

др Павле Николић,  
редовни професор Правног факултета у Београду,

## УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ САВЕЗНОГ ИЗВРШНОГ ВЕЋА(\*)

### САВЕЗНО ИЗВРШНО ВЕЋЕ И КОНЦЕПЦИЈА СКУПШТИНСКОГ СИСТЕМА

#### I

I — *Карактер и положај извршних органа у скупштинском систему*: — У складу са концепцијом скупштинског система Савезно извршно веће је образовано као извршни орган Скупштине СФРЈ(1).

1. Као што је познато, у политичко-правној литератури у свету је, мање или више, опште прихваћено мишљење да зависност егзекутиве односно њен подређен положај у односу на легислативу, представља једну од основних карактеристика скупштинског система, као и да у овом систему парламент задржава за себе, поред законодавне и функције политичког руковођења, док чисто извршну функцију поверава другим органима(2).

(\*) Реферат на II француско-југословенском научном скупу *Влада и управа у Француској и Југославији*, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

(1) Устав СФРЈ од 1974, чл. 346 ст. 1. Одредбе о Савезном извршном већу се налазе и у Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и Савезним органима управе (1978), а затим и у пословнику Савезног извршног већа (1979) као и у пословнику скупштине СФРЈ (1978) и пословницима скупштинских домова.

(2) Видети, примера ради, различита мишљења о појму скупштинског система: Robert Redslob, *Le regime parlementaire*, Paris 1924, p. 1, 324 и даље; Rene Capitant, *Regimes parlementaires*, Mélanges R. Carré de Malberg, Paris 1930, p. 51—52; Emile Giraud, *Le pouvoir executif dans les demoraties d'Europe et d'Amerique* Paris 1938, p. 311, 306; Maurice Hauriou, *Precis elementaire de droit constitutionnel*, Paris 1930, p. 65—67; Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traite de droit constitutionnel*, Paris 1933, p. 148 и даље; Joseph Barthélemy, *Le role du pouvoir executif dans les republiques modernes*, Paris 1906, p. 237 и даље; Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947, p. 747 и даље; Karl Loewenstein, *Etudes de droit comparé sur la presidence de la republique a l'exclusion de celle des Etats-Unis*, „Revue du droit public et de la science politique en fance et à l'étranger", број 2 и 3 од 1949, p. 299 и даље; Louis Troabas, *Manuel de droit public et administratif*, Paris 1964, p. 14 и даље; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1949, p. 164 и даље; Georges Vedel, *Cours de drit constitutionnel*, Paris 1952—53, p. 517 и даље; Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1965, p. 179 и даље; A. Esmein, *Elements de droit constitutionnel francais et compare*, Paris 1927—28; p. 530 и даље (tom I); Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1921—1923, p. 617 и даље, 629 и даље (tom II); Georges Burdeau, *Traite de science politique*, Paris 1949—1957, p. 318 и даље, 351 и даље, (tom IV); Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1957, p. 126 и даље; Georges Burdeau, *Le regime parlementaire dans les constitutions europeennes d'apres lierre*, Paris 1932, p. 87, 145 и даље; Marcel Prelot, *Precis de droit constitutionnel*, Paris 1950, p. 88, 92 и даље; Marsel Prelot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1963, p. 73, 87 и даље Књига 17, стр. 55 и даље, (књига II); Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, 1956, нарочито p. 3 и даље, 387 и даље; итд.

У југословенској литератури (на српско-хрватском језику): Јован Борбенић, *Уставно право*, Београд 1975, стр. 294 и даље; Јован Борбенић, *Политички систем*, Београд 1967, стр. 330 и даље, 542 и даље; Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Загреб 1956, стр. 52 и даље; (књига II); Радомир Лукић, *Теорија државе и права*, Београд 1958, стр. 289, 343, 397 и даље (књига I); Никола Стјепановић, *Управно право ФНРЈ*, Београд 1958, стр. 38 и даље; Иво Крбек, *Управно право ФНРЈ*, Београд 1955—1958, стр. 48 и даље (књига I); Павле Николић, *Скупштински систем*, Београд 1973, стр. 101 и даље резиме на франц. јез. итд.

У ствари, као посебан тип система власти, скупштински систем се конституише на начелу демократског јединства власти. То, само по себи, представља негацију начела поделе власти и свега онога до чега ово начело доводи — стварање јаке извршне власти и сл. Остварење начела демократског јединства власти се састоји у сједињавању, у већој или мањој мери, законодавне и извршне функције власти у рукама демократског представничког тела, при чему оно располаже и значајним овлашћењима према другим органима.

Спровођење јединства власти на овакав начин доводи до конституисања парламента у највиши орган власти и централну политичку институцију. Парламент тако постаје орган који нема улогу само да доноси законе и врши контролу рада других органа, већ и да утврђује и води политику земље. Парламент у скупштинском систему стиче карактер једне активне и радне институције и постаје покретачка снага читавог механизма власти.

С друге стране, за скупштински систем је карактеристично непостојање класичне извршне власти (егzekutive) као посебне гране власти каква постоји у системима поделе власти и другим(3). Остварење јединства власти у рукама парламента лишава егzekутиву значајних овлашћења, нарочито у вршењу закондавне функције, као и овлашћења према самом парламенту. Осим тога, егzekутива се у скупштинском систему дели у две врсте органа (политичко-извршне и управне) међусобно раздвојене, а сходно деоби функције извршне власти на политичко-извршну и управну.

Најзад, у скупштинском систему судство је, по правилу, издвојено и осамостањено, што је условљено природом саме судске функције. Само у ређим случајевима (Конвентски систем, систем Париске комуне) парламент је имао изразитији утицај на судство и делимично се чак и непосредно ангажовао у вршењу судске функције(4).

