

ARHIV

ZA PRAVNE I DRUŠTVENE NAUKE

BROJ 2

APRIL—JUN 1994.

GOD. LXXX Knj. L NOVOG (III) KOLA Knj. CIII CELOKUPNOG
IZDANJA

S A D R Ž A J

IZVORNI ČLANCI

Članci

1. Dr Vučina VASOVIĆ — Dileme i problemi ustavnog i demokratskog uređivanja vlasti u »post-komunističkim« zemljama — — — — — 191
2. Dr Vojislav STANOVČIĆ — Vladavina prava i demokratske ustanove — — — — — 221
3. Dr Vladimir GOATI — Dileme institucionalnog razvoja »treće Jugoslavije« — — — — — 247
4. Dr Miodrag JOVIČIĆ — Problemi teritorijalne organizacije postojeće jugoslovenske države — — — — — 271
5. Dr Slobodan SAMARDŽIĆ — Legitimnost nove federacije? 283
6. Dr Balša ŠPADIJER — Federalni model i Ustav SR Jugoslavije — — — — — 301
7. Slobodan VUČETIĆ — Ustavnost i zakonitost u Jugoslaviji — — — — — 315
8. Dr Pavle NIKOLIĆ — Parlamentarni sistem u Jugoslaviji i njegova izvitoperenost — — — — — 325
9. Dr Stevan LILIĆ — Izvršna vlast i uprava u parlamentarnom i predsedničkom sistemu podele vlasti — — — 337
10. Dr Vladan KUTLEŠIĆ — Šef države u bivšim socijalističkim državama — — — — — 347

Dr Stevan LILIĆ,
profesor Pravnog fakulteta
u Beogradu

UDK 342.51:342.37/(497.1)

IZVRŠNA VLAST I UPRAVA U PARLAMENTARNOM I PRESEDNIČKOM SISTEMU PODELE VLASTI

(sa osvrtom na ustavni sistem Jugoslavije)

U pravnoj i političkoj teoriji razlikuju se dva osnovna modaliteta principa podela vlasti: parlamentarizam i prezidencijalizam. Tradicionalno se pod izvršnom vlašću podrazumeva grana državne vlasti koja je ovlašćena da izvršava zakone. Pri razmatranju odnosa izvršne vlasti i uprave, treba imati u vidu da moderna uprava nastaje iz relativno neizdiferencirane državne strukture apsolutističkih država XVII veka. Reakciju na državu i upravu kao »lični instrument vlasti i vladanja« monarha, inspirišu doktrine o podeli vlasti, a ostvaruju građanske, revolucije krajem XVIII veka u Evropi i Americi. Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja nedvosmisleno ukazuju da se savremenim upravnim sistemom ne može smatrati model uprave koji je koncipiran kao aparat vlasti, niti da se savremeni upravni sistem može projektovati kao normativno-pravni model autoritativnih administrativnih struktura i procedura. Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizlaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti. Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se transformišu od aparata vlasti i primude u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanja javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj itd.). U vršenju socijalne funkcije, dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu.

I

Podela vlasti je organizaciono načelo na kome počivaju savremeni pravni i politički sistemi vlasti. Modernu koncepciju o podeli vlasti prvi je formulisao engleski politički i pravni filozof John Locke (1632—1704) u delu »Dve rasprave o vladi« (*Two Treatises on Government*, 1689—90)¹, a razradio francuski politički mislilac Charles Montesquieu (1689—1755) u delu »O duhu zakona« (*De l'Esprit des lois*, 1748)². Kako nam to saopštava Slobodan Jovanović: »U modernoj državi, organizacija vlasti izvedena je u glavnome po načelu podele vlasti... Po rečima Montesqueja, tvorca teorije o podeli vlasti, kada isti čovek ili isto telo sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast i upravnu; sloboda je nemoguća... U pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom, nego tuđom...«³

