

података из списка да одлучи о захтеву тужиоца за накнаду штете, односно за повраћај ствари, он ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у грађанској парници (чл. 40, ст. 4, Закона о управним споровима). Ово је један случај спора пуне јурисдикције који је у нашем праву предвиђен у ограниченом облику у поређењу са француским спором пуне јурисдикције. Супротно француском праву ова врста спорова у нашем праву не може се самостално водити, већ увек у вези са спором о поништају управних аката.

Др. Славољуб Поповић

ОДНОС ИЗМЕЂУ САВЕЗНЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ И ЊЕНИХ ИЗВРШНИХ ОРГАНА*)

I. Основни проблем скупштинског система власти је проблем начина спровођења и доследног остварења јединства власти као организационог принципа на коме почива систем скупштинске владавине. У комплексу питања која чине овај проблем свакако да је централно и суштинско питање: начин и степен концентрисања законодавне и управне власти у рукама Скупштине, а затим питање начина вршења ове концентрисане власти од стране саме Скупштине. Савезни Уставни закон од 1953 (а уставни закон република у домену републичком, Општи закон о народним одборима од 1952 у локалној сфери власти) решио је ово питање на један специфичан начин. Савезна народна скупштина има не само искључиво право вршења законодавне власти, већ и једног, по важности, знатнијег дела онога што се уобичајеном терминологијом назива управном влашћу. Тачније речено, Скупштина врши политичку страну управне власти, или, како се то каже, врши функцију политичког руковођења управом. Неполитички део управне власти, или другим речима, административна функција у ужем смислу речи, а то значи обављање текућих управних и извршних послова, поверено је посебним неполитичким органима — савезној управи. Кад је то тако, онда се природно поставља питање на који начин ће Скупштина моћи извршити оволико широк круг функција и послова, нарочито с обзиром да је она једно врло обимно тело. Разумљиво је да је створен низ инструмената и погодности у самој конституцији Скупштине који доприносе да она буде у стању да врши власт која јој припада (на пример, сталност заседања, систем одбора и комисија,

*) У овим разматрањима неће бити узет у обзир период од доношења савезног Уставног закона до избора за нову Савезну народну скупштину, новембра 1953, период кад је Савезно извршно веће деловало, уствари, као влада са правом доношења уредби са законском снагом, а у присуству старе Скупштине изабране и конституисане по прописима Устава од 1946.

итд.), али је то ипак недовољно за извршење задатака који она има. Решење овог проблема нађено је у успостављању Претседника Републике и Савезног извршног већа као извршних органа Савезне народне скупштине. Већ из чл. 13 и 14 савезног Уставног закона може се видети да Скупштина остварује јединство власти и учити извршни карактер поменутих органа. Тамо се каже да је Савезна народна скупштина претставник народног суверенитета и највиши орган власти федерације, односно да Скупштина врши права федерације непосредно и преко Претседника Републике и Савезног извршног већа као својих извршних органа, а одређене извршне послове врше савезни органи управе према смерницама и под контролом Савезног извршног већа. Однос између поменутих извршних органа и Скупштине, који нас у овом тренутку интересује, посматраћемо с три стране: с гледишта права Скупштине према њима, с гледишта права које они имају према Скупштини, и с гледишта функција ових извршних органа. На тај начин, лако ћемо видети како природу њиховог узајамног односа, тако и карактер Претседника Републике и Савезног извршног већа као специјалних извршних органа Скупштине.

II. Једна од основних гаранција и претпоставки да Претседник Републике и Савезно извршно веће одиграју улогу коју им норме и концепција Уставног закона намећу, јесу права Скупштине које ова има према њима у погледу њиховог конституисања, рада и одговорности. Посебну пажњу треба обратити на следеће:

Прва претпоставка која се логично поставља било би постављање и разрешавање у целини или појединих чланова ових органа од стране саме Скупштине. Одредбе чл. 15, т. 2 и 3, то изричито прописују, а у Пословнику Савезне народне скупштине то је детаљно разрађено. Треба додати да се ови органи бирају из редова Скупштине, чији чланови и даље остају, што доприноси њиховом тешњем повезивању са Скупштином.