2. За скупштински систем је карактеристично постојање једног или више извршних органа представничког тела. Основни разлог образовања ове врсте органа у скупштинском систему несумњиво лежи у немогућности парламента да, остварујући јединство власти у својим рукама, врши непосредно и оперативно све функције власти. Парламент преноси вршење извесних функција и послова на извршне органе, држећи их у подређеном положају.

а) Начелно говорећи, извршни органи у скупштинском систему учествују у одређеној мери и на одређени начин у вршењу управне, али и законодавне функције. При томе, њихово учешће у вршењу ових функција, а нарочито законодавне, разликује се од учешћа (односно овлашћења) егzekutive у системима поделе власти и у другим системима.

(3) Видети о појму извршне власти (егzekutive): Jean Meynaud, *L'Executif dans l'état moderne*, „Bulletin internationale des sciences sociales”, брoј 2 1958; Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir executif dans les republiques modernes*, Paris 1906; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1949; Pierre Wigny, *Droit constitutionnel*, Bruxelles 1952 (tom I); Paul Marie Gaudement, *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux*, Paris 1966; Rodée, Anderson end Christol, *Introduction to political science*, New York, Toronto, London 1957; W. J. Ganshof van der Meersch, *L'apogée de l'executif*, Bruxelles 1966; Јован Борбенић, *Политички систем*, Београд 1967, (на српско-хрватском); Павле Николић, *Скупштински систем*, Београд, 1973 (на српско-хрватском, резиме на француском језику).

(4) О оваком схватању појма скупштинског система видети: Павле Николић, *op. cit.* стр. 101—170 (на српскохрватском језику, резиме на франц. јез.)

Тако, извршни органи у скупштинском систему имају право да доносе само нормативна акта подзаконске снаге, а то, наравно, значи да ова акта морају да буду сагласна са законима на основу којих и ради чије примене се доносе, као и да се њима не могу да регулишу области које нису претходно регулисане законом. Путем ових аката донетих на основу овлашћења парламента, извршни органи само разрађују законе и тако их извршавају, односно примењују. Начело јединства власти, при томе, претпоставља надзор над законитошћу ових нормативних аката, па и право самог парламента да их укида или поништава. Према томе, неспојиво је са концепцијом скупштинског система право извршних органа да доносе нормативна акта која би била јача или равна снази закона (уредбе по нужди, декрети — закони, уредбе на основу широких овлашћења и сл). Управо у томе и лежи једна од основних разлика између система заснованих на начелу поделе власти и скупштинског система. Са концепцијом скупштинског система и карактером извршних органа није спојива ни институција такозваног „начелног законодавства“ (*les lois-cadres*) тј. доношење закона који садржи широка начела за одређену законодавну материју. Ово онда претпоставља широку уредбодавну делатност која у пракси скоро неминовно доводи до замене закона уредбама. Тако треба гледати и на непостојање права извршних органа у скупштинском систему да ратификују међународне уговоре који су супротни постојећим законима или који претпостављају доношење нових закона. Ови органи не располажу, такође, ни другим овлашћењима у сфери законодавне функције, а којима иначе располаже егзекутива у системима поделе власти и другим системима (на пример, законодавна санкција, вето, промулгација закона конститутивног карактера).

Будући да се појављују као неминовна спона између парламента и управних органа, извршни органи у скупштинском систему се добрим делом ангажују и у вршењу управне функције. Поред права доношења извесних управних аката извршни органи воде надзор над вршењем управне функције од стране управних органа, дају им директиве за рад, и слично.

б) Оно што условљава карактер ових органа као извршних, јесте и њихов однос са представничким телом, па и управом.

Однос извршних органа и представничког тела, изражен у међусобним правима и дужностима, доприноси обезбеђењу доминантног положаја парламента, али и томе да извршни органи буду заиста органи самог парламента. Отуда, у скупштинском систему извршни органи су лишени оних овлашћења којима егзекутива обично располаже у системима поделе власти и другим (право распуштања парламента, право сазивања, одлагања и закључивања седница и сесија парламента, право постављања питања поверења и право подношења колективне оставке). Насупрот томе, парламент располаже значајним, па и одлучјућим овлашћењима према извршним органима — право именовања, разрешавања, давања директива за рад, постављања питања и упућивања интерпелација, тражења извештаја и обавештења, узимања на одговорност, укидања и поништавања незаконитих нормативних аката. На овај начин је онемогућено успостављање равнотеже између парламента и извршних

органа која иначе карактерише однос парламента и егзекутиве у системима поделе власти (тзв. *checks and balances*, систем *freins et contre-poids*).

Најзад, извршни органи су надређени управним органима и према њима располажу значајним правима (именовање, разрешавање, давање смерница за рад, итд.).

С обзиром на овакав карактер и положај, може се рећи да извршни органи у скупштинском систему и постају „*commis*” парламента. Они су „... рука са којом законодавци делују, око са којим они посматрају детаље извршења њихових декрета” (Condorcét)(5).

3. Пракса досадашњих скупштинских система показује да се извршни органи могу јавити у различитим облицима.

а) Ипак, најчешће, ови органи се образују као колегијални. При томе, у неким скупштинским системима (систем по Монтањарском уставу, Швајцарска, Југославија) образован је само један колегијални извршни орган, док у другим (Конвентски систем, Париока комунa 1871) таквих органа је било више. У овом другом случају, колегијални извршни органи појављују се, по правилу, не само као извршни органи парламента, већи као једна врста његових унутрашњих радних тела. У првом од наведених случајева, извршни органи се образују искључиво као извршни органи парламента.

