

*Др Жељко Бартуловић, редовни професор
Правни факултет Свеучилишта у Ријеци
zeljko.bartulovic@uniri.hr
ORCID: 0000-0003-1459-7875*

*Др Милан Рапајић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
mrapajic@jura.kg.ac.rs
ORCID: 0000-0002-1268-6826*

*Прегледни научни рад
УДК: 342.6:342.4(497.1)"1974"
DOI: 10.46793/Ustav74.381B*

ИЗВРШНА ВЛАСТ НА ОСНОВУ УСТАВА СФРЈ ИЗ 1974. ГОДИНЕ*

Апстракт

Скупштински систем власти је по Уставу СФРЈ из 1974 доследније спроведен него што је то учињено Уставом СФРЈ из 1963. године. Од органа извршне власти и у овом Уставу су задржани органи из Устава од 1963. године, дакле, председник Републике и Савезно извршно веће, с тим што је преузета институција Председништва из амандмана XXXVI уз Устав Југославије од 1971. године.

Председништво се може посматрати као колегијални шеф државе и као посебан федерални орган. Разлог за успостављање овог органа треба тражити у вишенационалном карактеру ондашње југословенске федерације и како је у тадашњој теорији примећено „у потреби да се створи институционални пут за премошћивање тешкоћа и дилема у вези са тзв. наслеђем првог председника Републике“. У раду су иначе обрађени сви аспекти положаја Председништва као органа који се стара о очувању „федералне равнотеже“. Указано је да је Председништво више било орган шест република и две аутономне покрајине него орган Скупштине СФРЈ.

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

Иначе амандманом XXXVII од 1971. године предвиђена је била солуција да се поред Председништва бира и председник Републике под следећим условима: 1. да је кандидат за ову функцију, односно њен носилац Јосип Броз Тито; 2. да постоји предлог скупштина република и аутономних покрајна. У том смислу Устав СФРЈ је предвиђао постојање председника Републике са тзв. доживотним мандатом. Овакво уставно решење наишло је на оштру критику у раду.

У вези са положајем и улогом Савезног извршног већа у Уставу од 1974. године нема значајније дистинкције од решења Уставног закона из 1953. и Устава из 1963. године. У Уставу СФРЈ из 1974. године је експлицитно било наведено да је „извршни орган Скупштине СФРЈ“. Коначно у закључку рада дат је осврт на домаћај уставних одредби о организацији извршне власти из 1974. године.

Кључне речи: *Устав СФРЈ; скупштински систем; извршна власт; председник Републике; Председништво; Савезно извршно веће.*

I УМЕСТО УВОДА - ТЕОРИЈА О ЈЕДИНСТВУ ВЛАСТИ

За период народно-ослободилачке борбе, током II светског рата и уставе Социјалистичке Југославије, карактеристично је остварење у пракси теорије о јединству власти. Наиме, за марксистички устројену правну и политичку мисао особено је схватање скупштине као радног, а не парламентарног тела. Карл Маркс је тврдио да скупштина треба да буде извршно и законодавно тело у исто време. У класичном уставном праву одомаћен је израз преплитање, односно мешање власти. По начелу јединства власти, долази до превласти једног органа над другим органима или концентрације власти у рукама једног органа. У овом другом случају реч је о апсолутном облику начела јединства власти. У том виду све државне функције врши један исти државни орган или како се то у теорији указује један јединствени хијерархијски низ истоветних државних органа. Међутим, данас је за разлику од прошлих времена у апсолутном виду непојмљиво јединство власти. Јединство власти у релативном виду постоји онда када није осигурана независност неке од државне власти. Дакле, све власти нису независне, а сваку од државних функција врши посебан државни орган, па у том смислу постоји подела власти. Један државни орган поседује превласт у односу на друге, јер су му ти други органи организационо и /или функционално субординирани као његови органи. Код остварења теорије о јединству власти у пракси, долази до њене конфузије или у корист легислативе или у корист егзекутиве. У системима власти организовани на њеном јединству карактеристично је постојање једног државног органа као основног и највишег. Други органи су хијерархијски подређени овом основном и највишем органу. У системима власти заснованим на начелу јединства власти

који је карактеристичан за период социјалистичке уставности, законодавни орган који је репрезент законодавне функције државне власти у целости има могућност да утиче на делатност носилаца других функција државних власти, односно да посредством својих органа врше друге функције државне власти. Супротно овом овлашћењу законодавног органа носиоци других функција државне власти се никако не могу мешати у рад законодавног органа. Законодавни орган има организациона и функционална средства утицаја на носиоце других функција државне власти. У организационом смислу тај утицај подразумева могућност избора носилаца других функција државних власти, али и њиховог разрешења како за незакониту, тако и за нецелиходну делатност. У функционалном смислу, утицај законодавног органа на друге носиоце државних функција, своди се на могућност укидања односно поништавања њихових аката на одређивање праваца и садржине њиховог рада и могућност да носиоци тих функција буду замењени у свом раду државним органом који је носилац јединства државне власти. Јединство власти данас је оствариво само у релативном облику. Када је јединство власти остварено у корист егзекутиве, реч је о ауторитарним системима, а када је јединство власти остварено у корист легислативе, говоримо о скупштинском систему као демократском виду остваривања тог начела. Међутим, пракса социјалистичке уставности у којој је скупштина била орган у коме је концентрисана сва државна власт, с позивом на пристанак народа да је врши, који је она добила на изборима, гасила је опозицију, односно она није ни постојала у једнопартијском систему.

II СКУПШТИНСКИ СИСТЕМ КАО ИЗРАЗ НАЧЕЛА ЈЕДИНСТВА ВЛАСТИ

„Скупштински системи су други могући облик мешања власти, јединства власти, који такође познаје и признаје постојање три државне функције – власти и одвојених државних органа који обављају, али односи између тих органа су засновани на премоћи парламента- скупштине, како се тај тип државног органа назива на француском језику (где се у пракси први пут и појавио). Премоћ парламента-скупштине, састоји се у томе што он бира и разрешава извршну власт, врши потпуну контролу њеног рада и усмерава њен рад. Он може променити или укинути њене акте. Влада нема ни једно ефективно средство утицаја на рад парламента и представља њен извршни орган. Овај систем (посматрајући Швајцарску или уставе бивших социјалистичких држава у Европи) најчешће и нема самосталну функцију шефа државе, он је у ствари колегијални орган који обавља извршне послове

Савезно веће са председавајућим у Швајцарској, односно президијум скупштине у социјалистичким државама“.¹

На ово казивање о скупштинском систему надовезују се његове особине за које је у теорији примећено да су следеће: „1) колегијални облик егzekутиве; 2) именовање егzekутиве од стране скупштине; 3) могућност разрешења егzekутиве од стране скупштине; 4) право скупштине да поништи одлуке егzekутиве“.²

III ПОЛОЖАЈ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ ПО УСТАВУ ОД 1974. ГОДИНЕ

Последњи Устав СФРЈ од 1974. године је потпуније применио скупштински систем него што је то учинио његов претходник од 1963. године. Материјални вид овог система је оснажен. Увођењем делегатског система је бар формално омогућено да скупштине постану основне политичке установе и радна тела. Када је реч о органима извршне власти, задржани су већ познати органи из Устава од 1963. године – председник Републике³ и Савезно извршно

¹ В. Кутлешић, Д. Голић, *Уставно право-измењено и допуњено издање*, Нови Сад, 2023, 149.

² Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2014, 204.

³ Са временске дистанце од 50 година од доношења устава СФРЈ из 1974. године, критиковано је решење у Уставу које се тиче положаја Председника Републике који је вршио Јосип Броз Тито. У том смислу Владимир Микић указује: „Једнако је важна чињеница да је уставом из 1974. креирана могућност да тадашњи председник СФРЈ (једини председник од конституисања Социјалистичке Југославије) Јосип Броз, на основу одлуке Скупштине, буде проглашен за доживотног председника републике „без ограничења трајања мандата“ (члан 333). Околност да је име једне личности ушло у текст Устава уз навођење његове „историјске улоге“ у подробно побројаним историјским процесима и догађајима била је аутентична и у доба усвајања устава, а са данашње тачке гледишта представља истински историјски куриозитет. Наиме, Мустафа Кемал Ататурк (Mustafa Kemal Atatürk) није био жив у тренутку када је његово име унето у текст Устава Републике Турске, као ни Мао Цедунг (Mao Ze Dong) у моменту усвајања Устава Кине у којем се помиње. Решењу из Устава из 1974. ближи је образац из Устава Северне Кореје у чијем се тексту изреком помињу „велики другови“ Ким Ил Сунг и Ким Џонг Ил“. Ипак ни кинески ни севернокорејски диктатори нису своја имена унели у нормативни део текста устава. Једнако удаљено од решења која су постојала у упоредној уставности пре 50 година, као од оних која су на снази данас, помињање имена актуелног шефа државе у тексту устава представља драстично одступање од уобичајеног начина уставног регулисања. Решење из Устава из 1974. према којем Савезни парламент „може“, а на предлог парламента република и покрајна „изабрати Јосипа Броза Тита за Председника Републике без ограничења трајања мандата (члан 333) темељено је на одредби претходно важећег Устава СФРЈ, на основу које „за избор на положај председника републике нема ограничења за Јосипа Броза Тита. (члан 220. став 2. Устава из 1963.). ... Вероватно не треба подсећати да неограничен број мандата

