

ЈЕДАН ПОКУШАЈ ДОСЛЕДНОГ ОСТВАРЕЊА СКУПШТИНСКОГ СИСТЕМА

— СКУПШТИНСКИ СИСТЕМ У СР СРБИЈИ. —

Успостављање и развијање социјалистичке демократије у Југославији, како је пракса то показала, неминовно је довело до примене начела демократског јединства власти и изграђивања скупштинског система. Основне поставке овог система утврђене су још Савезним и републичким уставним законима од 1953, али оне нису биле у подједнакој мери доследно оствариване у току протеклог периода. Развоју и учвршћењу скупштинског система у нашој земљи веома много су допринели Устав СФРЈ и уставни социјалистичких република од 1963. године.

Као што је познато, скупштински систем се изграђивао и изграђује у свим друштвено-политичким заједницама у Југославији. У том погледу може се сматрати значајним и остварење скупштинског система у СР Србији у коме теорија о скупштинском систему може да нађе потврду својих поставки као и подстрек за проналажење бољих и прикладнијих решења. ⁽¹⁾

Појам и карактер скупштинског система

I. — Као посебан тип система власти скупштински систем, у поређењу са другим, није био често примењиван у пракси. У историји модерне државе, а скупштински систем је тековина модерне државе, нема много примера остварења овог типа система власти. Могло би се рећи да је било више покушаја да се овај систем успостави и изгради, него што је стварно био успостављен и изграђен. Конвентски систем у Француској у периоду Велике револуције, систем који је предвиђао чувени а никад примењени Монтањарски устав од 1793, систем Париске комуне 1871, швајцарски си-

(1) Ваља споменути да се у нашој земљи последњих година, а посебно данас, веома много говори и расправља о скупштинском систему, при чему недвосмислено јасно се изражавају категорички ставови о потреби његовог даљег учвршћења и развоја. Међутим, веома је интересантно и значајно запазити да се том приликом, по правилу, не води рачуна о научно утврђеном појму и стварном значењу скупштинског система као посебног типа система власти. Појам скупштинског система се често у толико великој мери проширује да се скупштински систем, практично, изједначава са представничким системом, па делом и са самим политичким системом, што се научно, разуме се, не може прихватити.

стем као и југословенски систем су ретки примери развијеног и релативно доследно оствареног скупштинског система. Међутим, и у овим случајевима скупштински систем није се, сем изузетно — како је то у Швајцарској и Југославији — дуже одржао.

Оваква судбина скупштинског система у пракси нужно је морала да остави траг и на теорију о скупштинском систему. С једне стране, ваља констатовати да се и у нашој и у страниј политичко-правној литератури релативно мало писало и расправљало о скупштинском систему, а с друге стране — искристалисала су се различита гледања на овај тип система власти. У теорији (²) постоје мишљења која оспоравају скупштински систем као посебан тип система власти, као што има и супротних гледишта. У овом другом случају различитост у гледању изражава се у читавом спектру различитих схватања о појму скупштинског система. (³)

II. — У својој примени скупштински систем се исполио у различитим облицима. Међутим, то није случај само са скупштинским системом. Сваки систем власти, па и скупштински, у свом конкретном остварењу у одређеној земљи одликује се извесним особеним својствима. Те особености су последица дејства многобројних чинилаца, а нарочито — како би то Лењин рекао — различитости „историјских оквира“ у којима се сваки поједини систем власти успоставља и развија. Ипак, за све до сада оства-

(²) Вид. о томе, напр. J. Barthélemy и P. Duez: *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 1933, стр. 146, 148 и д.; M. Duverger: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P. U. F., Paris 1965, стр. 179 и д.; G. Burdeau: *Traité de sciences politiques*, R. Richon et R. Durand-Auzias, Paris 1952, т. IV стр. 316 и д.; G. Vedel: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1949, стр. 126 и д.; M. Hauriou: *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1930, стр. 61 и д.; A. Esmein: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Recueil Sirey, Paris 1927, т. I, стр. 505. G. L. Field: *Governments in modern society*, McGraw — Hill Book Company, INC, New York 1951, стр. 144; R. Rienow: *Introduction to government*, Alfred a Knopf, New York, 1957, стр. 43, 49, 92; М. П. Карева, Ј. Федькин: *Основы советского государства и права*, Государственное издательство юридической литературы, Москва 1953, стр. 38. и др.; А. И. Лепешкин: *Курс советского государственного права*, Государственное издательство юридической литературы, Москва, т. I, стр. 115, 199 и д., 284 и др.; Ј. Борвенић: *Нови уставни систем*, Савремена администрација, Београд, 1964, стр. 415; Р. Лукић: *Теорија државе и права*, Научна књига, Београд, 1958, књ. I, стр. 335 и д.; Ј. Стефановић: *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Школска књига, Загреб, 1956, књ. II, стр. 19, 23, 29 и др., ита.

(³) Вид. напр. R. Redslob: *Le régime parlementaire*, Marcel Giard Paris 1924, стр. I, 324 и д.; M. Hauriou: *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1930, стр. 65—67; J. Barthélemy и P. Duez: *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 1933, стр. 148 и д.; Laferrrière: *Manuel de droit constitutionnel*, Domat Montehrestien, Paris 1947, стр. 747 и д.; G. Vedel: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1949, стр. 164 и д.; A. Esmein: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Recueil Sirey, Paris 1927, т. I, стр. 530 и д.; L. Duguit: *Traité de droit constitutionnel*, Fontemoing, Paris 1923, т. II, стр. 617 и д., 629 и д.; G. Burdeau: *Traité de sciences politiques*, R. Pichon et R. Durand — Auzias, Paris 1952, т. IV, стр. 318 и д., 351 и д.; P. Bastid: *Le gouvernement d'Assemblée*, Cujas, Paris 1956, стр. 3 и д., 387 и д.; Ј. Борвенић: *Уставно право и политички систем Југославије*, Савремена администрација, Београд 1961, стр. 430 и д.; Ј. Борвенић: *Политички систем*, Савез удружења правника Југославије, Београд 1967, стр. 332, 542 и д.; Ј. Стефановић: *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Школска књига, Загреб 1956, књ. II, стр. 52 и д.; Р. Лукић: *Теорија државе и права*, Научна књига, Београд 1958, књ. I, стр. 289, 343, 397 и д.; П. Николић: *Прилог питању појма и класификације система власти у модерним државама*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1 од 1966, стр. 16 и д.

рене скупштинске системе карактеристични су извесни заједнички елементи и обележја који их, у ствари, и чине скупштинским системом.

1. Елементе и обележја скупштинског система треба тражити најпре у начелу демократског јединства власти које се састоји у сједињавању, у већем или мањем обиму, свих функција власти у рукама демократског представничког тела (парламента, скупштине), подразумевајући под тиме и широка овлашћења према другим органима који врше одребене функције у име и за скупштину.

У том погледу нарочито је значајно концентрисање нормативне функције у рукама парламента. (4) Међутим, то не значи да парламент врши ову функцију у целини, тј. да доноси сва нормативна акта, већ да искључиво и самостално доноси највиша нормативна акта. То треба схватити тако што други органи (извршни, управни и судски) не могу да узму учешћа у доношењу закона и других највиших аката нормативне функције нити да у том погледу фактички утичу на парламент који и доноси ове акте. Отуда, ваља сматрати да је неспојиво са начелом демократског јединства власти и концепцијом скупштинског система постојање извесних права других органа да учествују у доношењу закона и других највиших нормативних аката, а која су својствена парламентарним, председничким или другим системима. Реч је на пример, о законодавној санкцији, вету, праву проглашења закона са конститутивним дејством, праву давања обавезног тумачења закона. Исто тако треба гледати и на извесна средства фактичког утицаја других органа на парламент — право распуштања парламента, право закључивања и одлагања седница и сесија парламента, право постављања питања поверења и давања колективне оставке. То су права којима обично егзекутива располаже у другим системима. Обрнуто, у складу са поставкама начела демократског јединства власти, парламент располаже значајним овлашћењима према другим органима — правом избора и разрешења, правом давања директива, правом постављања питања и интерпелација, правом позивања ових органа на одговорност, као и правом укидања њихових незаконитих нормативних аката. Најзад, карактеристично за начело демократског јединства власти је могућност за друге органе да доносе само подзаконска нормативна акта. Дакле, неспојиво је са начелом демократског јединства власти и концепцијом скупштинског система право других органа да доносе уредбе са законском снагом, уредбе на основу широких овлашћења и сл., затим право да подзаконским нормативним актима регулишу подручја друштвених односа која нису претходно регулисана законима а то треба да буду, право доношења подзаконских аката на основу тзв. начелних или оквирних закона, право да ратификују међународне уговоре који су супротни важећим законима или који се односе на она подручја друштвених односа која треба да буду истовремено регулисана и законима, као и постојање тзв. резервата за уредбодавну делатност других органа.

(4) Вид. о теоријском значењу и значају концентрисања нормативне функције у рукама парламента у скупштинском систему, П. Николић: Однос Савезне скупштине и политичко-извршних и управних органа у вршењу нормативне функције, Правни живот, бр. 12. од 1971, стр. 3—7.

