

# АНАЛИ

## ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXIV

мај — јун 1976.

Број 3

### ДИРЕКТОРИЈАЛНА ВЛАДА

У теорији директоријални тип организације извршне власти (директоријална влада) карактерише се двома карактеристикама: прва је колективни или колегијални носилац извршне власти, што значи да одлуке доносе сви чланови заједно, већином гласова; друга је једнакост свих чланова колективног извршног органа, што значи да су у том колегијуму сви чланови једнаки — нема председника, нема одлучујућег гласа нити хијерархије. Директоријална влада је, попут председничке владе, монистички облик организације извршне власти — све послове извршне власти обавља само један орган ове власти (1).

Најпознатији пример директоријалног типа организације извршне власти у свету данас је Швајцарска. Међутим, као што често бива, у теорији постоје претеривања, па тако једни писци говоре о постојању парламентарног, а други о постојању скупштинског типа организације извршне власти у Швајцарској (2). Разлика између типа организације извршне власти примењеног у Швајцарској и парламентарног типа организације ове власти толико је очигледна да њу не треба посебно подцртавати. Швајцарски тип организације извршне власти разликује се од

(1) Видети код: Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1965, стр. 141; Maurice Duverger, *Les régimes politiques*, Paris, 1951, стр. 29; Emile Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938, стр. 75. Иначе назив директоријална влада (*gouvernement directorial*) потиче од француског Устава од 1795, према којем је директоријум — колегијум сачињен од пет лица — вршио извршну власт у земљи (*Directoire exécutif*). Директоријум је био биран од стране парламента, а сам је постављао и опозивао министре.

(2) Од наших писаца С. Јовановић, на пример, сматра да је швајцарски систем парламентарни. Он вели: „Швајцарски систем, за који је предложен назив директорског система, то је опет парламентарни систем али отеран у крајност. По парламентарном систему влада зависи од парламента само у политичком смислу; по швајцарском систему, та је зависност начињена правом“. Слободан Јовановић, *Држава*, II, Београд, 1936, стр. 221. П. Николић, на пример, сматра да је швајцарски систем скупштински. Он вели: „См текст Устава је веран концепцији скупштинског система, како у погледу остварења начела јединства власти као организационе основе, тако и у погледу обезбеђивања централног и надмоћног положаја Скупштине и 'разбијања' класичне егзекутиве сводећи је на један извршни орган Скупштине, органски повезан са једним техничко-стручним апаратом у лицу администрације“. Павле С. Николић, *Скупштински систем*, Београд, 1973, стр. 54.

скупштинског по томе што орган извршне власти не потиче из скупштине, он није део скупштине — један њен одбор или комисија. Додуше, њега бира скупштина, али то је нешто сасвим друго. Управо, у томе и јесте суштина и посебност директоријалног типа организације извршне власти, у поређењу са скупштинским, — што орган извршне власти не проистиче нити потиче из законодавног тела, није ни на који начин његов одраз. Напротив, орган извршне власти у директоријалном типу организације ове власти јесте један скуп административних експерата — административних директора, шефова — који то својство стичу не на основу своје овакве или онакве политичке припадности, боље рећи страначке припадности, с обзиром на чињеницу да је Швајцарска капиталистичка земља, већ на основу својих стручних, административних знања и административних способности. У том смислу има право Крбек када вели: „Теоријски, Савезни савет био би пре управни него извршни колегијум, као што су и његови чланови министри скупштине, попут њихових колега из уставне монархије који су, за разлику од парламентарне монархије, министри краља (3)“. Потпуно је друге врсте Дивержеова (Duverger) аргументација у прилог тврђења да швајцарски тип организације извршне власти није скупштински; Диверже сматра да је тврђења према којој је швајцарски тип организације извршне власти скупштински плод једне правне анализе, анализе која се креће у сфери права и која је дефектна за једну значајну — стварну — димензију. Диверже сматра да таква правна анализа никако не одговара политичкој стварности (4). На овом месту, такав аргумент за нас није релевантан.

Колегијални орган извршне власти у Швајцарској настао је из аверзије према личној владавини, као и из „демократских и патрицијских традиција“ ове земље. Швајцарски Савезни савет није орган с ауторитетом класичне владе из парламентарног режима. Он, с једне стране, оличава у себи све добре особине швајцарских политичких установа, а то су: стабилност, анонимност и ефикасност (5). С друге стране, он није настао као копија и дупликат неке у свету већ познате политичке установе, већ је то швајцарски сопствени уставни и политички проналазак. Као такав, он је пример и потврда закључка, према коме најбоље резултате у свом практичном функционисању дају оне политичке установе једне земље које су њено сопствено дело, које су уробеничке, изворне, спонтано настале. Наиме, слична установа постојала је у швајцарским кантонима и пре 1848. године (6). И када се, приликом стварања и организације швајцарске конфедерације, увидело да страна решења о организацији извршне власти не одговарају швајцарском политичком менталитету и темпераменту, онда се неко од мудрих људи досетио да предложи као могуће решење питања оно решење које је већ одавно постојало у швајцарским кантонима. Тако је Швајцарска показала да не бо-

(3) Иво Крбек, *Диоба власти*, Загреб, 1943, стр. 68.