U pravnoj i političkoj teoriji razlikuje se više modaliteta organizacije vlasti i državnih funkcija koji polaze od principa podele vlasti. Tako se, između ostalog, razlikuje dualističko-trijalističko i kvadrjalističko shvatanje o broju i sadržini državnih funkcija⁴. Kako se načelo podele vlasti može ostvarivati na različite načine, može se govoriti o različitim sistemima podele vlasti, i to pre svega o parlamentarnom i predsedničkom. Tako: »Jedna od relativno obuhvatnijih definicija parlamentarnog sistema je ona koja kvalifikuje parlamentarni sistem kao režim u kojem vlasti saraduju i uzajamno zavise jedna od druge... Nesumnjivo da ključni element međusobnih odnosa zakonodavne i izvršne vlasti predstavlja ministarska odgovornost, tj. politička odgovornost vlade pred parlamentom.«⁵ S druge strane: »U literaturi se predsednički sistem definiše kao sistem koji »obezbeđujući maksimalnu nezavisnost vlasti, ostvaruje njihovu najpotpuniju podelu«... S obzirom da mu je poverena izvršna vlast, predsednik je istovremeno i šef države i šef »vlade.« U tom pogledu, zna-

¹ Uporedi: Džon Lok, *Dve rasprave o vladi*, Mladost, Beograd 1978; Kosta Čavoški, *Politička filozofija Džona Loka*, Filozofske studije, br. V, 1974, str. 107—224.

² Uporedi: Montesquej, *O duhu zakona*, »Filip Višnjić«, Beograd 1989; Radomir Lukić, *Montesquejova politička teorija*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1—2, 1955, str. 119—134.

³ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, drugo, prerađeno i prošireno izdanje, Geca Kon. Beograd 1914, str. 191—192.

⁴ Uporedi: Smiljko Sokol, *Razlikovanje funkcija u državi i organizaciji vlasti*, Smiljko Sokol, Branko Smerdel: »Organizacija vlasti«, Narodne novine, Zagreb 1988, str. 4—11.

Uporedi: Pavle Nikolić, *Prilog pitanju pojma i klasifikacije sistema vlasti u modernim državama*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1, 1966, str. 1—21.

⁵ Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, drugo, izmenjeno izdanje, NIU Službeni list, Beograd 1993, str. 249—251.

čajna karakteristika predsedničkog sistema je nepostojanje vlade (kabineta). Umesto vlade kao kolegijalnog organa, u predsedničkom sistemu postoje samo ministri (sekretari) koji se nalaze na čelu različitih resora.«⁶

U pogledu organizacije izvršne vlasti, ističe se: »Polazeći od organizacionih i strukturalnih merila, sve tipove organizacije izvršne vlasti možemo podeliti u pet grupa: predsednički, parlamentarni, direktorijalni, skupštinski i autokratski tip«, s tim što se u okviru parlamentarnog sistema organizacije izvršne vlasti mogu razlikovati varijanta u kojoj prevlast ima vlada, odnosno u kojoj prevlast ima šef države.⁷

Iako parlamentarizam nesumnjivo otvara brojne »značajne i teške« teme novije političke istorije⁸, može se reći da su pitanja u vezi sa problematikom izvršne vlasti istorijski i komparativno mnogobrojna i kompleksna⁹. Ovo, između ostalog, i zbog toga što se izvršna vlast istovremeno poverava i šefu države i vladi, tako da je u parlamentarnim sistemima podele vlasti izvršna funkcija podeljena između dva osnovna nosioca, odnosno organa.¹⁰ Uopšte uzev, u parlamentarnim sistemima šef države je, po pravilu, titularni nosilac izvršne vlasti dok je stvarni politički i operativni nosilac izvršne vlasti vlada koju bira parlament. Međutim, još tokom XIX veka razvijaju se dva karakteristična sistema parlamentarizma, od kojih je jedan naročito došao do izražaja u engleskom (britanskom), a drugi u francuskom ustavnom sistemu¹¹. U tzv. engleskom parlamentarizmu, vladu sastavlja politička stranka koja pobeđi na izborima i kojoj parlament u suštini ne može izglasati nepoverenje (već se u tom slučaju raspisuju vanredni izbori)¹². Nasuprot tome, u tzv. francuskom parlamen-

⁶ Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, str. 253—255.

⁷ Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd 1980, str. 115.

⁸ Uporedi: Vučina Vasović, *Dileme i kontroverze parlamentarizma — između parlamentarnog romantizma i parlamentarnog nihilizma*, »Savremeni parlamentarizam«, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1, 1991, str. 5—28.

