

Др ДРАГАН БАТАВЕЉИЋ

ОДНОС ЗАКОНОДАВНЕ И ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У САВЕЗНОЈ РЕПУБЛИЦИ ЈУГОСЛАВИЈИ

Парламентарни систем је систем равнотеже власти, пре свега законодавне и извршне, која се не може обезбедити, "уколико у уставу нису уграђени и у пракси не функционишу механизми за успостављање равнотеже у односима између законодавне и извршне власти".¹

Два су конститутивна услова за постојање парламентарног система - политичка одговорност извршне власти пред законодавном и могућност извршне власти да распусти законодавну. "Политичка одговорност извршне власти, тј. владе састоји се у томе што се влада мора повући са свог положаја када изгуби поверење парламентарне већине. Ова одговорност назива се политичком пошто не имплицира никакву незаконитост, никакву кривицу на страни владе, већ се састоји једноставно у неповерењу парламентарне већине према њој".² Због тога је и санкција ове одговорности једино - разрешење владе.³

С друге стране, када дође до нерешивог сукоба између владе и парламента, влада распушта парламент, како би решавање сукоба могло прећи на народ. Пошто, народ на изборима "одређује парламент и иницира нову владу". Међутим, ово право владе да распусти парламент није одговарајуће противсредство према перманентној одговорности владе пред парламентом, па се, ради обезбеђења владе од "ћудљивих страначких савеза у парламенту, направљених само у циљу збацивања владе изгласавањем неповерења,⁴ врши тзв. "рационализација парламентаризма."⁵

¹ Марковић, Р.: *Уставно уређење Југославије...*, Правни живот, Београд, 5-6/92, стр. 590

² Марковић, Р.: *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, стр. 207

³ J. Barthelemy: *Le gouvernement de la France*, Paris, 1991, стр. 113. О томе Спекторски вели: "Таква се одговорност зове политичком, за разлику од судске", В. Евгеније Спекторски: *Држава и њен живот*, Београд, 1933, стр. 111

⁴ Марковић, Р.: *Уставно уређење Југославије и стабилност економског поретка*, Правни живот, Београд бр. 5-6/1992. стр. 590.

⁵ О овоме види опширније Кутлешкић, В.: *Модел рационализованог парламентаризма*, Архив..., Београд, бр. 3-4/92, стр.496; Марковић, Р: Исто.

1. ОДНОСИ У КРЕИРАЊУ И ВОЂЕЊУ ПОЛИТИКЕ

Што се тиче односа између законодавне и извршне власти у креирању и вођењу политике, савремено искуство показује да оно није ништа мање актуелно данас него што је то било пре сто или више година.⁶ "Ниједан догађај XX века није тако снажно потврдио Вагеhot-ову тврдњу о прворазредном значају релације законодавно- извршне власти, као новији догађаји у пост-комунистичким земљама. Тежина проблема, односно оштрина сукоба између шефа државе и парламента нашла је свој епилог у бомбардовању парламента - Белог Дома".⁷

Основну карактеристику парламентарног режима представља чињеница да у њему егзекутива (влада) произлази из парламента и одговара му за свој рад. Међутим, с обзиром да парламентарни режим представља, поред председничког, један од два основна облика остварења начела поделе власти, то у њему и влада располаже одређеним правима у односу на парламент (пре свега, правом његовог распуштања). Овакве карактеристике парламентарног система суштински утичу на односе у креирању и стварном вођењу политике. Наиме, према Уставу СРЈ, Савезна влада "утврђује и води унутрашњу и спољну политику".⁸ Данас, у поређењу са извршном влашћу (владом), парламент и даље остаје носилац, односно представник народног суверенитета, али је, практично, тежиште власти у влади. То су решења која су, мање-више, постојећа у парламентарној пракси у целини.

Креирање одређене политике руковођења савременом државом захтева сталан и стручан рад једне хомогене екипе. Парламент, састављен од више стотина чланова, исувише је бројно тело да би био у стању да ефективно расправља и одлучује. Његов рад се одликује спорашћу, која представља сметњу за брзо и ефикасно нормативно регулисање проблема. Поред тога, материје које су данас преовлађујући предмет нормативног регулисања су све стручнијег карактера, тако да просечном члану парламента за њихово регулисање и конципирање недостају потребна знања. Најзад, политички састав парламента, његова подела на припаднике више политичких странака, може да представља сметњу за адекватно креирање и вођење политике. Због тога су сви ови разлози довели до већег учешћа егзекутиве у обављању нормативне делатности.