(4) M. Duverger, *Institutions politiques...*, стр. 181.

(5) George Arthur Coddington, *The Federal Government of Switzerland*, London, 1961, стр. 87.

(6) О избору и раду кантоналних извршних савета видети код: Џејмс Брајс, *Савремене демократије*, I, (с енглеског превео Драгомир Иконић), Београд, 1931, стр. 533—534.

лује од болести која је заједничка и државама и појединцима — људи-ма: због неверице у себе склони су да више верују другима но себи, да сматрају да је боље све што није њихово, што је туђе; Швајцарска је, напротив, следовала своме здравом политичком инстинкту, па је заједница која је ујединила различите делове узела за себе један организациони облик који је у деловима већ од раније постојао.

Уз то, Швајцарци никада нису робовали догми о подели власти, круто схваћеној, већ су своју политичку организацију постављали без икаквих политичких предрасуда. Томе је, поред осталих, допринео и један историјски разлог — што у Швајцарској никада није постојала апсолутна монархија против које је начело о подели власти било политички уперено (7). Уз све ове, постоји још један разлог за организацију извршне власти каква постоји у Швајцарској. Обим послова извршне власти у Швајцарској много је ужи но што је случај у другим земљама. Швајцарска је, наиме, мала земља, па је и интензитет њених политичких проблема примерен њеном физичком пространству. Нормално је очекивати да се она не суочава с истим политичким тешкоћама с којима се суочава једна велика земља или једна политичка сила. Истиче се да су проблеми којима се извршна власт бави у Швајцарској више технички и административни но политички у правом смислу речи. Па и код тих политичких, нема уобичајених дилема и трзавица, пошто је Швајцарској међународним правом гарантована неутралност. Због тога је управа њених спољних послова, као и војних послова, релативно једноставна, док у другим државама војна и спољнополитичка управа имају пренапрегнуте и сложене надлежности. Стога се, после изнетих разлога, можемо сложити са закључком да је „швајцарски директоријални модел неповољиво искуство политичке зрелости, социјалне хомогености и емоционалне стабилности једне ненапрасите нације“ (8).

1. — Већ смо истакли да се Савезни савет разликује од владе из парламентарног режима. Његови чланови су министри зато што су чланови Савета, а нису чланови Савета зато што су министри. Према чл. 91. швајцарског Устава, послови Савета подељени су на департмане (има их седам), (9) на чијем челу се налазе лица која су чланови Савета. При том је сваки члан Савета задужен за послове једног департмана. Ипак, ниједан члан Савета, у својству старешине департмана, нема никакву индивидуалну власт. Он ништа из области послова свог департмана не може одлучити сам, већ све мора изнети пред Савет, који о свему одлучује већином својих гласова (10). Дакле, постојање различитих министарских

(7) Тако и: Иво Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ*, I, Загреб, 1960, стр. 38.

(8) Karl Loewenstein, *Constitutional Power and Governmental Proces*, Chicago, 1957, стр. 120.

(9) Постоје следећи департмани: 1) политички (спољних послова); 2) унутрашњих послова; 3) правде и полиције; 4) војске; 5) финансија и царина; 6) националне привреде и 7) поште и железница. Пошто Савезни савет одржава своје седнице као „кабинет“ и доноси одлуке као колегијални орган, департмани врше припремне послове за седнице Савета.

(10) Видети код: Marcel Bridel, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, II Lausanne, 1959, стр. 142; André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1968, стр. 430.

департмана никако не значи поделу извршне власти између шефова ових департмана. Носилац извршне власти је Савет *in concreto*. У томе је, као што смо видели, суштина директоријалног типа организације извршне власти. Но, иако Савет, у начелу, све одлуке доноси *in concreto*, истини за вољу треба указати на чињеницу да његови чланови, презаузећи обавезама у свом департману, имају мало времена на располагању да се упуте у проблеме других департмана и да стварно учествују у доношењу одлука које се односе само на њихов департман. Један укупан поглед на пословање и проблеме свих седам департмана мора имати председник Савета, коме то, исто тако, тешко постићи, пошто је и сам на челу једног департмана. Но, чланови Савета живе и раде у убеђењу да њихов колега, који је на челу одређеног департмана, зна шта чини, па стога његове предлоге одлука подржавају и ти предлози, по правилу, постају и коначне одлуке Савета<sup>(11)</sup>.