Одредбе о бирању и разрешавању се нужно допуњују одредбама чл. 75 и 80 Уставног закона по којима Претседник Републике и Савезно извршно веће врше послове на основу и у оквиру Устава и закона. А то значи не само поштовање поменутих аката приликом вршења послова, већ и то да кроз ова акта извршни органи добијају основна и за њихово постојање битна овлашћења за рад.

Уставни закон је, затим, створио и могућност да Скупштина даје и директиве за непосредну акцију њених извршних органа. У чл. 85, ст. 3, Уставног закона каже се да Скупштина претреса извештај Савезног извршног већа, и на основу претреса може доносити резолуције и давати препоруке. Иако овај пропис није баш сасвим јасан, не видимо зашто се не би могао протумачити и у смислу да ови акти садрже и директиве дате самом Већу (1).

(1) В. др. Јован Ђорђевић: Уставно право ФНРЈ, Београд, 1953, стр. 316.

Мада о томе нема прописа, мислимо да Скупштина у истој мери може давати директиве за рад и Претседнику Републике. На то упућује, пре свега, разлог његовог успостављања, а затим и његов положај у систему власти.

Даље, Скупштина врши контролу рада Претседника и Већа. Ова контрола се одвија првенствено у виду подношења извештаја ових органа о њиховом раду. Тако се у чл. 76, ст. 2, каже да Претседник Републике подноси Скупштини извештај о раду Савезног извршног већа, а у истом смислу је и одредба чл. 85, ст. 1, по којој је Веће дужно обавештавати Скупштину о свом раду. Ову одредбу допуњава пропис следећег става истог члана по коме Скупштина може захтевати од Већа да јој поднесе извештај о свом раду или о појединим питањима из свог делокруга. — Могућност ове сталне контроле потврђује се и одредбама чл. 53 и 66, који стварају другу форму контроле, јер прописују да сваки посланик има право да поставља питања Већу, на која оно мора дати одговор и да та питања могу, на предлог посланика, постати предмет дискусије у дому или Скупштини (чл. 53, ст. 1 и 2). Исто право имају и скупштински одбори (чл. 66, ст. 1). Веће је обавезно да одговара на питања и да даје конкретна обавештења, као што је обавезно да на захтев подноси извештај, јер иначе поменути прописи не би имали смисла. Овим се пружа могућност Скупштини да се разноврсним и конкретним питањима упозна с радом Већа, те да на тај начин врши не само контролу, што је битно, већ и да се приближи самом вршењу функције политичког руковођења управом.

Прописи о контроли били би без практичног ефекта ако не би било и прописа о одговорности. Уосталом, сам систем последњијег јединства власти то неопходно претпоставља. Прописи о одговорности извршних органа пред Скупштином изричито су предвиђени у низу чланова Уставног закона (чл. 76, ст. 1 и 2, чл. 84, ст. 1, итд.).

У низу елемената који показују врло доследно спроведену потчињеност ових органа као извршних, нарочито је важан пропис чл. 85 ст. 4, по коме Скупштина може укинути сваки акт Већа ако овај није сагласан са законом. Ова одредба логично произлази из горе набројаних елемената и претставља природан завршетак у систему који остварује једно строжије али не и круто јединство власти. — Поставља се питање, пошто то није прописано у Уставном закону, да ли Скупштина може укинути акт Извршног већа ако је он у супротности не са законом већ са другим актима Скупштине (као што су декларације, резолуције, препоруке, одлуке). Ако су у питању декларације, резолуције и препоруке, мислимо да акт Већа, несагласан с њима, не би могао бити укинут. Разлог треба тражити у самом специфичном карактеру ових аката који нису чисто правне природе, као што је то случај са за-