Долази, значи, до знатног преношења тежишта власти са парламента на владу, која је у могућности да оријентише рад парламента у правцу који јој одговара, односно да практично спроводи своју политику, што је довело до извесног поремећаја равнотеже у уставно прокламованој подели власти између Савезне скупштине и Савезне владе, а у корист ове друге.⁹

Посланици у Савезној скупштини су веома активни, и то много активнији него што је то случај у другим парламентима. Међутим, веома ретка

⁶ Васовић, В.: *Дилеме и проблеми уставног и демократског уређивања власти у "јосийкомунистичким" земљама*, Архив..., Београд, бр. 2/94, стр. 214.

⁷ Исто

⁸ Устав СРЈ, члан 282. став 1.

⁹ Николић Р.: *Парламентарни систем у Југославији и његова извишћеност*, Архив..., Београд, бр. 2/1994, стр. 334.

заседања Савезне скупштине, бројни прекиди седница Већа грађана и честа одлагања сазивања седница, имали су за последицу недовољну активност већа Савезне скупштине и пасивизирање саме Скупштине.

Због тога, Савезна скупштина није могла да делује као значајан политички фактор у политичком животу наше земље (покретање, односно расправа о фундаменталним политичким и егзистенцијалним питањима у земљи.¹⁰ Све је то омогућило шире и самосталније деловање Савезне владе, са својим уредбама, чиме је извршен продор извршне власти у законодавну сферу.¹¹ Оваква ситуација је одговарала управо владајућим партијама у СРЈ (СПС-у и ДПС-у), које су у Савезној влади имале скоро искључиво своје представнике и тако могле више да утичу у креирању политике на савезном нивоу. То у Савезном парламенту не би било могуће (нарочито после прекида сарадње СПС-а и СРС-а).

Ако, на крају, поставимо питање: да ли оваква ситуација у земљама с парламентарним системом представља нужност, одговор би морао да гласи: да.¹² "Докле год у њима у условима двопартијског односно вишепартијског система, и примене, макар и дефектне, начела поделе власти, парламент представља само поприште за борбу политичких партија које се троше у јаловим дискусијама, а не ефективно највише представничко радно тело, адекватно организовано за остваривање своје теоријски му признате улоге",¹³ влада ће стицати све већи значај у креирању и вођењу политике. Опредељење за аутентични парламентаризам, једино може да отклони наведене недостатке.

Тако је, на пример, Савезној скупштини упућено од стране Савезне владе само у првој половини 1994. године више од 20 привредно-системских закона, али с обзиром да читавих пет месеци ова скупштина није донела ниједан законски акт, крајем октобра 1994. на усвајање је чекало више од четрдесет предлога закона. Биланс опоравка привреде био би сигурно далеко повољнији да су посланици у Савезној скупштини, уместо јалових дискусија и странчарења, одговорно обављали свој посао законодавца. Кривицу за овако мршав учинак Савезног парламента, свакако, сноси и Савезна влада, што као предлагач законских пројеката, није храбрије инсистирала на поштовању рокова и одбрани својих ставова (неки од ових предлога, као Закон о информисању, Савезна влада је упутила још 1993. године, а више од шест месеци у Скупштини су чекали и системски закони, нпр. Закон о радним односима).

Крајњи рок за доношење најважнијих прописа био је најпре 31. децембра 1992. године. Потом, тај рок је померен за крај 1993. год. Данас више

¹⁰ Исто

¹¹ Шпадијер, Б.: *Сјање уставнојавног поретка је израз сјања федералних односа*, материјал с округлог стола Југословенског удружења за уставно право, Београд, 7.12.1994, Југословенско удружење за уставно право, Мала Библиотека 1, Београд, 1995, стр.40-41.

¹² Јовичић, М.: *Расподела нормативне функције између централних представничких тела и извршних органа у земљама с парламентарним режимом*. Саветовање о подели нормативне функције између централних представничких дела и извршно-управних органа, Београд, 1964, стр. 13.

¹³ Исто.