веће, с тим што је преузета и институција Председништва из амандмана XXXVI уз Устав од 1971. Избор председника Републике се по овом Уставу врши на заједничкој седници оба већа Скупштине СФРЈ, што се може сматрати изузетком у начину одлучивања Скупштине. Ово из разлога што се заједничка седница два већа сазива још само приликом проглашења избора и објављивања састава Председништва СФРЈ. Председник Републике сва права и дужности врши на основу и у оквиру Устава и савезних закона и у том смислу председник Републике: 1) проглашава указом савезне законе; 2) проглашава одлуку скупштине СФРЈ о избору Савезног извршног већа; 3) поставља и опозива указом амбасадоре и посланике Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, припрема акредитивна и опозивна писма од страних дипломатских представника који су код њега акредитовани, издаје исправе о ратификацији међународних уговора; 4) додељује одликовања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије; 5) утврђује постојање непосредне ратне опасности, наређује општу или делимичну мобилизацију, и ако Скупштина СФРЈ и Председништво нису у могућности да се састану проглашава ратно стање; 6) оснива одговарајуће службе за вршење послова из свог делокруга. С обзиром да председник Републике представља СФРЈ у земљи и иностранству, очигледно је да се ту ради о класичним функцијама шефа државе као и традиционално установљеним надлежностима. Мишљења смо да се у категорију ових функција може сврстати и функција командовања оружаним снагама према којој је председник Републике истовремено и врховни командант оружаних снага СФРЈ и у том смислу има значајна овлашћења и задатке.⁴

Председнику Републике је Уставом остављена солуција да одређене послове руковођења и командовања може пренети на савезног секретара за

председника републике – још мање доживотан избор одређене личности на ту функцију – никако не представља стандард у данашњој упоредној уставности ... Још ређе се нечије лично име и презиме јавља у Уставу, изузев у његовој преамбули, или у сврху истицања улоге одређене историјске личности (готово без изузетка), не и у нормативном делу устава)". В. Микић, *Пола века „Лошег старења“: Зашто Устав СФРЈ из 1974. године није стекао „статус грађанства“ у модерној упоредној уставности?*, у: *Право и јавне делатности: liber amicorum* Јовица Тркуља (ур. С. Вукадиновић), Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право, Досије студио, Београд, 2024, 417-418.

⁴ На основу чл. 342 Устава СФРЈ од 1974. као врховни командант председник Републике "1) руководи и командује оружаним снагама СФРЈ и утврђује основе планова и припремних мера за одбрану земље; 2) утврђује план употребе оружаних снага СФРЈ за случај рата и одређује употребу оружаних снага у миру; 3) поставља, унапређује и разрешава генерале и адмирале као и друге војне старешине за које то савезни закон одреди; 4) поставља и разрешава председнике, судије и судије поротнике војних судова и војне тужиоце".

народну одбрану који му одговара за послове који су на њега пренесени. Устав је регулисао да је председник Републике истовремено и председник Савета за народну одбрану. Полазећи од могућих ванредних околности Устав СФРЈ утврђује у чл. 338: „За време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности, ако Председништво СФРЈ није у могућности да се састане, Председник Републике доноси уредбе са законском снагом о питањима из надлежности скупштине СФРЈ. Председник подноси ове уредбе на потврду Скупштини СФРЈ, чим она буде у могућности да се састане.“ Овде су по среди акти привременог карактера са стриктно регулисаним правилима доношења. У чл. 339 Устав СФРЈ од 1974. задржава одредбу Устава СФРЈ од 1963. године, према којој председник Републике обавештава Скупштину СФРЈ о стању и проблемима спољне и унутрашње политике, а може предлагати претресање појединих питања и доношења одлука. Смрћу Јосипа Броза Тита 1980. године, престала је институција председника Републике, с обзиром да је Јосип Броз био њен титуларни носилац. Тиме је аутоматски Председништво СФРЈ почело да врши сва права и дужности које има према уставу СФРЈ, а потпредседник Председништва СФРЈ постао је његов председник до истека мандата за који је изабран за потпредседника. Према Уставу СФРЈ институција Председника Републике је значајно осамостаљена и ојачана, у ствари већ за Устав СФРЈ из 1963. године, ову тенденцију поводом положаја Председника Републике је приметно професор Павле Николић.⁵ У свом политичком развоју институција Председника Републике досегла је висок политички ауторитет и широка овлашћења.⁶

Без обзира што се по Уставу СФРЈ од 1974. године, председник Републике не квалификује као политичко-извршни орган Скупштине СФРЈ, може се приметити да он по овом Уставу има значајна овлашћења политичко-извршног карактера. Председник Републике је могао сазивати седнице Савезног извршног већа и стављати одређена питања на дневни ред седнице Већа и да том приликом истом председава. Председник Републике је партиципирао у поступку образовања Савезног извршног већа, а све то указује на значајан утицај који је он имао на извршни орган Скупштине СФРЈ. Тада је у теорији примећено да овакво „ангажовање Председника Републике носи у себи врло видне трагове извесних поставки парламентарног система“.⁷

Према Скупштини СФРЈ Председник Републике имао је поприлично активан однос, ту се пре свега мисли на обавештавање Скупштине СФРЈ о

⁵ Вид: П. Николић, *Положај политичко-извршних органа у Скупштинском систему федерације* у: Федерализам и национално питање, Савез удружења за политичке науке Југославије, Београд, 1971, 133.

⁶ М. Пајванчић, *Колективни шеф државе - у Југославији и упоредно*, докторски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, 1977, 160.

⁷ П. Николић, *op. cit.*, 1971, 133.

стању и проблемима унутрашње и спољне политике, што се најчешће чинило у виду експозеа. Ова активност Председника Републике се не може схватити као његово право него и политичка дужност. Поред права да сазива седницу Савезног извршног већа, по чл. 344 Устава СФРЈ од 1974. године, Председник Републике имао је право на сазивање заједничке седнице Председништва СФРЈ и Савезног извршног већа. Ове седнице су се сазивале када је реч о материји од интереса за оба органа. Чињеница промене карактера мандата Председника Републике је по нашем мишљењу утицала на осамостаљење и јачање функције Председника Републике у односу на остале органе. С обзиром да по Уставу Председник Републике и Председништво СФРЈ обављају у основи исту уставну функцију, може се закључити да је Председник Републике готово увек иступао у име Председништва СФРЈ, будући да су претходни предлози и питања на Председништву била разматрана.

Нова фаза у еволуцији институцији шефа државе у уставном систему Социјалистичке Југославије, отворена је доношењем уставних амандмана из 1971. године. Инаугурисањем Председништва СФРЈ који је у основи потпуно био нов орган, узимајући у обзир његову структуру и функције, настојало се постићи како је у ондашњој теорији примећено „онај степен ауторитета који је друштвено и политички неопходан једној сложеној и демократски развијеној социјалистичкој самоуправној заједници, каква је Социјалистичка Федеративна Република Југославија и да оствари неку непосредну функционалност у раду органа федерације, с обзиром на природу наше федеративне заједнице и самоуправног политичког система и на карактер задатака који стоје пред њима и друштвом у целини на овом степену нашег друштвеног и самоуправног развоја“.⁸

У време важења Устава СФРЈ у научној литератури монографског карактера указано је на мотиве који су утицали на увођење Председништва СФРЈ, а они су били: - вишенационални карактер југословенске федерације, односно доследније остваривање равноправности народа и народности Југославије; - промене у карактеру и функцијама југословенске федерације, утицале су и на другачији положај република и аутономних покрајина; с једне стране републике и покрајине постају самосталније са становишта свог уставног положаја, док се с друге стране утврђује повећана одговорност у вршењу функција федерације, односно њиховом остваривању; - општи услови створени новоуспостављеним односима у југословенској федерацији, претпостављали су и стварању таквог органа који ће у себи носити како својства класичног шефа државе, али и својства координативног и иницијативног карактера; - потреба да се отклоне дилеме у погледу тзв. наслеђа, када престане функција Председника Републике. С обзиром на ове

⁸ М. Ђуковић, *Председништво СФРЈ у Нацрту новог Устава*, Социјализам, бр. 6/1973, 669.

околности, прихваћено је решење по коме би то било колективно тело, равноправно заступљено представницима република и покрајна. Положај Председништва СФРЈ у организационом систему федерације било је питање које је заузимало доста места у претходним расправама о Председништву СФРЈ, указујемо само на неке варијанте које су том приликом биле изражене. Прва варијанта полазила је само од замене индивидуалног колективним шефом државе, према другој Председништво је требало да добије нешто шири овлашћења у области политичке и законодавне иницијативе и као такво ово тело би представљало битан фактор у вођењу политике у федерацији. Трећа варијанта је створила могућност да Председништво СФРЈ преузме од Савезног извршног већа већи део његових до тадашњих уставних надлежности, тако да би се Председништво у неку руку довело у битно супериорнију позицију. Због могућих проблема у разграничењу надлежности, недовољно јасном положају како Председништва СФРЈ тако и Савезног извршног већа, ова се варијанта показала најнеприхватљивијом по четвртој варијанти, Председништво СФРЈ је требало, поред основне функције колективног шефа државе да преузме на себе и целокупну извршну функцију. Међутим, и ова варијанта је била одбачена. Сагледавајући наведене варијанте и уставни положај Председништва СФРЈ данас, сматрамо да је уставна концепција представништва СФРЈ најближа другој варијанти. Наиме, Председништво СФРЈ у себи као тело сублимира, како функцију колективног шефа државе, тако и функције политичко извршног карактера, као и значајне координативне и иницијативне функције. То је самостални уставни орган који на основу Устава и Савезних закона обавља функцију колективног шефа државе, али и друга права и функције утврђене Уставом СФРЈ“.⁹

Председништво СФРЈ је по својој уставној концепцији функционисало као заједнички орган југословенске федеративне заједнице. Његов положај у систему власти, а узимајући у обзир општи концепт скупштинског система био је изузетак. Оно је по свом положају одступало од начела скупштинског система. Потенцијално Председништво СФРЈ је имало могућност вршења утицаја на остваривање функција Скупштине. Посебно треба имати у виду да скупштина СФРЈ није вршила ни избор, ни разрешење чланова представништва.¹⁰

⁹ Н. Маљковић, *Политичко-извршна функција у друштвено – политичком систему Југославије*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, 1985, 163-164.