коном или одлуком Скупштине. То су више мање политички акти Скупштине. Скупштина, ипак, не остаје без гаранција за примену ових њених аката. Ова гаранција се састоји у праву разрешења Већа. Поред тога, тешко је и замислити такав случај у пракси, јер Скупштина има довољно велики морални и политички ауторитет који обезбеђује примену свих њених аката. — Друкчије ствар стоји са одлукама Скупштине. Одлуке су по својој природи чисто правни акти које Скупштина доноси у случајевима стриктно предвиђеним Уставом, за решавање појединачних случајева која се регулишу законом, у случају привременог решавања питања која су по Уставу предмет закона, итд. (2). Мислимо да се овде не поставља питање сагласности аката Већа с њима, као што је то случај са горепомнутим актима Скупштине. Скупштина би могла, иако то Уставним законом није изричито прописано да укине акте Већа несагласне с прописима одлуке.

Друго питање које се поставља кад се говори о могућности укидања аката Савезног извршног већа од стране Скупштине, јесте питање да ли Скупштина може укинути и нецелисходне акте Већа који су иначе сагласни са законима и одлукама Скупштине, као и акте Већа који су противни директивама Скупштине израженим у било којој форми. У Уставном закону то није предвиђено, те скупштини остаје само политичко средство — могућност разрешења Већа као санкција за његове нецелисходне а законите акте. Немогућност укидања нецелисходних аката је у пуној сагласности и логично произлази из концепције једног доследног али и умереног остварења јединства власти какво је спроведено у нашем скупштинском систему. Ако би се Скупштини дало право укидања аката Већа због нецелисходности, онда би се морало претпоставити да Скупштина има врло детаљно познавање свих конкретних ситуација из праксе и да врши једну широку и детаљистичку контролу, што није ни нормама Уставног закона предвиђено нити би било у сагласности с њеним стилем рада, поред тога што би било и практично неизводљиво. Једино у питањима од крупног значаја, која иначе не спадају у домен рада Скупштине, било би оправдано контролисање целисходности аката Већа и предузимања мера за њихово укидање. Поред права разрешења као санкције, које ће се предузети, претпостављамо, само у изузетним случајевима, јер његова употреба поводом ситних случајева не би била, политички посматрано, опортунa, Скупштина би могла имати још једно средство. То би било доношење, ако је то могуће, свог акта којим би регулисала дотично питање, услед чега би акт Већа као супротан акту Скупштине престао важити. Све ово важи и за директиве које Скупштина даје Већу. Питање је сад да ли се, пошто нема изричитог прописа, анализирана одредба чл. 85,

(2) В. др. Јован Ђорђевић: Државно уређење ФНРЈ, Београд, 1954, стр. 112.

ст. 4, може односити и на акта Претседника Републике. Може се рећи да правило које важи за акте Већа не важи и за акте Претседника из простог разлога што није нашло места у тексту Уставног закона, јер да је уставотворац хтео да то правило важи и у овом случају он би га записао. — Међутим, ова солуција се не може прихватити. Ако пођемо од положаја Претседника Републике и констатујемо да је он само непосредни извршни орган Скупштине, онда нужно долазимо до закључка да његове незаконите акте Скупштина може укинути (3). Затим, Претседник Републике је истовремено и претседник Савезног извршног већа, дакле, један његов члан који је само први међу једнакима, услед чега се може применити аналогија те сматрати да се одредба наведеног члана односи и на акте Претседника Републике (4). Поред тога, оно што потврђује исправност ове друге солуције јесте и закључак који произлази из анализе духа самог Уставног закона и концепције скупштинске владавине у нашој земљи. Дајући оквир за један државни и друштвени систем који тежи за остварењем социјалистичке демократије, Уставни закон не би могао трпети такав положај Претседника Републике чији акти не би били подложни укидању због незаконитости од стране врховног органа власти — Скупштине. Осим тога, прва солуција би била и у контрадикцији с прописом Уставног закона да Претседник мора да делује у оквиру Устава и закона. Овај пропис би био бесмислен у том случају.

Што се тиче нецелисходности аката Претседника Републике, као и његових аката који не испуњавају директиве Скупштине, против таквих аката Скупштина може употребити јако политичко средство — смењивање Претседника. Практична употребљивост овог средства је још мања, јер се тешко може замислити настанак ситуације у којој би била нужна његова примена, као што је то, уосталом, случај и са незаконитим актима Претседника.