У погледу управне функције у систему изграђеном на начелу демократског јединства власти ангажованост скупштине је неупоредиво мања. Она само изузетно учествује у непосредном вршењу ове функције правом доношења извесних управних аката. Остварење демократског јединства власти у односу на ову функцију преваходно се састоји у већем или мањем подређивању управних органа који иначе непосредно врше ову функцију. Ово подређивање произилази из саме природе управне функције која у односу на нормативну функцију представља њено извршење те се тако тесно за њу и везује. Управни органи су подређени скупштини и њеним извршним органима. То се испољава не само у постојању контроле законитости вршења управне функције, већ и у низу права скупштине и извршних органа према управним органима, односно у непостојању одговарајућих права ових према скупштини и извршним органима. Нарочито је значајно поменути одговорност управних органа пред скупштином и њеним извршним органима и њихово право да именују и смењују управне органе.

Најзад, с обзиром на природу судске функције, ангажованост скупштине у њеном вршењу је још мања. Ову функцију врше посебни судски органи, у већој или мањој мери самостални и независни, држећи се, при томе, закона. Скупштина врши само избор и разрешење судских органа, а само у неким остварењима скупштинског система били су познати неки видови непосредног мешања скупштине у вршење судске функције.

2. Остварујући на овај начин јединство власти у својим рукама представничко тело се у читавом систему јавља као највиши орган власти и централна политичка институција. У том својству парламент врши најшире власти и води политику земље изражавајући је кроз своју широку законодавну активност, доношење политичких аката и предузимање фактичких мера и акција. Скупштина нема, дакле, улогу органа који само доноси законе и врши контролу рада других органа. Она има карактер једне активне и радне институције и представља основни нерв читавог механизма. Скупштина постаје, како је то Маркс говорио за Париску комуњу, једно „радно тело, извршно и законодавно у исто време“. Према томе, парламент у скупштинском систему и има суштински различит положај и битно друкчију улогу у поређењу са парламентом у другим системима власти. Познато је да у системима недемократског јединства власти парламент нема никакву стварну улогу. Пример фашистичке Немачке, Пилсудскове Пољске и низа других савремених као и ранијих диктатура то потврђује. У системима поделе власти (председничким, парламентарним и другим) парламент има значајнију улогу, али услед примене концепције о равнотежи између парламента и егзекутиве парламент није постао и највиши орган власти. Иначе, поменутом положају и улози скупштине у скупштинском систему доприносе и други чиниоци међу које треба сврстати нарочито следеће: хомогеност и стабилност парламента што је везано за одговарајући партијски систем и персоналну структуру парламента, унутрашњу организацију парламента (систем одбора и комисија, и др.), стално заседање парламента, итд.

За скупштински систем је, даље, карактеристично непостојање класичне, праве извршне власти (егзекутиве) као посебне гране власти как-

ва постоји у системима поделе власти и другим. ⁽⁵⁾ Остварење јединства власти у рукама парламента лишава егзекутиву значајних овлашћења нарочито у вршењу нормативне функције (не учествује у доношењу закона, не доноси акта са законском снагом, и др.), као и овлашћења према само парламенту (нема право распуштања, нема право давања колективне оставке, итд.). Осим тога, егзекутива се у скупштинском систему, да се тако каже, „цепа“ у две врсте органа. Наиме, сходно леоби извршне функције на политичко-извршну и управну, у скупштинском систему се образују посебни политичко-извршни органи представничког тела и посебни управни органи. Карактер политичко-извршних органа одређен је, пре свега, ограниченим обимом функција које врше. У погледу нормативне функције њихово ангажовање се своди на доношење само подзаконских аката, на давање законодавне иницијативе, и др. У погледу извршне функције њима је поверено нарочито да у име парламента врше непосредну контролу над радом управних органа, и сл. Карактер ових органа као политичко-извршних одређен је и природом и склопом њихових односа са парламентом, па и са управним органима. Карактеристично је за ове односе да политичко-извршни органи не располажу овлашћењима и средствима утицаја на парламент који, обрнуто, располаже таквим овлашћењима и средствима према њима. На тај начин, постиже се превага парламента. Однос политичко-извршних и управних органа саткан је из узајамних права и дужности, али тако да се обезбеди подређеност управних органа којима је у скупштинском систему поверено непосредно вршење управне функције.

III. — Како је историјска пракса показала, скупштински систем је настајао у земљама и у периодима у којима су се збивале радикалне па и револуционарне промене чији је циљ био успостављање и развијање демократије. Тако је било у француској револуцији и у Париској комуни, у Југославији и сл. Успостављање и развијање демократије је тражило и тражи развијање и јачање демократских представничких тела и њихове улоге у политичком животу једне земље као непосредних представника народа и као средства увлачења маса у процес вршења власти. Познато је да представничко тело представља најпогодније средство за остварење воље и суверености народа, наравно уз облике непосредне демократије и непосредног самоуправљања. Представничко тело је у својој суштини много више демократски орган него што су то други органи. Успостављање и развијање демократије је тражило и тражи, даље, и елиминисање утицаја и слабење егзекутиве у којима бирократија и ужи кругови владајуће класе могу лакше да добу до изражаја. Скупштински систем излази у сусрет управо овим захтевима, те својим механизмом и доприноси стварнијем и непосреднијем остварењу народног суверенитета и ангажовању народа у вршењу власти и вођењу политике.

Наравно, демократско значење скупштинског система не долази до изражаја на исти начин и у истој мери у буржоаским и социјалистичким демократијама. Наиме, опште ограничености буржоаске демократије као формалне и само политичке, несумњиво остављају траг на демократску

(5) Вид. о томе, П. Николић: Положај политичко-извршних органа у скупштинском систему федерације, Симпозијум „Национално питање и федерализам“, Нови Сад 1971, стр. 1—5 (шапирографисано).

вредност скупштинског система. С друге стране, истинска социјалистичка демократија тражи што потпуније остварење скупштинског система. Активизација маса у вршењу власти и управљању у овој демократији претпоставља како одговарајуће облике непосредне демократије и самоуправљања, тако и разгранату мрежу демократских представничких тела која се нужно и законито успостављају као највиши органи власти и управљања. Према томе, скупштински систем је заиста плод услова и прилика у којима се јављао, али је у његовом остварењу значајну улогу одиграла и демократска политичка мисао. То су идеје Русоа, Робеспјера и Сен-Жиста, а посебно концепција Маркса, Лењина и наших савремених теоретичара о нужности остварења јединства законодавне и извршне власти у рукама демократског представничког тела и претварање тога тела у највиши орган власти, вођења политике и управљања уопште.

Концепција и механизам скупштинског система у СР Србији

I. — Савремени скупштински систем у СР Србији је изграђен на поставкама које је сам Устав Србије од 1963. утврдио. Полазна поставка у том погледу је познати уставни принцип по коме је радни народ једини носилац власти и управљања друштвеним пословима, при чему Устав предвиђа а пракса познаје и облике непосредне демократије и самоуправљања и облике представничког режима изражене у систему демократских представничких тела друштвено-политичких заједница и радних и других самоуправних организација. (6).

1. Поставке које се непосредно односе на скупштински систем Републике и осталих друштвено-политичких заједница у СР Србији су следеће; (7)

прво, функције власти и управљања друштвеним пословима врше представничка тела и органи који су њима одговорни;

друго, скупштина се у систему појављује као највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања, а у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице. У том својству представничка тела утврђују политику и одлучују о другим основним питањима, доносе нормативна акта, као и друштвени план и буџет, утврђују основе организације и овлашћења својих органа, бирају јавне функционере, претресају стање и опште проблеме правосуђа, врше буџетску контролу као и контролу над радом политичко-извршних и управних органа, врше друштвени надзор;

треће, у друштвено-политичким заједницама се образују колегијални политичко-извршни органи скупштине. Они се старају о извршавању и остваривању политике и о извршавању закона, друштвених планова и

(6) „Радни народ је једини носилац власти и управљања друштвеним пословима.

Грађани остварују самоуправљање непосредно на зборовима бирача, путем референдума или других облика непосредног одлучивања у радној организацији, општини и другим друштвено-политичким заједницама и преко својих делегата које бирају у органе управљања радних и других самоуправних организација и у представничка тела друштвено-политичких заједница“. (Устав СР Србије, чл. 3).

(7) Ове поставке су изричито утврђене Уставом СР Србије од 1963. године. Вид. чл. 46, 47, 53, 55, 79. Устава СР Србије. Вид. и одељак IV Основних начела Устава СР Србије.

других аката скупштине, дају предлоге за утврђивање политике скупштине као и за доношење њених аката, доносе одређена нормативна акта, утврђују опште смернице за рад органа управе и врше друге политичко-извршне послове;

четврто, скупштине образују органе управе. Они извршавају законе, друштвене планове и друге акте скупштине, спроводе утврђену политику, прате стање у одређеној области, организују и врше одређене службе, решавају у управним стварима, врше управни надзор и друге управне делатности, припремају акта и врше друге стручне послове за скупштинску и њене политичко-извршне органе;

пето, судску функцију у Републици врше судови.

На овим уставним поставкама се у протеклом периоду (почев од 1963) развио и учврстио скупштински систем како у сфери организације Републике, тако и у осталим друштвено-политичким заједницама на територији Републике — у покрајинама и у општинама.

2. У остварењу концепције скупштинског система Републике утврђене у поменутих поставкама дошла је до изражаја једна основна тежња. Она је дошла до изражаја како у самом Уставу СР Србије од 1963, тако и у пракси која је уследила.

То је била тежња да се доследније оствари поставка о Републичкој скупштини као највишем органу власти и органу друштвеног самоуправљања у Републици. Реч је о тежњи да се што више ојачају положај и улога Скупштине у систему. Она се испољила, најпре, у извесном проширењу надлежности Републичке скупштине, при чему је посебно значајно чвршће сједињавање нормативне функције у рукама Скупштине. Даље, поменута тежња се испољила и у појачаној активности Скупштине у вршењу њене политичко-директивне функције, а затим и у тешњем везивању републичких органа управе за саму Скупштину.