⁹ Uporedi: Vučina Vasović, *Savremeni politički sistemi*, Naučna knjiga, Beograd 1987; Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, IRO Svetozar Marković, Beograd 1984; *Uporedni politički sistemi*, Savremena administracija, Beograd 1983; Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd 1978; Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno I—II*, NZH, Zagreb 1956.

¹⁰ Uporedi: Slavoljub Popović, *Organi izvršne vlasti*, »Uporedni politički sistemi«, Beograd 1983, str. 290—295.

¹¹ Uporedi: Slobodan Jovanović, *Poratna država*, Geca Kon, Beograd 1936.

¹² Uporedi: Miodrag Jovičić, *Ustavni sistem Ujedinjenog kraljevstva*, »Veliki ustavni sistemi«, IRO Svetozar Marković, Beograd 1984, str. 11—64; Lidija R. Basta, *Politika u granicama zakona — studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu*, Biblioteka Istraživanja, Beograd 1984.

tarnom sistemu, vlada ne može opstati (tj. »pada«) ukoliko ne uživa poverenje parlamenta¹³.

Za razliku od parlamentarnog sistema u predsedničkom sistemu podele vlasti, poslovi izvršne vlasti povereni su jednom nosiocu, tj. šefu države, odnosno predsedniku republike¹⁴. U predsedničkom sistemu, pre svega u SAD, ne postoji vlada u uobičajenom smislu reči koja odgovara parlamentu, već »administracija« predsednika koja njemu i odgovara¹⁵. U predsedničkom sistemu predsednik republike je u vršenju poslova izvršne vlasti samostalan, tj. ne odgovara predstavničkom telu (parlamentu) već narodu koji ga je neposredno izabrao na predsedničkim izborima. Međutim, mogući su različiti modaliteti predsedničkog sistema, posebno u onim ustavnim sistemima u kojima predsednika republike bira parlament.

II

Tradicionalno se u sistemima podele vlasti pod izvršnom vlašću (egzekutivom) podrazumeva grana (*branch*) državne vlasti kojoj je povereno, odnosno koja je ovlašćena da izvršava zakone donete od strane organa zakonodavne vlasti (parlamenta), pre svega, donošenjem tzv. podzakonskih akata u cilju izvršenja zakona. Kako ističe Hans Kelzen, »Zakonodavstvo (*legis latio* rimskog prava) jeste stvaranje zakona (*leges*). Ako govorimo o 'izvršenju' moramo znati šta se izvršava... Opšte pravne norme izvršuje izvršna vlast isto kao i sudska. Razlika je samo u tome što se u jednom slučaju izvršenje opštih pravnih normi poverava sudovima, a u drugom — tzv. izvršnim ili upravnim (administrativnim) organima.«¹⁶ S druge strane danas se ističe da »... gotovo sve savremene analize egzekutive počinju konstatacijom da se radi o istinskom centru političke vlasti... Izvršna vlast ne bavi se samo izvršavanjem, nego i formulisanjem politike, odnosno donošenjem najvažnijih političkih odluka.«¹⁷

¹³ Uporedi: Miodrag Jovičić, *Ustavni sistem Francuske*, »Veliki ustavni sistemi«, IRO Svetozar Marković, Beograd 1984, str. 129—178; Ratko Marković, *Izvršna vlast u Francuskoj*, *Naša zakonitost*, br. 2, 1977, str. 119—127; Dragoljub Popović, *Parlamentarizam u Trećoj Francuskoj Republici*, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 3—4, 1992, str. 507—533.

¹⁴ Uporedi: Radomir Lukić, *Ustanova predsednika republike sa gledišta uporednog prava*, *Strani pravni život*, br. 37, 1962, str. 3—9.

¹⁵ Uporedi: Branko Smerdel, *Predsednički sistem vlasti u Sjedinjenim Američkim Državama*, u Smiljko Sokol, Branko Smerdel, »Organizacija vlasti«, *Narodne novine*, Zagreb 1988, str. 89—99; Balša Špadijer, *Savremeno predsedništvo u političkom sistemu SAD*, Beograd 1980; Ivo Borković, *Dooba vlasti u ustavnom sistemu SAD s posebnim osvrtom na položaj izvršne vlasti*, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, 1972, str. 45—63.

