних заједница и што се извршне функције власти, по правилу, обављају од стране народних одбора (или њихових органа). Републички и савезни органи врше само оне извршне послове који по својој природи, а по изречној одредби Устава или закона, спадају у њихову надлежност. Само изузетно, и по овлашћењу закона, непосредно извршење закона и других правних прописа — савезних и републичких — врши се преко посебних савезних и републичких органа на терену.

Оваква децентрализација потребна је, по речима Кардеља, прво, да би извршење било што више у складу с конкретним условима који нису увек једнаки; друго, да би најшире народне масе могле да имају непосредну контролу над радом извршног апарата и да би трудбеници заиста могли свестрано и слободно развијати своју социјалистичку иницијативу; и треће, да се спречи претварање државног управног апарата у неку самосталну централизовану

владајућу снагу над друштвом. А и кад постоје неки подручни, периферни савезни и републички органи на терену — они нису претставници централне власти у локалним јединицама него радне јединице, поготову нису неки тутори над локалним самоуправним органима власти — народним одборима општине, града, среза. Не постоји, по нашем уставном ситему, — као што је то случај са вевином буржоаских држава и као што је то био случај у старој Југославији — двојство, паралелизам централне и локалне самоуправне власти. Нема код нас поред народних одбора још неких локалних претставника централне власти у лицу среских начелника, потпрефеката, префеката, жупана, гувернера и сл. Не. Народни одбори су једини локални органи *јединствене државне власти* радног народа, који било преко својих претставника у локалним, републичким и савезним највишим органима или у разним видовима непосредне демократије (савети, комисије грађана, зборови бирача, референдуми) врше власти и обављају друштвене послове. У томе се састоји јединство централне и локалне власти. Међутим, широка децентрализација и стварна и пуна самоуправа поставља проблем не само одржавања јединства власти него и обезбеђења јединства друштвеног и политичког система. А то јединство постигава се помоћу три врсте инструмената. Пре свега, Уставни закон поставља (у чл. 4 ст. 3) принцип да се самоуправљање радног народа — како у привреди и друштвеним службама тако и у локалним територијалним заједницама — врши у сагласности са општим друштвеним интересима израженим у закону и у другим одлукама претставничких тела радног народа — народних скупштина и народних одбора.

Затим, међусобна повезаност народних скупштина и њихових извршних органа — извршних већа с једне и народних одбора с друге стране — путем овлашћења која имају једни према другима — обезбеђује поштовање општих друштвених интереса изражених кроз законе и друге одлуке претставничких тела радног народа. Та овлашћења која имају органи власти шире, па тиме више, политичке заједнице према органима власти уже, па тиме ниже, политичке заједнице састоје се у праву контроле законитости и, следствено, праву укидања, поништавања или обустављања незаконитих аката. То овлашћење у крајњем случају, ако је у питању рад у очитој супротности са Уставом или законом, може ићи и до распуштања народног одбора (чл. 27 Општег закона о народним одборима) од стране надлежног органа власти републике. Али ни тада, нови народни одбор не поставља се одозго, него бира од стране грађана односно локалне територијалне заједнице.

Трећи не мање значајан инструмент за одржавање јединства, — како власти тако и друштвеног и политичког система, и поред широке децентрализације и самоуправе локалних органа — јесте рад и активност општеполитичке организације радног народа —

Социјалистичког савеза радног народа, активност Савеза комуниста, револуционарне авангарде радничке класе, као и других свесних, социјалистичких снага.

Остајући на *вертикалној линији* на којој смо, а попевши се више у државној организацији, видећемо и следећи аспект начела јединства власти у нашем уставном систему. Федерација — преко савезних органа власти, а према надлежности која им је утврђена уставима, поред осталих — има и следећа права и дужности: обезбеђује јединство социјалистичког друштвеног поретка и правног система; обезбеђује јединство привредног система и плански развитак народне привреде као целине; обезбеђује самоуправљање произвођача у привреди и самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу и у установама; обезбеђује слободе и демократска права грађана и њихову равноправност без обзира на народност, расу и вероисповест; обезбеђује законитост, јединствену примену савезних закона и јединство система правосуђа.

С друге стране, савезне законе непосредно извршују — по правилу — народни одбори односно републички органи власти. Савезни органи непосредно извршују савезне законе и врше друге извршне послове само у области Уставом утврђених искључивих права и дужности федерације, као и кад је то извршење стављено у надлежност федерације у сагласности с њеним правима и дужностима. Поред тога, народне републике могу доносити законе (допунске или потпуне) и о материји о којој је донет савезни закон, и то чак и о материји о којој федерација има право искључивог законодавства, ако су и уколико на то посебно изречно овлашћене савезним законом.