Очигледна је тежиња швајцарског Устава да извршну власт сведе на истинског егзекутора (*administrative executor*) одлука и политике Скупштине. Правно, Савезни савет је само „*commis*” Савезне скупштине, обавезан да спроводи њену политику и лишен свих уставних средстава и могућности да утиче на Скупштину. Међутим, било би нереално ако бисмо дозволили да нас ове уставне одредбе заслепе и ако бисмо веровали да је и збиља тако. Стварно, Савет је значајан чинилац у политичком животу Швајцарске. То је орган велике стабилности; његови чланови се, по правилу, бирају поново и после истека свог уставног мандата од четири године; истиче се да у периоду 1848—1929. само један дотадашњи члан Савета није био поново изабран, мада је био кандидат за поновни избор. Чланови Савезног савета су, по правилу, водећи политичари у земљи, често и стварни страначки вођи. Када се њихово страначко вођство подупре знањем које поседују као старешине управних департмана, онда је сигурно да њихова реч има велику тежину. Уз све то, Савет је снабдевен брзјним стручним службама, које помажу у раду и онако веома искусним политичким људима, члановима Савета. Када Савет брани пред скупштином своју политику има се утисак као да екипа професионалаца иступа пред екипом аматера<sup>(12)</sup>.

Савет располаже и правом иницијативе у законодавној материји. Због свега тога има писаца који сматрају да у Швајцарској фактички постоји посебан облик сарадње између власти у којој, упркос уставној и правној премоћи законодавне власти, извршна власт ужива приличан степен независности, захваљујући својој стабилности и стручности, насупрот кратким заседањима Скупштине (свега два или три месеца годишње) и неспособности њених чланова да се компетентно и ефикасно баве многим стручним питањима. Стога они радије напуштају своју првобитну карактеристику швајцарског система као скупштинског (*gouvernement d'assemblée*) и истичу карактеристику директоријалне владе (*gouvernement directorial*). Но, видели смо, таква карактеристика подразумева не-

(11) А. Hauriou, *op. cit.*, стр. 433.

(12) *Idem.*

што сасвим друго, она није везана за одређене чињенице у политичкој стварности, већ за одређени организациони модел организације извршне власти.

На тај начин, положај Савезног савета постепено се снажио, као последица различитих узрока, међу којима, поред већ поменутих, посебно истичемо следеће: пораст обима државних послова и концентрација тих послова; комплексност јавних послова, као последица трансформације правне државе у социјалну; широка овлашћења Савета у току два светска рата, што је снажно утицало на режим односа између законодавне и извршне власти. То је, наиме, довело до политичког примата (*primauté politique*) Савезног савета, мада је правни примат (*primauté juridique*) и даље остао Савезној скупштини. Овом примату Савезног савета изузетно много доприноси и улога коју овај игра у законодавству било да сам израђује нацрте закона било да разматра нацрте закона који су потекли од Скупштине<sup>(13)</sup>. Врлина је Савезног савета што је у таквој ситуацији остао лојалан идеји демократије и што је остао велики поштовалац индивидуалних слобода. Истиче се да у Европи нема органа извршне власти који би, попут Савезног савета, био одан својој земљи, који би се тако пасионирано подвргао непрестаном, тешком раду, за слабу новчану накнаду и који би у тој мери одликовали поштење и неподмитљивост. По својим квалитетима, то су врлине које опомињу на карактеристичну индустрију Швајцарске — израду сатова<sup>(14)</sup>.

2. — Док у парламентарном режиму број чланова владе, по правилу, није ограничен ни одређен, већ осцилира између парламентарних избора, број чланова Савезног савета је *numerus clausus*. Некада је овај број износио пет, а од 1848. износи седам чланова. Овај број чланова утврђен је и у Уставу, али су крајем XIX века, у вези с иницијативом да се Савет бира непосредно од стране народа (грађана), чули предлози да се број чланова Савета погне на девет. Чланове Савета бира Савезна скупштина на заједничкој седници своја два дома. Иницијативе за бирање чланова Савета непосредно од стране народа биле су одбачене у два маха, 1900. и 1942.

Начелно, чланови Савета могу постати сви грађани који могу бити бирани у Национално веће (*Conseil national*). Међутим, праксом су се ustalila извесна правила, која се данас поштују попут уставних. Тако, у Савету не могу бити два лица која потичу из истог кантона. Исто тако,

(13) Antoine Favre, *Droit constitutionnel suisse*, Fribourg, 1966, стр. 160—161. Овоме списку узрока јачања престижа Савета над Скупштином Х. Чемерлић додаје још један. Он сматра да швајцарски систем „не одваја политичку компоненту егзекутиве од њене стручне већ је као јединствену повјерава влади чији су чланови истовремено и шефови појединих ресора управе. То доводи до тога да се егзекутива појављује као целина а то значи као врло моћан фактор према скупштини и у стварности доводи у питање неодређеност скупштине овој власти. Иако је устав предвидео мјере помоћу којих ће скупштина контролисати егзекутиву, због сједињавања обадијвију компонената егзекутиве у рукама владе и министара, влада се је у пракси у великој мјери осамосталила чиме је практично довела у питање правилно функционисање скупштинског система.” Хамдија Ђемерлић, „Предсједник Социјалистичке Федеративне Републике Југославије”, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, XV, 1967, стр. 41.

(14) Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, London, 1968, стр. 398.