Уз све то, карактеристично је за ове колегијалне извршне органе (Извршни савет по Монтањарском уставу, Савезни савет у Швајцарској, Савезно извршно веће у савременом уставном систему Југославије) да су персонално одвојени од парламента, с обзиром да њихови чланови не могу бити истовремено и чланови парламента. Међутим, пример Савезног извршног већа из периода развоја Југославије који су претходили данашњем (Уставни закон од 1953. и Устав од 1963) показује и могућност персоналне повезаности извршних органа и парламента. То је било, пак, правило у скупштинским системима у којима је образован већи број колегијалних извршних органа. Тако су комитети Конвента и комисије Париске комуне били бирани из редова чланова парламента.

б) Најзад, изузетно, у неким остварењима скупштинског система могућно је постојање, поред колегијалног извршног органа, и инокосног извршног органа (Председник Републике у Југославији раније, евентуално и Председник Швајцарске конфедерације)(6).

II Уставни основи положаја Савезног извршног већа. — Устав СФРЈ од 1974. године је утврдио следеће основне поставке скупштинског система у свим друштвено-политичким заједницама у Југославији (у општинама, социјалистичким аутономним покрајинама, социјалистичким републикама и у федерацији), а тиме и основе положаја Савезног извршног већа(7).

Прво, функције власти и управљања другим друштвеним пословима врше скупштине и други органи који су одговорни овим скупштина-

(5) Наведено према Julien Laferrière. *Manuel de droit coconstitutionnel*, Paris 1947, p. 94—95.

(6) О појму и облицима извршних органа у скупштинском систему видети детаљно: Павле Николић, *ор. cit.* стр. 133—144, 155—164 (на српско-хрватском, резиме на франц. јез.).

(7) Устав СФРЈ, нарочито чл. 92, 132, 147, 148, 149.

ма. При томе, скупштине се појављују као органи друштвеног самоуправљања и највиши органи власти, а у оквиру права и дужности дотичне друштвено-политичке заједнице. На нивоу федерације то је Скупштина СФРЈ.

Друго, образује се председништво које представља дотичну друштвено-политичку заједницу (осим у општини) и врши друга уставом одређена права и дужности. У федерацији то је Председништво СФРЈ.

Треће, образује се извршно веће као извршни орган скупштине дотичне друштвено-политичке заједнице. У федерацији то је Савезно извршно веће.

Четврто, скупштине образују посебне органе управе, а у федерацији то су савезни секретаријати, савезни комитети и други органи.

Пето, судска функција је поверена судовима као органима државне власти и самоуправним судовима. Као посебни органи установљени су уставни судови који врше заштиту уставности. На нивоу федерације образован је Савезни суд односно Уставни суд Југославије.

У складу са овим поставкама, Устав СФРЈ квалификује Савезно извршно веће, како је већ речено, као извршни орган Скупштине СФРЈ. Међутим, упркос овако изричито утврђеном карактеру Савезног извршног већа као и конституисању посебних савезних органа управе којима је поверено вршење управне функције, Устав СФРЈ није у свему доследно поставио Савезно извршно веће као извршни орган Скупштине СФРЈ у складу са концепцијом скупштинског система. Разлоге греба тражити у тежњи да се Савезно извршно веће образује као једно хомогено тело и да делује као један оперативан и ефикасан орган. У одређеној мери на карактер Савезног извршног већа је деловала и специфична природа југословенског федерализма и склоп односа у федерацији, а делом и улога Савезног извршног већа у међународним односима.

Ипак, при свему томе није спорно да се Савезно извршно веће разликује од класичне институције владе (савета министара) у системима поделе власти. У том погледу, југословенско искуство би могло да буде интересантно.

## II

### ФУНКЦИЈА И УЛОГА САВЕЗНОГ ИЗВРШНОГ ВЕЋА

*I Карактер и домаћај политичко-извршне функције Савезног извршног већа.* У складу са концепцијом скупштинског система и суштином начела демократског јединства власти, у Југославији је својевремено (1953) извршена деоба, тј. *димензионирање* функције извршне власти на политичко-извршну и управну функцију. На нивоу Федерације, политичко-извршну функцију врши Савезно извршно веће, док је вршење управне функције поверено савезним органима управе.

Оно што одређује карактер и домаћај ове политичко-извршне функције коју врши Савезно извршно веће, јесте његова одговорност за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање савезних закона и других нормативних аката Скупштине

СФРЈ, као и за усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе. Савезно извршно веће ову одговорност сноси пред Скупштином СФРЈ и то у својству њеног извршног органа, а у оквиру права и дужности Федерације(8).

1. У остваривању своје функције Савезно извршно веће прати стање и остваривање политике коју је утврдила Скупштина СФРЈ, стара се о спровођењу ове политике и о извршавању закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ, буџета Федерације и завршног рачуна Федерације, као и — у оквиру права и дужности утврђених Уставом и савезним законом — о извршавању политике одбране земље и о спровођењу припрема за одбрану(9).

У том циљу, Савезно извршно веће, пре свега, прикупља и сазнаје бројне информације и податке. Међутим, у пракси проблеми настају онда када разни органи и организације које имају обавезу достављања ових информација и података, то не чине на одговарајући начин. Такође, извесни проблеми постоје и у погледу праћења стања извршавања савезних закона и других нормативних аката јер, с обзиром на карактер југословенског федерализма, извршавање савезних закона и ових аката је у надлежности органа у социјалистичким републикама и социјалистичким аутономним покрајинама, ако Уставом СФРЈ није утврђено да те законе и акте непосредно извршавају савезни органи. То, наравно, претпоставља и тражи висок степен сарадње савезних органа и органа у републикама и аутономним покрајинама, као и њихово узајамно обавештавање и договарање. Ако органи у републикама и аутономним покрајинама не извршавају савезне законе и поменуте акте, Савезно извршно веће има право да на то упозори извршно веће скупштине републике односно аутономне покрајине и да затражи да предузму одговарајуће мере ради извршавања савезних закона и ових нормативних аката.