нико не говори о тим терминима. А потребно је, према сведочењу експерата, донети укупно око 40 нових закона, који треба правно да омеђе тржишни и привредни систем. "Савезна влада је испољила недопустиву неажурност у вези с овим неусклађеностима. Већ четврти пут се продужава рок за усаглашавање савезних закона са Уставом... пуну одговорност сноси и Савезна скупштина, која се прошле године толико ретко састајала да законодавна активност и није могла бити берићетнија... Оваквим нерадом значајно слаби контрола скупштине нав владом, која онда делује самосталније".¹⁴

2. ПОЛИТИЧКА КОНТРОЛА И САНКЦИЈЕ

Задатак је скупштине да расправља, а не да одлучује, пошто се ради о телу мешовитог социјално-класног, политичког и интелектуалног састава, а непосредно одлучивање и руковођење су послови који захтевају уже оперативно тело високог степена стручности. Зато, политичко одлучивање треба пренети на владу, као највиши орган извршне власти, који својом компетентношћу може гарантовати успешно вођење државних послова. У представничкој владавини парламент не треба да буде главни наредбодавац. Он треба да буде носилац врховне контролне власти. То значи да треба разликовати оперативно вршење власти, које се поверава влади, и контролу над радом владе, која се поверава парламенту.¹⁵ Џ. С. Мил о томе пише: "Права је делатност представничке скупштине у томе да надгледа и контролише владу, да светлом јавности расветли све њене послове, да је натера да у потпуности изложи и оправда сваку акцију коју би ико могао сматрати сумњивом, да их осуди ако су за осуду, а ако људи у саставу владе злоупотребљавају указано им поверење да их истера из службе и непосредно именује њихове наследнике".¹⁶

Као што смо видели, влада (у савременим демократијама) постаје истински центар политичке моћи, што се не односи само на доношење најважнијих одлука, него и на законодавну надлежност, која, данас - почев од законодавне иницијативе, па све до израде завршне верзије законског предлога - прелази у руке владе (иако је доношење закона традиционално примарна функција парламента). "С обзиром на овакву концентрацију политичке моћи у рукама извршне власти, контрола над њеним деловањем представља најважнију функцију парламента. У вршењу ове функције парламент има на располагању неколико основних инструмената: посланичка питања, интерпелације, парламентарна истраживања, гласање о поверењу влади".¹⁷

Уставом СРЈ је утврђена одговорност Савезне владе пред Савезном скупштином. За свој рад, као и за рад Савезне владе као целине, председник

¹⁴ Николић, П.: *Примена неуставних закона*, материјал са округлог стола Југословенског удружења за уставно право, Београд 7.12.1994, Југословенско удружење за уставно право, Мала Библиотека 1, Београд, 1995, стр. 20

¹⁵ О контроли извршне власти видети шире Јовановић, Р. - Димитријевић, Н.: *Савремени политички системи, II део*, Нови Сад, 1991. Правни факултет, стр. 141-142.

¹⁶ Нав. према Јовановић, Р. - Димитријевић, Н.: нав. дело, стр. 141.

¹⁷ Јовановић, Р. - Димитријевић, Н.: нав. дело, стр. 142.

Савезне владе одговара Савезној скупштини.¹⁸ Изричито је утврђено да Савезна влада одговара за рад свих својих органа, укључивши ту и савезне министре,¹⁹ а министар је одговоран за рад министарства на чијем челу се налази.

Контрола над радом Савезне владе обавља се постављањем посланичких питања, подношењем интерпелације у вези са радом Савезне владе, постављањем питања поверења Савезној влади и гласањем о неповерењу Савезној влади.²⁰

Посланичко питање и интерпелација су традиционална и карактеристична права посланика у парламентаризму. Институт посланичких питања прерастао је постепено у инструмент посредне контроле рада владе. Ова питања постављају најчешће посланици опозиције, при чему они нису руковођени првенствено амбицијом да дођу до одређене информације. Питања су углавном формулисана тако да укажу на неповољно стање у некој области или на слабост у раду извршне власти. "Зато је надлежни министар, одговарајући на неко конкретно питање, увек у ситуацији да мора истовремено бранити и генералну политичку оријентацију владе. Овакав облик дуела опозиције и извршне власти представља тест стручности владе и њене способности да води политику нације; истовремено, овде се ради о борби за стицање симпатија у јавном мњењу, па зато и онај који пита и онај који одговара настоје да искористе максимум говорничке вештине, како би сопствене аргументе учинили што убедљивијим".²¹