¹⁶ Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, *Savremena administracija*, Beograd 1951, str. 138.

Konceptualno i praktično, međutim, navedeni Kelzenov stav (osim što govori u prilog dualističkom shatanju) otvara i veoma značajno »potpitanje« odnosa izvršne i upravne vlasti. Da li se radi o suštinski jednoj (tj. izvršnoj) funkciji koju ostvaruju dve različite strukture organa (izvršni i upravni), ili pak između onog što radi izvršna vlast, s jedne, i onog što radi uprava, s druge strane, postoji sadržinska razlika. Kako se još pre pola veka isticalo, »Prema teoriji deobe vlasti uprava i sudstvo značili bi dve vrste izvršenja zakona... Kako prema tome i sudstvo i uprava znače izvršenje ili primenu zakona, to ih je jedan deo teorije deobe vlasti zajedno označavao kao izvršnu vlast, zamenjujući tako trodeobu vlasti sa dvodeobom... Tako je, na pr., Cazales rekao 1790. godine: »U svakom političkom društvu ima samo dve vlasti, ona koja čini zakone i ona koja ih izvršava«. Međutim, daleko veći deo teorije deobe vlasti zadržava trodeobu vlasti i obično identifikuje izvršnu vlast sa upravom. Drugi odbacuju to identifikovanje, jer uprava nije uvek izvršavanje zakona (Otto Mayer na pr. kaže: »Uprava i izvršenje se često susreću. Ali mnogo je uprava što nije izraz izvršne vlasti, i sudstvo je izvršenje, ali nikakva uprava«). Prema tome se u teoriji... upotrebljava izvršna vlast u raznom smislu.«¹⁸

III

Pri razmatranju odnosa izvršne vlasti i uprave, treba imati u vidu da moderna uprava nastaje iz relativno neizdiferencirane državne strukture apsolutističkih država XVII veka. Reakciju na državu i upravu kao »lični instrument vlasti i vladanja« monarha (*»l'Etat c'est moi«*), inspirišu doktrine o podeli vlasti, a ostvaruju građanske revolucije krajem XVIII veka u Evropi i Americi. Nové društvene snage u parlamentu vide osnovno sredstvo ograničavanja apsolutističke vlasti, dok upravu (osnovano) smatraju »sumnjivim instrumentom monarhije«. Dolaskom na vlast, međutim, ovaj stav menjaju i uprava sve više postaje ravnopravan partner u podeli vlasti¹⁹.

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja nedvosmisleno ukazuju da se savremenim upravnim sistemom ne može smatrati model uprave koji je koncipiran kao aparat vlasti, niti da se savremeni upravni sistem može projektovati kao normativnopravni model autoritativnih administrativnih struktura i procedura²⁰. Za

¹⁷ Nenad Dimitrijević, *Izvršna vlast*, »Enciklopedija političke kulture«, Savremena administracija, Beograd 1993, str. 451.

¹⁸ Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRI*, Izdavački zavod Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1950, str. 78.

¹⁹ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravljanje*, »Enciklopedija političke kulture«, Savremena administracija, Beograd 1993, str. 1211—1216.

²⁰ Uporedi: Stevan Lilić, *Uprava u parlamentarnom sistemu podele vlasti i Ustav Srbije*, »Savremeni parlamentarizam«, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1, 1991, str. 159—172.

razliku od prevaziđenih modela uprave kao aparata vlasti, savremeni upravni sistemi, kao kompleksni sistemi ljudske saradnje²¹, ne mogu se koncipirati (niti se njima može delotvorno upravljati); samo na osnovu pozitivističkog pristupa i normativističke dogmatike. Ovo iz razloga što su upravni sistemi realni i otvoreni dinamički sistemi, a ne zatvorene i apstraktne misaono-logičke pravne konstrukcije. Tzv. državnopravni pristup, koji upravu vidi kao deo državnog aparata sa osnovnim zadatkom da vrši upravnu vlast, nastao je u Nemačkoj u drugoj polovini prošlog veka, da bi praktično već posle Prvog svetskog rata bio napušten. Ovaj pristup upravi, međutim, stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom Savezu krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovog veka²².