уставни је обичај, непрекидан још од 1848, да Берн и Цирих, два кантона с највећим бројем становника, и традиционално, с водећим политичким личностима у федерацији, имају у Савету свог представника. Затим, обичај је да у Савету не буде више од пет представника кантона у којима је говорни језик немачки. Преостала два члана Савета бирају се, по правилу, из кантона Во, који је највећи кантон у коме је говорни језик Француски, или пак из Тићина, кантона у коме је говорни језик италијански. Напомиње се да од 1959. постоји тежња да се, колико је то могуће и не по сваку цену, у Савету одрази и однос снага између политичких странака. Међу члановима Савета обично постоји и равнотежа између протестаната и католика, између малих и великих кантона, као и између индустријских и пољопривредних крајева.

Иако организована колегијално, иако мора бити организована што је могуће више репрезентативно; извршна власт у Швајцарској ипак није подељена. Швајцарски Савезни савет није политички хомогено тело; али чланови странака у Савезу нису страначки заслепљени и пристрасни (nonpartisanship), већ настоје да у свим основним питањима која расправљају постигну сагласност<sup>(15)</sup>. „Швајцарска је — вели Брајс (Brace) — једина демократија која је нашла начина да одржи своје ministre — администраторе — стварно изнад трења политичких странака“<sup>(16)</sup>. „Нигде државни брод — вели даље Брајс — није био тако мало потресан осцилацијом странака као овде“<sup>(17)</sup>. Савезни савет је једно радно тело и приликом избора његових чланова више пажње посвећује се њиховим стручним способностима, него њиховим политичким убеђењима. Од члана Савета очекује се да успешно руководи једном граном управе и да даје савете законодавном телу, а не да одређује политику земље. Његови чланови нису страначки вођи нити је циљ њихове активности остварење једног политичког програма. Штавише, у стварности, они имају различита политичка убеђења. Колико је Скупштина свесна да у Савету треба, пре свега, да буду заступљени добри администратори види се и по томе што је чест случај да већина у Савету не припада оној политичкој странци која има већину у Скупштини. Страначку репрезентативност је тешко постићи у стварности због фактичког дугогодишњег чланства истих лица у Савету, о чему ће ускоро бити речи. Тако су Социјалдемократи, иако у истом периоду најмногбројнија странка у Доњем дому, морали годинама да чекају да место у Савету буде упражњено не би ли после тога добили у њему свог представника. И пошто је тај представник Социјалдемократа поднео оставку на чланство у Савету, услед неслагања с по-

(15) Ловел се пита како Савет, састављен од људи различитих политичких убеђења, може уопште функционисати? Објашњење се може наћи делом у навизи швајцарских политичких људи да се повинују одлукама већине и да теже компромису, делом у чињеници да коначна одлука у најважнијим питањима припада Скупштини, а делом и у непостојању правила о, често усињеној и исфорсираној једногласности, каква постоји у парламентарном режиму A. Lawrence Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, London, 1916, стр. 201.

(16) Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 561.

(17) Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 643.

реском политиком у земљи, ова странка је поново остала без свог представника у Савету<sup>(18)</sup>.

Пракса је да се за чланове Савезног савета бирају лица која имају искуство у јавним пословима. Стога, најчешће бива да члановима Савета постају посланици Савезне скупштине (којима после избора у Савету престаје мандат у Скупштини) или лица која су била чланови највиших кантоналних установа. До 1931. године мандат члановима Савета трајао је три године, а од тада је изједначен с мандатом посланика Савезне скупштине — траје четири године. У Швајцарској се чланови Савета могу релативно бесконачно дуго поново бирати на исти положај, пошто Устав није ограничио могућности поновног избора, тако да је било чланова Савета који су тај положај заузимали више од 25 година. О томе Брајс вели: „Изгледа да се у погледу избора не греша, пошто се чланови већа готово обично поново бирају”<sup>(19)</sup>. Напомиње се да је сем два изузетка (1854. и 1872) Савезна скупштина од 1848. до данас бирала за чланове Савета претходне чланове, све донде док су они на то пристајали, што значи до њиховог пензионисања или до њихове смрти. Тако је највећи број чланова Савета био биран у Савет бар два или три пута. Разуме се, та чињеница је јемство стабилности ове установе.

Истиче се да је потребно да члан Савета има једно, за политичке установе неубичајено својство, — скромност. Ту служба тражи свог кандидата, а не кандидат службу<sup>(20)</sup>. Уопште не настоји да чланови Савета не буду сувише блештаве личности. Тако је на изборима за чланове Савета 1959. године пропао кандидат Социјалистичке странке, јер се сматрало да је мало више блештав (a little too flamboyant)<sup>(21)</sup>. То би било друго својство ове установе о коме је у почетку излагања било речи — анонимност њених чланова. И, најзад, Савет је једно ефикасно тело. Он се не концентрише на разраду дјела с парламентом, пошто му није достојан ривал — у случају спора увек се мора приклонити његовој вољи. Али се зато Савет концентрише на своје задатке, које обавља савесно, стручно, одговорно. Уз то, Савет је по величини мало тело, способно да дејствује брзо и правовремено.