Пошто се никад не гласа о прихватању или неприхватању одговора, нити се из посланичког питања може развити дискусија која би довела до гласања о поверењу влади, овде се ипак ради само о облику посредне одговорности владе (за разлику од интерпелације путем које се остварује непосредна одговорност владе пред парламентом). Посланичко питање је право посланика Народне банке Југославије о питањима из њихове надлежности.²² Посланичко питање се поставља, по правилу, на седници већа, и то, усмено или писмено. Оно се може постављати и између две седнице већа у писаном облику, преко председника већа. Ако сматра да постављено посланичко питање није у складу са одредбама пословника, председник већа ће на то упозорити посланика који поставља питање и позвати га да своје питање усклади са тим одредбама.

Само посланичко питање треба да буде јасно формулисано и не сме да има обележја расправе о поједином питању. Одговор на постављено посланичко питање даје се, по правилу, на седници већа на којој га је посланик поставио, а изузетно, Савезна влада или надлежни министар може дати одговор на наредној седници већа. После датог одговора на постављено посланичко питање, посланик у већу, који је поставио питање, има право да у трајању од највише два минута коментарише одговор на своје питање и одлучи о постављању допунског питања у трајању од највише

¹⁸ Устав СРЈ, члан 103, став 1.

¹⁹ Устав СРЈ, члан 103, став 2.

²⁰ Пословник Већа грађана Савезне скупштине, члан 184.

²¹ Јовановић, Р - Димитријевић, Н.: нав. дело, стр. 142

²² Пословник Већа грађана Савезне скупштине, чл. 185. став 1.

два минута. По добијању одговора на допунско питање, посланик има право да се о договору изјасни.

Посланик у већу има право да постави посланичко питање и гувернеру Народне банке Југославије о питањима за које је надлежна Народна банка Југославије, као и Савезном државном тужиоцу о питањима за која је овај надлежан, сходно одредбама пословника већа које се односе на постављање посланичког питања Савезној влади или поједином савезном министру. О посланичком питању се, дакле, за разлику од интерпелације, не води расправа.

Традиционално, посланичко питање је средство утицаја на владу, али и начин подстицања или припремања различитих иницијатива, а најмање тражење обавештења. Врло често су посланичка питања ефикасан вид критике владине политике и због тога она постоје у највећем броју савремених парламената у свету.

Интерпелација је писмено постављено питање, по правилу, од групе посланика, на које влада мора одговорити, а о одговору се води дебата, која се може завршити изражавањем поверења влади, изражавањем неповерења или тзв. простим преласком на дневни ред, што није ни једно ни друго.²³ Према Уставу СРЈ и пословницима већа, институт интерпелације није постојао, што, очигледно, није било на линији јачања нове парламентарне демократије, али је Пословником Већа грађана Савезне скупштине, донетим на седници овог Већа од 19. маја 1994. године, предвиђено право посланика на интерпелацију у вези са радом Савезне владе.²⁴

Интерпелација представља квалификовани облик посланичког питања, путем којег се остварује непосредна одговорност владе пред парламентом. Да би се избегле одређене злоупотребе, прописане су различите "рационализације" у вези са употребом овог средства, које представља најдиректније средство парламентарне контроле. За разлику од посланичког питања, које може поставити сваки поједини члан парламента, право подношења интерпелације најчешће има само група посланика. Према члану 191. наведеног Пословника, интерпелацију за претресање питања у вези са радом Савезне владе може да поднесе најмање 15 посланика у већу, и то само у писаном облику, с тим што она мора да садржи јасно формулисано и образложено питање које треба да се размотри, као и предлог како ће се претрес поводом интерпелације завршити. Интерпелацију потписују сви посланици у већу који су је поднели председнику већа. Овај је дужан да је одмах достави и посланицима у већу и председнику Савезне владе.