Међутим, као што ће се то касније видети, не може се оспорити чињеница да је у протеклом периоду Републичко извршно веће имало изражену улогу и поступно фактички јачало свој положај у систему.

II. — У складу са утврђеним општим поставкама скупштинског система, Устав СР Србије од 1963. је квалификовао Републичку скупштину као највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања а у оквиру права и дужности Републике. Такав њен положај у систему Републике Устав је обезбедио како концентрисањем функција и ширином надлежности, тако и одговарајућим односом са другим органима Републике (политичко-извршним и управним).

1. У погледу функција и надлежности Републичке скупштине, коју Устав одређује као основног носиоца права и дужности Републике, од изузетног значаја за њен Уставом утврђени положај и остварење скупштинског система је, пре свега, концентрисање нормативне функције у њеним рукама. Поред овлашћења да одлучује о промени Устава Републике, Републичка скупштина доноси законе и даје њихова аутентична тумачења, а у њеној надлежности је и доношење друштвених планова Србије, републичког буџета и републичког завршног рачуна.

Ради сагледавања стварног учешћа Републичке скупштине у вршењу нормативне функције ваља истаћи да се и други органи Републике

(политичко-извршни и управни) ангажују у вршењу ове функције, али је то ангажовање ограничено, данас мање ограничено него пре усвајања Уставних амандмана фебруара месеца 1972. Наиме, Републичко извршно веће је Уставом од 1963. било овлашћено да доноси уредбе, одлуке и упутства за извршавање републичких закона и других општинских аката Републичке скупштине, као и уредбе за извршавање савезних закона ако је за то законом или тим актима овлашћено. Дакле, два посебно значајна закључка се могу извести: прво, Републичко извршно веће нема право да доноси било какве акте са законском снагом, већ искључиво и једино акте подзаконске природе⁽⁸⁾; друго, по Уставу од 1963., оно није располагало генералним овлашћењем за доношење подзаконских аката за извршавање републичких закона и других аката Републичке скупштине односно за извршавање савезних закона. Други органи у Републици (управни органи) на исти начин су ограничени у вршењу нормативне функције. Тако, старешине који руководе републичким органима управе имају Уставом утврђено право да доносе правилнике, наредбе и упутства за извршавање закона и прописа Републичког извршног већа само ако су за то овлашћени законом односно прописом Републичког извршног већа. Дакле, ни ови органи не располажу ни правом доношења аката са законском снагом, нити генералним овлашћењем за доношење аката за извршавање закона и прописа Републичког извршног већа. Међутим, ваља поменути да је Уставни амандман XIII од 1972. поново утврдио генерално овлашћење Републичког извршног већа за доношење прописа за извршавање закона и других општинских аката Републичке скупштине (као и за извршавање савезних закона за чије извршавање и примењивање је непосредно одговорна Република). У овоме несумњиво треба гледати проширење нормативне надлежности Републичког извршног већа и његово јаче задирање у нормативну функцију уопште. Ван спора је да то не доприноси остварењу поставке концепције скупштинског система о Скупштини као основном носиоцу нормативне функције, а пружа реалну могућност Извршном већу за самосталније ангажовање у вршењу ове функције и за већу самосталност у раду уопште.⁽⁹⁾

(8) Постоји један изузетак који се, с обзиром да је везан за изузетне прилике, може занемарити. Наиме, Републичко извршно веће је овлашћено да доноси за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности (а не постоји могућност да се састану надлежна скупштинска већа), уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Републичке скупштине. Републичко извршно веће је обавезно да ове уредбе поднесе на потврду Скупштини чим она буде у могућности да се састане. Поменути уредбама могу се чак, ако то захтевају интереси одбране земље, обустављати поједине одредбе Републичког устава које се односе на поједина права грађана и права самоуправних организација, затим мењати састав и овлашћења политичко-извршних, управних и других органа, као и укидати или преименовати незаконити акти републичких органа управе и других органа и акти радних и других самоуправних организација. Предвиђено је да се овим уредбама могу оснивати и срезови и утврђивати организација њихових органа. Овлашћење за доношење оваквих уредба предвидео је, после доношења Устава, Уставни амандман IV (т. 10, ст. 2, 3 и 4) од 1969. године. Републичко извршно веће до сада није користило ово овлашћење.

(9) Вид. детаљније о природи и домаћају „генералног овлашћења“ Извршног већа, П. Николић: Однос Савезне скупштине и политичко-извршних органа у вршењу нормативне функције, Правни живот, бр. 12 од 1971, стр. 12.

Поред наведеног уставног ограничења Републичког извршног већа и других органа у вршењу нормативне функције важно је указати и на фактичку нормативну активност Републичке скупштине и Републичког извршног већа, па и управних органа. У том погледу лако се може запазити врло упадна разлика између броја закона и броја нормативних аката Извршног већа и органа управе у корист броја закона. ⁽¹⁰⁾ То очигледно показује да се данас друштвени односи у Републици Србији регулишу преважно (да се не каже скоро и искључиво) законима које доноси Скупштина. То са своје стране потврђује остварење поставке скупштинског система о концентрисању нормативне функције у рукама Републичке скупштине. ⁽¹¹⁾

Сагласно концепцији скупштинског система, Републичко извршно веће, а тим пре управни органи, не располажу другим овлашћењима и средствима која би им омогућила непосредно ангажовање у вршењу нормативне функције или обезбедила утицај на доношење закона и других аката Скупштине. Такав карактер непосредног ангажовања, наравно, нема право законодавне иницијативе које је Уставом дато Републичком извршном већу. Међутим, у пракси периода после 1963. године Републичко извршно веће је, уосталом као и раније, било скоро искључиви подносилац предлога закона. Други овлашћени предлагачи (посланици, скупштински одбори, покрајинске и општинске скупштине) сасвим су изузетно користи-

⁽¹⁰⁾ Статистички преглед броја донетих закона, уредаба Републичког извршног већа и нормативних аката органа управе:

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Укупно
Закон	7	21	134	43	67	91	67	68	103	17	618 (до 31—III)
Одлука	60	35	92	54	148	96	168	76	106	16	851 (до 31—III)
Друштвени план	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2
Пословник	6	6	—	—	—	—	—	1	5	—	18
Уредба	9	8	13	7	4	5	4	2	1	—	53
Служба РИБ-а	18	21	18	12	20	11	11	15	20	13	159 (до 6—V)
Правилник	3	4	15	16	19	16	10	9	24	7	123 (до 6—V)
Наредба	9	18	14	5	5	10	8	10	8	6	93 (до 6—V)
Упутство	2	8	14	12	10	10	6	5	7	11	85 (до 6—V)

(Документација Скупштине СР Србије).

⁽¹¹⁾ Истину за вољу, ваљало би рећи да је појачана законодавна активност Републичке скупштине коју је она испољила последњих година, у великој мери и последица преношења законодавне надлежности са федерације на републику.

ли своје уставно овлашћење да предажу доношење закона. ⁽¹²⁾ На тај начин, могло би се рећи да је Републичко извршно веће имало фактички монопол законодавне иницијативе, што је морало да се одрази и на законодавну активност Скупштине. Наиме, не би се могло спорити да је овим путем Извршно веће вршило, у већој или мањој мери, фактички утицај на Скупштину што, разумљиво, није у духу концепције скупштинског система. Републичко извршно веће има и право да даје Скупштини мишљења о предлозима закона које поднесу други овлашћени предлагачи.

На крају ваља поменути још два права Републичког извршног већа које оно у досадашњој пракси није користило. То је, прво, право Извршног већа да изјави неопходним и хитним доношење закона поводом кога је настао спор између надлежних већа Скупштине и који се није решио у поступку предвиђеном за постизање сагласности. У том случају оба већа се распуштају, а Извршно веће може да прогласи да се закон привремено, тј. до одајке коју буду донела новоизабрана већа, примењује у тексту који је усвојило Републичко веће. Друго, то је право Извршног већа да предлаже надлежним већима Скупштине да се одложи претрес предлога закона или неког другог акта, или да се ради претресања одређеног питања образује заједничка комисија Скупштине и Извршног већа, или да се сазове седница надлежног већа Скупштине на којој би Извршно веће изнело свој став.

Друга значајна функција Републичке скупштине је политичко-директивна. Ова функција, поред још неких других надлежности, и условљава карактер Скупштине као истински највишег органа власти, а то значи не само органа који доноси законе већ и органа који одређује и води политику Републике. У остварењу ове функције Републичка скупштина претреса политичка питања у оквиру права и дужности Републике и, што је од посебног значаја, утврђује основе политике у тим областима. Поред закона и других нормативних аката који имају значаја за остваривање ове функције, нарочито је важно право Скупштине да доноси, у оквиру права

(12) Статистички преглед броја предлога закона које су поднели Републичко извршно веће, посланици и др.

Година	РИВ	Комисије Скупштине	Одбори и комисије већа Скупштине	Посланици	Покрајинске скупштине	Општинске скупштине
1963.	7	—	—	—	—	—
1964.	20	—	—	—	—	—
1965.	88	30	1	1	1	1
1966.	30	1	7	1	—	—
1967.	49	2	15	1	—	1
1968.	74	1	15	—	—	1
1969.	55	2	4	2	—	1
1970.	57	—	12	—	1	1
1971.	92	—	3	1	—	2
1972. до 1. III	10	2	4	—	—	1

(Документација Скупштине СР Србије).

