

Danilo Stevandić*

IZVRŠNE UREDBE PREDSEDNIKA SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA

Apstrakt: U sadržini ovog rada prikazana su osnovna obeležja izvršnih uredbi predsednika Sjedinjenih Američkih Država sa ciljem da se kod čitalaca stvori jasnija predstava o njihovoj pravnoj prirodi i domašaju. Kao podzakonski propisi koje predsednik donosi prilikom primene Ustavom poverenih ovlašćenja šefa države, šefa administracije, vrhovnog komandanta oružanih snaga i staranja o tačnom izvršavanju zakona, izvršne uredbe predstavljaju veoma moćno sredstvo, posebno u doba krizne vladavine. U uvodnom delu rada, izložena je opšta problematika podzakonskih propisa sa osvrtom na uredbu kao tipičnog predstavnika ove vrste propisa. Drugi deo rada sadrži razmatranja o ustavnim ovlašćenjima predsednika SAD kao nosioca celokupne izvršne vlasti. U trećem delu rada, analiziraju se vrste izvršnih uredbi i postupak njihovog donošenja. Četvrti deo rada posvećen je kontroli izvršnih uredbi i analizi postupanja Vrhovnog suda SAD prilikom ocene njihove ustavnosti i zakonitosti. U zaključnim razmatranjima ukazuje se na pravnu prirodu izvršnih uredbi i njihov značaj u pravnom sistemu SAD.

Ključne reči: podzakonski propisi, izvršne uredbe, izvršni sporazumi, izvršna ovlašćenja, regulativna ovlašćenja, delegirano zakonodavstvo, kontrola ustavnosti i zakonitosti, predsednik SAD, Kongres, Senat, Vrhovni sud.

I. UVOD

U većini savremenih demokratija prisutan je proces permanentnog porasta broja podzakonskih opštih akata, koji je usled osobenosti svakog ustavnog poretka negde više a negde manje došao do izražaja. Kao najpoznatiji i osnovni podzakonski opšti akt, uredba¹ se može shvatiti kao genusni pojam za sve podzakonske opšte akte izvršne vlasti.²

* Student doktorskih studija Pravnog fakulteta Univeziteta Union u Beogradu
e-mail: stevandic.danilo@gmail.com

1 *Statutory Instrument, Statutory Rule ili Statutory Order, Executive Order; Ordonnance; Verordnung; Reglamento.*

2 Ratko Marković, *Uredba kao opšti pravni akt izvršne vlasti*, Zbornik za društvene nauke Matice srpske, Novi Sad 1977, str. 105–106. O pojmu uredbu u formalnom

Uredbu donose najviši organi izvršne vlasti: vlada u parlamentarnom, a šef izvršne vlasti (predsednik) u predsedničkom sistemu organizacije vlasti. Uredbodavna vlast, za razliku od zakonodavne, nije „inicijalna i originerna, već sekundarna i derivativna (*pouvoir dérivé*)“.³ Kao podzakonski opšti akt, uredba u sistemu pravnih akata zauzima ono mesto koje u hijerarhiji državnih organa zauzima njen donosilac. Podređenost uredbi zakonu, dakle, proizlazi iz podređenosti njenog donosioca parlamentu.

Osnovni smisao donošenja uredbi kao opšteg akta izvršne vlasti jeste izvršavanje – sprovođenje odredaba zakona. Uredbama se, pod određenim uslovima, mogu i primarno regulisati pojedini društveni odnosi (spontane uredbe i uredbe sa zakonskom snagom, na primer), ali i tada postoji vezanost organa izvršne vlasti zakonom. Prilikom donošenja spontanijih uredbi, organ izvršne vlasti obavezan je da postupa na način koji nije suprotan zakonu, odnosno vezan je pozitivnim zakonodavstvom. Kada donosi uredbe sa zakonskom snagom, vezan je granicama i načelima utvrđenim zakonom, odnosno zakonskim uslovima, na primer u pogledu materije regulisanja i roka važenja uredbi.

Zavisno od kojih kriterijuma se prilikom klasifikacije polazi, uredbe je moguće razvrstati u više podvrsta.⁴ Tako se uredbe obično dele na: uredbe za izvršenje zakona donete na osnovu izričitog zakonskog ovlašćenja (*izvršne uredbe, tipične uredbe secundum legem*), uredbe za izvršenje zakona donete na osnovu generalnog ustavnog ovlašćenja (*spontane uredbe*), uredbe sa zakonskom snagom i uredbe iz nužde.

U Sjedinjenim Američkim Državama – osim Ustavom poverenih ovlašćenja šefa države, šefa administracije i vrhovnog komandanta oružanih snaga – predsednik je dužan i da se „stara o tačnom izvršavanju zakona“. Poverenu dužnost, odnosno ovlašćenje, predsednik vrši donošenjem izvršnih uredbi (*executive orders*) i drugih podzakonskih akata, pravila i propisa (*rules and regulations*). Međutim, veći značaj imaju izvršne uredbe koje predsednik do-

smislu videti: Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd 1980, str. 83–84; Danilo Danić, *O uredbama*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1928, str. 202–203; Ivo Krbek, *Upravno pravo*, I, Zagreb 1929, str. 103–104; Mustafa Kamarić, *Problemi uredbi sa naročitim obzirom na široka ovlašćenja*, Sarajevo 1957, str. 49–50; Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'état*, I, Paris 1920, str. 548; Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris 1933, str. 555. Određenje pojma uredbi u materijalnom smislu zastupali su: Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris 1928, str. 212–213; Roger Bonnard, *Précis élémentaire de droit public*, Paris 1932, str. 111; André de Laubadère, *Traité de droit administratif*, Paris 1973, str. 65; Slobodan Jovanović, *Država*, II, Beograd 1936, str. 364–365. O sintetičkom pojmu uredbi videti: Paul Laband, *Le droit public de l'Empire Allemand*, II, Paris, str. 379–383.

3 Miodrag Jovičić, *Zakon i zakonitost – Život pravnih propisa*, Beograd 1977, str. 82.

4 Videti o tome: Jovičić, *op. cit.*, str. 114–118; Marković, *op. cit.*, str. 90–91; Zorica Radović, *Normativna delatnost izvršne vlasti*, Beograd 1989, str. 23–28.

nosi na osnovu delegiranih regulativnih ovlašćenja koja mu Kongres prenosi donošenjem posebnih zakona. „Po uticaju koji ima na zajednicu vršenje te vlasti jedva da dolazi iza delovanja samoga parlamenta“, kaže Bernard Švarc i dodaje: „[...]prema američkom sistemu, regulatorna vlast uprave je delegirana vlast, a ne svojstvena.“⁵ Takođe, u oblasti međunarodnih odnosa, osim zaključivanja međunarodnih ugovora za čiju je punovažnost neophodno odobrenje Senata, predsednik kao posebne pravne akte zaključuje izvršne sporazume (*executive agreements*), za koje nije neophodna saglasnost Senata.