Све ово поставља проблем јединства власти, конкретно израженог кроз јединство социјалистичког друштвеног поретка и правног система. За решавање овог проблема наш уставни систем садржи неколико инструмената и предвиђа потребан механизам.

Савезна народна скупштина, као претставник народног суверенитета и највиши, врховни орган федерације доноси законе не само из области искључивих савезних сектора друштвених односа, него и тзв. основне законе о заједничкој материји и опште законе из републичке надлежности из области организације власти, просвете и културе, народног здравља и социјалне политике и у другим областима друштвених односа кад је то од општег интереса за све народне републике. Ти савезни закони, као и други акти савезних органа примењују се на целој територији наше федерације — с тим још, што савезни закони имају примат над републичким законима. У случају размимоилажења савезног закона и републичког закона примењује се непосредно савезни закон. Народне републике могу покренути поступак за оцену сагласности савезног и републичког закона са савезним Уставом. У том поступку коначну одлуку доноси врховни орган власти федерације — Савезна народна скуп-

пштина, и то квалификованом а не обичном већином, у чему се овај поступак разликује од поступка за доношење закона. И ово је једно средство обезбеђења јединства социјалистичког друштвеног уређења и правног система, а тиме и јединства власти које се кроз тај систем изражава.

Даље. Савезно извршно веће — непосредни извршни орган Савезне народне скупштине, њено уже тело као носилац њених политичких извршних функција — има право обуставити од извршења уредбе и друге акте извршног већа народне републике, ако су они у супротности са савезним законом или уредбом Савезног извршног већа. Извршно веће народне републике, ако није сагласно са одлуком Савезног извршног већа, може изнети овако настало, спорно питање пред Савезну народну скупштину, која доноси коначну одлуку. Савезно извршно веће може од извршног већа народне републике захтевати да укине или поништи акт републичког органа управе, ако је тај акт у несагласности са савезним прописима (законом, уредбом и др.).

Савезни државни секретари, руководиоци савезних државних секретаријата — који су основани, наместо укинутих министарстава односно савета, за вршење послова једне или више грана управе из надлежности федерације — имају право, сваки у оквиру своје надлежности, да пониште или укину незаконите акте одговарајућих републичких органа управе, ако су ти акти донети у пословима из искључиве надлежности федерације, чије је извршење пренесено савезним законом или уредбом на републичке органе.

Најзад, међу *правним средствима* да поменемо овде и овлашћење Савезног врховног суда, чије чланове бира и смењује Савезна народна скупштина, да оцењује у поступку по захтеву за заштиту законитости, законитост правноснажних одлука свих судова у ФНРЈ у погледу примене савезних закона (чл. 123 Устава, чл. 62 Закона о уређењу народних судова).

Наведосмо *правна средства* за обезбеђење јединства социјалистичког друштвеног уређења и правног система кроз који се изражава јединство власти и поред примене у нашем уставном систему начела федерације и широке самоуправе и децентрализације локалних органа. Били бисмо врло непотпуни кад овде не бисмо указали на оно што чини основу јединства југословенске социјалистичке заједнице. А то је на један врло јасан и прегнантан начин изразио Е. Кардељ у свом експозеу уз предлог Уставног закона (13 јануара 1953) овим речима: „...Наша југословенска социјалистичка заједница... не ствара се на бази неких националистичких теорија, нити има за базу било какве теорије о спајању језика или националне културе. Она се темељи на заједничком друштвеном интересу свих трудбеника без обзира на њихову националну припадност и зато је она чвршћа од сваке друге могуће заједнице. Сва друштвена средства за производњу су општенародна имовина, то

јест, практички узевши, својина свих *трудбеника наше земље*. Њихово максимално коришћење и унапређење претставља заједнички интерес сваког појединог трудбеника, за које је та колективна својина уједно њихова лична својина. Ту је тај нови фактор који ствара социјалистичку заједницу новог типа у којој језик и национална култура постају споредни фактор, који никоме неће сметати да се не осећа исто с другим трудбеницима ма којим језиком они говорили. То је, дакле, онај фактор који чини заједницу југословенских народа *заједницом југословенских радних људи* и који чини могућим да се сваки наш трудбеник с поносом може назвати Југословеном, припадником југословенске социјалистичке заједнице, а да се тиме не одриче ни своје националне припадности, ни љубави за свој национални језик и културу. Гледана с тога гледишта и наша федерација није више федерација старог типа. Она више није само уједињење *нација* и њихових држава, него је пре свега постала носилац одређених *друштвених функција* јединствене социјалистичке заједнице југословенских трудбеника“.