¹⁰ Тако је наведено: да оваква позиција Председништва СФРЈ у односу на Скупштину СФРЈ ствара могућност вршења утицаја Председништва на остваривање функција скупштине у вођењу политике уопште. Ово тим пре кад се имају у виду и извесне компетенције Председништва у односу на Савезно извршно веће и остваривање његове политичко – извршне функције, као и то да Скупштина СФРЈ не врши ни избор ни разрешење чланова Председништва, нити се одговорност Председништва остварује

Међутим, Председништво СФРЈ је у свом раду везано Уставом СФРЈ и савезним законима. Чланови представништва СФРЈ су одговорни републикама и покрајинама и при том не постоји одредба која одређује одговорност Председништва СФРЈ пред Скупштином СФРЈ. У том смислу положај Председништва СФРЈ је изашао из оквира скупштинског система. У том периоду указано је да: „Правила која важе за системе организоване максимално на принципу демократског јединства власти оличеног у представничком телу нису наша своју потврду ни у начину избора представништва и систему одговорности коме оно подлеже, ни у начину разрешења његовог односа са Скупштином у случају евентуалног спора, па ни у одређивању права која Председништво има према Савезном извршном већу“¹¹.

У сваком случају Председништво је функционисало као заједнички орган федерације. Без обзира на то што представништво СФРЈ није било директно и у целости елемент структуре скупштинског система, није прекинута веза овог органа са скупштинским системом, с обзиром да је оно остваривало односе са законодавним телом путем функционалне сарадње. Тако се наводи да: „ако се жели остварење изложене улоге Председништва СФРЈ у уставном и политичком систему СФРЈ, онда је искључена могућност његове подређености Скупштини СФРЈ. Да би се потврдили сваки у својој области надлежности, да би успешно вршили сваки своје функције датим самим Уставом, да би одиграли сваки своју улогу у систему и при том остали у оквиру своје уставне природе и границама свог статуса, Скупштина СФРЈ и Председништво СФРЈ налазе се у двостраној активној вези међусобних права и дужности, делујући на паралелним колосецима, који, идући у истом смеру воде јединственом циљу. Једном речју, ова два органа морају бити у односу међусобне равноправности“¹². Из овога можемо извући закључак да је уставни положај представништва у ствари довео до специфичне варијанте скупштинског система у југословенским условима.

Функције одређеног органа, односно његова права и дужности у знатној мери одређује његову природу. Због специфичног положаја Председништва СФРЈ, управо су његове функције круцијално опредељивале његову природу и карактер у некадашњем друштвено-политичком систему Југославије. Строга подела права и дужности Председништва СФРЈ изводљива је пре свега теоретски, имајући у виду да се права и дужности међусобно преплићу. Говорићемо о овлашћењима Председништва СФРЈ, која су политичко-извршног карактера. Међу тим овлашћењима истичу се следећа: 1) право

пред Скупштином СФРЈ“ - П. Николић, *Скупштински систем у: Друштвено-политички систем СФРЈ*, Београд 1979, 391.

¹¹ О. Егић, *Уставна природа и положај представништва СФРЈ*, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, 1982, 162.

¹² *Ibid*, 166.

предлагања доношења закона и других општих аката; 2) право Председништва СФРЈ на подношење предлога за промену Устава СФРЈ; 3) право Председништва СФРЈ да од Савезног извршног већа захтева предузимање мера за спровођење политике и извршавање закона и других општих аката скупштине СФРЈ; 4) право Председништва СФРЈ да сазове седницу Савезног извршног већа и стави на дневни ред седнице одређена питања; 5) право Председништва СФРЈ да постави питање поверења Савезном извршном већу пред Скупштином СФРЈ; 6) право Председништва СФРЈ да прописе Савезног извршног већа од општег политичког значаја задржи од извршења пре њиховог објављивања; 7) право предлагања скупштини СФРЈ кандидата за председника Савезног извршног већа; 8) овлашћења председника СФРЈ у непосредном доношењу одлука и мера. Када је реч о праву предлагања доношења закона и других општих аката, примећујемо да је Председништво СФРЈ остваривало одређену иницијативу у односу на Скупштину СФРЈ, а законодавна иницијатива је била један од таквих облика утицаја Председништва СФРЈ на Скупштину СФРЈ. Устав СФРЈ није био најпрецизнији у регулисању питања ширине законодавне иницијативе, с обзиром да се тада не би поставило питање: да ли је Председништво СФРЈ у остваривању законодавне иницијативе везано само правима и дужностима која му по Уставу припадају или је ово право Председништва знатно екстензивније и да представља законодавну иницијативу Председништва СФРЈ у односу на целокупну нормативну делатност Скупштине. Тако професор Маријана Пајванчић полази од суженог схватања овлашћења Председништва СФРЈ у погледу права законодавне иницијативе. Ова ауторка у образложењу свог приступа полази превасходно од чињенице да Председништво СФРЈ није извршни орган скупштине СФРЈ и да као такав има одређена иницијативна овлашћења која су међутим по свом обиму нешто ужа, него кад је у питању извршни орган скупштине СФРЈ.¹³

Овакво образложење из теоријског угла скупштинског система и конкретних решења која треба да произилазе из овог система у једном конкретном Уставу је исправно. Међутим са становишта тумачења Устава СФРЈ, односно чл. 314 ово образложење се теже може прихватити. Међутим чини нам се прихватљив онај приступ према коме се Председништво СФРЈ не појављује као директни предлагач закона, иако се наравно таква могућност не би могла искључити. Дакле, Председништво СФРЈ се може појавити као директан предлагач аката или као политички иницијатор да се одређени закон или други општи акт припреми, па на основу тога може захтевати од одређених овлашћених предлагача, мисли се пре свега Савезног извршног већа да се такав предлог припреми. Председништво СФРЈ се најчешће јављало у овом другом својству. Без обзира у којој улози Председништво наступало, извесно се јављала опасност од монополизације законодавне иницијативе, оног органа

¹³ М. Пајванчић, *op. cit.*, 103.

који није извршни орган Скупштине СФРЈ, а то би наравно представљало грубо одступање од начела скупштинског система. Треба имати у виду с друге стране да законодавно тело Федерације није било у обавези да прихвати предлог Председништва СФРЈ и у том случају постоји Уставом СФРЈ предвиђени поступак за разрешење евентуалног неспоразума. Ради се о таквом праву Председништва СФРЈ којим се дубоко задире у односе Председништва СФРЈ и Скупштине СФРЈ. Ово право Председништва СФРЈ оно само може да реализује поводом његових предлога Скупштини СФРЈ, када ова одбије да их прихвати. При том се мисли на следеће предлоге Председништва СФРЈ који могу бити упућени скупштини СФРЈ: предлог за утврђивање унутрашње или спољне политике, или предлог за доношење закона, другог прописа или општег акта, чије доношење Председништво СФРЈ сматра неопходним, или предлог Председништва СФРЈ да се одложи доношење закона или другог општег акта. Уколико неки од ових предлога Председништва надлежно веће Скупштине СФРЈ не прихвати, Председништво ће споразумно са Већем утврдити поступак и ток за расправљање спорног питања, односно његово усаглашавање. Уколико се сагласност не постигне у року, спорно питање се скида са дневног реда Већа и може се поново ставити уколико то захтева Председништво СФРЈ, или само Веће то одлучи. Уколико се у том случају ни после три месеца не постигне сагласност надлежно веће се распушта, а Председништву СФРЈ престаје мандат. Овако пројектована уставна решења посебно права Председништва СФРЈ у том правцу вероватно су била инспирисана тежњом за ефикаснијим изналагањем решења у спорним ситуацијама, као и на спречавању могућих поремећаја у функционисању политичког система, који су настали због евентуалне затворености у раду највиших органа власти. Мишљења смо, а узимајући у обзир ауторитет и положај представништва СФРЈ, као и надлежног већа да до овакве ситуације може да дође, имајући у виду претпостављену солуцију у усаглашавању и кориговању ставова. У принципу је могуће, с обзиром на специфичан положај представништва у скупштинском систему, као и на његова права и дужности да до сагласности у конкретном случају дође и због бојазни одређеног већа од распуштања. Овакво решење представља одступање од начела скупштинског система. У скупштинском систему некадашње југословенске федерације, Председништво СФРЈ било је правно-политички израз одређених специфичности, али је у овом случају његово овлашћење прешироко, без обзира што би услед евентуалног неслагања Председништва СФРЈ и Скупштине СФРЈ последице захватиле и само Председништво.

Председништво СФРЈ има право на подношење предлога за промену Устава СФРЈ. Овим правом Председништво СФРЈ у знатној мери може да има утицај на делатност Скупштине СФРЈ. Председништво СФРЈ улази у круг овлашћених предлагача промене Устава СФРЈ и реализацијом овог права, утиче на републике и покрајине и делатност њихових представничких тела. Председништво СФРЈ користећи ово право практично учествује у самим

друштвеним променама, али и одлучује о временском тренутку у коме ће приступити овим променама.