Donošenje izvršnih uredaba i drugih podzakonskih akata od strane predsednika staro je gotovo koliko i sam Ustav (1787). Uporedo sa širenjem nadležnosti federalnih organa, njihov broj se postepeno uvećavao. Osetniji razvoj izvršnih uredaba vezuje se za početak XX veka, kada su tokom kriznih vladavina predsednici SAD široko koristili vanredna ovlašćenja radi regulisanja važnih pitanja iz oblasti rata i spoljne politike. Velika depresija i značajne društveno-ekonomske promene koje su usledile dodatno su ubrzale proces jačanja uloge predsednika u vođenju državne politike. Kako je bilo neophodno regulisati sve više različitih pitanja i oblasti, Kongres sve češće pribegava delegiranju ovlašćenja predsedniku, određujući mu posebnim zakonima opšte direktive za donošenje izvršnih uredaba. Tome je dodatno doprinela umešnost izvršne vlasti da se brzo i lako prilagođava uslovima koji zahtevaju česte promene propisa, efikasno rešava krizne situacije, reguliše detalje i stručna pitanja.

Sa ciljem ograničenja mogućnosti arbitrarnog postupanja predsednika i administracije, kontrolu nad njihovim aktima delimično vrši Kongres, a pretežno Vrhovni sud ocenom ustavnosti i zakonitosti. Značajnu ulogu u kontroli rada izvršne vlasti imaju i redovni sudovi. Oni vrše nadzor nad zakonitošću različitih akata uprave ispitujući, na primer, zakonitost hapšenja, dodeljivanjem naknade štete za nezakonito hapšenje, zaplenu ili oštećenje imovine od strane izvršnih organa itd.⁶

II. IZVRŠNA OVLAŠĆENJA PREDSEDNIKA SAD

U ustavnom sistemu SAD, utemeljenom na Lokovim idejama i Monteskejevoj zamisli o podeli vlasti, zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast obavljaju posebni organi koji istovremeno čine i posebne, samostalne i međusobno nezavisne grane vlasti. Tako, zakonodavnu funkciju obavlja samo zakonodavna vlast oličena u Kongresu, izvršnu funkciju predsednik koji je isključivi nosilac izvršne vlasti, a sudsku funkciju Vrhovni sud i redovni sudovi. Praktična neostvarljivost teorijske zamisli o striktnoj podeli vlasti prevaziđena je delimič-

5 Bernard Švarc, *Američko administrativno pravo*, Beograd 1956, str. 43–44.

6 Dušan Vranjanac, *Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država*, u: *Uvod u pravo SAD*, Beograd 2008, str. 20.

nim odstupanjem od Ustavom utvrđene stroge podele vlasti primenom sistema „kočnica i ravnoteža“ (*checks and balances*). Monteskjeov stav da „jedna vlast obuzdava drugu“⁷, čija mišljenja su izvršila presudan uticaj na „očeve osnivače“ prilikom izrade Ustava, sproveden je uvođenjem više mehanizama međusobnog ograničavanja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.⁸ U tom smislu, na kritike prema kojima Ustav odstupa od političke maksime da zakonodavni, izvršni i sudski organi treba da budu razdvojeni i posebni, Medison je pod uticajem Monteskjeovog učenja ukazao da se slobodna vlada može ostvariti samo ako su sve tri vlasti povezane na takav način koji omogućuje međusobnu ustavnu kontrolu.⁹

Shodno načelu podele vlasti, zakonodavnu vlast u SAD obavlja Kongres kome su Ustavom poverena „sva zakonodavna ovlašćenja“, a „izvršna vlast poverava se predsedniku Sjedinjenih Država“.¹⁰ „Predsednik je jedini predstavnik izvršne vlasti Unije“ kaže Tokvil i dodaje: „Dobro se pazilo da se njegova volja ne podređuje kakvom savetu, što je opasno sredstvo jer slabi dejstvo vlade a istovremeno umanjuje odgovornost upravljača. Senat ima pravo da proglasi ništavim neke predsednikove odluke; ali ne može da ga prisili na dejstvo, niti da s njim podeli izvršnu vlast“.¹¹ Pored ovog načelnog određenja, druga konkretna ovlašćenja (i dužnosti) poverena ustavnim odredbama predsedniku mogla bi se svesti: na ovlašćenja vrhovnog komandanta oružanih snaga, zaključenje međunarodnih ugovora, imenovanja federalnih funkcionera i „staranje o tačnom izvršavanju zakona“.¹² Međutim, i pored značajnih ovlašćenja, predsednik nije u istoj ravni sa Kongresom. Na to ukazuje i Šerman kada kaže: „Izvršna vlast republike kao što je naša mora biti podređena zakonodavnoj. Predsednik treba da bude podređen zakonima i da obezbedi njihovo poštovanje“.¹³

Kao jedini nosilac izvršne vlasti, predsednik je odgovoran da se svi poslovi i zadaci obavljaju u skladu sa Ustavom i zakonom. Razmatrajući da li je reč o pitanju pune nadležnosti, francuski autor F. Lovo zaključuje da je volja ustavotvorca da predsednik sam obavlja poverene poslove, bez obzira na to što je nabranje pojedinih ovlašćenja ograničavajuće prirode i što se neka od tih predsedničkih ovlašćenja ostvaruju uz pomoć Senata.¹⁴ U tom smislu će-

7 *O duhu zakona*, Beograd 1989, knjiga XI, glava 4.

8 Predsednik Džon Adams ih je utvrdio čak osam. Videti o tome: J. Gicquel, A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, str. 379 (prema: Radović, *op. cit.*, str. 39–40).

9 Hamilton, A., Medison, Dž., Džej, Dž., *Federalistički spisi*, Beograd 1981, str. 330–334.

10 Član I Odsek 1. i član II Odsek 1. Ustava.

11 *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci – Novi Sad 2002, str. 107.

12 Član II Odsek 2. i 3. Ustava.