и дужности Републике, политичке акте — декларације и резолуције. Осим тога, она може и да даје препоруке државним органима, радним и другим организацијама, којима се изражава мишљење о питањима од општег интереса за Републику. Међутим, овлашћење за доношење ових аката Републичка скупштина је у протеклом периоду недовољно користила. ⁽¹³⁾ Ваља додати да за вршење ове функције несумњиво има значаја и право Скупштине да заузима начелне ставове о извештајима које претреса.

Трећа значајна функција коју врши Републичка скупштина је изборна функција. У њену надлежност спада бирање и разрешавање председника и чланова Републичког извршног већа, председника и судија Уставног суда Србије и Врховног суда Србије и других судова који се као републички судови оснивају на основу закона, а затим и именовање и разрешавање републичких секретара, републичког јавног тужиоца, секретара Републичког извршног већа и других функционера и чланова органа управљања за које је то одређено Уставом, законом или другим актом Скупштине. При свему томе, веома је важно истаћи да ове изборе и именовања Републичка скупштина врши на основу предлога њене комисије за избор и именовања. Скупштина бира и разрешава председника и потпредседника Скупштине.

Четврта функција коју врши Републичка скупштина је политичко-контролна функција. Садржину ове функције одредио је сам Устав утврдивши да Скупштина врши политичку контролу над радом политичко-извршних и управних органа у Републици, а затим и контролу извршења друштвених планова СР Србије, републичког буџета и финансијских планова фондова Републике. Скупштина врши и друштвени надзор. Уз овлашћења која произилазе из њене изборне функције и политичко-директивне функције, Републичка скупштина вршењем ове функције стиче у својим рукама једно од могућних средстава утицаја на вршење политичко-извршне и управне функције. Додуше, тај утицај је посредан, али се његов значај не може оспорити. Обавештеност Скупштине о остваривању политичко-извршне и управне функције од стране Извршног већа и управних органа ће бити већа као и утицај на вршење ових функција и рад поменутих органа уопште, уколико у пракси буду у већој мери коришћена извесна права Скупштине односно уколико буду потпуније оствариване дужности овак органа према Скупштини. Кад се то каже мисли се на институцију посланичких питања, ⁽¹⁴⁾ на право посланика да траже

(13) Статистички преглед броја донетих политичких аката.

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Укупно до 31. 3.
Декларација	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Резолуција	—	—	1	1	1	5	1	—	2	—	11
Препорука	—	11	12	1	4	4	3	6	7	—	48

(Документација Скупштине СР Србије).

(14) Статистички преглед броја постављених посланичких питања.

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	до 31. 3.
	1	62	52	38	65	90	60	111	85	22	

(Докуменација Скупштине СР Србије).

обавештења од републичких функционера управе, на право Извршног већа да даје смернице за рад органа управе, с једне стране, а затим на дужност Републичког извршног већа да извештава Скупштину о свом раду, на дужност републичких органа управе да подносе извештај Извршном већу као и да извештавају Извршно веће и саму Скупштину о стању у одговарајућој области управе и о свом раду, а затим и да дају обавештења и објашњења о питањима из свог делокруга скупштинским већима, одборима и комисијама, с друге стране.

Најзад, поред наведених функција Републичка скупштина има, као што је познато, и друге надлежности које врши у својству највишег органа власти и органа друштвеног самоуправљања — претресање извештаја републичких судова о примени закона и о општим проблемима правосуђа, давање амнестије за кривична дела одређена републичким законом, претресање извештаја самоуправних организација и других органа Републике за које је то одређено законом, расписивање републичког референдума, одлучивање о промени граница Републике Србије, одлучивање о расписивању јавних зајмова, одобравање програма републичких фондова, одлучивање о задуживању Републике, итд. Ваља, међутим, додати да су надлежности Републичке скупштине нешто проширене најновијим Уставним амандманима (IX—XVI) од 1972. године: избор чланова Председништва СФРЈ, давање предлога односно сагласности у погледу решавања питања из области у којима одлучује Савезна скупштина на предлог или уз сагласност републичких скупштина. Републичка скупштина учесвује и у поступку промене Устава СФРЈ давањем сагласности (Амандман XXXII уз Устав СФРЈ), а даје сагласност и за закључивање међународних уговора који захтевају доношење нових или измену важећих републичких закона или из којих проистичу посебне обавезе за Републику (Амандман XXX уз Устав СФРЈ).

2. Други битан чинилац који је обезбедио положај Републичке скупштине као највишег органа власти и органа друштвеног самоуправљања у систему организације СР Србије је природа и склоп међусобних односа Скупштине и Извршног већа и органа управе.

Однос између Скупштине и Извршног већа саздан је на основним поставкама скупштинског система. Поред горе наведеног овлашћења Скупштине према Извршном већу односно дужности Извршног већа према Скупштини (право Скупштине да врши политичку контролу над радом Извршног већа, право посланика да постављају питања Извршном већу, дужност Извршног већа да извештава Скупштину о свом раду, итд.) за њихов међусобни однос нарочито су карактеристични и значајни следећи елементи.

Прво, одговорност Извршног већа. Устав СР Србије изричито утврђује да је Републичко извршно веће одговорно за спровођење политике Републике чије основе утврђује Републичка скупштина. Одговорност Извршног већа се остварује пред Републичком скупштином. Устав такође изричито утврђује да је Извршно веће за свој рад одговорно Скупштини.

Друго, уставност и законитост рада Извршног већа. Устав изричито утврђује да Извршно веће врши послове из своје надлежности на основу и у оквиру Устава и закона.

Треће, право Скупштине да укида или поништава прописе и друге акте Извршног већа који су у супротности са Уставом или законом. У овом праву Скупштине треба несумњиво гледати значајно средство у њеним рукама у односу на уставност и законитост рада Републичког извршног већа. Међутим, у пракси Скупштина никад није остварила ово своје право, а чини се да и није спремна да га користи. Наиме, тешко би се могло тврдити да је Скупштина оспособљена да врши редовну контролу уставности и законитости рада Извршног већа, с обзиром да ова контрола претпоставља одговарајуће организационе форме као и прикладне методе у раду Скупштине. Тежња да се што доследније остваре поставке скупштинског система о положају Скупштине и њеном односу са Извршним већем, намеће потребу да се учини напор у Скупштини да се створи реална могућност за остварење наведеног права Скупштине. Разумљиво, гаранција уставности и законитости рада Извршног већа налази се у овлашћењу Уставног суда Србије да одлучује о уставности и законитости нормативних аката Извршног већа са правом да их укида или поништава. Осим тога, не би се могло оспоравати ни право редовних судова да у процесу решавања конкретних случајева одбију да примене нормативни акт Републичког извршног већа ако оцене да је противустанован или противзаконит, односно да пониште или укину појединачни акт који је донет на основу таквог акта Републичког извршног већа. ⁽¹⁵⁾

Четврто, право Скупштине да бира (из својих редова) и разрешава председника и чланове Републичког извршног већа. Скупштина врши овај избор, као што је познато, тако што Републичко веће Републичке скупштине одређује посланика на предлог скупштинске Комисије за избор и именовања, коме се поверава мандат за састављање Извршног већа. Овај посланик и поменути Комисија подносе заједнички предлог на основу кога Републичко веће врши избор Извршног већа. Може се рећи да је овакав начин избора у пуном складу са концепцијом скупштинског система јер Скупштина не само да непосредно врши избор, већ и сам предлог за тај избор потиче из Скупштине. Скупштина, такође, може и да разреши председника и чланове Извршног већа у чему, неоспорно, треба видети снажно средство утицаја на Извршно веће и, у крајњој линији, санкцију за његову одговорност пред Скупштином. Међутим, у пракси Скупштина није користила право разрешења као санкцију за одговорност Извршног већа. Разумљиво, остварење скупштинског система претпоставља спремност Скупштине да ово право увек користи као санкцију за одговорност свог извршног органа.

Истовремено, међутим, треба указати и на право чланова Извршног већа да поднесу оставку. Устав СР Србије је предвидео, при томе, да оставка већине чланова Извршног већа повлачи оставку целог Већа. Иако овом одредбом Устав није на изричит начин утврдио право Извршног већа да поднесе колективну оставку, чини се да би тешко било оспоравати да то право произилази из наведене уставне одредбе. Другим речима, Устав на посредан начин допушта ово право Извршног већа. Пословник

(15) Вид. о томе, Р. Лукић: Општи акти управе, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3—4 од 1963, стр. 314; Д. Сесардић: Судска контрола уставности и законитости, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3—4 од 1962, стр. 419.

Скупштине СР Србије (од 1970) предвиђа да Извршно веће може да поднесе колективну оставку, по правилу, ако се не слаже са основама политике коју је утврдила Скупштина или кад сматра да није у стању да обезбеди остваривање те политике односно извршавање закона или другог акта који је донела Скупштина. Посматрано са становишта концепције скупштинског система, недопустиво је да извршни орган Скупштине може да се супротстави Скупштини у погледу утврђивања политике, доношења закона и сл., са правом да поднесе колективну оставку, тј. да одступи са своје функције. Познато је да право колективне оставке извршног органа Скупштине није у складу са концепцијом и духом скупштинског система, с обзиром да у њему лежи могућност вршења притиска на Скупштину од стране њеног извршног органа. Отуда, било би у сагласности са испољеном тежњом у нашој Републици да се остваре поставке о положају Скупштине као и о природи и положају њеног извршног органа, лишити Извршно веће права на подношење колективне оставке. Решење евентуалног „сукоба“ у мишљењима између Скупштине и њеног извршног органа треба да се тражи у суштини и духу скупштинског система, а не у елементима механизма и инструментима својственим буржоаским парламентарним системима. Наиме, у конкретном случају (предлог закона, утврђивање основа политике, и др.) Извршно веће може да се не сложи са Скупштином уз право (односно дужност) да свој став образложи и да се аргументима бори да наметне своје мишљење и став. Међутим, у крајњој линији, решење лежи у „покоравању“ извршног органа Скупштине, тј. у прихватању одлуке коју је Скупштина усвојила. При томе, Извршно веће је дужно да уложи напор да ту одлуку и спроведе. Ако Извршно веће уложи такав напор и Скупштина се у то увери, онда евентуални неуспех у примени ове одлуке не би повукао одговорност Извршног већа пред Скупштином.