Председништво СФРЈ има право да од Савезног извршног већа захтева предузимање мера за спровођење политике и извршавање закона и других општих аката Скупштине СФРЈ. Ово право Председништва природна је последица права према коме оно заузима ставове о спровођењу политике и извршавању закона и општих аката Скупштине СФРЈ. У том смислу се Председништво СФРЈ појављује пре свега као орган извршно-политичког карактера. Ово право Председништва претпостављало је његову сталну активност у праћењу спровођења унутрашње и спољне политике, као и рада и делатности Савезног извршног већа, што и потврђује горе поменути тезу о Председништву као органу политичко-извршног карактера. С друге стране Савезно извршно веће, у складу са својом уставном одговорношћу обезбеђује остваривање ставова Председништва о спровођењу политике и извршавању закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ, као и предузимање мера за спровођењем утврђене политике и извршавање савезних закона других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ. У том смислу Председништво СФРЈ има знатно шире компетенције него што је то било предвиђено амандманима из 1971. године. Председништво СФРЈ реализацијом овог свог права фактички остварује и координацију рада органа у Федерацији, који су задужени за спровођење политике Скупштине СФРЈ, као и извршавање њених правних аката.

Као право политичко-извршног карактера, јавља се право Председништва СФРЈ да сазове седницу Савезног извршног већа и стави на дневни ред седнице одређена питања. Ово право Председништва подразумева утицај на рад Савезног извршног већа, али на тај начин Председништво не утиче на право и обавезе Савезног извршног већа, конституисане Уставом СФРЈ. Може се закључити да је ово право и резултат овлашћења које Председништво СФРЈ има кроз остваривање контроле у извршавању утврђене политике, као и донетих аката Скупштине СФРЈ. Овим правом Председништво може да утиче на координацију органа Федерације.

Председништво СФРЈ има право да постави питање поверења Савезном извршном већу пред Скупштином СФРЈ. Овим правом Председништво располаже експлицитно, једино у областима у оквиру којих оно остварује своја права и дужности. Ширењем овог права, Председништво би фактички остварило опште право надзора над Савезним извршним већем, што очигледно није било опредељење Устава СФРЈ. Чини нам се да представништво СФРЈ кроз реализацију овог права је имало извесне елементе надзора и контроле, иако је то било врло ограничено. Извесно је да све ово посредно утиче на Савезно извршно веће, да показује квалитет у свом раду, да не би дошло до одређене политичке санкције.

Такође, Председништво има право да прописе Савезног извршног већа од општег политичког значаја задржи од извршења пре њиховог објављивања. То

је значајан облик контроле Председништва СФРЈ у односу на Савезно извршно веће. Без обзира на то што надлежно веће Скупштине СФРЈ доноси коначну одлуку у погледу извршавања прописа Савезног извршног већа, већ сама околност да Председништво може да утиче на привремено обустављање нормативне делатности Савезног извршног већа указује на значај овог овлашћења Председништва СФРЈ. Међутим, Устав СФРЈ није прецизирао шта се сматра актима од општег политичког значаја, па се може закључити да се то односи на најзначајнија акта Савезног извршног већа. У овој области Председништво СФРЈ нема само права већ и дужности, јер да би Председништво СФРЈ могло реализовати своје право и одговорност, било је потребно изградити механизам кроз који ће оно бити у могућности да утиче на обављање послова у извршавању закона и спровођењу утврђене политике.

Председништво СФРЈ има право предлагања Скупштини СФРЈ кандидата за председника Савезног извршног већа. Реализацијом овог прва, Председништво СФРЈ врши веома значајан утицај на персонални састав Савезног извршног већа и то двојачко. Непосредан утицај врши се када је реч о председнику Савезног извршног већа, а посредан када су у питању чланови овог већа. На известан начин уважавајући начела скупштинског система, овде је реч о значајном одступању и то у два правца. Прво у погледу самог предлагања о чему је било речи и друго у погледу самог избора предложене листе кандидата за чланове Савезног извршног већа. Наиме, Скупштина СФРЈ не може да је мења, већ само да прихвати или одбије. У уставноправној теорији има мишљења да је овакав положај Председништва СФРЈ, као специфичног политичко-извршног органа федерације, у односу на Савезно извршно веће разумљиво.¹⁴

Међутим, овакву констатацију тешко би могли усвојити независно од специфичности југословенског скупштинског система. Наиме, није само по среди однос Председништва СФРЈ према Савезном извршном већу, већ се ради о поприлично комплексним односима ових органа са Скупштином СФРЈ, као и положајем скупштине СФРЈ, Председништва СФРЈ и Савезним извршним већем у скупштинском систему некадашње Југославије.

Одређени број овлашћења Председништва СФРЈ политичко извршног карактера, могуће је окарактерисати као овлашћења Председништва СФРЈ у непосредном доношењу одлука и мера. Одређене изузетне прилике захтевају брзо ефикасно реаговање, с обзиром да су изазване различитим околностима. У највишим општим актима – Уставима, ова функција се поверава највишим органима извршне власти. Овако уопштено постављена функција Председништва СФРЈ показује да се ради о врло оперативним пословима овог органа, који га из угла његове природе и реализације у одређеној мери приказују у својству класично схваћеног извршног органа с доминантним

¹⁴ Вид. О. Егић, *op. cit.*, 185.

елементима извршне димензије. У вези са правом Председништва да проглашава ратно стање, треба приметити да по чл. 283 Устава СФРЈ из 1974. године је било предвиђено да право одлучивања о рату и миру припада Скупштини СФРЈ. Међутим, када она није у могућности да се састане, а околности то захтевају по чл. 316 Устава, ова овлашћења се аутоматски преносе на Председништво. Поводом овог права Председништва искрсавају два основна питања: 1) разлози због којих баш Председништво СФРЈ је овлашћено да прогласи ратно стање уместо Скупштине СФРЈ; 2) питање одговорности Председништва СФРЈ. Док се поводом првог питања не јављају посебне дилеме, питање одговорности Председништва СФРЈ према Скупштини остаје без прецизног одговора. Било је покушаја да дође се до прецизнијег одговора на ово питање. Међутим, не можемо бити сагласни са закључком о постојању одговорности Председништва СФРЈ, Скупштини СФРЈ која је посредна. То из разлога јер би онда на исти начин могуће било тражити одговорност Председништва СФРЈ Скупштини, а извесно је да она не стоји. Уставотворац је због специфичне природе овог права Председништва СФРЈ требао унети посебну одредбу о одговорности Председништва СФРЈ законодавном телу.

За време ратног стања, или у случају непосредне ратне опасности, Председништво СФРЈ има једно изузетно право. Оно наиме може по својој иницијативи или на предлог Савезног извршног већа доносити уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Скупштине СФРЈ. Наиме, једино у ситуацији када ванредне околности онемогућавају редован рад Скупштине, односно кад Скупштина СФРЈ не може да се састане или је њено састајање отежано Председништво СФРЈ може приступити реализацији овог права. Изузетан је значај уредби са законском снагом. Ово посебно треба имати на уму с обзиром да овим уредбама Председништво СФРЈ регулише она питања која у редовним приликама представљају део надлежности Скупштине СФРЈ. Устав СФРЈ је правио дистинкцију између две врсти уредаба са законском снагом. Једне су оне којима се регулишу друштвени односи, који се иначе у нормалним условима нормирају законом и друге, којима се уређују друштвени односи, који у нормалним околностима спадају у уставну материју. Прве врсте уредби Председништво може доносити, како у условима непосредне ратне опасности, тако и за време рата, а другу врсту уредби Председништво може доносити за време рата уз услов да то захтевају интереси одбране земље. Према Уставу СФРЈ (чл. 317 ст. 2) овим уредбама је могуће обуставити изричито прецизно утврђене одредбе Устава СФРЈ. Доношењем уредби са законском снагом врши се уплив у законодавна овлашћења Скупштине СФРЈ и на основу тога одступа од основног начела скупштинског система, према коме је искључиво Скупштина носилац законодавног овлашћења. Међутим, то се може десити у условима када је безбедност земље угрожена. Дакле, констатација да се одступа од основног начела скупштинског система, треба бити схваћена условно. Напослетку, домаћај уредби са

законском снагом је ограничен, с обзиром да их Председништво мора поднети Скупштини на накнадну потврду, чим она буде у могућности да се састане.¹⁵ Ограниченост уредби са законском снагом, огледа се и у томе да је време њиховог трајања строго одређено, што реперкутује да престанком ванредних (наведених) околности престаје и њихово дејство. Једини моменат који се изражава снага Председништва у оваквим условима је самостална процена овог органа о постојању услова за доношење уредби са законском снагом, па можемо сматрати исправним мишљењем у коме се наводи да „природа Председништва и функције које су му поверене представљају довољан основ уверењу, да је оно квалификовано да такве процене врши правилно и у складу са интересима свих народа и народности“.¹⁶

И овде можемо говорити о извршној функцији у ужем смислу, иако истовремено долази до изражаја посебно политички аспект ове функције у коме се огледа њена креативна снага. Уредбе са законском снагом можемо посматрати као извршно-политичке акте. Председништво СФРЈ кроз остваривање својих функција у поступку доношења Закона о привременим мерама и поступку доношења прописа о привременим мерама, фактички је деловало као политичко-извршни орган федерације. Из тог разлога је неопходно сагледати целину ових поступака. Право Председништва СФРЈ у вези доношења Закона о привременим мерама је веома значајно овлашћење. Проблем се, на изванредан начин отвара оног момента када Веће република или покрајина утврди предлог закона или другог општег акта и достави га скупштинама република и покрајина на давање сагласности, а неопходну сагласност не добије од свих скупштина република и аутономних покрајина. У тој ситуацији Савезно извршно веће по Уставу предлаже Председништву СФРЈ да се донесе Закон о привременим мерама. Јасно је да доношење Закона о привременим мерама представља одступање од редовне процедуре. Устав СФРЈ је с тога предвидео могуће негативне последице које би могле наступити уколико се не би донео Закон о привременим мерама. Наиме, Савезно извршно веће је по Уставу било надлежно да Председништву СФРЈ предлаже доношење Закона о привременим мерама, тек уколико је сматрало да је решавање одређених питања о којима није постигнута сагласност скупштина република и покрајина неопходно „- ради спречавања или отклањања већих поремећаја на тржишту; - или да би због нерешавања тих питања могла настати знатна штета за друштвену заједницу; - или би могли бити угрожени интереси народне одбране; - или би могли настати неравноправни економски односи између

¹⁵ Скупштини СФРЈ на потврду се подноси само прва врста Уредби са законском снагом. Устав СФРЈ не одређује обавезу Председништва СФРЈ, нити је то чинио пословник Председништва СФРЈ, па се друга врста уредби поднесе Скупштини СФРЈ на потврду.