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizlaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti.²³ Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se transformišu od aparata vlasti i prinude, u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanja javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj itd.). U vršenju socijalne funkcije, dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu. Polazeći od ovog, u teoriji i praksi razvijenih zemalja posebno se ističe da se »savremena uprava mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne

²¹ Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I i II*, GZH, Zagreb 1985.

²² Ilustracije radi, evo kako se uprava određuje u vodećem sovjetskom udžbeniku tog vremena (koji je svojevremeno korišćen i kod nas): »Uprava je... manifestacija vlasti koja u sebe uključuje prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja i sl.), upravljanje vojskom, organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže itd.« (A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1949, str. 165).

Ovakav pristup (tj. da je upravna funkcija manifestacija političke vlasti), međutim, poslednjih godina bio je napušten i u samom Sovjetskom Savezu: »Prema tome, nisu svi odnosi u oblasti javne uprave konstruisani po modelu vlasti i subordinacije.« (Kolektiv autora, *Uvod u sovjetsko pravo*, Akademija nauka SSSR, Institut za državu i pravo, na španskom, Moskva 1988, str. 127).

Ono što je međutim, posebno indikativno jeste da se u radovima pojedinih naših autora iz ove oblasti ne polazi samo od autoritativnog modela uprave, već se izričito zalaže za vraćanje proučavanja uprave na skoro čitav jedan vek unazad, tj. na okvire tzv. upravne vlasti: »Upravno pravo bi se moglo definisati kao skup pravnih normi koje regulišu organizovanje, vršenje i kontrolu upravne vlasti... Svođenje materije u ovakve okvire znači vraćanje upravnog prava na onu sadržinu iz koje je bilo izvedeno u vremenu razvijanja državnog kapitalizma u građanskom društvu« (Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo — I*, Službeni list SFRJ, Beograd 1986, str. 217—218).

²³ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd 1929.

usluge (čime se) javne službe i javna uprava poistovećuju... Prema tome, savremeni ustavni sistemi prvenstveno počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.«²⁴

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja sa parlamentarnom demokratijom i tržišnom privredom potvrđuju da se savremeni upravni sistemi ne mogu svesti na skup normi (tj. na zakone i propise) koji regulišu upravu, pogotovu ne na skup normi koji regulišu tzv. državnu upravu kao organizacioni i funkcionalni sastavni delovi izvršne vlasti. Ovo iz razloga što su upravni sistemi složeni i dinamički društveni sistemi društvene regulacije²⁵, koji, pored pravnog, karakterišu brojni funkcionalni, organizacioni, tehnološki, psihološki, etički i drugi elementi. U tom smislu, poslovi izvršne vlasti moraju se razdvojiti od delatnosti savremene uprave, jer »legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju. Ovaj obrnuti red posmatranja, ne samo da stavlja pod veliku sumnju tradicionalna pravna stanovišta po pitanju odnosa prava i uprave, već u značajnoj meri menja opšti pogled na upravu. Javna uprava prestaje biti sluškinja unapred postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto. (Stoga je) veoma ilustrativno posmatrati kako marksistički analitičari države (kao direktni nastavljači koncepta nemačkog idealizma), najveći značaj pridaju »državnom aparatu« (državnoj upravi), preko kojeg država deluje i od kojeg ona izvodi svoj legitimitet.«²⁶ Kako delatnost uprave ne postaje legitimna samim svojim vršenjem, to i koncept upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu opravdanosti pravnog delovanja.

IV

Ustav Savezne Republike Jugoslavije usvojen je na sednici Saveznog veća Skupštine SFRJ 27. aprila 1992. godine.²⁷

²⁴ David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York—Basel 1982, str. 3—4.

²⁵ Uporedi: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb 1989.

²⁶ Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, *International Review of Administrative Science*, Vol. 56, No. 2, 1990, str. 309.

²⁷ Međutim, još u toku njegovog donošenja izražena su mišljenja da Ustav SRJ nema neophodni legitimitet i legalitet.