Већ набројана права Скупштине према Претседнику Републике и Савезном извршном већу, односно дужности ових према Скупштини, указују на њихов специфичан карактер. Запажа се врло широк круг права Скупштине према овим органима, што није карактеристично и за сличне органе у парламентарном и претседничком систему. Та права Скупштине, односно дужности ових органа према Скупштини претстављају прву претпоставку онемогућавања њиховог осамостаљења у односу на Скупштину. Другим речима, она значе први услов да ови органи буду заиста само извршни органи највишег претставничког тела. Али то не би било довољно. Отуда је било потребно лишити ове органе оних права према Скупштини која имају слични њима у другим системима, и

(3) В. др. Иво Крбек: Председник Републике, „Архив за правне и друштвене науке“, 1953, бр. 1 и 2, стр. 72.

(4) В. др. Радомир Лукић: Начело јединства власти у Савезном Уставном закону, „Архив за правне и друштвене науке“, 1953, бр. 1 и 2, стр. 63.

дати им само она права која доприносе њиховој тешњој повезаности са Скупштином.

III. У Уставном закону (Пословници Скупштине и домова то само детаљније разрађују) наилазимо и на одредбе по којима Претседник Републике и Савезно извршно веће добијају извесна права према Скупштини. Општа карактеристика свих ових права према Скупштини је да она на један други начин потврђују а не нарушавају, како би то могло изгледати на први поглед, остварено јединство власти.

Најпре, треба указати на то да Претседник и Веће немају нека права према Скупштини која би по вредности и ефикасности била равна правима која Скупштина има према њима. Овде првенствено мислимо на право распуштања Скупштине и право вета било какве врсте. Располагање овим правима извело би ове органе из подређеног положаја у односу на Скупштину, јер би у том случају они имали увек на расположењу средства којима могу запрети и супротставити се Скупштини. Која права, дакле, има Веће са Претседником Републике, као својим претседником, у односу на Скупштину?

Пре свега, запажамо једну групу права која су у извесном смислу техничког карактера, те их овом приликом можемо само поменути. Веће има право, односно дужност да сазове седницу Народне скупштине или једног од њених домова у одређеним случајевима, то јест, ако претседник Скупштине не сазове седницу или је не сазове кад је то одређено или предложено (чл. 60, ст. 3). Затим, Веће доноси акт о распуштању Савезне народне скупштине и Савезног већа кад настане несагласност између домова или већа (чл. 79, т. 10). Поред тога, Веће расписује изборе за Савезну народну скупштину (исто). Овим правима, а можда је тачније рећи дужностима, Веће само испуњава задатак који му је постављен Уставом. Њиховим вршењем Веће не добија никакво средство којим може утицати у било ком погледу на Скупштину.

Посматрано с овог гледишта, важнија је једна друга група права. Према чл. 60, ст. 1 и 2, Уставног закона, Већу припада право предлагања сазивања седнице било појединих већа било заједничке седнице оба дома. Затим, чланови Већа имају право, да присуствују седницама скупштинских одбора и да учествују у претресу, мада без права одлучивања (чл. 66, ст. 2), а затим, Веће може предложити да се на дневни ред седнице одбора ставе поједина питања и да се сазове одбор ради изношења става Већа поводом тих питања (чл. 66 ст. 3). Пропис сличан овом налазимо у чл. 79, последњи став, у коме се каже да Веће може свако питање из своје надлежности изнети пред Скупштину и предложити претрес и доношење одлуке о њему. — Какве последице изазива коришћење ових права?