Овако треба гледати и на новоуведено право Извршног већа да постави питање свог поверења ако сматра да није у стању да обезбеди извршавање одлуке чије се доношење предлаже или ако сматра да не може сносити одговорност ако се не донесе одлука у текстју који оно предлаже. Ово право Извршног већа је предвидео Пословник Скупштине СР Србије (од 1970). С обзиром да у Уставу о томе нема никаквих одредаба требало би, узгред речено, поменути одредбу Пословника (чл. 348) сматрати неуставном. У досадашњој пракси Извршно веће није користило ни право подношења колективне оставке ни право постављања питања поверења.

Однос између Републичке скупштине и органа управе почива, такође, на поставкама скупштинског система. У разматрању њиховог међусобног односа треба обратити пажњу и на однос између органа управе и Републичког извршног већа као политичко-извршног органа саме Скупштине. Неки елементи међусобних односа Скупштине и Извршног већа с једне стране, и републичких органа управе с друге стране, већ су поминути — Скупштина врши политичку контролу над радом управних органа Републике, посланици имају право да функционерима који руководе републичким органима управе постављају питања (посланичка питања), као и право да траже обавештења од републичких функционера управе, Извршно веће има право да даје смернице за рад органима управе, репу-

блички органи управе су дужни да подносе извештај Извршном већу и да Скупштину и Извршно веће извештавају о стању у одговарајућој области управе и о свом раду, ови органи су дужни и да дају обавештења и објашњења о питањима из њиховог делокруга скупштинским већима, одборима и комисијама. Поред наведеног, међусобне односе Скупштине и органа управе посебно карактерише следеће.

Прво, одговорност органа управе. Устав СР Србије изричито утврђује ову одговорност одредбом која предвиђа да су републички функционери који руководе републичким органима управе лично одговорни за рад тог органа и за извршавање задатака и послова из његове надлежности.

Друго, уставност и законитост рада републичких органа управе. Устав утврђује да ови органи самостално врше послове из своје надлежности а на основу и у оквиру Устава и закона. При томе, предвиђа се њихова обавеза да се придржавају и других савезних и републичких прописа.

Треће, право Републичког извршног већа да укида прописе републичких органа управе који нису у складу са законом, уредбом или другим прописом Извршног већа. Ово право укидања неуставних и незаконитих нормативних аката управе не врши, дакле, непосредно Скупштина већ је то поверено њеном извршном органу. Чини се да разлог оваквом решењу лежи искључиво у тежњи да се рационалније и ефикасније обезбеди уставност и законитост рада органа управе. Међутим, у пракси Извршно веће никад није користило ово своје право. При томе, као што се то могло својевремено констатовати за Скупштину, тако се може констатовати да ни Извршно веће није у свему оспособљено да врши редовну контролу уставности и законитости рада републичких органа управе. То се може рећи ако се има у виду постојећа унутрашња организација Извршног већа која не садржи прикладна средства за коришћење овог овлашћења (дужности) Извршног већа. Отуда, обезбеђење уставности и законитости рада републичких органа управе налази се првенствено, ако не и једино, у праву Уставног суда СР Србије да одлучује о сагласности њихових нормативних аката са Уставом Србије, републичким законима и другим прописима а са овлашћењем да их укида или поништава. Осим тога, може се поменути и право редовних судова да не примене нормативне акте републичких органа управе ако сматрају да нису у складу са законом. Иначе, судови имају и право да пониште или укину појединачне акте ових органа који су донети на основу незаконитих нормативних аката управних органа. ⁽¹⁶⁾ У погледу појединачних аката управних органа ваља посебно поменути институцију управног спора у којој треба гледати ефикасну заштиту законитости која је у пуној мери нашла своје место и у самој пракси.

Четврто, право Републичке скупштине да именује и разрешава републичке секретаре и друге функционере за које је тако одређено Уставом, законом или другим актом. При томе, веома је значајно истаћи да пред-

(16) Вид. о томе, Р. Лукић: Општи акти управе, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3—4 од 1963, стр. 314; Д. Сесарић: Судска контрола уставности и законитости, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3—4 од 1962, стр. 419.

лог за њихово именовање и разрешење подноси Републичкој скупштини Комисија за избор и именовања а по прибављеном мишљењу Републичког извршног већа. Извршно веће има право да покрене и поступак за разрешење појединих од ових функционера. Оно поставља и извесне функционере у републичким органима управе а за које је то одређено законом. Овакво решење је несумњиво у пуном складу са концепцијом скупштинског система. Оно ставља у руке Скупштине једно снажно средство утицаја на републичке органе управе. Располажући поменути правом Скупштина, у ствари, стиче ефикасну санкцију за одговорност ових органа.

Међутим, истовремено, треба указати и на право функционера који руководи републичким органом управе да поднесе оставку ако сматра да не може да сноси одговорност за рад органа којим руководи и за извршавање задатака и послова из његове надлежности. Овакво право на оставку Устав СР Србије није предвидео, већ га је у уставни систем Републике увео Пословник Републичке скупштине (1970). Остављајући по страни проблем уставности оваквог решења, ваљало би посебно указати на његову несагласност са поставкама скупштинског система о положају органа управе и њиховом односу са Скупштином. Ставови који су горе изнети у погледу оставке Извршног већа односе се и на овако утврђено право оставке органа управе. Поменути Пословник предвиђа, нека и то буде поменуто, и право двадесет посланика Републичког већа да поставе питање поверења републичком функционеру кога именује ово Веће. Изгласано неповерење повлачи разрешење дотичног функционера. Већа радних заједница могу предложити Републичком већу да се покрене питање поверења односно да се поведе поступак за разрешење појединих од поменутих функционера.

Најзад, за односе између републичких органа управе и Скупштине и њеног извршног органа карактеристичан је и Уставом предвиђен надзор Извршног већа над радом републичких органа управе, као и право Извршног већа да овим органима даје опште смернице за рад. Извршно веће, такође, утврђује и општа начела за унутрашњу организацију и рад републичких органа управе, а може и да оснива оне републичке органе управе који се не оснивају законом. Иначе, републичке секретаријате и друге самосталне републичке органе управе оснива и укида и њихов делокруг утврђује Скупштина путем закона.

III. — Учињени осврт на односе између Скупштине с једне стране, и Извршног већа и органа управе с друге стране, открива добрим делом истинску природу и стварни положај ових других органа у уставном и политичком систему Републике.

У складу са концепцијом скупштинског система Устав СР Србије је видно испољио тежњу да Републичко извршно веће конституише као политичко-извршни орган Скупштине. На то указује, пре свега, сама уставна квалификација овог органа. Устав одређује да је Републичко извршно веће орган Републичке скупштине коме се поверава политичко-извршна функција у оквиру права и дужности Републике. Управо ова функција која му је поверена, представља оно што, поред сплета односа са Скупштином (и органима управе), овом органу даје печат једног политичко-извршног органа Скупштине.

Политичко-извршну функцију која представља једну димензију функције извршне власти, чине нарочито три групе надлежности. Прво, старање о спровођењу политике коју је утврдила Скупштина, о извршавању закона, друштвеног плана Србије, републичког буџета и других аката Скупштине. Друго, вршење надзора над радом републичких органа управе што је праћено бројним, раније поменутиим овлашћењима Извршног већа према управи (давање смерница за рад, укидање прописа, итд.). Треће, покретање иницијативе и давање предлога Скупштини (предлагање утврђивања политике, предлагање доношења закона и других аката, доношење предлога за промену Устава Србије, утврђивање предлога друштвеног плана Србије, републичког буџета и републичког завршног рачуна). Поред ових надлежности Републичко извршно веће врши и друге Уставом утврђене надлежности а које не излазе из оквира политичко-извршне функције односно које не одударају од његове природе као политичко-извршног органа Скупштине. (17) Међутим, тако не би могло у потпуности да се каже за надлежност Републичког извршног већа да доноси уредбе и друга нормативна акта за извршавање републичких закона и других општих аката Републичке скупштине (тзв. „генерално овлашћење“) утврђену Уставним амандманом X од 1972. При свему томе треба, такође, имати у виду и извесно фактичко јачање Извршног већа у протеклом периоду (путем стицања фактичког монопола законодавне иницијативе, и др.).

IV. — Сагласно концепцији скупштинског система управна функција као друга димензија функције извршне власти поверена је посебним управним органима који се образују Републичким уставом и законима. (18) На њихов положај и улогу у систему нарочито утиче природа ове

(17) Уставни амандман XV од 1972. је незнатно проширио надлежност Републичког извршног већа: утврђивање ставова СР Србије о односима о којима одлучује Савезна скупштина на основу усаглашених ставова са републичким органима (ако то не чини сама Скупштина). Ове ставове Републичко извршно веће утврђује у складу са политиком Скупштине СР Србије. Такође, утврђивање ставова СР Србије о односима о којима одлучује Савезно извршно веће на основу усаглашених ставова са републичким органима. Републичко извршно веће то чини у складу са политиком Републичке скупштине.