13 Prema: Filip Lovo, *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci – Novi Sad 2002, str. 206.

14 Lovo, *ibid.*, 172–173.

sto se kaže da je pojam podzakonskih akata vlade u SAD uopšte nepoznat, jer postoje samo akti koje donosi predsednik i akti koje donose rukovodioci pojedinih grana uprave.¹⁵

Međutim, u primeni širokih ustavnih ovlašćenja predsedniku pomoć pruža njegova administracija koju, osim upravnih resora (departmana), čini i više različitih tela među kojima su od najvećeg značaja Kabinet¹⁶ – telo savetodavnog karaktera i Izvršna kancelarija (*Executive Office of the President*)¹⁷ – koja pomaže predsedniku u obavljanju poslova i zadataka. Pored njih, postoji i niz drugih organa i tela koji su u velikoj meri specijalizovani za obavljanje poslova i zadataka u određenim oblastima, a koja najčešće nose naziv agencije.¹⁸ Agencije mogu biti u sastavu resora (departmana) kao što su, na primer, Uprava za hranu i lekove (*Food and Drug Administration*) u okviru Resora zdravlja i socijalnih službi, Federalni istražni biro (*Federal Bureau of Investigation, FBI*) u okviru Resora pravde i Federalna uprava za avijaciju u okviru Resora za transport, ali se one obrazuju i nezavisno od resora, na primer Centralna obaveštajna agencija (*Central Intelligence Agency, CIA*), Agencija za zaštitu životne sredine (*Environmental Protection Agency*) i Poštanska služba SAD (*United States Postal Service*). U red agencija dolaze i nezavisne regulatorne agencije (*independent regulatory agencies*), poput Federalne komisije za komunikacije (*Federal Communications Commission*), Federalne komisije za trgovinu (*Federal Trade Commission*), Regulatorne komisije za nuklearnu energiju (*Nuclear Regulatory Commission*). Za razliku od resora, agencija u sastavu i agencija van sastava resora, nezavisne regulatorne agencije nisu pod neposrednom kontrolom predsednika SAD ili starešine pojedinog resora.¹⁹ Osnovne funkcije svih agencija mogle bi se svesti na distribuciju socijalne pomoći, izdavanje licenci i dozvola, regulisanje aktivnosti građanja i organizacija i upravljanje državnom imovinom.²⁰

Donošenje opštih pravnih akata, osim u pogledu regulisanja pojedinih oblasti društvenog života, značajno je i zbog utvrđivanja i vođenja državne

15 Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd 1984, str. 394.

16 Nije poseban, Ustavom utvrđen organ, već skup sekretara koji savetuju predsednika i pomažu mu u izvršavanju zadataka. Prvobitno su ga činili šefovi departmana za spoljne poslove, rat i finansije (kojima se u to vreme pridruživao i Vrhovni državni tužilac – *Attorney General*), a danas kabinet čini trinaest departmana (resora) od kojih je najvažniji *State department* na čijem čelu je državni sekretar – ministar inostranih poslova. Videti o tome: Jovičić, *ibid.*, str. 90–92.

17 Čini je više posebnih organa, biroa i saveta, među kojima su najznačajniji Služba Bele kuće („*Kitchen cabinet*“), Biro za upravljanje i budžet (*Bureau of Management and Budget*), Savet za nacionalnu bezbednost (*National Security Council*) i dr. Videti: Jovičić, *ibid.*, str. 92–93.

18 Osim na federalnom nivou, agencije postoje i na nivou država-članica.

19 Marko Davinić, *Konceptija upravnog prava Sjedinjenih Američkih Država*, Beograd 2004, str. 88–89.

20 Davinić, *ibid.*, str. 91–94.

politike. U tom smislu vršenje uredbodavne vlasti predstavlja značajno sredstvo u rukama predsednika kao jedinog nosioca izvršne vlasti. Shodno sadašnjoj praksi, predsednik je izvršna ovlašćenja vršio na osnovu *Ustava* i na osnovu *zakona* kojima su mu delegirana regulativna ovlašćenja od strane Kongresa.

Vršenje uredbodavne vlasti od strane predsednika izvire iz odredaba već pomenutog člana II odseka 1, 2. i 3. *Ustava*, prema kojima je vršenje izvršne vlasti, komandovanje oružanim snagama, zaključivanje međunarodnih ugovora, (na)imenovanje federalnih funkcionera, staranje o tačnom izvršavanju zakona i predstavljanje zemlje u međunarodnim odnosima, povereno predsedniku.

U obavljanju poverenih ovlašćenja u oblasti spoljnih poslova, predsednik je prema odredbama *Ustava* ograničen obavezom da zaključuje ugovore samo u skladu sa mišljenjem i uz saglasnost Senata. Međutim, posle sukoba predsednika Vašingtona sa Senatom, ova obaveza dobila je nešto drugačiji smisao. Naime, predsednik sam pregovara i zaključuje ugovore, a o njihovoj ratifikaciji Senat naknadno odlučuje dvotrećinskom većinom. Iako je većina važnih ugovora ratifikovana, na primer *Povelja UN*, *Severnoatlantski ugovor*, *Ugovor o Panamskom kanalu*, teorijska mogućnost da jedna trećina senatora spreči predsednika u vršenju njegovih ovlašćenja dobila je i svoje faktičko otežavanje jer su mnogi važni ugovori odbačeni (na primer *Versajski ugovor* iz 1920). Senat ima mogućnost unošenja amandmana (aneksa) u ugovor, kao i da ugovor formalno ne odbaci već da ne reaguje na zahtev za ratifikaciju (*ugovor Salt II* iz 1980). Međutim, od početka XIX veka, predsednik sve češće pribegava zaključenju izvršnih sporazuma (*executive agreements*), odnosno ugovora sa drugim državama bez saglasnosti Senata.

Starajući se za tačno izvršavanje zakona, predsednik neposredno na osnovu *Ustava* donosi mnogobrojne podzakonske akte među kojima najveći značaj imaju izvršne uredbe (*executive orders*). Međutim, same izvršne uredbe i njihovo pravno dejstvo nisu precizirani odredbama *Ustava*, zakona i drugih pisanih izvora prava u SAD. Takođe, postoje i drugi opšti akti predsednika i raznih administrativnih tela i nezavisnih agencija koji moraju biti u skladu sa zakonom radi čijeg izvršenja se donose, a poznati su pod nazivom *rules and regulations* (pravila i propisi). Propisi federalnih agencija obično se dele na: pravno-obavezujuće (*binding*), koje čine legislativni propisi (*legislative rules*) i proceduralni propisi (*procedural rules*), i pravno-neobavezujuće (*nonbinding*) propise, kojima pripadaju interpretativni propisi (*interpretative rules*) i opšte odredbe o politici (*general statement of policy*).²¹ Osim njih postoje akti instrukcionog karaktera poput *instructions and circulars*, koji se pretežno donose u okviru vršenja ovlašćenja vrhovnog komandanta oružanih snaga ili kada ovlašćenje da bdi nad izvršavanjem zakona predsednik vrši izvan teritorije SAD.