После разматрања интерпелације, Савезна влада доставља председнику већа свој став поводом ње, најкасније у року од 30 дана од дана пријема интерпелације, а председник већа став Савезне владе поводом интерпелације одмах доставља посланицима у већу. Интерпелација се ставља на дневни ред прве наредне седнице већа, која се мора одржати најкасније у року од 15 дана од дана достављања става Савезне владе поводом интер-

²³ Фира. А.: *Енциклопедија уставног права, I том*, Агенција "Мир" и ИП "Цветник", Н. Сад, 1993, стр. 178.

²⁴ Пословник Већа грађана Савезне скупштине, чл. 191-197.

пелације, а претрес поводом ње може се завршити усвајањем закључака о питању покренутом интерпелацијом или гласањем о преласку на наредну тачку дневног реда. Поднета интерпелација се може повући од преласка на гласање поводом те интерпелације.

Основна специфичност интерпелације састоји се у томе што се њом обавезно отвара расправа о политици Савезне владе, која се под одређеним околностима може завршити гласањем о поверењу Влади. Од тога да ли интерпелација предвиђа и гласање о поверењу, одлучујуће зависи практични значај овог института.

Уставом СРЈ, као ни пословницама већа, није предвиђен један значајан инструмент којим Савезна скупштина може да врши политичку контролу рада Савезне владе. То је тзв. парламентарно истраживање.²⁵

Међутим, пословницама Већа грађана и Већа република²⁶ предвиђено је постојање анкетних одбора, ради сагледавања стања и утврђивања чињеница у вршењу контроле над радом појединих савезних органа или организација, као и ради сагледавања појединих појава и догађаја. Парламент не сме у свом раду да врши судску и истражну функцију, али кроз анкетне одборе он може много од тога да уради и у томе се састоји основна разлика између парламентарног истраживања и анкетних одбора.

Наиме, анкетни одбор не може да врши судске радње, нити се може обраћати судовима ако је код њих покренут поступак о стварима које су предмет анкете. Међутим, савезни органи и организације су дужни да овом одбору, у његовом истраживању појединих појава и радњи и утврђивању чињеница, дају податке, исправе и обавештења, која он има право да тражи од њих. Анкетни одбор, после обављене расправе, подноси већу извештај са предлогом мера.

3. ПОСТАВЉАЊЕ ПИТАЊА ПОВЕРЕЊА ВЛАДИ И ПРАВО РАСПУШТАЊА САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ

Остваривање одговорности Савезне владе Савезној скупштини санкционисано је правом Савезне скупштине да разреши Владу, тј. да јој изгласа неповерење.²⁷ Наиме, оно што је карактеристично за однос Савезне владе и Савезне скупштине јесте чињеница да Савезна скупштина може поставити питање поверења Савезној влади као целини, односно, суштински - њеном председнику, тј. може изгласати неповерење Савезној влади. То питање може се поставити нарочито кад Савезна скупштина претреса рад или друга питања којима Савезна влада извештава Савезну скупштину, као

²⁵ Парламентарно истраживање је право парламента да прикупља информације и анализира поједина питања у вези са радом извршне власти. Ради остваривања овог задатка парламенти најчешће образују посебне истражне комисије (мада од овог правила има одступања, нпр. у САД се образују стална радна тела парламента, а у Немачкој истраживање може бити поверено и парламенту као целини). Парламентарне комисије имају право да прегледају све акте које сматрају релевантним, а извршна власт не сме да одбије стављање тражених докумената на увид.

²⁶ Пословник Већа грађана Савезне скупштине, чл. 77. и Привремени пословник Већа република Савезне скупштине, чл.66.

²⁷ Устав СРЈ, члан 104.

и у другим случајевима кад председник Владе, по сопственој иницијативи или на захтев надлежног већа, износи став Владе по одређеном питању. На седници већа један од посланика који постављају питање поверења мора изнети разлоге због којих они то питање постављају.

Предлог за гласање о неповерењу Савезној влади може поднети, у писаном облику, најмање 20 савезних посланика једног већа Савезне скупштине, са образложењем и потписима свих посланика који су предлог поднели. О неповерењу Савезној влади може се гласати најраније после три дана од подношења предлога. После спроведеног претреса, веће приступа одлучивању о поднетом предлогу. Веће одлучује о предлогу за гласање о неповерењу Савезној влади већином гласова посланика у већу.