Као што смо нагласили, избори за чланове Савета одржавају се сваке четврте године, неколико седница после избора Националног савета. При том се свако од седам места попуњава појединачно. Прво се бирају они чланови који су изразили жељу да задрже свој положај члана Савета, па се после попуњавају преостала слободна места. Посебног кандидовања нема, него сваки посланик исписује на листићу име кандидата кога

(18) Брајс исправно примећује: „Ни у једној слободној земљи извршна власт нема тако мало посла са политичким странкама као у Швајцарској (...), али зато ипак није сасвим лишена партијске боје.” Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 552—553. Но, снакако је претерано и не одговара стварности у Швајцарској тврђење Н. Пашића да „Савезни савет има у извесној мери карактер коалиционе владе, јер је обично састављен према пропорционалном принципу од представника свих главних странака у савезној скупштини и на бази споразума и компромиса међу њима.” Најдан Пешић, *Упоредни политички системи*. Београд, 1962, стр. 126.

(19) Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 556.

(20) G. A. Codding, *op. cit.*, стр. 89.

(21) *Idem.*

предлаже у Савет. Уколико приликом првог гласања нико ни добије већину, гласање се наставља. Већ од трећег гласања број кандидата се у великој мери смањује, пошто кандидати с најмањим бројем гласова отпадају. Читав поступак се понавља док неки кандидат не добије изразиту већину. Но, када се има у виду обичај да се сваки члан Савета који назначи да жели да задржи дотадашњи положај аутоматски поново бира, онда се у пракси обично догађа да се избори ограничавају на једног кандидата.

3. — Ниједан од чланова Савезног савета није супериорнији од других. То је једна од суштинских карактеристика директоријалног типа организације извршне власти. Његов председник је само *primus inter pares*. Он није ни шеф државе нити шеф владе. Он је, у ствари, председавајући на седници Савета, а не председник Савета. Под називом „Председник Конфедерације” њега на заједничкој седници својих домова бира Савезна скупштина из редова чланова Савета. Том приликом Скупштина бира и потпредседника Савета. Мандат председнику Савета траје годину дана и после истека тог мандата он се не може поново бирати. Дотадашњи потпредседник постаје, по правилу, нови председник Савета.

Овлашћења швајцарског председника Савета („Председника Конфедерације”) су номинална. Он једноставно председава седницама Савета и иступа као номинални шеф државе споља и унутра. Његов глас није чак ни одлучујући у случају поделе гласова међу члановима Савета. Он има веома ограничена овлашћења у случају нужде — наиме, он може бити овлашћен да у извесним случајевима иступа у име Савета, с тим што сви његови поступци учињени у таквим ситуацијама подлежу потврди Савета. Савет може овластити свог председника да својом одлуком регулише формалне послове Савета или послове од другостепене важности<sup>(22)</sup>.

Председник Савета истовремено је и старешина једног од седам департмана. Све до 1888. председник савета стајао је на челу министарства (департмана) иностраних послова. Али, како његов мандат председника Савета траје свега годину дана, то се и старешина департмана иностраних послова, пошто је то *ipso facto* био председник, морао мењати сваке године. Како овај департман, можда више него и један други захтева сталност, то се ова пракса од 1888. напустила и од тада председник Савета може стајати на челу било ког департмана — управо он ће бити на челу оног департмана на чијем се челу и затекао у моменту избора за председника Савета<sup>(23)</sup>.

Постојање „Председника Конфедерације” у оквиру Савезног савета буди у неких писаца сумњу о дуалистичкој извршној власти у Швајцарској. Међутим, овај „Председник Конфедерације”, упркос својој звучној титули, нема, као што смо видели, никакву власт која би му била својствена и он се никако не може сматрати за шефа државе. Функцију

(22) A. Favre, *op. cit.*, стр. 195.

(23) A. L. Lowell, *op. cit.*, стр. 195.

шефа државе врши Савезни савет као целина. Колико је положај „Председника Конфедерације” лишен неких већих овлашћења, и самим тим ауторитета, види се по томе што већина Швајцараца и не зна име „Председника Конфедерације”<sup>(24)</sup>.

„Председник Конфедерације” не поседује овлашћења карактеристична за овлашћења шефа државе; штавише, формалноправно, државу пред иностранством представља Савет као целина. Међутим, како је то стварно тешко изводљиво у већини ситуација, отуда Швајцарску најчешће представља „Председник Конфедерације” у друштву неког свог колеге, члана Савета.