Савезно извршно веће непосредно предузима мере, иницира разноврсне акције, донси подзаконска акта, припрема и подноси Скупштини СФРЈ разноврсне анализе, информације и извештаје, и слично(10).

2. Саставни део функције Савезног извршног већа је и усклађивање и усмеравање рада савезних органа управе, а у циљу обезбеђења спровођења политике и извршавања закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ.

Савезно извршно веће располаже значајним правима у том погледу према савезним органима управе: право да утврђује општа начела њихове унутрашње организације, да поставља и разрешава законом одређене функционере ових органа, да врши надзор над њиховим радом, да укида и поништава незаконита нормативна акта ових органа (што у пракси није никада учињено), итд.

Обрнуто, савезни органи управе су дужни да се придржавају начелних ставова и смерница Савезног извршног већа, да Скупштину СФРЈ и Савезно извршно веће извештавају о стању у одговарајућој области управе и о свом раду, да дају савештења и објашњења и сли-

(8) Устав СФРЈ, чл. 346 ст. 2.

(9) Устав СФРЈ, чл. 347 стр. 1 тачке 1, 4, 6 и 7.

(10) Видети Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд, 1982. стр. 55—57 (на српско-хрватском) Видети и устав СФРЈ, члан 273 став 1, 3 и 4, а видети и члан 274, 275, 276 и 277.

чно. Функционери који руководе овим органима су одговорни Скупштини СФРЈ и самом Савезном извршном већу за свој рад, за рад органа или организације којом руководе, као и за стања у одговарајућој области.

Пракса показује да Савезно извршно веће има добар увид у рад савезних органа управе. То је последица приказаних међусобних односа, али и персоналне повезаности Савезног извршног већа и ових органа, као и чињенице, запажене у пракси, да се односи савезних органа управе према Скупштини СФРЈ одвијају, по правилу, преко Савезног извршног већа(11).

3. Функција Савезног извршног већа обухвата и групу његових права и дужности која имају карактер иницијативе и предлагања(12).

Тако, Савезно извршно веће предлаже Скупштини СФРЈ утврђивање унутрашње и спољне политике, предлаже савезне законе и друга нормативна акта која доноси Скупштина, утврђује предлоге закона о приврским мерама, предлаже промену Устава СФРЈ, утврђује предлог друштвеног плана Југославије, подноси предлог за утврђивање укупног обима расхода буџета федерације, утврђује предлог буџета и завршног рачуна федерације.

У пракси је Савезно извршно веће постало скоро искључиви носилац законодавне иницијативе. Далеко највећи број савезних закона предлаже Савезно извршно веће. Тако, на пример, у периоду од маја 1978. до почетка 1980. године, од 58 донетих закона Савезно извршно веће је предложило чак 57 (13). Ван сумње је да то омогућава знатан утицај Савезног извршног већа на законодавство. Међутим, пракса законодавног рада у Скупштини СФРЈ показује да су предлози закона Савезног извршног већа често доживљавали значајне промене у току законодавног поступка. Ипак, у Скупштини СФРЈ је изражена потреба да и други предлагачи (делегати, одбори, и др.) развијају значајну иницијативу(14).

У предлогу савезних закона и других нормативних аката које Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ доноси на основу сагласности скупштина република и аутономних покрајина, као и у предлагању политике федерације у одређеним областима, а коју утврђује ово скупштинско веће, Савезно извршно веће остварује сарадњу са извршним већима скупштина република и аутономних покрајина. У том погледу, у пракси протеклог периода испознати су се и извесни проблеми. Тако, поменута сарадња се на основу договора Савезног извршног већа и извршних већа скупштина република и аутономних покрајина претежно остваривала преко посебних тела — међурепубличких комитета. Међутим, уставна функција ових тела је другачија, па су изражавана мишљења да поменута сарадња не треба да се преко њих остварује(15).

(11) Устав СФРЈ, чл. 346 став 2, члан 347 став 1 тачка 9 и 10, члан 364 став 2, члан 367, 368, видети и Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд, 1982, стр. 63 (на српскохрватском).

(12) Устав СФРЈ, члан 301, члан 347 став 1 тачке 1, 2, 3 и 4, члан 351, члан 358 став 2, члан 399, али и члан 298.

(13) Извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978 до краја 1979, Београд, 1980, стр. 39 (на српскохрватском).

(14) Знажења из рада већа република и покрајина Скупштине СФРЈ, Београд, 1977, стр. 36—37 (на српскохрватском); Искуства из рада Савезног већа скупштине СФРЈ, Београд, 1977, стр. 19—20, 32, 46—47 (на српскохрватском).

(15) Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд, 1982, стр. 64—65 (на српскохрватском).

Најзад, Савезно извршно веће има право да предложи једном или другом већу Скупштине СФРЈ да се претресање предлога закона или другог нормативног акта Скупштине одложи или, пак, да се образује заједничка комисија од чланова надлежног већа и чланова Савезног извршног већа, а са циљем да се претресе одређено питање или, најзад, да се сазове седница надлежног већа Скупштине на којој би Савезно извршно веће изложило свој став.