¹⁶ Вид. О. Егић, *op. cit.*, 218.

република и аутономних покрајина; - или ако сматра да се не би могле испуњавати обавезе према недовољно развијеним републикама и аутономним покрајинама; - или обавезе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије према другим земљама и међународним организацијама.¹⁷

Тако, почиње делатност Председништва у процедури доношења Закона о привременим мерама. Са своје стране Представништво СФРЈ, а) оцењује неопходност доношења Закона о привременим мерама; б) иницијативу Савезног извршног већа да се донесе Закон о привременим мерама, такође оцењује. Тек када Председништво СФРЈ донесе оцену неопходности доношења Закона о привременим мерама, поступак предвиђен за његово доношење може да се настави. Уколико добије сагласност од Председништва СФРЈ, о неопходности доношења Закона о привременим мерама, Савезно извршно веће припрема Закон о привременим мерама и подноси га Већу република и покрајина. Устав СФРЈ је предвидео да се предлози Закона о привременим мерама усвајају двотрећинском већином свих делегата Већа, република и покрајина. Председништво СФРЈ има још једно значајно право у поступку доношења Закона о привременим мерама. Наиме, уколико у Већу република и покрајина није постигнута двотрећинска већина, Председништво може прогласити да се закон у тексту за који је гласала већина свих делегата у већу република или покрајина, примењује до коначног доношења закона и као такав је могао остати на снази најдуже годину дана од дана доношења. Устав СФРЈ је решио и даљу судбину овог закона. Извесно је да Председништво СФРЈ остваривањем ових својих права у поступку доношења Закона о привременим мерама преузимају значајне компетенције које су иначе део функција саме скупштине СФРЈ. Дакле, Председништво СФРЈ је са своје стране, с обзиром на овлашћења која има у поступку доношења Закона о привременим мерама, располаже на изванредан начин правом самосталне одлуке о сврсисходности једног закона и његовој примени. Указујући на значај Закона о привременим мерама Едвард Кардељ је приметно: „да органи федерације не могу бити парализани у случају несагласности република и аутономних покрајина када се одлука мора донети.¹⁸

Када је реч о праву Председништва, у поступку доношења прописа о привременим мерама, ваља приметити да је ово право особено код Председништва СФРЈ у правом смислу те речи, јер оно делује као политички-извршни орган федерације старајући се о спровођењу политике Скупштине СФРЈ и извршавању аката које је она донела. Наиме, када Савезно извршно веће не постигне сагласност са надлежним републичким или покрајинским органима, о предлогу прописа за извршавање закона и другог општег акта, без чијег доношења се не би уопште могла спречити или отклонити већи поремећај

¹⁷ Члан 301 став 1 Устава СФРЈ.

¹⁸ Е. Кардељ, *Основни узроци и правци уставних промена*, Београд, 1973, 110-111.

на тржишту, или би могли бити угрожени интереси народне одбране, или би могли настати неравноправни, економски односи између република и аутономних покрајина или се не би могле испуњавати обавезе према недовољно развијеним републикама и аутономним покрајинама, или се не би могле испуњавати обавезе СФРЈ према другим земљама и међународним организацијама, Савезно извршно веће предлаже Председништву СФРЈ да се донесе пропис о привременим мерама, по добијеној сагласности Представништва СФРЈ, Савезно извршно веће доноси пропис о привременим мерама. Може се видети да су овлашћења представништва СФРЈ према Уставу СФРЈ шира кад је у питању поступак за доношење прописа о привременим мерама. Наиме, Председништво СФРЈ у овом случају је имало и право да оцењује разлоге који утичу на доношење прописа о привременим мерама. Међутим, између ова два случаја нема суштинске разлике, јер „у оба случаја Председништво СФРЈ разматрајући предлог Савезног извршног већа да се приступи доношењу привременог решења, без обзира да ли се оно доноси у форми закона или подзаконског акта, мора свестрано, разматрати све његове компоненте.“¹⁹

Амандманима на Устав СФРЈ из 1988. године, регулисане су извесне измене процедуре избора чланова Председништва СФРЈ, али не и начина на који је уређена одговорност овог органа. Тако је предвиђено да скупштина републике, односно аутономне покрајине, бира члана Председништва СФРЈ на предлог Социјалистичког савеза радног народа републике, односно аутономне покрајине, као и да се предлог подноси после спровођења претходног поступка изјашњавања о кандидатима за чланове Председништва СФРЈ у Социјалистичком савезу радног народа Југославије. Тако Амандманом ХЛ тачка 2 је било прописано да "Члан Председништва врши своју дужност на основу и у оквиру Устава СФРЈ и савезних закона. Скупштина републике, односно скупштина аутономне покрајине по сопственој иницијативи, на предлог Социјалистичког савеза радног народа републике, односно аутономне покрајине, или на предлог Скупштине СФРЈ, а након спроведене претходне расправе у Социјалистичком савезу радног народа Југославије, може разрешити члана Председништва СФРЈ пре истека времена на које је бираан". Председништво СФРЈ је добило додатна овлашћења у ратном стању или случају непосредне ратне опасности, па је тако наведени Амандман прописао: "Председништво СФРЈ, по својој иницијативи или на предлог Савезног извршног већа, за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности, доноси уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Скупштине СФРЈ и бира, односно именује и разрешава функционере које бира, односно именује и разрешава Скупштина СФРЈ. Председништво СФРЈ подноси ове уредбе, односно одлуке о избору или именовану и разрешењу на

¹⁹ О. Егић, *op. cit.*, 233.

потврду Скупштини СФРЈ чим она буде у могућности да се састане. Уредбом са законском снагом, донесеном за време ратног стања, могу се изузетно, док то стање траје и ако то захтевају интереси одбране земље, обуставити поједине одредбе овог устава које се односе на доношење закона, других прописа и општих аката и предузимање мера од стране савезних органа на основу сагласности надлежних органа република и аутономних покрајина, на поједине слободе, права и дужности човека и грађанина и права самоуправних организација и заједница или на састав и овлашћења државних органа." У време расправе о амандманима на Устав СФРЈ из 1988. године, професорка Оливера Вучић је у једном свом раду изразила залагање да се Председништво СФРЈ бира од стране Скупштине СФРЈ, па тако наводи: "Остајање при дугогодишњим одређењима везаним за избор и одговорност шефа државе у Југославији, односно `враћање на њих`, омогућило да садашњи шеф државе, Председништво СФРЈ добије поверење за вршење ове сложене и значајне функције од свих грађана југословенске државе, преко заједничког представничког органа – Скупштине СФРЈ, и да својим избором и одговорношћу, једнако као и својим циљем, надлежношћу, саставом и начином рада, буде орган југословенског карактера."²⁰ И ако су амандмани доживели своју реализацију, они нису помогли и у домену реорганизације политичко-извршне функције да се очува југословенска федерација. Крај је, изгледа, био неминован, иако је било у теорији још позитивнијих и радикалнијих предлога за очување југословенске федерације. Тако је, на пример, професор Светомир Шкарић, изнео следеће предлоге за очување југословенске државе: "(1) постићи нови историјски договор југословенских народа о стварању 'треће' Југославије; (2) израдити нови устав Југославије, и (3) стриктно поштовати савезни правни поредак до доношења устава 'треће' Југославије. Понуђени правци решавања уставне кризе у Југославији међусобно су условљени и чине интегралну целину."²¹ Нажалост, до новог историјског договора југословенских народа није дошло о стварању треће Југославије, онако како је замислио професор Шкарић. Додуше, створена је Савезна Република Југославија 1992. године, али само од уједињавањем Републике Србије и Републике Црне Горе, са потпуно новим концептом извршне власти по принципу канцеларског модела парламентаризма, какав има Савезна Република Немачка. И ова се држава, у међувремену, распала. С обзиром да није уставно редизајнирана СФРЈ, није ни поштован савезни правни поредак до доношења новог Устава, који као што је

²⁰ О. Вучић, *Избор и одговорност Председништва СФРЈ*, у: *Промене Устава СФРЈ и Устава СР Србије*, реферати са саветовања (П. Николић, ур.), Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета, Београд, 1988, 339.

²¹ С. Шкарић, *Уставна криза у Југославији и начин њеног превазилажења*, Војно дело, бр. 1-2/1991, 225.

познато није ни донет. Сходно томе, није осмишљена нова концепција извршне власти у некој новој Југославији, која би се по мишљењу професора Шкарића састојала од свих република и покрајина.