21 Videti o tome: Davinić, *op. cit.*, str. 119–121.

Kako ustavne odredbe ne poznaju uredbu kao pravni akt predsednika, pitanje ustavnog osnova za vršenje uredbodavne vlasti oduvek je bilo u fokusu istraživanja pravnih pisaca, posebno ako se ima u vidu činjenica da je predsednik izvršne uredbe donosio praktično od početka primene Ustava. Prista-lice mišljenja prema kojem predsedniku Ustavom nije poverana uredbodavna vlast navode da ovo ovlašćenje nije propisano nijednom odredbom Ustava, kao i da je, kada se uredba posmatra u materijalnom smislu, isključena mogućnost postojanja uredbodavne vlasti predsednika jer su sva zakonodavna ovlašćenja poverena Kongresu.²² Suprotno mišljenje branjeno je argumentacijom da su uredbe instrument izvršavanja ustavnih ovlašćenja, odnosno da njihovim donošenjem predsednik vrši ovlašćenja koja su mu Ustavom poverena. U tom smislu korak dalje učinio je Walker ukazujući da uredbodavna ovlašćenja izvršne vlasti potiču direktno od Ustava i ne zavise od zakonodavca.²³ Sudeći prema bogatoj praksi donošenja izvršnih uredaba, moglo bi se zaključiti da su preovladala mišljenja da vršeci uredbodavnu vlast predsednik izvršava ustavna ovlašćenja.

Predsednik je izvršna ovlašćenja, osim neposredno na osnovu Ustava, vršio i na osnovu zakona kojima su mu delegirana regulativna ovlašćenja od strane Kongresa. Vršenje „svih“ Ustavom poverenih zakonodavnih ovlašćenja s vremenom je za Kongres postalo opterećujuće, kako zbog sve većeg broja složenih i specijalnih pitanja nastalih kao posledica intenzivnog privrednog rasta, tako i zbog ustavne odredbe o „prećutnim ovlašćenjima“.²⁴ Rešenje problema nađeno je u prenošenju regulativnih ovlašćenja na predsednika kao nosioca izvršne vlasti. Naime, posebnim zakonima koji sadrže osnovne i načelne odredbe, Kongres je na predsednika i druga tela izvršne vlasti (šefove resora, agencija, komisija i drugih tela, na primer, *Tariff Commision, Federal Farm Loan Board, Federal Reserve Board*) prenosio ovlašćenja da razrađujući odredbe zakona svojim propisima regulišu određena pitanja.

Uporedo sa uvođenjem nove prakse, nametnulo se pitanje njene ustavnosti u vezi s kojim su vođene žestoke javne rasprave. Protiv delegiranja regulativnih ovlašćenja kao ključni argument Džems Hart je isticao da je ustavna odredba o poveravanju „svih zakonodavnih ovlašćenja“ Kongresu veoma jasna. Kao važniji, navođeni su i argumenti da princip podele vlasti isključuje mogućnost delegiranja zakonodavnih ovlašćenja, opšti pravni princip *delegata potestas non potest delegari* i neprihvatanje širokih diskrecionih ovlašćenja izvršne vlasti. Pristalice suprotnog mišljenja ukazivali su da Ustav ni na jednom mestu ne sadrži odredbu o zabrani delegacije i da je ona u skladu sa „prećutnim ovlašćenjima“.²⁵ U početku (u vreme *New Deala*) i Vrhovni

22 Ovo mišljenje zastupao je Hart. Prema: Laferrière, *Le pouvoir réglementaire du Président des États-Unis d'Amérique*, u: *Mélanges offerts à Carré de Malberg*, Paris 1933. Navedeno prema: Radović, *op. cit.*, str. 44–45.

23 Walker, *The Legislative Proces*, str. 406. Prema: Radović, *ibid.*

24 Član I Odsek 8. Ustava.

25 Videti o tome: Sotirios A. Barber, *The Constitution and the Delegation of Congressional Power*, str. 11–52.

sud se opirao delegiranju širokih regulativnih ovlašćenja predsedniku. Usled potrebe za brzim i efikasnim regulisanjem, Vrhovni sud s vremenom prihvata delegiranje regulativnih ovlašćenja predsedniku, ali pod uslovom da je Kongres preciznim utvrđivanjem cilja zakona, granica i merila predsednikovih ovlašćenja isključio mogućnost arbitrarnog postupanja. Dodatno, neophodno je da proširivanjem predsednikovih ovlašćenja u cilju sprovođenja zakona ne budu uzurpirana ovlašćenja Kongresa (*United States v. Rock Royal Cooperative, 1939; Hood and Sons v. United States, 1939*). U pojedinim slučajevima, kao poseban ali ne i obavezan uslov postavljano je vremensko važenje delegiranog ovlašćenja.²⁶

Sudeći prema dosadašnjoj praksi i stavovima Vrhovnog suda, moglo bi se zaključiti da Kongres nema pravo da predsedniku delegira zakonodavna ovlašćenja. U okviru obavljanja Ustavom poverenih svih zakonodavnih ovlašćenja, Kongres prilikom donošenja zakona nije ograničen u pogledu materije i načina regulisanja, niti odredbama nekog drugog propisa. Izuzetak predstavlja jedino odredbe Amandmana I (1791), prema kojima „Kongres ne može doneti nikakav zakon o ustanovljavanju neke religije ili zakon kojim bi se zabranjivalo slobodno ispovedanje vere; zakon koji bi ograničavao slobodu govora ili štampe ili pravo građana da se u miru okupljaju i da se obraćaju vladi radi otklanjanja nepravdi.“ S druge strane, u obavljanju delegiranih ovlašćenja predsednik nema slobodu izbora, već svoje izvršne akte mora donositi prema uputstvima i u granicama utvrđenim delegirajućim zakonom. To je ona bitna razlika između vršenja zakonodavnih ovlašćenja i izvršenja zakona. Dakle, delegirajući ovlašćenja, Kongres zakonom ne prenosi na predsednika zakonodavna ovlašćenja već regulativna – ovlašćenja za donošenje izvršnih uredaba čiji je cilj sprovođenje odredaba zakona (kvazi-legislativna ovlašćenja). Upravo zbog toga, kada se ovo pitanje razmatra u okviru ustavnog sistema SAD, ne bi se moglo govoriti o delegiranom zakonodavstvu (u užem smislu)²⁷ već o delegiranju regulativnih ovlašćenja.

III. VRSTE I POSTUPAK DONOŠENJA IZVRŠNIH UREDABA

Bogata praksa donošenja podzakonskih opštih akata predstavlja jednu od osobenosti ustavnog poretka SAD. Njihov zajednički naziv je *executive orders* – izvršne uredbe, a donose se neposredno na osnovu Ustava ili na osnovu zakona, odnosno delegiranih regulativnih ovlašćenja od strane Kongresa.