II *Нормативна активност Савезног извршног већа*. Инспирисан поставкама скупштинског система, Устав СФРЈ је концентрисао у рукама Скупштине СФРЈ веома бројна права и широка овлашћења у домену законодавне функције. Сходно томе, могућности Савезног извршног већа да учествује у вршењу ове функције су врло ограничене и крећу се, углавном, у оквирима концепције скупштинског система о нормативној активности извршног органа парламента(16).

Тако, Савезно извршено веће није овлашћено да доноси нормативна акта са законском снагом. Оно може да доноси уредбе, одлуке и друга нормативна акта (упутства и решења као општа акта) и то само за извршавање савезних закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ. За доношење оваквих аката Савезно извршно веће располаже генералним овлашћењем што, несумњиво, чини јачом његову улогу у сфери нормативне делатности. Иначе, поменута нормативна акта Савезног извршног већа (уредбе и др.) имају подзаконски карактер. Она се доносе на основу и у оквиру устава и закона. Данас, активност Савезног извршног већа у доношењу ових подзаконских нормативних аката је знатно ограничена у поређењу са законодавном делатношћу Скупштине СФРЈ, што значи да се друштвени односи у већој мери регулишу законима него уредбама Савезног извршног већа. Тако, у периоду од доношења Устава СФРЈ (фебруар 1974) до краја 1982. године, Скупштина СФРЈ је донела 667 закона, а Савезно извршно веће само 226 уредаба(17).

С обзиром на карактер југословенског федеративног уређења и директно учешће социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина у вршењу одређених функција федерације, Савезно извршно веће доноси нека од својих нормативних аката на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа. То су нормативна акта за извршење оних закона и других нормативних аката које доноси Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ и то ако је у њима предвиђено усаглашавање ставова(18). Међутим, ако се сагласност Савезног извршног већа и тих органа не постигне, Савезно извршно веће може под условима и у оквиру процедуре предвиђене Уставом СФРЈ (члан

(16) Устав СФРЈ, члан 346 став 3, члан 347 став 1 тачка 5, члан 355, 356. Видети и Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд 1982, стр. 58—59 (на српскохрватском).

(17) Подаци: Службени лист СФРЈ, 1974—1982.

(18) Савезно извршно веће и надлежни републички и покрајински органи споразумно образују посебна тела — међурепубличке комитете, а у циљу обезбеђења учешћа поменутих органа у доношењу прописа за извршавање савезних закона и других нормативних аката који се доносе на основу њихове сагласности. Чланове овог тела делегирају надлежни републички и покрајински органи, а председника именује Савезно извршно веће из реда својих чланова. Сматра да су се ови комитети у протеклом периоду афирмисали у остварењу своје Уставом утврбене улоге. Вид. Устав СФРЈ, члан 357; Извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд 1980, стр. 20, прилог 2 (на српскохрватском); Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд 1982, прилог 5 (на српскохрватском).



356) донети нормативни акт — пропис о привременим мерама који остаје на снази док се не усагласе ставови Савезног извршног већа и надлежних републичких и покрајинских органа, а најдуже годину дана. У досадашњој пракси Савезно извршно веће је доносило оваква акта.

Најзад, Савезно извршно веће доноси и нормативни акт о свом раду у виду Пословника. Путем својих нормативних аката оно ратификује и међународне уговоре, и то оне које не ратификује Скупштина СФРЈ.

### III

#### ОДНОСИ САВЕЗНОГ ИЗВРШНОГ ВЕЋА И СКУПШТИНЕ СФРЈ И ПРЕДСЕДНИШТВА СФРЈ

1 *Односи Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа.* У концептирању односа Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа као значајног елемента уставног положаја Савезног извршног већа, пошло се превасходно од принципа одговорности и принципа уставности и законитости, делимично и од поставки скупштинског система. Ове односе карактеришу нарочито следећи елементи.

1. Основну карактеристику међусобних односа Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа чини одговорност Савезног извршног већа пред Скупштином СФРЈ(19). Ова одговорност је двострука: Савезно извршно веће је одговорно, како је већ раније поменуто, за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање савезних закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ, као и за усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе, с једне стране, и за свој сопствени рад и то сваком већу Скупштине СФРЈ у области из делокруга тог већа, с друге стране. Наравно, и чланови Савезног извршног већа су одговорни и, при томе Устав наглашава да они ту одговорност сносе пред органима федерације и да у вршењу своје функције не могу да примају нити да поступају по смерницама и налозима органа и функционера из других друштвено-политичких заједница. Међутим, у пракси се, изгледа, догађа да их на одговорност позивају републике и аутономне покрајине(20).

Одговорност Савезног извршног већа је, разуме се, пропраћена извесним средствима гаранција односно одређеним санкцијама.

а) У ред ових гаранција спада, пре свега, избор Савезног извршног већа од стране Скупштине СФРЈ. Наиме, у складу са концепцијом скупштинског система, Скупштина СФРЈ у својству највишег органа власти Федерације бира председника и чланове Савезног извршног већа и именује савезне секретаре и друге функционере савезне управе који имају статус чланова Савезног извршног већа.

(19) Устав СФРЈ, чл. 283, ст. 1 тачка 8 и 9, чл. 288, ст. 1 тачка 2, чл. 315, ст. 1 тачке 1 и 2, чл. 346, ст. 2, чл. 348 ст. 1, 2 и 5, чл. 349 ст. 1, 4 и 5, чл. 359, 368, 362, амандман V одељак 1 и 2.

(20) Лист Политика од 17. априла 1983 (интервју потпредседника Савезног извршног већа).