Показасмо вертикалну линију јединства власти добивену повезивањем (помоћу наведених инструмената на одређеној основи) органа државне власти ужих и ширих политичких територијалних јединица које чине социјалистичку демократску југословенску федеративну републику.

Да се сад осврнемо на хоризонталне линије. Њих, наиме, има више — бар три — и пре би се могле назвати круговима са маркираним радијусима, међусобно повезаним вертикалном линијом о којој је малочас било говора. Ово што следи, надамо се, оправдаће и објасниће употребљену слику.

Као што смо већ рекли, начело демократског јединства власти не значи да један државни орган, односно једна врста државног органа врши целокупну власт и обавља све послове. То јединство је углавном у јединству законодавне и извршне власти, а поред тога постоји извесна подела рада између постојећих разних државних органа. Такво јединство се изражава и остварује у нашем новом уставном систему овако.

Народни одбори су највиши органи државне власти општине, среза и града и њима су подређени сви локални органи управе. Народни одбори врше све функције државне управе и преко својих колегијалних органа (савета) и других од њих зависних органа — претседника народног одбора, администрације народног одбора односно појединих њених овлашћених и од савета и народног одбора контролисаних шефова. Укинути су извршни одбори народног одбора чије је постојање и рад омогућавало „отуђење власти од народног одбора у корист његовог извршног органа“. Народни одбори бирају и разрешавају судије поротнике среских и окружних судова. Ето једног круга хоризонталне линије.

Народне скупштине појединих народних република су највиши органи власти народних република. Сва права народне републике врши народна скупштина непосредно и преко *извршног већа као свог извршног органа*. Одређене извршне послове обављају републички органи управе према смерницама и под надзором извршног већа. Укинута су републичке владе које су биле „највиши извршни и управни органи власти народне републике“ са министрима као руководећим управно-политичким органима појединих грана управе.

Републичке народне скупштине бирају и разрешавају судије врховних судова народних република. Ето другог круга поменуте хоризонталне линије.

Савезна народна скупштина је највиши орган власти федерације. Она врши сва права федерације непосредно и преко Претседника републике и Савезног извршног већа — као *својих извршних органа*. Одређене извршне послове обављају савезни органи управе према смерницама и под надзором Савезног извршног већа. Укинута је савезна влада са њеним министарствима као самосталним и највишим извршним и управним органима. Ето трећег круга означене хоризонталне линије.

Као што се види, и овако — хоризонтално посматрано — опет добивамо сложену слику органа. И ту се поставља проблем јединства власти и поред мноштва органа. За његово свакодневно обезбеђење постоје инструменти у нашем новом уставном уређењу.

Народне скупштине — Савезна и републичке — као претставнице народног суверенитета нису само носиоци и вршиоци законодавне власти у оквиру права федерације, односно народне републике, него оне врше и послове *највишег управљања*: бирају и разрешавају своје извршне органе и судије врховних судова; утврђују савезни односно републичке друштвене планове и буџете; одобравају билансе о извршењу тих планова и завршне рачуне о извршењу тих буџета; одлучују о правцу привредне политике и о другим основним питањима и мерама унутрашње политике у оквиру права федерације односно народне републике; Савезна народна скупштина одлучује о правцу спољне политике, итд. Народне скупштине — Савезна и републичке — не доносе само законе, него — у питањима из надлежности федерације односно народне републике — оне доносе и декларације и резолуције као и препоруке за рад државних органа, самоуправних установа и привредних организација. Ово *mutatis mutandis* важи и у погледу народних одбора.

Извршни органи претставничких тела врше своје послове на основу и у оквиру аката претставничких тела (устави, закони, одлуке народног одбора). Начело законитости, широко схваћено, и средства за његово обезбеђење је једно моћно оруђе у обезбеђењу јединства власти. На том плану претставнички органи не само да одређују садржину рада извршних органа него могу у случају њихове незаконитости

да укину акте својих извршних органа. Извршни органи власти, чак и кад су највиши (Претседник републике) нису равноправни са одговарајућим претставничким органом власти, него увек њему потчињени. На пример, Претседник републике и Савезно извршно веће немају ниједно овлашћење које би их стављало на равну ногу, као неке паралелне „уставне факторе“ са Савезном народном скупштином. Они немају право вета — па ни суспензивног — у доношењу закона; изгласани закон Претседник републике дужан је прогласити, а Извршно веће дужно је побринути се за његово објављивање; дужни су поступати по закону и извршавати га; они немају право распустити скупштину по свом нахођењу. Савезно извршно веће може донети акт о распуштању скупштине и Савезног већа само у случају несагласности домова односно већа, дакле само по сили саме уставне одредбе као њен извршилац.