(18) Законом о изменама и допунама Закона о републичким органима управе и организацијама које врше послове од интереса за Републику (од децембра 1971) предвиђени су следећи органи:

„Послове државне управе у оквиру права и дужности Републике врше:

1. Републички секретаријат за унутрашње послове,
2. Републички секретаријат за општенародну одбрану,
3. Републички секретаријат за правосуђе и општу управу,
4. Републички секретаријат за образовање и науку,
5. Републички секретаријат за културу,
6. Републички секретаријат за здравље и социјалну политику,
7. Републички секретаријат за рад,
9. Републички секретаријат за финансије,
9. Републички секретаријат за привреду,
10. Републички секретаријат за саобраћај,
11. Републички секретаријат за пољопривреду, шумарство и водопривреду.

функције, поред сплета односа ових органа са Скупштином и Извршним већем.

Управну функцију чине нарочито следеће групе послова стављене у надлежност ових органа. Прво, у ред ових послова ваља сврстати извршавање закона и других прописа. Управни органи то чине доношењем решења и других појединачних аката, као и предузимањем управних и других мера, и вршењем управних радњи. Узгред речено, управо у томе се и састоји управна функција у правом смислу речи. ⁽¹⁹⁾ Законе и друге прописе органи управе извршавају и доношењем својих прописа на које су овлашћени (правилници, наредбе и упутства). Друго, обезбеђење спровођења закона и других прописа, као и друштвених планова, програма и других мера. Треће, спровођење политике коју је Скупштина утврдила. Четврто, вршење управног надзора. Поред наведеног, ⁽²⁰⁾ у надлежност републичких органа управе спада и праћење и проучавање стања и развоја у одговарајућим областима, припремање извештаја, анализа, информација и других материјала о стању и развоју односа у одребеним областима које подносе Скупштини и Републичком извршном већу. Управни органи предлажу предузимање потребних мера, а у њихову надлежност спада и вршење разних стручних и других послова за Скупштину и Извршно веће. Посебно треба нагласити да управни органи припремају нацрте закона (и других општих аката) за Скупштину и Извршно веће и да се у пракси искључиво њима то поверава. У томе несумњиво лежи могућност утицаја, у пракси очигледно остварена, на законодавну активност Скупштине. Ради се, разумљиво, о „заједничком“ утицају органа управе који припремају нацрте закона и Извршног већа који подноси предлоге закона. У вези с тим, стиче се утисак да су у процесу припреме нацрта закона органи управе више окренути Извршном већу и повезани с њим него што су окренути Скупштини. Уколико би то у већој мери било изражено и утицај на законодавну активност Скупштине већи, утолико би се могло говорити о значајнијем нарушавању одговарајућих поставки скупштинског система.

12. Републички секретаријат за урбанизам, стамбене и комуналне делатности.
13. Републички секретаријат за информације,
14. Републички савет за борачка и инвалидска питања,
16. Републичка управа за цене.

Као органи управе у саставу републичких секретаријата, одребени овим законом, су:

1. Санитарни инспекторат,
2. Инспекторат за рад,
3. Инспекторат прихода,
4. Инспекторат техничких инспекција,
5. Тржишни инспекторат,
6. Саобраћајни инспекторат. (чл. 1, ст. 2 и 3).

⁽¹⁹⁾ Вид. о томе, L. Duguit: *Traité de Droit Constitutionnel*, Fontemoing, Paris 1923, т. II, стр. 132—403; Н. Стјепановић: *Управно право ФНРЈ*, Савремена администрација, Београд 1958, стр. 13 и д.

⁽²⁰⁾ Уставни амандман XV од 1972. предвиђа, такође, да старешина надлежног републичког органа управе, а у складу са политиком Републичке скупштине или ставовима израженим у закључцима Републичке скупштине односно Републичког извршног већа, утврђује став СР Србије о односима о којима одлучују савезни органи управе и други органи и организације на основу усаглашених ставова са републичким органима.

Уставне промене у СР Србији и скупштински систем

Предстојеће уставне промене у СР Србији (тзв. друга фаза) представљају веома погодну прилику да се скупштински систем у Републици учврсти и даље развије. Отуда, у склопу ове уставне ревизије и у периоду који следи, ваљало би учинити напор у следећа два правца. Прво, из постојећег Уставом успостављеног механизма скупштинског система уклонити елементе несагласне са концепцијом скупштинског система и, обрнуто, унети оне елементе који ће допринети његовом доследнијем остварењу. Друго, доследније и потпуније остварити у пракси поставке скупштинског система Републике а које су већ утврђене Уставом од 1963. године.

I. — Тако, у погледу основне поставке скупштинског система — Скупштина је највиши орган власти и основна политичка институција — очигледно да је потребно да се уложи напор да се она потпуније оствари у самој пракси, али то претпоставља и извесне измене у самом Уставу. То се односи и на поставке скупштинског система о Извршном већу као политичко-извршном органу Скупштине коме је поверено вршење политичко-извршне функције, као и о органима управе који врше управну функцију.

1. Имајући својство највишег органа власти као и органа друштвеног самоуправљања, Републичка скупштина нужно мора да има широк круг функција и овлашћења. Међутим, то не значи концентрацију свих послова у рукама Скупштине, пошто би то неминуовно морало да за собом повуче негативне последице — оптерећеност, паралисање рада, могућност занемаривања важнијих послова, и др. Обрнуто, реч је о концентрацији само битних послова како на подручју законодавне функције, тако и на пољу политичко-директивне, изборне и политичко-контролне функције.

У том светлу посматрано, може се с правом рећи да је Скупштина СР Србије, на основу Устава од 1963, у основи и концентрисала у својим рукама најбитније послове наведених функција. Међутим, она их у пракси не врши поједнако потпуно. Било би у много пунијем складу са тежњом да Скупштина стварно у пракси буде највиши орган власти и основна политичка институција, ако би Скупштина у знатно већој мери доносила декларације, резолуције и препоруке, заузимала начелне ставове о извештајима које претреса, и сл. Поменутом циљу, а посебно остварењу поставке према којој је Скупштина основни носилац нормативне функције, нарочито би допринело покретање законодавне иницијативе од саме Скупштине, тј. посланика и скупштинских одбора у већој мери него што се то сада чини. То би уклонило, или бар ублажило монопол законодавне иницијативе који има Републичко извршно веће, а самим тим и утицај који оно (заједно са управом која припрема нацрте предлога закона) тим путем врши на законодавну активност Скупштине. И овом приликом би ваљало изричито и нарочито истаћи неспојивост генералног овлашћења Извршног већа за доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Републичке скупштине са концепцијом скупштинског система. Сам по себи се намеће закључак да би изменом одговарајућих

уставних одредаба (Аманман XIII, т. 1) требало укинути ово генерално овлашћење Извршног већа.

2. Тежња да се доследно (и уставно-правно и фактички) оствари концепција скупштинског система о положају Скупштине и природи и улози Извршног већа и органа управе претпоставља, како је на претходним страницама приказано, и одговарајући сплет односа између Скупштине и ових других органа. Овај сплет њихових односа почива на тежњи да се обезбеди централно место Скупштине у систему и омогући остваривање њене улоге као највишег органа власти, што само по себи тражи да извршни и други органи буду подређени Скупштини и под њеним утицајем. У основи, Устав СР Србије од 1963. године је то и спровео.

Међутим, ваљало би приметити, како је раније већ речено, да није у складу са концепцијом и поменутима поставкама скупштинског система право Извршног већа да подноси колективну оставку и да поставља питање поверења, као ни право републичких функционера управе да подносе оставку. С обзиром на то, природно је очекивати (и тражити) да се променом уставних одредаба укине право Извршног већа да подноси колективну оставку. Право Извршног већа да поставља питање поверења и иначе треба сматрати неуставним јер га Устав не предвиђа (уведено је, како је речено, Пословником Скупштине СР Србије од 1970). Право функционера који руководе републичким органима управе да поднесу оставку ако сматрају да не могу да снесу одговорност за рад органа којим руководе и за извршавање задатака и послова из њихове надлежности треба, такође, сматрати неуставним јер ни њега не предвиђа Устав, већ га у наш систем уводи Пословник Републичке скупштине (од 1970).

Најзад, промену Устава СР Србије би требало искористити и за увођење права Скупштине да укида или поништава неуставна и незаконита општа акта републичких органа управе. Овим правом располаже, као што је познато, Републичко извршно веће, али би давање овог права и Скупштини било допринос потпунијем остварењу тежње за тешње везивање управе за саму Скупштину. Наравно, ова уставна измена би имала своје право значење ако би Скупштина испољила спремност да добијено право ефективно користи, као што би исту спремност Скупштина требало да испољи и у погледу Уставом већ утврђеног права да укида или поништава неуставна и незаконита општа акта Извршног већа. То би, свакако, претпостављало одговарајуће унутрашње организовање Скупштине и примену прикладних метода рада. То се на исти начин и у истој мери односи и на Извршно веће и његово право да укида неуставна и незаконита општа акта управе. Најзад, чини се посебно значајним истаћи потребу да Скупштина испољи у пракси и већу спремност у коришћењу Уставом утврђеног права да разрешава председника и чланове Републичког извршног већа и функционере управе.