IV САВЕЗНО ИЗВРШНО ВЕЋЕ – ПОЛОЖАЈ, НАДЛЕЖНОСТ, САСТАВ И ИЗБОР, ОДНОСИ САВЕЗНОГ ИЗВРШНОГ ВЕЋА СА СКУПШТИНОМ СФРЈ И ЊЕГОВА ОДГОВОРНОСТ

По чл. 346 Устава СФРЈ из 1974. године, Савезно извршно веће је извршни орган Скупштине СФРЈ. Оно је у оквиру права и дужности федерације, одговорно Скупштини СФРЈ за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и за усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе. Савезно извршно веће врши своја права и дужности на основу и у оквиру Устава и савезних закона. Устав СФРЈ од 1974. године је у погледу функције Савезног извршног већа прихватио углавном решења према амандману XXXVIII, те се Савезно извршно веће дефинише као извршни орган Скупштине СФРЈ у оквиру права и дужности федерације. Савезно извршно веће је и Уставом из 1974. године задржало надлежности које је имало и према Уставу из 1963. године. Међутим, оно што је значајно, то су промене не толико у положају Савезног извршног већа са становишта његове надлежности његових права, колико из угла остваривања тих надлежности и права што је свакако било од утицаја у промени назива у остваривању његове функције као извршног органа Савезне Скупштине. Овде се очигледно запажа осамостаљивање Савезног извршног већа у својим надлежностима, посебно у односу на Скупштину СФРЈ и исто тако у односу на органе савезне управе, који имају одвојене и самосталне надлежности. „Битна функција Савезног извршног већа према Уставу СФРЈ је да усклађује и усмерава рад савезних органа управе (савезних секретаријата у првом реду) и других савезних организација у циљу спровођења извршавања одлука и примене аката која доноси Скупштина СФРЈ. Потребно је истаћи да је у складу са законодавним процесом и поступком једногласности скупштина република и аутономних покрајина у односу на Скупштину СФРЈ, односно Веће република и покрајина у зависности поступак Савезног извршног већа. У том смислу, Савезно извршно веће доноси прописе за извршавање савезних закона укључујући и законе које доноси Веће република и покрајина. То су најчешће уредбе као општа и најважнија акта Савезног извршног већа. Ради остваривања свога програма, као извршни орган СФРЈ, Савезно извршно веће образује међурепубличке комитете, за поједине области заједно са надлежним органима у републикама и покрајинама.²² Као што се види, чл. 346 Устава, Савезно

²² Д. Кулић, *Устав СФРЈ – Коментар*, Београд, 1979, 399-400.

извршно веће се дефинише као извршни, а не као и извршно-политички орган Скупштине СФРЈ, како је то било дефинисано Уставом СФРЈ од 1963. године. Оваквим положајем уставотворац је желео да Савезно извршно веће постане ближе Скупштини СФРЈ као законодавном телу.

Савезно извршно веће је овлашћено да : 1) прати стање и остваривање политике Скупштине СФРЈ и предлаже Скупштини утврђивање унутрашње и спољне политике, 2) предлаже савезне законе, друге прописе и опште акте и има право да даје мишљење о предлозима закона, других прописа и општих аката које Скупштини СФРЈ подносе други овлашћени предлагачи, 3) утврђује предлог друштвеног плана Југославије, 4) подноси предлог за утврђивање укупног обима расхода буџета федерације, утврђује предлог буџета федерације и завршног рачуна федерације и стара се о извршењу буџета федерације и завршног рачуна федерације, 5) доноси уредбе, одлуке и друге прописе за извршавање савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ, 6) стара се о спровођењу политике и извршавању закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ 7) стара се, у оквиру права и дужности утврђених овим Уставом и савезним законом, о извршавању политике одбране земље и о спровођењу припрема за одбрану, 8) ратификује међународне уговоре чије ратификовање не спада у надлежност Скупштине СФРЈ, 9) усклађује и усмерава рад савезних органа управе ради обезбеђења спровођења политике и извршавања закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ, врши надзор над радом савезних органа управе и укида прописе савезних органа управе који су у супротности са савезним законом, другим прописом или општим актом Скупштине СФРЈ или прописом који је оно донело ради спровођења савезног закона, другог прописа или општег акта, а може, под условима утврђеним савезним законом, поништити прописе тих органа, 10) утврђује општа начела унутрашње организације савезних органа управе, отвара дипломатска и конзуларна представништва Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у иностранству, оснива стручне и друге службе за своје потребе и заједничке службе за потребе савезних органа управе, поставља и разрешава функционере за које је то савезним законом одређено, 11) доноси пословник о свом раду, 12) врши друге послове утврђене овим уставом. (чл. 347 Устава).

Састав извршног већа је регулисана чл. 348 Устава у коме се наводи да га „сачињавају председник, чланови Већа изабрани сагласно начелу равноправне заступљености република и одговарајуће заступљености аутономних покрајина и савезни секретари и други функционери који руководе савезним органима управе и савезним организацијама, одређени савезним законом. Председника Савезног извршног већа бирају већа Скупштине СФРЈ, на предлог Председништва СФРЈ, а чланове Већа на предлог кандидата за председника већа на основу мишљења комисије Скупштине СФРЈ за избор и именовања. После сваког конституисања новоизабраних већа скупштине, СФРЈ бира се Савезно извршно веће. При именовању савезних секретара и других

функционера који руководе Савезним органима управе и Савезним организацијама, који су чланови Савезног извршног већа, води се рачуна о националном саставу. Председнику и члану Савезног извршног већа изабраном из реда делегата у Скупштини СФРЈ престаје мандат у Скупштини СФРЈ. Савезно веће има једног или више потпредседника већа који се бирају из реда чланова Већа.“

„Председник и чланови Савезног извршног већа бирају се на четири године. За председника Савезног извршног већа може бити бирано лице највише два пута узастопно. Чланови Савезног извршног већа могу бити бирани два пута узастопно, а изузетно, по посебном поступку утврђеном Савезним законом још за један мандатни период. Председник Савезног извршног већа има право да већима Скупштине СФРЈ предлаже разрешење од дужности појединих чланова већа и избор нових чланова. Оставка или разрешење од дужности председника Савезног извршног већа повлачи оставку, односно разрешење целог већа“ (чл. 349 Устава). У парламентарним системима власти, веома редак је случај да се ограничава колико одређена личност може бити на челу владе. На пример, по уставима Србије из 1990. године, 2006. таквих одредби нема. Ова одредба Устава СФРЈ од 1974. године у којој се наводи да за председника Савезног извршног већа може бити бирано лице највише два пута узастопно је особеност тадашњег уставног система Социјалистичке Југославије, базираног на начелу јединства власти.

Имунитетско право чланова Савезног извршног већа, решено је Уставом од 1974. године, као и за делегате у Скупштини СФРЈ. О имунитетским правима чланова Савезног извршног већа одлучује само Савезно извршно веће.

Права чланова Савезног извршног већа односе се и на њихове иницијативе за рад Савезног извршног већа, за претресање одређених питања која спадају у делокруг Савезног извршног већа. Они могу да дају предлоге за припремање закона и других прописа, за чије је доношење надлежно Савезно извршно веће, а могли су да предлажу и утврђивање начелних ставова и смерница за рад Савезних органа управе. Иначе, право је и дужност сваког члана Савезног извршног већа да у складу са ставом Већа исто представља у Скупштини СФРЈ. Уставно је право члана овог Већа да може поднети оставку на свој положај. Ваља напоменути поново да је Савезно извршно веће по Уставу СФРЈ од 1974. инаугурисано као извршни орган Скупштине СФРЈ. Ипак, положај и функције Савезног извршног већа, као извршног тела Скупштине, не треба схватити дословце. Тачно је да је Савезно извршно веће по овом Уставу било најодговорније у спровођењу и извршавању политике Скупштине СФРЈ, а можемо се сложити са констатацијом професора Димитрија Кулића, који каже да: „положај СИВ-а није сведен на положај сервиса или слепог извршиоца скупштинских одлука“²³.

²³ Д. Кулић, *op. cit.*, 404.

Савезно извршно веће је по замисли уставотворца било замишљено као један организам у Скупштини СФРЈ који води политику земље, брине о свим актуелним проблемима унутрашње и спољне политике и као Влада Југославије оно је управо по тој замисли не само остваривало политику Скупштине СФРЈ и њених одлука, већ пратило и квалификовано проучавало стање и односе у земљи и у свету и у том смислу предузимало одговарајуће мере. То значи да Савезно извршно веће се није бавило искључиво извршном функцијом у њеном класичном смислу, већ је као орган Скупштине СФРЈ вршило своје активности шире него што то чине Владе у државама парламентарног типа. Савезно извршно веће је улазило и у процес припремања законских предлога и других аката за чије доношење је надлежна Скупштина СФРЈ и учествовало у другим активностима заједно са Скупштином СФРЈ, па и са скупштинским органима у скупштинама република и аутономних покрајина. У састав Савезног извршног већа које је у југословенској социјалистичкој федерацији било моћно тело, улазили су истакнути и искусни политичари и државници, али и квалификовани кадрови од чијег рада је у великој мери зависило остваривање функције Савезног извршног већа и саме Скупштине, чији је оно било извршни орган. Дакле, без обзира на прилике које се из угла временске дистанце од 50 година могу упутити организацији извршне власти у СФРЈ, не може се а не приметити да Савезно извршно веће је поседовало у свом саставу богат државно-политички и стручни кадар. Устав СФРЈ је у складу са положајним функцијама Савезног извршног већа утврдио начин рада и посебно доношење аката у Савезном извршном већу.