Tako: »BRZINA DONOŠENJA USTAVA REPUBLIKE JUGOSLAVIJE, ZANEMARIVANJE NAUKE USTAVNOG PRAVA, IGNORISANJE IDEJE VLADAVINE PRAVA, KONCEPCIJA BUDUĆEG USTAVA I NAMERE, ODNOSNO DNEVNOPOLITIČKI CILJEVI REŽIMA U VEZI DONOŠENJA USTAVA, PREDSTAVLJAJU SKUP ČINILACA KOJI SU UNELI POTPUNU KONFUZIJU U OPREDELJENJE ZA POSTUPAK I NAČIN DONOŠENJA OVOG USTAVA. ISHOD NIJE MOGAO DA BUDE NEGO, PRAVNO GLEDANO, NIŠTAVNOST SAMOG USTAVA« (Pavle Nikolić, *Promašaj i pravna ništavnost Ustava Savezne Republike Jugoslavije od 27. aprila 1992. godine*, »Diskusija o Predlogu Ustava SR Jugoslavije«, *Pravni život*, br. 7—8, 1992, str. 961).

Prema odredbi člana 12. Ustava SRJ, »Vlast u Saveznoj Republici Jugoslaviji organizovana je na načelu podele na zakonodavnu, izvršnu i sudsku«. Kao organe Savezne Republike Jugoslavije, Ustav predviđa Saveznu skupštinu (čl. 78—95), Predsednika Republike (čl. 96—98), Saveznu vladu (čl. 99—107), Savezni sud (čl. 108—110), Saveznog državnog tužioca (čl. 111—113) i Narodnu banku Jugoslavije (čl. 114), dok u okviru posebnog odeljka Ustav sadrži odredbe o obrazovanju i radu Saveznog Ustavnog suda (čl. 124—132).

Polazeći od ovakvog koncepta podele vlasti i sistema saveznih organa, Ustav Jugoslavije, između ostalog, predviđa:

a) Savezna skupština donosi savezne zakone, druge propise i opšte akte i obavlja kontrolu nad radom Savezne vlade i drugih saveznih organa i funkcionera odgovornih Saveznoj skupštini.

b) Predsednik Republike predstavlja zemlju u zemlji i inostranstvu, ukazom proglašava savezne zakone i izdaje isprave o potvrđenim međunarodnim ugovorima i predlaže Saveznoj skupštini kandidata za predsednika savezne vlade i raspisuje izbore za Saveznu skupštinu. Predsednika Republike bira Savezna skupština na vreme od četiri godine, tajnim glasanjem, s tim što isto lice ne može dva puta biti birano.

c) Savezna vlada utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku i izvršava savezne zakone, druge propise i opšte akte, donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje saveznih zakona i drugih propisa i opštih akata Savezne skupštine, predlaže savezne zakone, druge propise i opšte akte i daje mišljenje o predlogu saveznih zakona, drugih propisa i opštih akata koje je Saveznoj skupštini podneo drugi ovlašćeni predlagač.

Saveznu vladu sačinjavaju predsednik, potpredsednici i savezni ministri. Kandidat za predsednika Savezne vlade izlaže Saveznoj skupštini svoj program i sastav Savezne vlade. Savezna vlada je obrazovana kad Savezna skupština izabere predsednika Savezne vlade. Za svoj rad i rad Savezne vlade predsednik Savezne vlade odgovara Saveznoj skupštini. Savezna vlada odgovara za rad svojih organa i saveznih ministara.

Osim toga, Savezna vlada obrazuje i ukida savezna ministarstva i druge savezne organe i organizacije i utvrđuje njihovu organizaciju i delokrug, usmerava i usklađuje rad saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija i poništava ili ukida njihove akte i postavlja i razrešava funkcionere u saveznim ministarstvima i drugim saveznim organima i organizacijama.

U odnosu na upravu, Ustav predviđa da savezna ministarstva izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Savezne skupštine i Savezne vlade, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge poslove utvrđene saveznim zakonom. Savezni ministar koji rukovodi saveznim ministarstvom odgovoran je za rad tog saveznog ministarstva.

V

Na osnovu iznetog, u vezi sa pitanjima odnosa izvršne vlasti i uprave u ustavnom sistemu Savezne Republike Jugoslavije, može se zaključiti sledeće:

— Odnos između izvršne i drugih vlasti Ustav Jugoslavije reguliše polazeći od tradicionalnih opštih principa parlamentarnog sistema podele vlasti (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku). Ovo proizlazi iz okolnosti da Predsednika Republike i predsednika i članove Savezne vlade bira Savezna skupština.