Међутим, сам избор се врши на начин који има извесних елемената поступка избора класичне владе, мада мотиви за прихватање оваквог начина избора леже у намери да се Савезно извршно веће формира као једна хомогена екипа и тиме постигне већа ефикасност у раду. Избор се врши тако што Скупштина СФРЈ бира председника Савезног извршног већа на предлог Председништва СФРЈ, а остале чланове бира на предлог кандидата за председника и на основу мишљења скупштинске Комисије за избор и именовања. Иначе, у Социјалистичком савезу радног народа Југославије се спроводи претходни поступак предлагања кандидата. Одлуку о избору проглашава Председништво СФРЈ.

У погледу састава овако изабраног Савезног извршног већа треба рећи да је данас напуштена првобитна идеја о овом органу као једној врсти *политичко-извршног одбора* Скупштине. Наиме, његови чланови не могу да буду у исто време и делегати у Скупштини СФРЈ.

То с једне, а с друге стране — савремени Устав предвиђа персоналну повезаност Савезног извршног већа и савезних органа управе, с обзиром да Савезно извршно веће сачињавају, поред председника, чланови који су изабрани сагласно начелу равноправне заступљености република и одговарајуће заступљености аутономних покрајина, као и савезни секретари и други функционери који руководе савезним органима управе и савезним организацијама одређеним савезним законом. То је, несумњиво, последица тежње да се обезбеди потпунија координација у вршењу функције *извршне власти*, непосреднија одговорност органа управе, као и већа оперативност у раду. Међутим, ако не треба сумњати у оправданост ове тежње, не би се могло ни оспоравати да овакво персонално повезивање извршног органа скупштине и органа управе неминовно доприноси јачању позиције, улоге и утицаја *извршне власти*, као што у структуру извршног органа уноси елементе структуре класичне владе (савета министара). То, наравно, није у складу са концепцијом скупштинског система.

б) Једну од гаранција одговорности Савезног извршног већа представљају и ограничени мандат (четири године) и принцип смењивости његових чланова. Принцип смењивости се изражава у виду ограничења поновног избора, те исто лице не може два пута узастопно да буде бирано за председника Савезног извршног већа, док је за члана ограничење нешто блаже и своди се на могућност да исто лице највише два пута узастопно буде бирано.

в) Санкцију одговорности Савезног извршног већа чини право Скупштине СФРЈ да разреши од дужности председника и чланове Савезног извршног већа. Разрешење од дужности председника повлачи и разрешење свих осталих чланова. Скупштина СФРЈ до сада није користила своје право разрешења Савезног извршног већа.

Иначе, на предлог најмање десет својих чланова Савезно извршно веће Скупштине СФРЈ може да постави питање поверења Савезном извршном већу. То исто може да учини и Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ на предлог једне од делегација које се налазе у његовом саставу. О постављеном питању поверења води се претрес. Најновијим уставним променама (Амандман V од 1981) предвиђено је да скупштински домови могу одлучити да се изјасне о поверењу председнику

и члановима Савезног извршног већа после претреса о његовом извештају које је оно поднело по истеку две године од избора (на средини мандата). Међутим, у досадашњој пракси питање поверења није постављано.

Ако би се с правом могло сматрати да оваква правила о избору и разрешењу Савезног извршног већа као извршног органа Скупштине СФРЈ одговарају у потпуности концепцији скупштинског система, тешко би се могао прихватити такав закључак и у погледу права Савезног извршног већа да поднесе колективну оставку, као и да постави питање поверења. Међутим, ове инструменте, својствене иначе парламентарним режимима, Савезно извршно веће никад није користило у пракси. Ваља приметити да Савезно извршно веће може да постави питање поверења само у одређеним случајевима Уставом утврђеним — ако сматра да не може да обезбеди спровођење политике и извршавања закона и другог нормативног акта чије се доношење предлаже Скупштини СФРЈ, спровођење ставова или мера које предлаже Председништво СФРЈ, ако не може да преузме одговорност за вршење своје функције уколико се не доносе савезни закон или други нормативни акт који оно предлаже. Међутим, за подношење колективне оставке нису предвиђени никакви услови.

Иначе, председник и сваки члан Савезног извршног већа могу поднети оставку, с тим да оставка председника повлачи оставку целог састава Савезног извршног већа.

Наравно, у свим овим случајевима престанка функције Савезног извршног већа Устав налаже да оно остаје на дужности до избора новог Савезног извршног већа.

2. Други значајан елеменат односа Скупштине и Савезног извршног већа представља уставност и законитост рада Савезног извршног већа(21).

Савезно извршно веће врши своја права и дужности на основу и у оквиру Устава СФРЈ и савезних закона. Скупштина СФРЈ (односно надлежни дом) може укинати или поништити нормативан акт Савезног извршног већа који је у супротности са Уставом СФРЈ, савезним законом или другим нормативним актом Скупштине СФРЈ. Међутим, у пракси Скупштина никада није употребила ово своје право. Разлог томе би, вероватно, могао да се тражи у постојању надлежности Уставног суда Југославије да одлучује о сагласности уредаба и других нормативних аката Савезног извршног већа са Уставом СФРЈ и савезним законом.

Осим тога, Скупштина СФРЈ је овлашћена да одлучује о спорном питању у случају када Председништво СФРЈ задржи од извршења нормативан акт Савезног извршног већа од општег политичког значаја. У пракси, међутим, такав случај се још није догодио.

3. Најзад, треће битно обележје односа Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа представља политичка контрола коју Скупштина СФРЈ врши над радом Савезног извршног већа(22).

(21) Устав СФРЈ, чл. 346 ст. 3, 361, чл. 375 ст. 1 тачка 3.