26 U tom smislu je, prilikom objave rata 1941. godine, administracija predsednika Ruzvelta preuzela ovlašćenja koja je Kongres delegirao predsedniku Vilsonu za vreme Prvog svetskog rata.

27 Kada se upotrebljava u širem smislu, izraz „delegirano zakonodavstvo“ obuhvata sve vrste pravne materije kao što su ustavi, međunarodni ugovori, administrativni propisi i dr. Allan E. Farnsworth, *Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država*, Beograd 1973, VI.

Izvršne uredbe donete neposredno na osnovu Ustava čine mnogobrojni podzakonski akti koji nose nazive *executive orders, proclamations, rules and regulations, instructions, circulars*. Svi oni mogu se načelno razvrstati u dve grupe – pravne akte opšteg karaktera i instrukcije. Najveći značaj među njima imaju izvršne uredbe – *executive orders*. Donosi ih predsednik u okviru izvršavanja ustavnog ovlašćenja staranja o tačnom izvršenju zakona i njihova sadržina mora biti u skladu sa zakonom radi čijeg izvršenja se donose. Reč je o spontanim uredbama koje se donose na osnovu generalnog ustavnog ovlašćenja radi primene zakona uopšte, odnosno zakonodavstva na snazi.

Executive orders su najčešće donošene u kriznim situacijama u okviru vršenja ustavnih ovlašćenja predsednika kao vrhovnog komandanta. Preduzimanjem vanrednih mera pomoću *executive orders*, predsednik je najčešće uzurpirao prava Kongresa šireći faktički Ustavom poverana ovlašćenja. Tako je Linkoln u toku Građanskog rata preduzeo niz neustavnih uredbi u vezi sa mobilizacijom i blokadom za čiju punovažnost je kasnije tražio potvrdu od Kongresa. Uz odobrenje Kongresa, predsednička ovlašćenja dodatno su proširena za vreme Prvog i Drugog svetskog rata od strane Vilsona i Ruzvelta donošenjem *executive orders* i u drugim oblastima života (kontrola nad radom industrije, ekonomija, cene, transport, cenzura, osnivanje agencija, internacija američkih građana japanskog porekla i dr.). Koristeći politiku svršenog čina u odnosu prema Kongresu, predsednik je putem izvršnih uredbi uticao da SAD nakon Drugog svetskog rata izvrše više vojnih intervencija i direktnih mešanja u unutrašnje stvari drugih zemalja.

Za ove uredbe se i pored izvesnih razlika vezuju i izvršni sporazumi – *executive agreements* – kao posebno značajni instrumenti vlasti u rukama predsednika. Reč je o jednoj vrsti ugovora nastalih putem običaja koje predsednik zaključuje sa drugim državama bez saglasnosti Senata. Prema početnoj zamisli, predmet izvršnih sporazuma trebalo je da budu manje važna pitanja u odnosima SAD i drugih država. Među prvim ovakvim slučajevima bio je ugovor kojim se poslužio Džeferson prilikom zadobijanja Luizijane (1803). Broj izvršnih sporazuma koje je predsednik zaključivao s vremenom se sve više uvećavao,²⁸ a tome je doprinelo mišljenje da je predsednik kao nosilac izvršne vlasti, komandant oružanih snaga i vođa diplomatije, po samom Ustavu ovlašćen da zaključuje izvršne sporazume. U prilog tom mišljenju išao je i stav Vrhovnog suda da su ovi ugovori izjednačeni sa međunarodnim ugovorima za čiju punovažnost je potrebna saglasnost Senata (*United States v. Belmont, 1937; United States v. Pink, 1946*). Osim toga, izvršnim sporazumima obuhvatana su i neka veoma važna pitanja, kao što je ugovor o saradnji i

28 U toku 1958. godine doneto je 182 izvršna sporazuma, a zaključeno svega 3 međunarodna ugovora; 1971. godine, za vreme Niksona, doneto je 214 izvršnih sporazuma i 17 međunarodnih ugovora; od 30-ih godina XX veka doneto je preko 470 uredbi sa zakonskom snagom (*emergency powers status*). Prema: Balša Špadijer, *Savremeno predsedništvo u političkom sistemu SAD*, Beograd 1980, str. 158–161.

pomoći koji je Ruzvelt, zaobilazeći Senat, 1941. godine zaključio sa Velikom Britanijom, iako su u to vreme SAD bile neutralne.²⁹ Veći značaj imali su i izvršni sporazumi zaključeni na Jalti, u Teheranu i Potsdamu. Iako ne postoji obaveza, predsednik može zaključivati izvršne sporazume i na osnovu ovlašćenja prenetih od strane Kongresa ili na osnovu njegovog odobrenja izglasanog prostom većinom oba doma. Takvi su bili izvršni sporazumi iz 1845. i 1898. godine, kojima su SAD prisajedinjeni Teksas i Havaji. Kako se Senat nije saglasio sa zaključenjem ovih međunarodnih ugovora, izvršni sporazumi su u navedenim slučajevima zaključeni na osnovu odobrenja Kongresa. Sve šira praksa zaključivanja izvršnih sporazuma u oblasti međunarodnih odnosa zaobilaženjem Kongresa izazvala je reakciju koja se manifestovala donošenjem zakona (*Case Act*) kojim je utvrđena obaveza predsednika da svaki izvršni sporazum podnese Kongresu na saglasnost u roku od šezdeset dana. Međutim, praktični domašaj ovog zakona bio je ograničen, imajući u vidu da za nepoštovanje zakona nije bila propisana bilo kakva sankcija.

Izvršne uredbe koje predsednik i federalne agencije donose na osnovu regulativnih ovlašćenja delegiranih od strane Kongresa predstavljaju, ako ne najbrojnije, gotovo sigurno najznačajnije opšte akte izvršne vlasti. Kako ih Ustav ne poznaje, jer se donose na osnovu posebnih zakona, o njihovoj prirodi i domašaju može se suditi na osnovu analize uobičajene prakse Kongresa i Vrhovnog suda. Nastale su kao rezultat tri specifična oblika delegiranja ovlašćenja, *the process of filling up details, fact finding power and delegation with standards*, a najčešće nose naziv *executive orders, decrets, proclamations*.