4. — За швајцарски Устав Бридел вели да он „не санкционише изричито начело поделе власти, већ јасно прокламује хијерархију органа, међу којима прво место припада Савезној скупштини”<sup>(25)</sup>. Она је највиши носилац власти (*oberste Gewalt*) у Швајцарској. Савезна скупштина не може присилити Савезни савет у целини нити појединог његовог члана да поднесу оставку на основу резултата гласања о поверењу. У директоријалном, као и у председничком типу организације извршне власти, мандат носиоца извршне власти је фиксан и носиоца те власти законодавна власт није у стању принудити на подношење оставке. Директоријална влада је, у ствари, чиновничка влада, која се вољи свога послодавца никада не противи. Неспоразума између извршне и законодавне власти у директоријалном типу организације власти нема, пошто се извршна власт увек приклања ставу законодавне власти. Носилац извршне власти не може чак поднети ни оставку, јер би то већ значило служити се једним недозвољеним средством — политичким притиском — које не приличи једном неполитичком органу<sup>(26)</sup>. Неприхватање неког предлога Савета од стране Скупштине не повлачи за собом оставку Савета, већ губитак престижа Савета у целини или оног његовог члана који је био одговоран за иницирање неуспелог предлога. То је једно одступање од правила парламентарног режима, али, истовремено, то је и једна значајна девијација од истинског модела скупштинског система. С друге стране, карактеристика директоријалне владе јесте да законодавна власт не може нити има потребе да смени извршну власт, одн. носиоца ове власти. Међутим, исто онако као што Скупштина не може отпустити Савет гласањем о поверењу, тако исто ни Савет не може распустити Скупштину.

Савезни савет не може поставити ни питање поверења нити претити скупштини својом оставком. Уколико Савезна скупштина није сагласна с неком акцијом Савезног савета, она му, као што смо видели, може изразити своје неслагање, али тада Савет не подноси своју оставку, већ једноставно прилагођава своју политику захтевима скупштине. У случају да Савет то не учини, Скупштина има на располагању низ могућ-

(24) Paul Marie Gaudement, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, 1966, стр. 46.

(25) М. Bridel, *op. cit.*, стр. 125.

(26) Овакво решење у потпуности одговара настојању директоријалне владе да извршну власт „растерети” и очисти од свих политичких елемената и да је начини техничким сервисом Скупштине — администрацијом.

ности да га на то натера, пре свега, одбијањем да изгласа буџет<sup>(27)</sup>. Но, за тим нема потребе, пошто се до данас Савет увек покораво вољи скупштине као коначном ауторитету и настојао да лојално поступа према њеним упутствима и захтевима. Ту је парламентарна подређеност чланова Савета апсорбовала министарску одговорност из парламентарног режима — Савет се увек приволи вољи Скупштине и наставља с вршењем својих дужности<sup>(28)</sup>. Како је добро приметно Прело, (Prélot) чланови Савезног савета увек остају на свом месту, мењајући евентуално политику, док је у парламентарном режиму, да би се променила политика, неопходно променити људе<sup>(29)</sup>. Стога је, у извесном смислу, тачна констатација Бастида да швајцарски Устав утврђује једну врсту „симбиозе између Савета и Скупштине“<sup>(30)</sup>. Али, овакав положај Савета у односу према Скупштини само је још један доказ нашег почетног става да је Савет стручни, а не политички орган и да у Швајцарској постоји директоријални тип организације извршне власти. Стручни орган има да уради све оно што од њега затражи политички орган. Његови приговори могу се кретати у домену струке, али никако и у домену политике. Стога, непостојање права која у парламентаризму карактеришу однос између парламента и владе иде у прилог закључку да то нису органи који стоје на истој ноzi, да су основни и методи њиховог рада различити, па самим тим и њихова природа<sup>(31)</sup>.

Већ смо нагласили да чланови Савезног савета не могу уједно бити и чланови Савезне Скупштине, али да имају право присуствовања на седницама њених домова и учествовања у њеним расправама. Немају, међутим, право гласа. По правилу, чланови Савета узимају активно учешће у скупштинским дебатама. Савет је носилац права законодавне иницијативе. Иако је Скупштина законодавно тело, у примеру бројних закона које је она формално донела патернитет припада влади, а некада и уп-

(27) A. Nauriou, *op. cit.*, стр. 431.

(28) И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ*, I, стр. 40. До данас Савезни савет никада није демисионирао *in corpore*. Так су и оставке појединих његових чланова биле веома ретке. М. Бридел, *op. cit.*, стр. 126. Ј. Стефановић вели: „По швајцарском систему министре бира парламент на одређено вријеме с тим, да у складу с вољом парламента врше послове егзекутиве. У случају да се у неком питању воља владе не поклада с вољом парламента, влада не одступа, него се подвргава вољи парламента и поступа у складу с њом (в. чл. 102. швајцарског Устава). Ту се узима да и легислатива и егзекутива припадају парламенту; само док он легислативу врши непосредно, за вршење егзекутиве служи се владом, коју за то бира. Тако је ту влада извршни одбор парламента, бираан на одређено вријеме, са задатком да у име и наместо парламента врши извршну функцију, држећи се директива, које јој он даје. Ту не може доћи до сукоба између политике парламента и политике владе, јер постоји само политика парламента по којој има да се ради.“ Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, II, Загреб, 1956, стр. 29. О томе видети и код: П. С. Николић, *op. cit.*, стр. 48 и 51—52.

(29) Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1963, стр. 96.

(30) Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, 1956, стр. 283.