(22) Устав СФРЈ, чл. 283 ст. 1 тачка 10, чл. 285 ст. 1 тачка 10, чл. 286 ст. 3 тачка 3, чл. 305, чл. 358 ст. 1, амандман V одељак 2.

а) У остваривању политичке контроле Скупштина СФРЈ прати рад Савезног извршног већа, претреса његове извештаје и даје му смернице за рад.

Савезно извршно веће подноси детаљан извештај о свом раду (и то најмање једанпут годишње). Овај извештај обухвата извештај о спровођењу политике коју је утврдила Скупштина СФРЈ, о извршавању савезних закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ, о стању у свим областима друштвеног живота, као и о другим питањима из области своје надлежности. Овај извештај је предмет претреса од стране скупштинских домова који, тим поводом, својим закључцима утврђују ставове. Међутим, пракса показује да Савезно извршно веће често подноси извештаје о стању у одређеној области друштвеног живота, о извршењу појединих савезних закона, и сл., а које, такође, претреса надлежни дом Скупштине СФРЈ и својим закључцима утврђује ставове. Тако, на пример, у периоду од маја 1978. до краја децембра 1979. године Савезно извршно веће је поднело Скупштини СФРЈ 43 различита документа, а у периоду од јануара 1980. до краја децембра 1981. још 53 оваква документа (укупно у оба периода: 23 извештаја, 22 анализе, 36 информација, 15 других докумената који имају у највећем броју случајева карактер извештаја). При томе, извештавање Скупштине на иницијативу самог Савезног извршног већа постаје све више редовна пракса. Међутим, у скупштинским круговима се изражава и мишљење да се извештаји и други материјали који се достављају Скупштини СФРЈ не одликују увек и потребним квалитетом и потпуношћу, а ни благовременошћу(23).

Поменути најновијим уставним променама (1981) предвиђена је обавеза Савезног извршног већа да, по истеку две године од свога избора, поднесе домовима Скупштине СФРЈ један целовит извештај чије се разматрање од стране скупштинских домова завршава оценом о раду Савезног извршног већа.

б) Један од видова контроле над радом Савезног извршног већа представљају и делегатска питања. Правом постављања питања располаже сваки делегат у домовима Скупштине СФРЈ и свака делегација у Већу република и покрајина. У периоду од 16. маја 1978. до краја децембра 1979. у Скупштини СФРЈ је постављено 60 делегатских питања (у Савезном већу 33, у Већу република и покрајина 27), а у периоду од јануара 1980. до краја децембра 1981. укупно је постављено још 132 делегатска питања (у Савезном већу 60, а у Већу република и покрајина 72). Број делегатских питања, се дакле, повећава тако да се превазилази раније изражено мишљење о недовољној искоришћености овог инструмента политичке контроле. При томе, видна су настојања у пракси да се одговори на делегатска питања дају непосредно на истој седници на којој су и постављена.

За разлику од делегатских питања, интерпелација није нашла своје место у пракси. Интерпелацију за претресање одређених политичких питања у вези са радом Савезног извршног већа може да поднесе група

(23) Извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд, 1983, стр. 13, прилог 6 (на српскохрватском); Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд 1982, стр. 59—61, прилог 8 (на српскохрватском).

од најмање десет делегата у Савезном већу и свака делегација у Већу република и покрајина. Иначе, у домовима Скупштине СФРЈ може се отворити претрес питања која се односе на рад Савезног извршног већа и у другим случајевима(24).

4. Поред наведеног, односе Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа карактеришу и следећи елементи.

Савезно извршно веће има, како је раније поменуто, разноврсна права иницијативе и предлагања Скупштини СФРЈ; оно се, затим, стара о изради предлога за доношење закона и других аката Скупштине, нацрта закона и других аката као и предлога закона и других аката, чију му израду повери Скупштина СФРЈ, итд.

На седницама скупштинских домова, и њихових радних тела учествују представници и повереници Савезног извршног већа. То је у пракси дало добре резултате, посебно у процесу законодавног рада, мада је изречена и примедба да чланови Савезног извршног већа и остали представници односно повереници због спречености не присуствују редовно седницама скупштинских тела. Но, таквих приговора је све мање(25).

II *Односи Председништва СФРЈ и Савезног извршног већа.* Иако је, у складу са концепцијом скупштинског система, извршни орган Скупштине СФРЈ, Савезно извршно веће има веома значајне односе и са Председништом СФРЈ(26). Овај орган у савременом југословенском уставном и политичком систему има карактер колегијалног шефа државе јављајући се, истовремено, као израз федеративног устројства Југославије.

Председништво СФРЈ, има како је већ приказано, значајну улогу у избору Савезног извршног већа. Оно има и право да пред Скупштином СФРЈ постави питање поверења Савезном извршном већу, али у протеклом периоду није имало прилике да то право искористи. Председништво, такође, има могућност да сазове седницу Савезног извршног већа и да стави одређена питања на дневни ред ове седнице, да заузима ставове о спровођењу политике и о извршавању закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ и да, у вези с тим, захтева да Савезно извршно веће предузме одговарајуће мере, и друго. Председништво је овлашћено да даје сагласност Савезном извршном већу да доноси прописе о привременим мерама.

Савезно извршно веће, иначе, доставља председништву СФРЈ све материјале, закључке и ставове из своје надлежности. Оно обавештава Председништво о свим питањима из своје надлежности, а која могу да

(24) Искуства из рада Савезног већа Скупштине СФРЈ, Београд 1977, стр. 37—38 (на српскохрватском); запажања из рада већа република и покрајина Скупштине СФРЈ, Београд 1977, стр. 60—62 (на српскохрватском); извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд 1980, прилог 9 (на српскохрватском); Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд 1982, стр. 62, прилог 11 (на српскохрватском).