Stiče se utisak da je u dosadašnjoj praksi najprisutniji oblik delegiranja regulativnih ovlašćenja bio *the process of filling up details*. Reč je o načinu prenošenja regulativnih ovlašćenja tako što Kongres zakonom utvrdi opšte pravilo ponašanja i istovremeno odredi zadatak predsedniku ili drugom telu administracije da propisivanjem konkretnijih pravila detaljno odredi način na koji će biti sprovedene odredbe zakona. Ovaj model delegiranja regulativnih ovlašćenja u pravnoj teoriji poznat je pod nazivom sekundarno zakonodavstvo, odnosno „zakoni-skeleti“ (*skeleton-legislation*), dok ga američka doktrina označava kao „podređeno ili dopunsko zakonodavstvo“, odnosno „zakoni-kosturi“. Sam naziv čini se neadekvatan jer su na ovaj način izvršnim uredbama, u skladu sa zakonom prenesenim širokim ovlašćenjima, uređivana mnoga bitna pitanja, npr. Zakonom o komunikacijama iz 1934. godine (*Communications Act*), kojim je uređena radiodifuzna služba u SAD, na Saveznu komisiju za komunikacije preneti su široka regulativna ovlašćenja ograničena jedino opštim pravilom da u vršenju ovih ovlašćenja Komisija vodi računa o javnim interesima, pogodnostima i potrebama. Slična ovlašćenja kasnije su preneti i na Odbor za civilno vazduhoplovstvo (*Civil Aeronautics Board*), Komisiju za međudržavni saobraćaj (*Interstate Commerce Commission*), Obalsku

29 Prema: Jovičić, *op. cit.*, str. 97.

stražu SAD (*Coast Guard*) i dr. Shodno tome, čini se da se uredbodavna vlast u SAD ne razlikuje bitno od uredbodavne vlasti u drugim ustavnim sistemima. To je dobro primetio i Švarc poredeći situaciju u SAD sa onom u Francuskoj: „Ako bi izgledalo da ovlašćenja data upravi nisu tako potpuna kao prema francuskom zakonodavstvu, ne treba zaboraviti da – ako se izuzmu neke izuzetne vrste uredbodavne vlasti, kao što je ovlašćenje za donošenje *décrets-lois* – praktične razlike između sistema ovih dveju zemalja zasnivaju se više na razlici u obimu državne intervencije u ekonomskoj oblasti nego na razlici u prenošenju uredbodavne vlasti koja služi kao sredstvo takve intervencije.“³⁰

O značaju ovih izvršnih uredbama najbolje se može zaključiti na osnovu stava koji je zauzeo Vrhovni sud prilikom rešavanja jednog, u teoriji često navođenog, spora *United States v. Grimaud*. Kongres je zakonom na državnog sekretara za poljoprivredu preneo ovlašćenje da donošenjem uredbama o saveznim šumskim rezervama reguliše nastanjivanje, upotrebu šuma, njihovu zaštitu od uništavanja i druga pitanja, istovremeno određujući da će svaka povreda takvih uredbama biti sankcionisana po zakonu kao krivično delo. Rešavajući spor povodom jedne takve uredbe, u kojem je isticano da su zakonom neustavno delegirana ovlašćenja izvršnoj vlasti, Vrhovni sud je potvrdio zakonitost uredbe. Obrazlažući odluku, sudija Lamar je istakao da je Kongres donoseći zakon izrazio svoju volju i preneo na izvršnu vlast ovlašćenje da odredi pojedinosti donošenjem uredbama za čiju povredu može da se kazni zakonom utvrđenom novčanom kaznom ili kaznom zatvora. U konkretnom slučaju, nije državni sekretar povredu uredbe odredio kao krivično delo i predvideo sankciju, već je to uradio Kongres zakonom o ovlašćenjima. Prema tome, izvršna vlast uredbama ne bi mogla da utvrđuje krivična dela i krivične sankcije, ali bi prilikom izvršenja odredaba zakona mogla da reguliše određena pitanja izvršnim uredbama, čije bi povrede bile kažnjive po zakonu.

Fact finding power je drugi oblik delegiranja ovlašćenja. Ovim izrazom označava se situacija kada Kongres zakonom prenese na izvršnu vlast ovlašćenje da utvrđuje postojanje određenih činjenica ili uslova od čijeg postojanja ili nepostojanja zavisi primena odredaba zakona kojim je ovlašćenje preneto. Nije reč, kako bi se to možda na prvi pogled moglo učiniti, o prenošenju regulativnih ovlašćenja, već ovlašćenja za utvrđivanje određenih činjenica ili uslova. Iako se ne radi o stvaranju pravnih normi, na ovaj način predsedniku se dodeljuju veoma široka ovlašćenja. Međutim, upravo ovakvi zakoni predstavljaju i značajno sredstvo kontrole nad izvršnom vlasti, jer se utvrđivanjem opštih principa određuje šta je javni interes, a izvršnoj vlasti zadatak da povremeno utvrđuje činjenice ili uslove od kojih zavisi primena samog zakona. U američkoj doktrini akti doneti na osnovu ovakvih zakona nazivaju se *contingent legislation* – *uslovno (zavisno) zakonodavstvo*.

Najpoznatiji primer predstavlja slučaj *The Big Aurora v. United State*. Reagujući na ugrožavanje spoljnotrgovinskih interesa SAD, nastalo kao posle-

30 Švarc, *op. cit.*, str. 58.

dica Napoleonovog sukoba sa Velikom Britanijom, Kongres je 1809. godine doneo *The Non-Intercourse Act* kojim je kao protivmera zabranjena trgovina sa Francuskom i Velikom Britanijom. Slučaj Aurora otvoren je žalbom koja je izjavljena na odluku suda da se zapleni roba sa broda „Aurora“ koja je prevožena iz Velike Britanije, jer je time povređen *The Non-Intercourse Act* koji je stupio na snagu na osnovu zakona od 1810. godine i predsednikove proklamacije. U žalbi je isticano da je navedenim zakonom predsedniku preneto zakonodavno ovlašćenje. S druge strane, čuo se odgovor da Kongres nije preneo predsedniku zakonodavno ovlašćenje, već je odredio okolnosti koje će biti utvrđene činjenicom čijim nastupanjem će početi važenje zakona. Odlučujući o ustavnosti delegiranog ovlašćenja, Vrhovni sud je našao da u konkretnom slučaju Ustav nije povređen.

Sličan primer je i slučaj *Field v. Clark*. Kongres je jednim zakonom preneo na predsednika ovlašćenje da obustavi primenu *Tariff Acta* – carinskog zakona od 1890. godine, u slučaju da druge zemlje uvođenjem većih carina naruše reciprocitet. I u ovom slučaju Vrhovni sud je našao da Ustav nije povređen, ocenivši da zakonom predsedniku nisu preneti zakonodavna ovlašćenja, već ovlašćenja da utvrđivanjem postojanja zakonom propisanih slučajeva, obustavi primenu odredaba zakona. Posebno je naglašeno da je diskreciono ovlašćenje predsednika ograničeno samo na određivanje dužine trajanja suspenzije.