Најпре, коришћењем неких од ових права Веће доспева у ситуацију да даје Скупштини сугестије. Али остаје се само на томе. Веће може сугерирати нешто Скупштини, али на овој је да ли ће мишљење Већа у било којој форми прихватити или одбацити. С друге стране, коришћење неких од поменутих права повлачи за собом јачу активизацију Скупштине, што је од неоспорне користи за боље функционисање система скупштинске владавине. Поред тога, употребом неких од ових права (предлагање да се на дневни ред седнице одбора ставе поједина питања, изношење извесних питања из надлежности Већа пред Скупштину и предлагања претреса и доношења одлуке о тим питањима), Веће доприноси приближавању Скупштине самој пракси, т.ј. конкретнијим проблемима из практичног живота. Исту последицу изазива и пропис чл. 72, ст. 2, по коме Претседник Републике може да задржи од извршења акт Већа с којим се не слаже, с тим што мора спорно питање да изнесе одмах пред Скупштину ради доношења одлуке. У вези примене овог члана поставља се питање да ли Скупштина има само да као арбитар каже да се слаже или не слаже с актом Већа, или она конкретно решава то питање. Уколико би се Скупштина сагласила, она би акт само потврдила. У случају да се не сложи с њим постоје три могућности: или би Скупштина донела одлуку којом не даје право Већу с тим да Веће поново реши дотично питање, или би дала Већу директиву како да регулише то питање, или би она сама донела, ако је то могуће, неки од својих аката (закон, одлуку или сл.) којим би уредила то питање. Уставни закон овде није прецизно изразио своју мисао и на будућој пракси је да реши то питање, али сматрамо да се могу прихватити, поред прве, и ове друге две солације.

Као што се види, с обзиром да је Скупштина центар у коме се скупља сва државна власт, она је приближена у великој мери самој пракси, али у томе се није отишло сувише далеко. У Уставном закону налазимо мало могућности да се Скупштина ангажује на сасвим конкретним пословима из праксе. По правилу, Скупштина не врши послове који припадају њеним извршним органима, а још мање послове који су у надлежности управних органа. И добро је што је то тако, јер, круто и строго јединство власти је у супротности са нашом концепцијом скупштинске владавине. Оваква каква су, горепоменућа права значе потврду спровођења једног чистог али умереног јединства власти кроз Скупштину, а то значи и потврду карактера ових органа као извршних, и то не обичних извршних органа, већ специјалних органа који путем својих права и начином свог рада помажу Скупштини у њеном раду. Напротив, у претседничком и парламентарном систему круг ових права која имају слични органи (Претседник Републике и влада) знатно је шири, а њихова природа је сасвим друкчија, тако да поменути органи стичу низ средстава којима се могу одупрети прет-

ставничком телу па чак бити с њим у равнотежи (на пример, право распуштања Скупштине).

IV. Међутим, иако Скупштина има врло обимна и значајна права а извршни органи немају према њој никаква ефикасна средства којима би јој се могли супротставити, ипак то не би било довољно да се у потпуности оживотвори концепција Уставног закона, и да се онемогући Претседнику Републике и Савезном извршном већу излазак из оквира који им је одређен принципом скупштинске владавине. Нужно је ставити границе евентуалној могућности њиховог осамостаљења у области њихових функција и аката. Уставни закон је то и учинио.

Посматрајући само Претседника Републике (дакле, независно од Већа чији је претседник) запажамо неколико његових самосталних права и функција изричито прописаних Уставним законом (чл. 71): претстављање државе, проглашавање закона, издавање исправа о ратификацији међународних уговора и споразума, постављање и опозивање амбасадора и опуномоћених министара, примање акредитивних и опозивних писама страних дипломатских претставника, додељивање одликовања и почасних звања. Поред тога, по Уставном закону, Претседник Републике врши и функцију врховног команданта оружаних снага (чл. 73). — Као што се може лако уочити, сва ова права су махом она која најпогодније може да врши једна личност. Нека од ових права на изглед задиру у функције које врши сама Скупштина, али, уствари, не постоји могућност да Претседник Републике наруши право Скупштине на вршење њених функција. На пример, право Претседника да проглашава законе не значи и мешање у вршењу законодавне функције која припада искључиво Скупштини. И то из простог разлога што проглашавање код нас не значи акт конститутивне природе, акт стварања норми, већ акт деклараторног карактера (5). Исто тако, право Претседника да поставља и опозива наше дипломатске претставнике или да издаје исправе о ратификацији одређених међународних уговора не значи и преузимање вођења спољне политике од Скупштине, итд. Треба нагласити да Претседнику, иако је истовремено и Претседник Савезног извршног већа, не припада функција политичког руковођења, већ су из те функције њему дати само извесни послови које као једна личност најбоље може да врши. — Осим тога, Претседник нема ни правних средстава којима би могао да изађе из датог оквира. Једини акт који му стоји на расположењу је указ, а за вршење функције врховног команданта може доносити и наредбе, решења и сл. У сваком случају овим актима Претседник не би могао да врши и функције власти које му не припадају.