II. — У погледу организације Скупштине, Извршног већа и управе — посматрано искључиво са становишта скупштинског система — чини се да су постојећа решења, у основи, прихватљива, што свакако не значи да не треба улагати напор да се нађу још боља, прикладнија и рационалнија решења.

1. Организација Скупштине утврђена Уставом СР Србије од 1963. године (и Уставним амандманима донетим у периоду после 1963) инспирисана је тежњом да се оствари поставка о Скупштини као највишем органу власти и органу друштвеног самоуправљања.

Остављајући по страни структуру Скупштине као чинилац који се, уопштено посматрано, јавља као средство изражавања и представљања одређених друштвених снага, ваља истаћи да постојећа структура Републичке скупштине као представништво грађана у општинама и радних људи у радним заједницама у знатној мери доприноси јачању фактичког друштвеног ауторитета Скупштине. То је несумњиво врло значајан фактор у остваривању поменуће уставне поставке о Скупштини.

Јачању друштвеног ауторитета Скупштине, а посебно — ако тако може да се каже — друштвеног ауторитета њених одлука, доприноси и повезивање Скупштине са самоуправним организацијама и уопште са механизмом друштвеног самоуправљања у процесу доношења закона и других одлука. Учешће представника заинтересованих радних и других самоуправних организација, удружења и других, на седницама у Скупштини, давање мишљења појединих радних организација и других о предлозима закона и других аката или о одређеним питањима, и други поступци, добрим делом су постали пракса у раду Републичке скупштине. Интензивирање ове праксе и проналажење и других поступака и средстава повезивања Скупштине са механизмом друштвеног самоуправљања у процесу доношења одлука и конституисању политике, који би значили суштинско превазилажење тзв. „екстрапарламентарне консултације“ представља несумњиво један императив⁽²¹⁾ у процесу развоја Републичке скупштине као (све више) органа друштвеног самоуправљања.

Важност унутрашњег механизма Скупштине као чиниоца који утиче на њен положај и улогу у друштву, такође, није могућно спорити с обзиром да је унутрашњи механизам (и начин рада) нужна претпоставка остваривања функција и надлежности Скупштине. Било би смело тврдити да су нађена у свему најбоља решења у погледу унутрашњег механизма Републичке скупштине, али се може рећи да су та решења, у основи, прихватљива. Системом комисија, одбора и других сталних или повремених радних тела, институцијом председника Скупштине и других скупштинских функционера и сл., уставни текстови као и скупштински Пословник су створили оне неопходне организационе и радне услове за остварење функција и надлежности Скупштине и њених већа.

Међутим, чини се да би у том погледу повољно деловале извесне промене у систему скупштинских одбора. Оне би нарочито допринеле јачању улоге Скупштине уопште, а посебно би се то испољило у њеним односима са органима управе. Промене за које би се ваљало заложити су следеће: прво, проширење надлежности и средстава акције скупштинских одбора (право доношења политичких аката — декларација, резолуција, и сл.) што би омогућило већу активност Скупштине уопште а наро-

(21) Вид. о томе, *Parlements*, P. U. F., Paris 1966, стр. 193—196; П. Николић: Савезна скупштина у уставном и политичком систему Југославије, Савез удружења правника Југославије, Београд 1969, стр. 179 и д.

чито њено непосредније ангажовање у оживотворењу и спровођењу политике коју је утврдила; друго, образовање (поред одбора већа) и јединствених (заједничких) одбора Скупштине, тј. свих или неколико већа, за одређене области, што би допринело, с обзиром на учешће посланика из свих заинтересованих већа, свестранијем разматрању питања, и др.; треће, доследније образовање скупштинских одбора према областима за које се образују органи управе, што би допринело знатно потпунијој и ефикаснијој контроли над радом управних органа, већем утицају Скупштине на њихов рад и сл. (22)

Уставним амандманом IV установљено је и Председништво Републичке скупштине коме је поверено вршење одређених послова за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности. (23) Пословником Републичке скупштине од 1970. у потпуности је институционализирано Председништво Скупштине са ширим обимом надлежности. (24) Међутим, те надлежности су, углавном, сведене на тумачење одредаба Пословника, покретање иницијативе, старање о усклађивању рада и сарадњи већа и других тела, и сл. Са оваквом природом и обимом надлежности Председништво (састављено искључиво од скупштинских функционера) може да се потврди као веома користан инструменат у скупштинском механизму имајући превасходно карактер једне врсте метода рада у раду Скупштине. У томе и лежи, чини се, његова неопходност и оправданост његовог посто-

(22) О свим овим питањима вид. Р. Лукић: Улога скупштинских одбора у скупштинском систему, у књизи Место и улога одбора и комисија представничког тела, Институт за уредно право, Београд 1969, стр. 10—11; П. Николић: Савезна скупштина у уставном и политичком систему Југославије, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1969, стр. 171 и а.

(23) „Председник, потпредседници Скупштине, председници већа и други функционери и посланици Скупштине, у складу са Пословником Скупштине, као Председништво Скупштине обављају за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности, ако не постоји могућност да се састане Републичко веће, послове у вези са избором и разрешењем чланова Републичког извршног већа, републичких секретара и других функционера које пменује и разрешава Републичко веће, као и послове у вези са мандатом и имунитетним правима посланика.” (Амандман IV, т. 10, ст. 1).

(24) „Председништво Скупштине:

— тумачи одреде о надлежности већа и других тела Скупштине и друге одреде овог пословника и заузима ставове о питањима од заједничког интереса за рад већа;

— покреће иницијативу за претресање питања од општег политичког значаја из дела Скупштине и њених тела и стара се о усклађивању рада тела Скупштине;

— усклађује програме рада већа Скупштине;

— усклађује рад и обезбеђује међусобну сарадњу већа нарочито у погледу начина и рокова претресања питања о којима она одлучују у равноправном делокругу,

— стара се о развијању сарадње са скупштинама других република и Савезном скупштином, са општинским и покрајинским скупштинама о питањима од заједничког интереса, као и са радним и другим самоуправним организацијама и њиховим асоцијацијама и удружењима грађана;

— прати начин рада тела Скупштине и покреће иницијативу за унапређивање тог рада;

— у сарадњи са Републичким извршним већем усклађује програме рада Скупштине и Републичког извршног већа, као и рад на остваривању тих програма;

— стара се о развијању сарадње Скупштине са Републичком конференцијом ССРНС и другим друштвено-политичким организацијама;

— стара се о обезбеђењу услова за рад посланика;

— врши и друге послове одређене овим пословником.” (Пословник Скупштине СР Србије, чл. 85. ст. 1).

јања уопште. Било би, међутим, неспојиво са концепцијом скупштинског система и положајем саме Скупштине, ако би се прошириле надежности Председништва, а посебно ако би се у његовим рукама стекла (знатнија) овлашћења власти. То би значило јачање Председништва и могло би довести до стварања једног јаког центра моћи и утицаја у Скупштини и на Скупштину. Наравно, опасност овог снажења Председништва је утолико реалнија и већа, уколико је и његов персонални састав — политички гледано — јачи. Ако би то било тако, а чини се да је тако, онда би тим пре била неприхватљива мисао о прерастању Председништва Скупштине у Председништво Републике Србије. Идеја о стварању једног таквог органа, посматрано са становишта концепције скупштинског система, имала би оправдања само ако би он био успостављен као колегијални шеф државе са ограниченим правима. ⁽²⁵⁾

2. Устав СР Србије од 1963. поставио је организацију Републичког извршног већа у духу концепције скупштинског система. Има основа рећи да Извршно веће у механизму скупштинског система у Републици представља једну врсту „политичко-извршног одбора“ Скупштине. На то указује, пре свега, његов састав а затим и сам начин избора.

Републичко извршно веће је састављено искључиво од посланика Републичке скупштине, ⁽²⁶⁾ тако да се — посматрано с гледишта састава — Извршно веће појављује као један од скупштинских одбора. При томе, веома је значајно запазити да чланови Извршног већа нису истовремено и руководиоци органа управе. Другим речима, Устав СР Србије није прихватио концепцију о персоналном спајању политичко-извршног органа Скупштине и органа управе, што би у структуру Извршног већа унело значајне елементе структуре владе из парламентарног система. ⁽²⁷⁾ Тиме су несумњиво избегнуте негативне последице које из таквог персоналног повезивања ових органа могу да произиђу. Наиме, не може се оспорити да би овакво повезивање довело до јачања положаја и повећања утицаја управних органа, али и самог Извршног већа. Разлози леже, између осталог, и у томе што би добијањем својства чланова Извршног већа руководиоци управних органа стекли јачи политички ауторитет и претворили се у јаке политичке функционере, као и у томе што би били повезани у оквиру Извршног већа и тако имали јачи утицај унутар Извршног већа (а то ће рећи на Извршно веће). Разумљиво, то би довело и до снажења самог Извршног већа. ⁽²⁸⁾ Имајући у виду карактер управе у скупштинском систему, њене задатке и улогу, чини се прикладним и потребним да руководиоци органа управе буду регрутовани преваходно из реда струч-

⁽²⁵⁾ Оставља се потпуно по страни питање потребе и оправданости оснивања оваквог органа у Републици с обзиром на нови положај социјалистичких република у СФРЈ и њихов карактер уопште — државност, сувереност и др. Вид. о томе, Полазне основе и правци уставних промена у Социјалистичкој Републици Србији, Скупштина СР Србије, Београд, фебруар 1972, стр. 42.

⁽²⁶⁾ До доношења Уставног амандмана II у саставу Републичког извршног већа били су по свом положају и председници покрајинских извршних већа.