Устав СФРЈ од 1974. године је посветио један свој члан положају председника Савезног извршног већа у коме се наводи да овај функционер „сазива седнице Већа по својој иницијативи или на захтев Председника Републике, Председништва СФРЈ или најмање пет чланова Већа. Председник Савезног извршног већа представља Веће, сазива седнице Већа и председава тим седницама, потписује прописе и друге опште акте које доноси Веће и стара се о спровођењу тих прописа и аката, стара се о примењивању пословника већа и о остваривању сарадње већа са другим органима и организацијама“ (чл. 352 Устава). „Савезно извршно веће ради и одлучује о питањима из своје надлежности на седници. Савезно извршно веће одлучује већином гласова чланова већа присутних на седници“ (чл. 353 Устава).

Иначе, у припремању предлога Закона и других општих аката, које доноси у својој надлежности Веће република и покрајина, а које се доноси на основу једногласности републичких и покрајинских скупштина и других њихових органа, Савезно извршно веће успоставља сарадњу о свим овим питањима са извршним већима република и аутономних покрајина. „Савезно извршно веће доноси, на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа прописе за извршење закона и других општих аката које доноси Веће република и покрајина, а које у тим законима и другим општих актима предвиђено усаглашавање ставова. Сматра се да постоји сагласност надлежног

републичког, односно покрајинског органа, ако се тај орган изјасни да прихвата предлог прописа за извршење закона или другог општег акта Скупштине СФРЈ или да се не противи његовом доношењу“ (чл. 355 Устава СФРЈ).

Као и када је реч о поступку код Скупштине СФРЈ, тако и код Савезног извршног већа, у поступку усаглашавања ставова са надлежним републичким и покрајинским органима може да дође до несагласности о предлогу прописа за извршавање закона или неког другог општег акта за који је надлежно Савезно извршно веће. У таквој ситуацији Савезно извршно веће предлаже представништву СФРЈ да донесе одлуку о привременим мерама, ако стане на становиште да би ове привремене мере ради решавања одређених питања о којима није постигнута сагласност биле неопходне за спречавање већих поремећаја на тржишту, односно ако би се угрожавало јединство југословенског тржишта, као и ако би због нерешавања ових питања могла да настане знатна штета за друштвену заједницу. Привремене мере би биле примењене ако би били угрожени интереси народне одбране, односно ако би могли да настану неравноправни економски односи између република и аутономних покрајина, као и ако би могле да наступе такве околности због којих не би дошло до испуњавања обавеза Федерације према недовољно развијеним републикама и аутономним покрајинама или да СФРЈ не буде у стању да удовољи обавезама према другим земљама и међународним организацијама. Уколико би Председништво СФРЈ било сагласно са потребом да се донесе одлука о привременим мерама, Савезно извршно веће је у том случају било овлашћено да такав пропис донесе. Иначе, пропис о привременим мерама је имао правно дејство највише за годину дана од дана доношења одлуке о привременој мери.

„Ради обезбеђења учешћа надлежних републичких и покрајинских органа у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката СФРЈ, који се доносе на основу сагласности тих органа, Савезно извршно веће и надлежни републички и покрајински органи споразумом образују међурепубличке комитете за поједине области. Међурепублички комитети образују се на начелу равноправне заступљености република и одговарајуће заступљености аутономних покрајина. Чланове међурепубличких комитета, делегирају надлежни републички и покрајински органи. Председника међурепубличког комитета именује Савезно извршно веће из реда својих чланова“ (чл. 357 Устава).

Устав СФРЈ од 1974. године је посветио посебну пажњу односима Савезног извршног већа са Скупштином СФРЈ и питању одговорности овог Већа. У том смислу чл. 358 Устава је било регулисано да је „Савезно извршно веће дужно да извештава већа Скупштине СФРЈ о свом раду. Савезно извршно веће може предложити Већу Скупштине СФРЈ да се одложи претресање предлога Закона, другог прописа и општег акта Скупштине СФРЈ или да се ради претресање одређеног питања образује заједничка комисија од чланова надлежног Већа Скупштине СФРЈ и чланова Савезног извршног већа, или да се

сазове седница надлежног већа Скупштине СФРЈ на које би оно изложило свој став“ (чл. 358 Устава).

Савезно извршно веће одговорно је за свој рад сваком већу Скупштине СФРЈ у области из делокруга тог већа. Савезно извршно веће може већима Скупштине СФРЈ поднети колективну оставку, ако сматра да није у стању да обезбеди спровођење политике и извршавање закона, другог прописа или општег акта Скупштине СФРЈ чије се доношење предлаже или спровођење ставова или предложених мера Председништва СФРЈ, или да не може преузети одговорност за вршење своје функције ако се не донесе савезни закон, други пропис или општи акт, чије доношење предлаже, Савезно извршно веће може поставити питање поверења. Ако Савезно извршно веће поднесе колективну оставку, или му већа Скупштине СФРЈ изгласају неповерење, као и другим случајевима када Већу престане функција, оно остаје на дужности до избора новог Већа“ (чл. 359 Устава). Савезно веће може, на предлог најмање десет делегата у Већу, а Веће република и покрајина на предлог делегације у већу поставити питање поверења Савезном извршном већу. О питању поверења Савезном извршном већу води се претрес у већима Скупштине СФРЈ (чл. 360 устава).

„Надлежно веће Скупштине СФРЈ може укинути или поништити пропис Савезног извршног већа који је у супротности са овим Уставом, савезним законом, другим прописом или општим актом које је оно донело. Ако је Председништво СФРЈ задржало од извршења пропис Савезног извршног већа од општег политичког значаја о спорном питању одлучује надлежно веће Скупштине СФРЈ.“ (чл. 361 Устава).

„Чланови Савезног извршног већа и функционери у савезним органима управе и савезним организацијама одговорни су за спровођење политике и извршавање закона, других прописа и општих аката искључиво органима федерације и у вршењу своје функције не могу примати смернице и налоге органа и функционера других друштвено – политичких заједница ни поступати по њиховим смерницама и налозима“ (чл. 362 Устава). Коначно, Амандманом ХЛШ тачка 1 на Устав СФРЈ из 1974. године, 1988. године је регулисан састав Извршног већа у коме се наводи: "Савезно извршно веће сачињавају председник, одређен број чланова и савезни секретари и други функционери који руководе савезним органима управе одређеним савезним законом.

При избору чланова Савезног извршног већа и именовану савезних секретара и других функционера који руководе савезним органима управе који су чланови Савезног извршног већа води се рачуна о равноправној заступљености република и одговарајућој заступљености аутономних покрајина."

V ЗАКЉУЧАК

Скупштински систем базиран на начелу демократског јединства власти представљао је опште опредељење и идејну основу у развоју уставно–политичког система социјалистичке Југославије. У различитим фазама политичког и друштвеног развика, долазило је до осцилација у развоју овог система. Тако је скупштински систем у неким периодима долазио више, а у другим мање до изражаја. То се наравно односи и на скупштински тип организације извршне власти (политичко–извршне функције). Југословенски уставни систем на основу решења из 1974. године у концепцији политичко – извршне функције ишао је у два правца: 1) изражавањем тенденција јачања ауторитета органа који врше политичко-извршну функцију; 2) институционализовањем координације као елемента политичко-извршне функције. Треба имати у виду и чињеницу да је карактер политичко-извршне функције био детерминисан тиме што је Југославија Уставом СФРЈ бар формално декларисана као федерација. У развоју југословенског федерализма дошло је временом до одређених трансформација, тако је Уставом СФРЈ из 1974. године ојачан положај република и аутономних покрајина, како у односу на федерацију, тако у односу и на општину и може се приметити да у организацији политичко извршне функције су инкорпорирани одређени конфедерални елементи. Слажемо са некадашњом опаском професора Најдана Пашића који је имао у виду да су органи република и покрајина с обзиром на своја нормативна утврђена овлашћења и прерогативе државне власти којима располажу па приметио су „постали главне фокусне тачке политичке организације“.²⁴

На крају југословенске федерације, то је довело до редистрибуција функција власти у корист републичких и покрајинских председништава. Та димензија прераспоређене власти инхерентно се преносила и на природу политичко–извршне функције на коју су све више утицаја имали републичко–покрајински интереси, а не искључиво Уставом конципиран „заједнички интерес“ што је у крајњем резултат имало разарање савезне државе на саставне делове, сужавање њених регулативних права и контролних инструменарија.

Уставни амандмани из 1971. године, отворили су свакако нову фазу у еволуцији југословенске федерације, померили је суштински у конфедералну конструкцију. Ови амандмани су били и нова фаза у развоју извршне власти формалне југословенске федерације. Наиме, установљавањем Председништва СФРЈ поред институције председника Републике према распрострањеном мишљењу покушала се обезбедити доследнија организација федерације као

²⁴ Н. Пашић, *Друштвено – политичке заједнице и подруштвљање политике*, Београд, 1983, 80.