— U pogledu odnosa između dva nosioca izvršne vlasti — Predsednika Republike (koji predstavlja zemlju i ukazom proglašava savezne zakone) i Savezne vlade (koja vodi unutrašnju i spoljnu politiku i izvršava savezne zakone) — Ustav Jugoslavije se opredeljuje za varijantu u kojoj vlada ima prevagu nad šefom države. Ovo, pre svega, proizlazi iz okolnosti da Predsednik Republike predstavlja zemlju u zemlji i inostranstvu, dok je Savezna vlada ovlašćena da vodi unutrašnju i spoljnu politiku.

— Odnos između izvršne vlasti i uprave Ustav Jugoslavije definiše polazeći od stanovišta prema kojima je uprava određena kao tzv. upravna vlast, tj. prema kojima se uprava svodi na hijerarhijski i organizaciono potčinjen sistem izvršne vlasti. Ovo proizlazi iz okolnosti da Savezna vlada ima veoma široke organizacione, personalne i pravne ingerencije i ovlašćenja u odnosu na saveznu upravu (između ostalog, obrazuje i ukida savezna ministarstva i utvrđuje njihovu organizaciju i delokrug; postavlja i razrešava funkcionere u njima; usmerava i usklađuje njihov rad; poništava i ukida njihove akte). Ustav Jugoslavije, suprotno savremenim koncepcijama i iskustvima industrijski razvijenih zemalja, ne koncipira saveznu upravu prvenstveno kao tzv. javnu službu, već kao podređeni podsistem izvršne vlasti nižeg hijerarhijskog i organizacionog nivoa sa zadatkom da izvršava zakone, rešava u upravnim stvarima i vrši upravni nadzor. Na ovaj način uprava se ne samo principijelno, već i praktično, isključuje kao značajni faktor savremenog političkog i pravnog sistema i, umesto moćnog i profesionalnog generatora društvenog razvoja, svodi na birokratizovani »aparatus« poslušnih činovnika. Situacija postaje još dramatičnija ukoliko se imaju u vidu turbulentni (često i veoma dramatični) politički i socijalni procesi koji su zahvatili mnoge novonastale postsocijalističke državne tvorevine, posebno Saveznu Republiku Jugoslaviju.

THE EXECUTIVE POWER AND THE ADMINISTRATION IN
PARLIAMENTARY AND PRESIDENTIAL SYSTEMS OF
SEPARATION OF POWERS

(The Case of the Constitutional System in Yugoslavia)

— Summary —

The separation of powers is an organizational principle on which modern legal and constitutional systems rest upon. Legal and political theory distinguishes several modalities of the organization of power and state functions that derive from the principle of the separation of powers: parliamentarism and presidentialism. Traditionally, in systems of the separation of powers, the executive power is understood as the branch of power that is entrusted and authorized to execute laws adopted by the organ of legislative power (parliament), primarily by enacting so-called sub-laws with the goal of executing laws.

In analyzing the relations between the executive power and the administration, one should bear in mind that the modern administration rises from the relatively non-differentiated state organizational structure of the absolutistic states of the Seventeenth century. Reactions against the administration as "the personal instrument of government" of the monarch are inspired by the doctrines of the separation of powers and are realized by the bourgeois revolutions at the end of the Eighteenth century in Europe and America. Having come into power, however, this view is changed and the administration steadily became an equal partner in the division of powers.

The experience of developed countries indicate that a modern administrative system cannot be conceived as a "instrument", or "apparatus", nor can a modern administrative system be projected as a legalistic normative model of authoritative administrative structures and procedures. The administrative models that are common to the developed countries (particularly in Europe) derive from the concept of the social function of the administration. According to this approach, in conditions of a developed material and cultural social environment, the state and state powers "transform" from an instrument of power and repression, into an organization with a social function of rendering public services to citizens, such as education, medical care, scientific research and development, protection of nature, economic development, etc. Thus, activities performed as social functions result in the transformation of public power into public services.