⁽²⁷⁾ Вид. Полазне основе и правци уставних промена у Социјалистичкој Републици Србији, Скупштина СР Србије, Београд, фебруар 1972, стр. 44—45.

⁽²⁸⁾ Вид. о томе Ј. Борбевић: Политички систем, Савез удружења правника Југославије, Београд 1967, стр. 545, 611.

њака. Тиме би био задовољен један од услова да ови органи буду оспособљени да раде стручно и оперативно. Ограниченост њихових „политичких“ овлашћења као и везаност (да се не каже и подребеност) за Скупштину и Извршно веће су, при томе, несумњиво значајна брана рабању технократизма и других сличних појава које би могле да настану из оваквог карактера управе.

III. — Према томе, посматрано са становишта даљег развоја и учвршћења скупштинског система у СР Србији, ваљало би уложити напор да се остваре три основна захтева.

Прво, да Скупштина постане у већој мери једно радно тело и да буде мање под утицајем извршних и управних органа у вођењу политике, а посебно у вршењу законодавне делатности. Једном речју, да буде више него што је у овом тренутку, највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања и да као таква остварује своју друштвену улогу.

Друго, да Извршно веће буде у већој мери истински политичко-извршни орган Скупштине („политичко-извршни одбор“), а мање влада чији елементи су у извесној мери данас присутни у бићу Извршног већа.

Треће, да управа буде мање утицајна, а више оперативна, стручна и ефикасна као и да буде чвршће повезана са самом Скупштином.

Др Павле С. Николић

РЕЗЮМЕ

Одна из попыток последовательного осуществления скупщинской системы — Скупщинская система в СР Сербии —

Ввиду, того, что понятие скупщинской системы по разному понимается и толкуется, вследствие чего наблюдаются и различные подходы к объяснению проблемы скупщинской системы в СР Сербии, автор вначале пытается определить понятие и характер скупщинской системы вообще. Принимая ее в качестве совершенно особого типа системы власти, автор подчеркивает, что элементы и характеристики скупщинской системы следует находить в началах демократического единства власти и в самом порядке его осуществления.

Современная скупщинская система в СР Сербии, концепция и механизму которой в статье отведено центральное место, построена на началах, заложенных еще Конституцией 1963 года. Автор указывает на основное стремление, получившее свое выражение как в Конституции так и на практике, — осуществление принципа, по которому Скупщина Республики является наивысшим органом власти и органом общественного самоуправления в Республике. Такое свойство сообщают ей, с одной стороны, концентрация функций и широта ее компетенции, а с другой — соответствующие взаимоотношения с политическо-исполнительными и управленческими органами, что неминуемо оказало свое влияние и на положение и характер указанных органов. Особое значение имеет концентрация нормативных функций в руках Скупщины и ее более широкая законодательная активность на практике. При этом автор полагает, что генеральное полномочие Исполнительного веча Республики, по которому оно может издавать положения об исполнении законов, не способствует последовательно осуществлению скупщинской системы. Эту же точку зрения автор занимает и в отношении весьма выраженной, почти монополярной, законодательной инициативы Исполнительного веча Республики. Приходя к выводу, что отношения между Скупщиной и остальными органами также

основываются на началах скупщинской системы, автор обращает внимание на несоответствие с скупщинской системой прав Исполнительного вече Республики уходить в коллективную оставку и ставить вопрос о доверии.

Автор полагает, что в рамках предстоящих конституционных перемен в Сербии следовало бы из существующего механизма устранить элементы, находящиеся в несоответствии с концепцией скупщинской системы и ве него включить положения, способствующие ее более последовательному осуществлению. Точно также, следовало бы более последовательно провести на практике существующие, заложенные Конституцией, начала скупщинской системы. В этом отношении в статье приводятся конкретные предложения, сводящиеся в заключении к трем основным требованиям: 1) Скупщина должна стать главным образом рабочим органом и быть под меньшим воздействием на нее со стороны исполнительных и управленческих органов. 2) Исполнительное вече Республики должно стать в большей степени подлинным политическо-исполнительным органом, а в меньшей — правительством. 3) Воздействие органов управления должно менее ощущаться, а сами органы должны быть оперативными, компетентными и эффективными и теснее связанными с самой Скупщиной.

SUMMARY

*An attempt at consistent realisation of the assembly system
— The assembly system in the SR of Serbia —*

Since the assembly system concept is differently viewed and explained, and since accordingly, there exist various approaches to the explanation of the problems of the assembly system in the SR of Serbia, the author first attempts to define the concept and character of the assembly system in general. Assuming it to be an entirely special type of system of authority the author emphasizes that the elements and characteristics of the assembly system should be sought in the principle of democratic unity of authority and its implementation.

The present-day assembly system in the SR of Serbia, whose concept and mechanism is given the central place in the article, was developed upon assumptions provided in the 1963 Constitution. The author points out the basic intention which has come to expression both in the Constitution and in practice — the establishment of the Republican Assembly as the highest body of authority and the establishment of social self-management in the Republic. Its position as such is assured by the concentration of functions, the extent of authority and the appropriate relationship with the political executive and administrative bodies, a relationship which has unavoidably affected the position and character of these bodies. The concentration of the normative function within the Assembly, the increased legislative activity of the Assembly in practice are of special significance. In this connection the author considers that the general authority of the Republican Executive Council to pass regulations for implementing laws does not contribute to a consistent realization of the assembly system. The author also views in the same way the very marked, almost — monopoly legislative initiative of the Republican Executive Council. Concluding that the relationship between the Assembly and other bodies is also based on the assumptions of the assembly system the author points out the incongruence between the emphasized: first, the Assembly should become more of a working body and to place questions of confidence with the assembly system.

The author considers that in the forthcoming constitutional change in Serbia, the elements in disaccord with the concept of the assembly system should be removed from the existing mechanism, and the elements which contribute to its more consistent realization should be retained. It is also necessary to more consistently carry out in practice the existing assumptions of the assembly system provided in the Constitution. In this respect concrete suggestions are given in the article among which there should be

emphasized: first, the Assembly should become more of a workingbody and be less under the influence of executive and administrative bodies, second, the Republican Executive Council should be more of a political executive body and less of a government; third, the administration should be less influential and more operative, specialized and efficacious as well as more closely connected with the Assembly itself.

RÉSUMÉ

Une tentative de réalisation conséquente du gouvernement d'assemblée — Le gouvernement d'assemblée dans la République socialiste de Serbie —

Etat donné que la notion du gouvernement d'assemblée est comprise et expliquée différemment, d'où il s'ensuit qu'il y a aussi des approches différentes pour l'interprétation du gouvernement d'assemblée dans la République socialiste de Serbie, l'auteur a d'abord essayé de définir la notion et le caractère du gouvernement d'assemblée en général. En le concevant comme un type tout à fait spécial du système du pouvoir, l'auteur a souligné que les éléments et les caractères du gouvernement d'assemblée doivent être cherchés dans le principe de l'unité démocratique du pouvoir et dans le mode de son application.

Le gouvernement d'assemblée contemporain dans la République socialiste de Serbie, dont la conception et le mécanisme occupent la place centrale dans cet article, a été édifié sur les préceptes qui ont été établis déjà par la Constitution de 1963. L'auteur signale la tendance fondamentale qui a pris toute sa portée tant dans la Constitution que dans la pratique — la réalisation du précepte relatif à l'Assemblée de la République fédérée en tant qu'organe suprême du pouvoir et organe d'autogestion sociale dans la République fédérée. Une telle condition lui est assurée tant par la concentration des fonctions et l'ampleur des compétences, que par le rapport correspondant avec les organes politico-exécutifs et administratifs, ce qui a incontestablement influé aussi sur la condition et le caractère de ces organes. La concentration de la fonction normative entre les mains de l'assemblée et sa plus grande activité sont d'une importance particulière. Cependant, l'auteur considère que l'autorisation générale conférée au Conseil exécutif de la République fédérée qui consiste à adopter les prescriptions pour l'exécution des lois ne contribue pas à la réalisation conséquente du gouvernement d'assemblée. L'auteur s'est prononcé d'une manière analogue aussi sur l'initiative législative très accentuée, presque monopolisée, du Conseil exécutif de la République fédérée. En concluant que le rapport entre l'Assemblée et les autres organes est également fondé sur les préceptes du gouvernement d'assemblée, l'auteur attire l'attention sur la discordance entre le droit du Conseil exécutif de la République fédérée de présenter la démission collective et de poser la question de confiance, d'une part, et le gouvernement d'assemblée, d'autre part.

L'auteur considère que dans le cadre du prochain changement de la constitution en Serbie il faudrait éliminer du mécanisme existant les éléments qui sont en discordance avec la conception du gouvernement d'assemblée et introduire les éléments qui contribueront à sa réalisation plus conséquente. De même, il serait nécessaire de réaliser dans la pratique d'une manière plus conséquente les préceptes du gouvernement d'assemblée établis par la Constitution. A ce sujet des propositions concrètes ont été formulées dans cet article, et à la fin, en prenant pour base ces propositions, les trois innovations fondamentales suivantes sont mises en relief, à savoir: premièrement, l'Assemblée doit devenir dans une plus large mesure un corps de travail, de même il faut qu'elle soit moins sous l'influence des organes exécutifs et administratifs, deuxièmement, le Conseil exécutif de la République fédérée doit être dans une plus grande mesure un véritable organe politico-exécutif et moins un gouvernement; troisièmement, l'administration doit être moins influente et à plus haut degré entreprenante, technique et efficace et il faut qu'elle soit plus fortement liée à l'Assemblée.