Očigledno, predsednik je, koristeći precizno definisana i ograničena delegirana ovlašćenja, u prvom slučaju doveo do primene zakona, a u drugom obustavio njegovu primenu.

Delegation with standards se kao oblik delegiranja regulativnih ovlašćenja pojavio najkasnije. Njegovu suštinu najlakše je osvetliti kroz analizu u teoriji često navođenog slučaja *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 459. Tridesetih godina XX veka SAD je zahvatila velika ekonomska kriza poznata kao „Velika depresija“. Suočen sa potrebom preduzimanja brzih i efikasnih mera radi suzbijanja posledica krize, Kongres je 1933. godine doneo *National Industrial Recovery Act* kojim su u odredbama člana 3. na predsednika preneti veoma široka ovlašćenja da uređuje pitanja u oblasti industrije i trgovine donošenjem pravila o *lojalnoj konkurenciji*. U suštini, predsednik je zakonom bio ovlašćen da shodno svojoj proceni interveniše u svakoj privrednoj grani donošenjem uredaba čije povrede su smatrane *nelojalnom konkurencijom*, odnosno povredom samog zakona i kažnjavane su u skladu sa zakonom.

U presudi povodom slučaja *Schechter*, Vrhovni sud je zakon oglosio neustavnim ističući da je član 3. zakona „bez presedana“. Prema mišljenju suda, odredbama zakona nisu postavljene norme, odnosno propisana pravila za bilo koju trgovačku ili industrijsku granu, već je preneto ovlašćenje za donošenje uredaba kojima bi se takva pravila propisala. S obzirom na to da su zakonom utvrđeni samo opšti ciljevi i predviđena mala ograničenja kojima su istovremeno predsedniku ostavljena veoma široka diskreciona ovlašćenja, Vrhovni

sud je zaključio da je u pitanju neustavna delegacija zakonodavne vlasti. Slikovito objašnjenje u obrazloženju presude dao je sudija Kardozo: „Delegirana zakonodavna vlast, koja je izražena ovim pravilima, nije kanalisana između nasipa koji bi je sprečavali da se razlije. Ona se rasprostire bez prepreka[...] Ta delegacija ne zna za kočnice. Tako široka vlast ne može se preneti.“³¹

Prema američkoj doktrini koja sadrži zabranu delegiranja zakonodavne vlasti i mišljenjima Vrhovnog suda u slučaju *Schechter*, moglo bi se zaključiti da Kongres zakonom može preneti na izvršnu vlast samo ograničena regulativna, a ne zakonodavna ovlašćenja. Da bi se delegiranje regulativnih ovlašćenja smatralo ustavnim, neophodno je da zakon odredi jasne *granice i obim* ili da utvrdi jasne *ciljeve i sredstva* za vršenje delegiranih ovlašćenja. Na taj način stvaraju se uslovi da izvršna vlast može jasno prepoznati smisao zakona i da vršeci preneti ovlašćenja dosledno realizuje zakonodavčevu volju. Osim toga, precizno formulisanje zakonskih odredaba omogućava i efikasnu sudsku kontrolu široko primenjene prakse delegiranja regulativnih ovlašćenja.

Kada je reč o mišljenjima Vrhovnog suda iznetim u presudi *Schechter*, njih ne bi trebalo razumeti tako da Kongres zakonom treba da pravnim normama reguliše detalje. Dovoljno je da je jasno određen cilj zakona i da su izvršnoj vlasti data opšta uputstva za njegovo izvršenje. Kasnija praksa delegiranja regulativnih ovlašćenja navodi na zaključak da je Kongres prvobitno regulisanje materije u pojedinostima postepeno zamenio načelnim regulisanjem. I pored činjenice da su opšte i široke formulacije tipa „fer konkurencija“, „nepošteno i varaličko postupanje“, „javni interes“, „razumne komisijone stope“ s vremenom postale imanentne zakonima, ipak na taj način izvršnoj vlasti nisu delegirana neograničena regulativna ovlašćenja. Slično mišljenje Vrhovnog suda povodom već pomenutog *Communications Acta* iz 1934. godine izneo je sudija Frankfurt: „Komisija [Savezna komisija za komunikacije, prim. D. S.] ipak nije dobila neku neograničenu vlast. Kongres je obeležio kao cilj „javne interese, pogodnosti i potrebe“, a to je kriterijum onoliko konkretan koliko je to uopšte moguće, imajući u vidu složene činioce koji se javljaju u ovoj posebnoj oblasti delegirane vlasti.“³²

Vršenje delegiranih regulativnih ovlašćenja od strane izvršne vlasti u SAD osobeno je i u pogledu postupka donošenja propisa. Važno je naglasiti da postupak donošenja izvršnih uredbi predsednika SAD nije utvrđen odredbama Ustava, zakona ili nekog drugog pisanog izvora prava, već se one donose u slobodnom postupku ali u skladu sa uputstvima delegirajućeg zakona. Istu sudbinu delili su i propisi federalnih agencija do 1946. godine, kada je Zakonom o upravnom postupku (*Administrative Procedure Act*) propisan postupak njihovog donošenja. Pravila postupka definisana su prevashodno radi sprečavanja eventualnih zloupotreba od strane izvršne vlasti. Međutim, njihovo uvođenje zahtevano je i od samih organa izvršne vlasti. Osnovni razlog je

31 Prema: Švarc, *ibid.*, str. 49.

32 Prema: Švarc, *ibid.*, str. 53.

strah da bi prekomernim direktivama Kongres mogao ugroziti fleksibilnost i prilagodljivost izvršne vlasti izazovima normiranja.

Shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, agencije mogu donositi propise u slobodnom (*Exempted Rulemaking*), neformalnom (*Informal Rulemaking*) i formalnom postupku (*Formal Rulemaking*). Postoje i posebni postupci koji pod uticajem predsednika i Kongresa nastaju kombinovanjem pravila navedenih postupaka (*Hybrid Rulemaking*), kao i na osnovu pregovaranja sa zainteresovanim strankama (*Negotiated Rulemaking*).