(31) Из овога не треба извући закључак да је Савезни савет у пракси лишен сваке моћи и сваког утицаја. Поред већ изложених сведочанстава који говоре против таквог закључка, на овом месту дајемо сведочанство Ц. Брајса, који вели: „Правно, Савезно је веће слуга законодавног тела; међутим, у пракси; оно има исто толико власти колико енглески, а више но неки француски кабинети, тако да се може рећи да оно колико год командује толико и слуша. Оно је исто толико вођа колико и оруђе; често, оно сугерира потребу једне законске мере као што је и припрема. Ипак, Савезна скупштина, овда-онда покаже и своју надмоћност над Већем, одбијајући му одлуке и мењајући материјално његов закон; али оно нема никаквог утицаја у погледу одстанка Већа на власти или поверења које је добило, јер је велика моћ навике и традиције код овог практичног народа.“ Ц. Брајс *op. cit.*, стр. 558.

рави. Према швајцарском Уставу, наиме, Савет има не само право законодавне иницијативе, већ, уз то, он има право до добије на мишљење и сваки нацрт закона који потиче од другог Уставом овлашћеног носиоца законодавне иницијативе. Снабдевши их својим мишљењем, Савет враћа нацрте закона скупштинским домовима. Расправа о нацрту закона не може у Скупштини отпочети, уколико нацрт закона није снабдевен мишљењем Савета. Но, у вези са законодавством, ваља рећи и то да се активност Савета у тој области не зауставља само на законодавној иницијативи и мишљењем које Савет доставља у вези с нацртом закона чији је иницијатор био неки други уставни чинилац, већ да обухвата и учествовање, у извесној мери, у скупштинским дебатама о нацрту закона. Као што смо истакли, чланови Савета имају у Скупштини саветодавни глас, могу чинити предлоге, али не могу и гласати<sup>(32)</sup>.

Како се, према Уставу, Савезни савет, као орган извршне власти, стара за извршење закона (чл. 102), то значи да је он истовремено овлашћен за доношење уредаба за извршење закона (*règlements d'exécution*), Сем тога, скупштински домови често овлашћују Савет да у облику уредаба доносе опште акте (*ordonnances ou arrêtés*) којима допуњују или чак замењују закон. Но, уз све то, Скупштина делегира Савету и своја законодавна овлашћења, која овај врши у облику подзаконских општих аката (*ordonnances ou arrêtés*) било ради регулisaња друштвених односа у одређеном подручју у нормалним условима било ради интервенisaња, на један квази неограничен начин, за време тешке кризе као, на пример, у случају рата. У овом жанру најшири облик делегирања скупштинских законодавних овлашћења Савету представљају широка овлашћења (*les pleins pouvoirs*), која Скупштина даје Савету<sup>(33)</sup>.

5. — У директоријалном типу организације извршне власти веома је изражена тенденција деполитизације извршне власти, па је отуда тим разумљивије настојање за чишћењем управне власти у режиму директоријалне владе од свих политичких елемената. Тако, на челу основних органа управне власти стоје чланови органа извршне власти, који на те положаје не долазе по основу своје страначке припадности. Ово правило важи и за управне службенике, који на те положаје долазе на основу спроведеног метода такмичења и који у својој служби уживају сталност. Директоријални тип организације власти, прави оштрије но и један

(32) М. Bridel, *op. cit.*, стр. 148. О томе Кординг вели: „Савет је тело које монополише у својим рукама законодавну иницијативу. Главни терет израде законских нацрта пада на његова плећа. Чак и када скупштински домови сматрају да треба окренути иницијативу за доношење једног закона, они ће се с таквим захтевом обратити Савезном савету, а не Савезној скупштини. Штавише, и онда када је Скупштина тражила од Савета да припреми нацрт једног закона, она неће усвојити тај нацрт, тј. он неће постати закон, уколико је Савезни савет саветовао да тај нацрт не треба усвојити.“ G. A. Codding, *op. cit.*, стр. 92.

(33) М. Bridel, *op. cit.*, стр. 149. О пракси широких овлашћења Ј. Стефановић вели: „У швајцарској правној науци преовлађује мишљење, да за Парламент постоји правна могућност да даје Влади пуне власти, иако у уставу те земље то није предвиђено, али није незнатан број ни оних, који заступају противно мишљење. Од нарочите је, међутим, важности чињеница, да швајцарски Федерални суд сматра, да је дужан примењивати прописе, које влада доноси на основу овлашћења, и да се не може упуштати у испитивање њихове уставности и самог овлашћења.“ Јован Стефановић, „Једно питање из опћег проблема односа између легислативе и езекутиве,“ Зборник Правног факултета у Загребу, 3—4, 1959, стр. 230.

Други тип организације власти разлику између политике и администрације, између акта стварања политичке воље и акта извршења те воље, како је ову разлику својевремено окарактерисао Гудно. Притом је сфера политике драстично сужена и сведена је једино на законодавну власт. У извршној власти убијено је њено политичко биће, а њеном функционисању и њеној организацији постављени су као циљеви стручност и ефикасност. Односи између извршне и управне власти нису више односи између једне политичке и техничке сфере државне власти, већ су то хијерархијски односи између администратора вишег и нижег ранга.