(25) Искуства из рада Савезног већа Скупштине СФРЈ, Београд 1977, стр. 48 (на српскохрватском); запажања из рада већа република и покрајина Скупштине СФРЈ, Београд 1977, стр. 69 (на српскохрватском); извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд 1980, стр. 13 (на српскохрватском); извештај о раду Савезног извршног већа, јануара 1980 — марта 1982, Београд 1982, стр. 63 (на српскохрватском).

(26) Устав СФРЈ, члан 315 став 1 тачка 1 и 2, члан 320, 356. Видети и извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд 1980, стр. 16 (на српскохрватском); извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд 1982, стр. 65—67 (на српскохрватском).

имају општи политички значај, износећи при томе и своја мишљења. У протеклом периоду Савезно извршно веће је то редовно чинило, као што је и редовно консултовало Председништво о предлозима значајних одлука и мера.

Наравно, све су то неопходни елементи једног односа инспирисаног циљем да се политика коју је Скупштина СФРЈ утврдила спроведе и њени закони примене. У том светлу треба гледати и на право Председништва СФРЈ, до сада никада коришћеног, да нормативна акта Савезног извршног већа од општег политичког значаја задржи од извршења пре њиховог објављивања.

## SUMMARY

### THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE FEDERAL EXECUTIVE COUNCIL

In accordance with the conception of the assembly system, the Federal Executive Council has been established as the executive organ of the Assembly of the S.F.R. Yugoslavia. But, the constitutional provisions have not been thoroughly consistent in this respect. The reasons for this are mainly based on the aspiration that the Council should be established as a homogeneous body, functioning as an operative and efficient organ; however, the specific character of the Yugoslav federalism and the structure of relations in the federation also made impact on the nature of the Council. Yet, the fact that the Council differs from the classical institution of government is not in dispute. There are two significant elements determining the nature of the Council as the executive organ of the Assembly and its position in the Yugoslav political system.

The first element is the function of the Council. In accordance with the conception of the assembly system of government and the principle of the democratic unity of government, the Council has been assigned the political and executive function. Within that function, of particular significance is that rather restricted participation of the Council in the performance of the normative function — the passing of by-laws — normative acts for the enforcement of federal law.

The second element represents the relations between the Council and the Assembly (namely, responsibility to the Assembly, constitutionality and legality in the performance of the Council's duties, Assembly's supervision over its everyday work, the right of the Assembly to pronounce null and void all unconstitutional and illegal normative acts passed by the Council, election (appointment) and dismissal by the Assembly etc. ... on the other hand, it is the right of the Council to collectively resign and to demand of the Assembly to vote on the question of confidence to it). It should be mentioned here the procedure of election (appointment) of the members of the Council contains certain elements of the procedure of election (appointment) of the classical Cabinet. The relations between the Council and the Presidency of the S.F.R. of Yugoslavia give room for certain of the Presidency on the Council, in consequence of the role of role of this organ in the federative organization.

The structure of the Federal Executive Council contains certain elements of the structure of the classical Cabinet (the Council of ministers), with regard to the personell links between the Council and the federal administration. This fact undoubtedly strengthens its role and position.

In practice, the Council has a rather strong role and position, but has not transformed into a policy-making organ.

## RESUMÉ

### LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement (Conseil exécutif fédéral) est constitué comme l'organe exécutif d'Assemblée Nationale de la Yougoslavie, conformément à la conception du système parlementaire. Quand même, la Constitution yougoslave n'a pas entièrement posé le Gouvernement comme l'organe exécutif du Parlement. C'est le résultat du tendance d'organiser le Gouvernement comme un corps homogène, opératif et efficace. Le caractère du Gouvernement est aussi déterminé par le fédéralisme Yougoslave et par les rapports en Fédération. Il est sans doute que le Gouvernement yougoslave se distingue du Gouvernement classique. Deux éléments essentiels déterminent le caractère du Gouvernement comme l'organe exécutif vis-à-vis du Parlement et de son statut dans le système politique yougoslave.

Le premier élément est la fonction du Gouvernement, Conformément à la conception de système parlementaire et du principe d'unité de pouvoir démocratique, le Gouvernement exerce une fonction exécutif et politique. Il est d'une importance particulière d'accentuer que le Gouvernement est assez limité en exerçant la fonction normative, c'est à dire la fonction d'édicter les actes sous-légales normatives qui servent à exécuter les lois.

Le deuxième élément consiste des rapports entre le Gouvernement et le Parlement (responsabilité devant le Parlement, légalité et constitutionnalité de ses actions, le contrôle politique du Parlement sur les actions du Gouvernement et le droit d'abolir des actes normatives inconstitutionnels ou illégitimes, pouvoir du Parlement de nomination et de révocation etc, mais aussi le pouvoir de démission collective du Gouvernement, la possibilité du Gouvernement d'engager sa responsabilité, de poser la question de confiance). Il faut mentionner que le procédé d'élection en Gouvernement a des éléments du procédé pour un Gouvernement classique. Les rapports entre le Gouvernement et la Présidence de la Yougoslavie (Chef d'Etat collectif) permettent une certaine influence du Présidence, qu'on puisse expliquer par la rôle du Présidence dans le système fédératif.

Dans la structure du Gouvernement il ya des éléments du Gouvernement classique (le Conseil des Ministres) à cause de la connexion personnelles entre le Gouvernement et l'administration. Cela consolide sans doute la position et la rôle du gouvernement.

Le Gouvernement, en pratique, a une position et une rôle puissante, mais il ne conduit pas la politique d'Etat.