(5) В. др. Јован Ђорђевић: Уставно право ФНРЈ, Београд, 1953, стр. 304.

Питање функција и аката Савезног извршног већа је на исти начин решено. У Уставном закону су набројана овлашћења и послови Већа који конституишу његову функцију у систему власти. Посматрајући у целини, сви ови послови и овлашћења своде се, уствари, на две функције. Уставним законом (чл. 79) прописује се да се Веће стара о извршењу савезних закона, савезног друштвеног плана и савезног буџета, као и других аката Скупштине, да води надзор и одређује смернице за рад савезне управе, да ратификује одређене међународне уговоре и споразуме, и низ сличних и допунских права. Овај круг послова које Веће врши, чини оно што се код нас већ уобичајило да зове термином функција политичког руковођења која не обхвата у целини оно што се класичном терминологијом назива управном влашћу или управном функцијом. Ван домена Извршног већа је вршење административне функције, т.ј. конкретно решавање текућих послова (правно говорећи — доношење конкретних појединачних правних аката и предузимање материјалних радњи). Веће врши, тако да кажемо, само политичку страну управне функције, док неполитички део спада у надлежност органа државне управе. То је врло значајан моменат у остварењу нашег скупштинског система, јер је тиме одвојен и изолован бирократски елемент, који добија у своју надлежност вођење административних, текућих управних послова немајући притом у својим рукама и политичку власт. С друге стране, у истом члану, т. 2, Уставног закона изричито је речено да Већу припада законодавна иницијатива, т.ј. право састављања и подношења предлога савезних закона, право утврђивања предлога савезног друштвеног плана и савезног буџета. Савезно извршно веће има право да стави предлог за промену Устава (чл. 23, ст. 1). Чл. 69, ст. 2, даје Већу право подношења предлога за тумачење закона, а чл. 16, ст. 6, и право подношења предлога за оцену сагласности републичког и савезног закона са Савезним Уставом. Затим, Веће има право и давања предлога за примену референдума (чл. 18, ст. 2). Располажући овим правима Веће у извесном смислу узима учешће у вршењу законодавне функције. Да би се тачно разумео смисао ових речи указаћемо на последице коришћења ових права. Прво, Веће долази у ситуацију само да даје сугестије Скупштини у погледу њеног законодавног рада, и ништа више, јер је Скупштина потпуно суверена у прихватању предлога Већа и доношењу својих аката. Друго, коришћење ових права изазива пунију активизацију Скупштине у раду на законодавном пољу, где она остаје суверена. Треће, сталним коришћењем ових права Веће уствари обавља један ванредно тежак и обиман посао за Скупштину — припремање и стављање готових предлога закона и других аката —, посао који би Скупштина, с обзиром на знатну ширину својих послова и надлежности, могла само с великим напором да обави. Према томе, Веће не узима учешће у вршењу законодавне функције у смислу да оно замењује Скупштину

и доноси законске акте, као што је то чинила Влада по Уставу од 1946 или владе у парламентарном систему. Поменуте последице откривају још једном карактер Већа као извршног органа Скупштине који не само да обавља један део власти у име и за Скупштину, већ јој и помаже у њеном раду, посебно и нарочито у области законодавног рада. Постоји само један случај кад Веће може деловати на место Скупштине и кад његов акт стиче снагу равну закону. О том изузетку биће говора мало даље.