У Швајцарској управни послови подељени су на седам департмана, на чијем се челу налазе чланови Савета, који усмеравају (*dirigé*) њихов рад. Департмани су потчињени Савезном савету, а не свом старешини, пошто Савет све своје одлуке доноси *in corpore*. У начелу, све савезне управне службенике именује Савезни савет. Разуме се да Савет може делегирати ово своје овлашћење департманима, одн. органу у коме будући савезни управни службеник треба да ради<sup>(34)</sup>. Према начелу швајцарског управног права, ниједан савезни службеник не именује се на свој положај доживотно, већ на одређено време, које, најчешће, износи три године. По истеку овог времена, он може бити поново именован, овог пута на време док не наврши године којим стиче право на пензију<sup>(35)</sup>. Иначе, надзор над радом департмана врши Савезни савет, који је у односу на департмане „виша власт”.

<sup>(34)</sup> О томе видети код: М. Бридел, *op. cit.*, стр. 136; Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 569—570; П. С. Николџ, *op. cit.*, стр. 53.

<sup>(35)</sup> М. Бридел, *op. cit.*, стр. 163.

др Ратко Марковић

## Р е з ю м е

*Директорат как вид правительственной организации*

Директорат как вид организации исполнительной власти характеризуется двумя основными элементами: во-первых, он является коллегиальным органом — носителем исполнительной власти, т. е. решения выносятся всеми членами этого органа совместно, большинством голосов; во-вторых, в нем обеспечено равенство всех членов коллегиального исполнительного органа, т. е. все члены этой коллегии наделены одинаковыми правами — нет председателя, нет решающего голоса, нет иерархии. Директорат — монистическая форма организации исполнительной власти — все вопросы, входящие в компетенции исполнительной власти, рассматриваются и решаются лишь одним органом этой власти. Директорат, как вид организации власти, проводит более четкую грань, чем любой другой тип организации власти, между политикой и администрацией, между действиями, цель которых создание политической воли и действиями по исполнению этой воли. При этом, сфера политики существенно сужается и сводится лишь к законодательной власти. Исполнительная власть лишена своего политического бытия, а целями ее деятельности и организации являются квалифицированность и эффективность. Взаимоотношения между исполнительной и административной властями уже не взаимоотношения между политической и технической сферами государственной власти, а иерархические отношения между администраторами на разных уровнях службеной лестницы.

Самым выдающимся примером директората как вида организации исполнительной власти в настоящее время в мире является Швейцария.

## S u m m a r y

*The directorial type of organisation of executive power*

This type of organisation of executive power (directorial government) is distinguished by two characteristics: one, that it is a collective body of executive power, meaning that decision-making is collective, by a majority vote; and two: all members of the executive body are equal in their rights and obligations, there is no president, no veto voting rights, no hierarchy.

The directorial type of organisation of executive power is monistic in that all business in the competence of executive power is handled by one body. It makes a more pronounced distinction between politics and administration, between acts of policy-making and its execution than any other organisation of power. The political sphere consequently becomes very — drastically — narrow, it is left with only legislative power. The executive power has killed its political being, making expertise and efficiency the aims of its functioning and organisation. Therefore, the relations between the executive and administrative power are not the relations between a political and technical sphere of government power, anymore but hierarchical relations between administrators of higher and lower rank.

The best known contemporary example of this type of organisation of executive power today is Switzerland.

*R é s u m é**Le gouvernement directorial*

Le type directorial de l'organisation du pouvoir exécutif (le gouvernement directorial) est caractéristique par deux qualités: la première est l'organe collégial qui est le titulaire du pouvoir exécutif, ce qui signifie que les décisions sont prises ensemble par tous les membres de cet organe, à la majorité des voix; la deuxième est l'égalité de tous les membres de l'organe exécutif collégial, ce qui signifie que tous les membres sont égaux dans ce collège — il n'y a pas de président, il n'y a pas de voix décisive ni de hiérarchie. Le gouvernement directorial est une forme de monisme de l'organisation du pouvoir exécutif — toutes les affaires du pouvoir exécutif sont exécutées par un seul organe de ce pouvoir. Le type directorial de l'organisation du pouvoir établit avec plus de rigueur que n'importe quel autre type de l'organisation du pouvoir la différence entre la politique et l'administration, entre les actes de la formation de la volonté politique et les actes de l'exécution de cette volonté. Cependant la sphère de la politique est rétrécie de manière drastique et elle est réduite uniquement au pouvoir législatif. Dans le pouvoir exécutif son être politique est tué, et à son fonctionnement et son organisation sont posés comme buts la spécialité et l'efficacité. Les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir administratif ne sont plus des rapports entre une sphère politique et une sphère technique du pouvoir d'Etat, mais ce sont des rapports hiérarchiques entre les administrateurs d'un rang supérieur et d'un rang inférieur.

L'exemple le plus connu du type directorial de l'organisation du pouvoir exécutif aujourd'hui dans le monde est la Suisse.