Извршни органи су не само потчињени, него и одговорни оном претставничком телу чији су извршни органи и које их је бирало. Они су дужни да подносе претставничким органима редовне извештаје о свом раду а и ванредне по захтеву; дужни су, дакле, да полажу рачун о свом раду и могу бити смењени и пре истека времена на које су одређени. То важи не само за извршне органе народних одбора, него и за републичко извршно веће и поједине његове чланове, Савезно извршно веће и поједине његове чланове, и за Претседника Републике.

Сличан положај имају органи управе према извршним органима претставничких тела, тј. положај потчињености и одговорности са могућношћу смењивања.

Не садржи наш уставни систем само средства за обезбеђење јединства власти у смислу јединства законодавне и извршне власти. У њему су дата извесна средства за повезивање у потребној мери законодавне и судске власти, која није засебна власт, него само посебан орган јединствене власти за вршење правосуђа. Једно такво средство смо већ навели: право претставничког органа да бирају и смењују судије одговарајућих судова. Друго средство је уставна одредба по којој сви акти органа правосуђа, као и органа управе, морају бити основани на закону. Као допуна овог средства иде установа обавезног тумачења закона (савезничких и републичких).

Ово обавезно тумачење закона давали су раније президијуми народних скупштина, а сада по нашем новом уставном систему то право имају сталне комисије за тумачење закона које као органи Савезне односно републичких народних скупштина врше ту надлежност, уз накнадну потврду њихових надлежних домова.

Ова средства су заиста довољна да се и на овом плану постигне јединство власти, посебно јединство законодавне и извршне власти. Само, она треба да буду употребљавана од онога коме су намењена. Стога да би се оживео рад претставничких тела и омогућило да она заиста буду не само формални носиоци него и највиши,

сваки у своме делокругу, вршиоци државне власти — наш нови уставни систем садржи такође неке мере. Народне скупштине — Савезна и републичка — као и народни одбори су у сталном заседању у току времена на које су изабране. Даље, они раде не само у посебним седницама домова, односно већа или у заједничким седницама домова, него и у сталним и у другим одборима и комисијама. У ове мере свакако спадају и одредбе о правима и дужностима народних посланика и чланова народних одбора, посебно одредбе о њиховом имунитету; о материјалној награди, односно накнади; нарочито одредба по којој народни посланик, односно народни одборник, не може бити позван на одговорност, лишен слободе ни кажњен за изражено мишљење или дати глас у скупштини односно у народном одбору. Овде спада и одредба према којој народни посланик не може бити једновременно службеник у државној управи нити судија, а народни одборник не може бити службеник администрације народног одбора чији је члан.

Као што се може из свега напред изложеног — како онога о начелу поделе власти, тако поготову о начелу јединства власти — видети, није проблем да се постигне јединство власти ма у ком његовом виду. Оно се постизава и тамо где се у организацији не полази од њега. *Проблем је и напредна тежња* у томе, да се оствари демократски вид јединства власти, да тежиште власти (супремација) у стварном функционисању државног живота буде на народу, посредно код његових претставника или непосредно.

Наше ново уставно уређење — утврђено уставним законима, Савезним и републичким, од почетка ове године, као и Општим законом о народним одборима од априла 1952 године и републичким законима о народним одборима општина, градова и градских општина и срезова — даје велике могућности да наши највиши органи власти локалних територијалних заједница, народних република и федерација, као претставничка тела радног народа заиста обухвате у својој делатности и извршне функције власти, те да тако у својству општих претставника друштва не само *одређују* него и *остварују* заједничке интересе, уз активну, а подређену и контролисану, сарадњу стручног службеничког апарата, администрације. Али, пошто организација није све, иако је много, нужно је предузети и остварити већ наведене а и друге мере које ће у истом духу изменити и усмерити методе и облике рада претставничких тела, које ће их у погледу личног састава и услова рада оспособити да стварно заузму оно место и играју ону улогу, која одговара развоју нашег друштвеног и политичког уређења на путу пуне социјалистичке демократије.

Др. Никола Стјепановић