Потребно је осврнути се на још једну ствар. Веће не само да нема овлашћења која би била набројана у Уставном закону да пређе границе вршења својих функција, већ нема ни правних инструмената којима би могло то фактички и да учини. Овде мислимо на правне акте које има право да доноси. Веће доноси уредбе за извршење закона, а за вршење других послова из своје надлежности може да доноси одлуке, упутства и решења (чл. 81). Као што се види, Веће нема право доношења уредби са законском снагом, тог изванредно важног и моћног акта који омогућава владама у парламентарном систему да у извесној мери преузму од парламента вршење законодавне функције, и тиме се у толикој мери оснаже да могу, уз још нека друга права, да се супротставе па чак и превагну над претставничким телом. Право доношења уредби са законском снагом омогућило је и нашој Влади под Уставом од 1946 фактичко осамостаљење, иако је формално била под Скупштином, У Уставном закону (чл. 79, т. 4) прописано је да Веће може да доноси уредбе са законском снагом о нужним мерама за време приправног, мобилног и ратног стања. Овај случај претставља изузетак везан за изванредне прилике (а такође и за одређену област) те по престанку наведених околности рад Већа је у потпуности под контролом Скупштине. Самим тим, овај изузетак не нарушава принцип и норму нашег новог система да Веће доноси уредбе које немају законску снагу. Уредба коју доноси Веће је по својој природи извршни општи пропис који се доноси на основу и због извршења закона. То би била административна уредба (6).

V. Посматрано у целини, однос Претседника Републике и Савезног извршног већа према Скупштини има једно своје специфично обележје. Оно се састоји у томе, као што се могло видети, што су поменути органи уствари извршни органи саме Скупштине. Они обављају одређене функције и врше власт у име и за Скупштину, те нису и титулари тих функција, односно власти. Између ових органа и Скупштине постоји један врло интиман радно-пословни контакт који је последица узајамних права и дужности, а такође и стила рада ових органа и Скупштине, и који баш и омогућава да Претседник и Веће испуне задатак који им је постављен концепцијом и прописима Уставног закона. Не само да врше одређене функције у име и за Скупштину, већ својим радом они

(6) В. др Јован Ђорђевић: Уставно право ФНРЈ, Београд, 1953, стр. 316.

доприносе и јачој активизацији Скупштине у њеном раду, што омогућава да Скупштина заиста буде централни орган у нашем систему власти. — Све то указује на оправданост употребе термина „извршни орган“ на коме се инсистира у Уставном закону, јер он најбоље карактерише положај и суштину Претседника и Већа у систему јединства власти. Што се тиче самог Већа треба указати на то да оно претставља „мали парламенат“ (7), једно уже тело Скупштине, али и једино те врсте, за разлику од комитета у француском конвентском систему.

Овакво решење односа између поменутих органа значи остварење једног умереног јединства власти. Што се у остварењу јединства власти није отишло још даље, то је свакако резултат тежње Уставног закона да се не оде у крајност већ да се остане у границама које ће омогућити манифестовање свих преимућстава које има једно демократско умерено јединство власти и на њему заснован скупштински систем. С друге стране, то је и резултат конкретних друштвених и других услова у којима се изграђује наш нови уставни систем. Ако је требало елиминисати управне органе са јаким политичком влашћу (Влада и министарства) да би се спречила бирократизација система, и сконцентрисати сву власт у Скупштини да би на тај начин претставнички елемент могао доћи до потпуног изражаја а самим тим и утрти пут за даљу демократизацију, није се могло отићи у томе до крајњих граница. У нашим садашњим условима немогуће је да претставничко тело, концентришући сву власт у својим рукама, исту непосредно и врши. Поред тога, то би га одвело и једном практицистичком стилу рада и створили услови за његово бирократисање. Отуда, потреба за специјалним органима који би по својој природи били чисто извршни. Уставни закон је Претседника и Веће успоставио као такве, дајући им и низ специфичних обележја. Досадашња пракса не нарушава успостављени однос између Скупштине, као централне институције нашег система, и Претседника Републике и Савезног извршног већа, као њених посебних извршних органа.

Павле С. Николић

(7) В. др. Јован Ђорђевић: Уставно право ФНРЈ, Београд, 1953, стр. 314.