заједнице равноправних народа и народности, као и одговорност република и покрајина у вршењу функција федерације. Међутим, ваља приметити да је Србија формално била у Председништву представљена са три члана: такозвана „ужа Србија“ и две социјалистичке аутономне покрајине Војводина и Косово. Суштински овакви уставним решењем Србија је била ослабљена јер су права чланова Председништва испред аутономних покрајина била једнакоправна као и Србије. Она је у Председништву могла лако бити прегласана, а ставови чланова Председништва испред аутономних покрајина могли су се, и јесу се разликовали од ставова Србије у Председништву. То је посебно дошло до изражаја у освит краја југословенске федерације. Тај крај као што нам је познато није имао миран епилог, већ се одиграо у крвавом ратном сукобу. Иначе, уставни положај Председништва СФРЈ у организационом систему федерације, недвосмислено нас упућује на закључак да се ради о потпуно самосталном уставном органу федерације, и можемо се приклонити мишљењу професора Павла Николића који је својевремено приметио да су у бићу Председништва „врло видљиви и елементи једног специфичног федералног па и конфедералног органа“.²⁵

Председништво СФРЈ као тело фузионисало је функцију колективног шефа државе, тако и функције политичко-извршног карактера, али и функције координативне и иницијативне димензије. Показаће се да је положај Председништва СФРЈ довео до тога да се отвори низ питања како из угла федералног уређења, тако и из угла остваривања начела скупштинског система, како у теорији, тако и у пракси друштвено–политичког система социјалистичке Југославије. Формирањем Председништва СФРЈ институционално се створило тело високог политичког ауторитета, али и снажан центар политичке моћи који је и у правном и у фактичком смислу био изван релативно хармоничне целине успостављеног скупштинског система у федерацији. Ваља приметити да је Председништво по својим функцијама и структури на неки начин у односу према Скупштини СФРЈ био равноправан и паралелан орган, с великим могућностима утицаја на њу. Тај однос партнерства са скупштином СФРЈ представљао је грубо одступање од општих теоретских поставки начела демократског јединства власти. Ово је посебно дошло до изражаја у избору Председништва СФРЈ и приликом процедуре решавања „спора“ између Председништва СФРЈ и Скупштине СФРЈ. У том смислу сама поставка о скупштини као највишем органу власти је очигледно доведена у питање. Ако се Председништво посматра из угла југословенског федерализма извесно да је оно било извор, али је у исто време представљало један издвојен и осамостаљен уско колегијални орган подложен утицају ужих кругова и форума и слично, знатно више него што то може да буде Веће народа као широко репрезентативно тело. Примећујемо да

²⁵ П. Николић, *Положај политичко-извршних органа у...*, 137.

је у некадашњој социјалистичкој Југославији институција Председништва уведена у организацију власти република и аутономних покрајина. У праву су били аутори у време трајања СФРЈ који су тврдили да је образовање Председништва у тим друштвено–политичким заједницама било условљено више принципом имитације Председништва СФРЈ него стварним потребама. Између Председништва СФРЈ и Председништва република и аутономних покрајина, успостављен је однос равноправних органа и то посебно у сфери старања за усклађивање интереса у федерацији. На почетку егзистенције Председништва у уставном систему СФРЈ можемо приметити да се његова сарадња са Председништвима република и аутономних покрајина одвијала у уставним границама. Међутим, како се ближио крај југословенске федерације, медијаторска функција Председништва СФРЈ, сведоци смо не само да није испунила очекивања, она је доживела потпуни крах. Томе су допринели републички и покрајински етатизми, недовољан ауторитет Председништва СФРЈ, сељење тог ауторитета са федеративног на републички ниво, коначно на слабљење утицаја Председништва, утицале су нарасле државно-правне амбиције република и аутономних покрајина, што је и довело до распада југословенске федерације.

Чланом 364. Устава СФРЈ Савезно извршно веће одређено је као извршни орган Скупштине СФРЈ одговоран за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ, као и за усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе. По први пут и као појам и као уставна категорија инаугурисана је функција према којој је Савезно извршно веће у оквиру права и дужности федерације одговорно за стање у свим областима друштвеног живота. Ако се има у виду укупна садржина ове функције као и остала права и дужности Савезног извршног већа, јасно је због чега се ова функција схватала тада, а и сада, посебно као политичка. Целокупна извршна функција није поверена Савезном извршном већу, већ њен општи део директног карактера, а органи управе превасходно захтевају непосредно административне и управне функције. Имајући све то увиду могуће је систематизовати функције Савезног извршног већа и то као: 1) одговорност за спровођење политике федерације; 2) иницијатива у скупштини; 3) старање о извршавању политике и аката скупштине; 4) посебна овлашћења у односу на управу; 5) ратификовање одређених уговора; 6) предлози за изборе и разрешења и право именовања и разрешења; 7) нормативна овлашћења; 8) послови утврђени законом.

Када је реч о мешовитој структури Савезног извршног већа, она је отворила и значајне проблеме. Наиме, различити статусни положај у Већу створили су реалне претпоставке за враћање Већа на улогу и структуру владе. Сем тога и председник Савезног извршног већа у улози мандатара при састављању листе чланова Савезног извршног већа у великој мери подсећа у

том поступку на мандатара у избору владе у класичним парламентарним системима.

Историјски развој политичко–извршне функције указао је на одређене тенденције особене за све периоде социјалистичке Југославије. Скупштински систем заснован на начелу демократског јединства власти представљао је идејну основу свих уставних докумената као и опште опредељење у развоју политичког система. Извесно је да у реализацији и стварном политичком животу је долазило до значајног раскорака између нормативног и стварног. Тако скупштински систем у основи претпоставља подређеност извршне власти и њену зависност скупштини. Сем тога, начело демократског јединства власти на коме се заснива скупштински систем полазио је од чињенице да у овом систему и не постоји истинска извршна власт. Са историјске дистанције од 50 година од доношења Устава СФРЈ из 1974. године, можемо закључити да је у развоју политичког система социјалистичке Југославије извршна власт (функција) и поред опредељења изражених у теорији и идејне основе, изражавала се као стварна егзекутива, као посебна грана власти.

ЛИТЕРАТУРА

- Вучић, О., *Избор и одговорност Председништва СФРЈ*, у: Промене Устава СФРЈ и Устава СР Србије, реферати са саветовања (П. Николић, ур.), Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета, Београд, 1988.
- Егић, О., *Уставна природа и положај представништва СФРЈ*, Универзитет у Београду, Правни факултет магистарски рад, Београд, 1982.
- Кардељ, Е., *Основни узроци и правци уставних промена*, Београд, 1973.
- Кулић, Д., *Устав СФРЈ – Коментар*, Београд, 1979.
- Кутлешкић, В., Голић, Д., *Уставно право-измењено и допуњено издање*, Нови Сад, 2023.
- Маљковић, Н., *Политичко-извршна функција у друштвено – политичком систему Југославије*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, 1985.
- Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2014
- Микић, В., *Пола века „Лошег старења“: Зашто Устав СФРЈ из 1974. године није стекао „статус грађанства“ у модерној упоредној уставности?*, у: Право и јавне делатности: либер амицорум Јовица Тркуља (ур. С. Вукадиновић), Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право, Досије студио, Београд, 2024.
- Николић, П., *Скупштински систем*, у: Друштвено-политички систем СФРЈ, Београд, 1979.

- Николић, П., *Положај политичко-извршних органа у Скупштинском систему федерације* у: Федерализам и национално питање, Савез удружења за политичке науке Југославије, Београд, 1971.
- Пајванчић, М., *Колективни шеф државе - у Југославији и упоредно*, докторски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, 1977.
- Пашић, Н., *Друштвено – политичке заједнице и подруштвљање политике*, Београд, 1983.
- Ђуковић, М., *Председништво СФРЈ у Нацрту новог Устава*, Социјализам, бр. 6/1973.
- Шкарић, С., *Уставна криза у Југославији и начин њеног превазилажења*, Војно дело, бр. 1-2/1991.
- Устав СФРЈ, Сл. лист СФРЈ, бр. 9/1974.

Željko Bartulović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Rijeka
zeljko.bartulovic@uniri.hr
ORCID: 0000-0003-1459-7875

Milan Rapajić, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac
mrapajic@jura.kg.ac.rs
ORCID: 0000-0002-1268-6826

EXECUTIVE AUTHORITY BASED ON THE CONSTITUTION OF THE SFRJ FROM 1974

Abstract

According to the Constitution of the SFRY, the assembly system of government was implemented more consistently than it was done by the Constitution of the SFRY from 1963. From the organs of the executive power, the organs from the Constitution of 1963 have been retained in this Constitution, that is, the President of the Republic and the Federal Executive Council, with the fact that the institution of the presidency from Amendment XXXVI to the Constitution of Yugoslavia from 1971 has been taken over.

The presidency can be seen as a collegial head of state and as a separate federal body. The reason for the establishment of this body should be sought in the multinational character of the then Yugoslav federation and as noted in the theory at the time "in the need to create an institutional path to bridge the

difficulties and dilemmas related to the so-called legacy of the first president of the Republic". In the paper, all aspects of the presidency's position as a body that takes care of preserving the "federal balance" are dealt with. It was pointed out that the presidency was more an organ of six republics and two autonomous provinces than an organ of the SFRY Assembly.

By the way, amendment XXXVII from 1971 provided for the solution that in addition to the presidency, the president of the Republic is also elected under the following conditions: 1. that the candidate for this position, that is, its holder, is Josip Broz Tito; 2. that there is a proposal for assemblies of republics and autonomous provinces. In this sense, the Constitution of the SFRY provided for the existence of a President of the Republic with a so-called lifetime mandate. Such a constitutional solution met with sharp criticism in the paper.

In connection with the position and role of the Federal Executive Council in the Constitution of 1974, there is no significant distinction from the provisions of the Constitutional Law of 1953 and the Constitution of 1963. In the Constitution of the SFRY from 1974, it was explicitly stated that "the executive body is the Assembly of the SFRY". Finally, in the conclusion of the work, a review was given of the scope of the constitutional provisions on the organization of the executive power from 1974.

Keywords: *Constitution of SFRY; assembly system; executive authority; President of the Republic; presidency; Federal Executive Council.*