Ако по обављеном гласању поднети предлог не добије потребну већину у већу, на седници се констатује да Савезној влади није изгласано неповерење, и о томе председник већа у коме предлог није добио потребну већину обавештава председника другог већа. Када је у Савезној скупштини изгласано неповерење Савезној влади председник Већа грађана, заједно са председником Већа република, о томе обавештава председника Републике.²⁸ Неповерење Савезној влади је изгласано кад је за то гласала већина од укупног броја савезних посланика у сваком од два већа. Савезној влади којој је изгласано неповерење престаје мандат.

Гласање о поверењу влади карактеристично је за парламентарни систем. Парламентаризам се у класичној теорији државе одређује као облик равнотеже власти у коме грађани на општим и непосредним изборима бирају парламент, који потом (најчешће у сарадњи са шефом државе) образује владу. Произлазећи из парламента, влада му остаје одговорна за свој рад, односно она мора уживати поверење парламентарне већине, што значи да се влада која изгуби поверење парламента мора повући, тј. поднети оставку.

Председник Савезне владе може поднети оставку Савезној скупштини. Право Савезне владе на оставку прозлази из општег права носилаца свих јавних функција да поднесу оставку. Материју оставке Савезне владе (раније Савезног извршног већа) регулисао је први пут Устав од 1963. године. Председник Савезне владе подноси оставку у писменом облику, а на седници већа то може да учини и усменим путем. Он, такође, има право да своју оставку образложи, а о оставци председника Савезне владе председник већа обавештава посланике у већу, које на својој седници констатује да је председник Савезне владе поднео оставку и о томе председници већа Савезне скупштине заједнички обавештавају председника Републике.

Савезна влада може поднети оставку ако сматра да није у стању да обезбеди извршавање закона, других прописа и општих аката које је Савезна скупштина донела, као и у другим случајевима када Савезна влада дође у ситуацију да не може да спроводи унутрашњу и спољну политику коју је сама утврдила и креирала. Оставка председника Савезне владе повлачи истовремени престанак мандата целој Савезној влади. Међутим, Савезна влада којој је престао мандат наставља да обавља послове до образовања нове савезне владе.

²⁸ Стални пословник Већа грађана Савезне скупштине, члан 202-205.

Овде је потребно посебно нагласити да је оставка средство политичког притиска и да она може бити или изнуђена или може да представља средство изнуђивања. Оставка Савезне владе је у овом случају акт изнуђен односом снага у парламенту. Овим актом влада сама чини крај својој функцији. Међутим, она може не подносећи оставку да употреби једно средство којим упозорава Скупштину да ће бити принуђена да одступи уколико Скупштина не прихвати њен став. То средство је постављање питања поверења. Значи, важан инструмент у међусобним односима Скупштине и Владе је право председника Владе да постави пред Скупштином питање поверења Савезној влади,²⁹ што несумњиво може да буде средство јаког политичког притиска, односно принуде на Скупштину. Наиме, док опозиција покрене гласање о поверењу у облику предлога да се изгласа неповерење, председник Владе сам бира погодан тренутак када ће да постави питање поверења. Савезна влада може поставити питање поверења само у прецизно одређеним случајевима, и то: ако сматра да није у стању да обезбеди спровођење политике и извршавање закона, другог прописа или општег акта Скупштине, или да не може преузети одговорност за вршење својих права и дужности ако се не донесе закон, други пропис или општи акт који она предлаже. Дакле, питање поверења се не може поставити *in abstracto*, због неслагања Савезне владе са Савезном скупштином. Оно мора увек бити везано за неку конкретну одлуку о чијем доношењу је реч. Питање поверења поставља у име Савезне владе њен председник.

Председник Савезне владе може поставити у Савезној скупштини питање поверења Савезној влади у писменом облику, а на самој седници већа то може учинити и усмено. О поверењу Савезној влади већа Савезне скупштине могу гласати најраније после три дана од дана постављања питања поверења, а најкасније у року од 15 дана од дана постављања питања поверења. О постављеном питању поверења Савезној влади, на седници већа води се претрес, после чијег спровођења веће одлучује о поверењу Савезној влади већином гласова посланика у већу. О исходу гласања о поверењу Савезној влади председници већа грађана и Већа република обавештавају један другог, а када у Савезној скупштини није изгласано поверење Савезној влади председници оба већа Савезне скупштине о томе обавештавају председника Републике. Савезној влади којој није изгласано поверење престаје мандат.

Односу "равнотеже власти" одговара и право Савезне владе да, под условима утврђеним Уставом, распусти Савезну скупштину,³⁰ односно "пошаље кући Парламент", што доприноси истакнутом положају Савезне владе. То њено право није неограничено, али има велику улогу у равнотежи између егzekутиве и легислативе. Пре свега, Влада може да распусти Скупштину само "кад Савезна скупштина није у могућности да дуже време обавља надлежности утврђене Уставом СРЈ".³¹ При томе, Влада може

²⁹ Устав СРЈ, члан 103. став 3.

³⁰ У енглеској варијанти парламентаризма та равнотежа изражава се познатим слоганом: "Влада и Парламент живе и умиру заједно"; нав. према: Фира, А.: *Енциклопедија уставног права...*, том I, стр. 200.

³¹ Устав СРЈ, члан 82. став 1.

покренути такав поступак тек пошто саслуша мишљење председника оба већа Савезне скупштине и председника посланичких група у Скупштини. Међутим, Савезна скупштина не може бити распуштена "у првих и последњих шест месеци мандата, за време ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања".³² Такође, Влада неће моћи да распусти Скупштину ни у случају ако је покренут поступак гласања о неповерењу Влади.³³

Распуштање Савезне скупштине утврђује указом председник Републике.³⁴ Распуштањем Скупштине, међутим, престаје мандат и Савезној влади.

Чланом 85 став 1. устава СРЈ је, као што смо видели, предвиђено да Савезна скупштина не може бити распуштена у одређеним, Уставом предвиђеним, случајевима. Међутим, усвајањем Амандмана I од 22. септембра 1992. године, ова уставна ситуација је у потпуности измењена, тако да је сада самораспуштање од стране Савезне скупштине могуће и у првих и у последњих шест месеци свога мандата за време рата, непосредне ратне опасности и ванредног стања.

Поред распуштања Савезне скупштине одлуком Савезне владе и својеврсног самораспуштања, постоји и трећи вид престанка њеног мандата - *ex constitutionem*. То је ситуација која настаје кад Савезна скупштина у року од три месеца од почетка поступка не изабере Савезну владу или ако у том року не донесе савезни буџет.³⁵ Исто се догађа и када се после привремене примене неусаглашеног закона тај исти закон коначно не усвоји у оба већа. Напомињемо да је рок привремене примене једна година.³⁶

Ph.D. Dragan Bataveljic

LEGISLATIVE TO EXECUTIVE POWER RELATIONSHIP IN THE FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA

Summary

Decisive role in the relationship of the legislative to the executive power, on the whole, particularly in the politics creating and governing, has the party affiliation of the legislative and executive power bearers.

Namely, Federal assembly sometimes turns into the "bubbling room" since almost the whole procedure referring the laws passing is carried out within the Federal Government being the authorized promoter of the federal laws, regulations and general acts. Federal delegates, the representatives of the two most influential parties in Federal as-

³² Устав СРЈ, члан 85. став 1.

³³ Устав СРЈ, члан 83, став 2.

³⁴ Устав СРЈ, члан 83, став 3.

Указ је акт шефа државе, један од највиших аката у држави, који по снази долази, по правилу, одмах после закона.

³⁵ Устав СРЈ, члан 82. став 1.

³⁶ Устав СРЈ, члан 92. и 93.

sembly (Socialist party of Serbia and Socialist Democratic Party), very often accept such suggestions in the Federal assembly without analyzing them in details, without discussing them and without suggesting the amendments and similar, considering them as unnecessary since the Federal Government (disposition of the political power in the Federal Government is similar to that in Federal assembly) has carried out the whole job. Therefore, certain extremely important questions (that was, for the example, the case of the Foreign Investment Law) are being discussed very briefly in Federal assembly, in particular by the governing (majority) political parties. Most frequently, only the delegates of the opposition parties take the floor and give their comments leading to the situation where the Federal assembly working bodies (councils and committees) sometimes only formally have their secessions.

The most important achievement of the above is the fact that such a relationship between the Federal assembly and the Federal government leads notto the power splitting but to the power integration, i. e. to the legislative and executive power merging.