Ovi postupci se međusobno razlikuju u pogledu toga da li je i u kojoj meri uključena javnost prilikom donošenja propisa. Tako je u slobodnom postupku učešće javnosti u načelu isključeno, ali ukoliko smatra potrebnim, agencija može da o nameri donošenja propisa obavesti zainteresovane subjekte i da im pruži mogućnost da iznesu svoje mišljenje i komentare. Neformalni postupak, koji je s vremenom postao redovan način donošenja propisa, karakterišu obavezne faze *obaveštavanja* zainteresovanih subjekata o nameri agencije da donese propis i faze *komentarisanja* u okviru koje se mogu organizovati i usmene rasprave, pa se ovaj postupak naziva i postupkom obaveštavanja i komentarisanja (*notice and comment rulemaking*). U formalnom postupku, koji je zbog kompleksnosti ređe u primeni, faza obaveštavanja je identična onoj u neformalnom postupku, ali je faza komentarisanja zamenjena fazom *sudskog saslušanja*. Kako su zapisnici o saslušanju stranaka i svedoka i drugi pisani dokumenti isključivi osnov za donošenje propisa, ovaj postupak se naziva i postupkom na osnovu spisa (*rulemaking on the record*). Kod hibridnih postupaka, agencije na zahtev predsednika ili Kongresa stavljaju na uvid javnosti rezultate analize potencijalnih ekonomskih efekata predloženih propisa. Kada postoji javni interes, članovi agencije mogu predložiti da se u postupku donošenja propisa formira komitet za pregovaranje (*negotiating committee*) radi postizanja konsenzusa zainteresovanih strana o bitnim pitanjima. Ovaj postupak je propisan Zakonom o postupku pregovaranja (*Negotiating Rulemaking Act*) iz 1990. godine, čije se odredbe smatraju sastavnim delom Zakona o upravnom postupku.³³

Na prvi pogled, stiče se utisak da je krajnji cilj uvođenja navedenih pravila bio samo „opipavanje pulsa“ zainteresovanih subjekata. Međutim, insistiranje predsednika i Kongresa na povećanju transparentnosti postupka donošenja propisa nesumnjivo je doprinelo, sa jedne strane, efikasnijem sprovođenju zakonskih odredaba a, sa druge strane, efektivnijem ostvarivanju prava i interesa zainteresovanih lica.

Izvršne uredbe predsednika i drugi podzakonski akti federalne administracije, nakon obnarodovanja, objavljuju se u Federalnom registru (*Federal register*), a ostali važeći materijal opšteg karaktera, nakon sistematske obrade, objavljuje se u Kodeksu federalnih pravila (*Code of Federal Regulations*).³⁴

33 Videti o tome: Davinić, *op. cit.*, str. 121–132.

34 Farnsworth, *op. cit.*, str. 71.

IV. KONTROLA IZVRŠNIH UREDABA

Izvršne uredbe predsjednika SAD i drugi opšti pravni akti izvršne vlasti podležu zakonodavnoj i sudskoj kontroli. Prvu vrši Kongres, a drugu sudovi, među kojima najveći značaj ima Vrhovni sud.

Kongres ima više mogućnosti za vršenje uticaja na izvršnu vlast i kontrolu njenih pravnih akata. Preciznim definisanjem standarda, granica diskrecionih ovlašćenja i roka važenja delegiranih ovlašćenja Kongres postavlja okvire predsjednikovog postupanja. Donošenjem zakona u istoj materiji Kongres zakonodavnim putem može da neposredno, potpuno ili delimično ukinе važenje uredbe. Generalno, ovo je jedan od najefikasnijih načina kontrole, ali je zbog sporije zakonodavne procedure njegova efikasnost u SAD prilično umanjena. Kongresu stoji na raspolaganju „legislativni veto“, odnosno mogućnost da zakonom kojim prenosi ovlašćenje utvrdi obavezu da izvršna uredba predsjednika pre stupanja na snagu bude podneta Kongresu. Tako je Zakonom o administrativnoj reorganizaciji iz 1939, 1945. i 1949. godine bilo propisano da plan reorganizacije mora biti podnet Kongresu pre nego što stupi na snagu.³⁵

Značajna nadzorna ovlašćenja nad aktima izvršne vlasti, po slovu Ustava, pripadaju Senatu čija saglasnost je potrebna predsedniku prilikom imenovanja (nominacija) federalnih funkcionera i ratifikacije međunarodnih ugovora. Tako je, na primer, Senat odbio da ratifikuje Versajski ugovor 1920. godine zbog toga što predsednik Vilson nije hteo da prihvati amandman Senata.

Sudsku kontrolu ustavnosti i zakonitosti u SAD obavljaju redovni sudovi (federalni i sudovi država) i Vrhovni sud. Vrhovni sud je jedini federalni sud u SAD koji je formiran na osnovu Ustava u čijim odredbama mu je određena prvostepena i apelaciona nadležnost u krivičnoj i građanskoj materiji. Ocenu ustavnosti, Vrhovni sud više od dvesta godina vrši tumačenjem odredaba Ustava, iako za to nema izričito ustavno ovlašćenje. Pravilo o ovlašćenju Vrhovnog suda da ceni ustavnost saveznih zakona i zakona država članica ustanovljeno je čuvenom presudom u sporu *Marbury v. Madison* 1803. godine.³⁶ Prema mišljenju Džona Maršala, predsednika Vrhovnog suda, da bi se zakona sprovedile odredbe Ustava, zakoni moraju biti u skladu sa Ustavom, a nadležnost ocene ustavnosti pripada Vrhovnom sudu i drugim sudovima.

Vrhovni sud kontrolu može vršiti na dva načina. Prvi je putem žalbe ili priziva, kada sud u državi-članici, suprotno osporavanju, proglasi da je određeni zakon države-članice u skladu sa Ustavom, ili kada ospori valjanost federalnog zakona ili međunarodnog ugovora. Drugi način je putem naredbe kojom Vrhovni sud od nižeg federalnog suda ili suda države-članice zahteva da overi i dostavi sve spise određenog spora na rešavanje (*writ of certiorari*).

35 Špadijer, *op. cit.*, str. 177.

36 Lovo, *op. cit.*, str. 189–190.

Vrhovni sud naredbu može izdati samoinicijativno ili na zahtev stranke u sporu pred federalnim apelacionim sudom. Naredba se može izdati radi kontrole presude najvišeg suda u državi-članici kojom je utvrđeno da zakon države-članice nije u skladu sa Ustavom SAD ili federalnim zakonom, ili kada se zahteva ostvarivanje nekog prava zagarantovanog Ustavom SAD ili federalnim zakonom.

Za pokretanje postupka ocene ustavnosti, dakle, neophodno je da se pred redovnim sudom vodi određeni spor. Shodno tome, odluka o ustavnosti određenog zakona ima pravno dejstvo *inter partes* a ne *erga omnes*. Međutim, kako odluke najviših sudova pod uticajem doktrine *stare decisis*³⁷ imaju snagu precedenta, njihovo pravno dejstvo faktički ima opšti karakter.

Kontrola ustavnosti koju vrši Vrhovni sud prvobitno je podrazumevala samo ocenu ustavnosti zakona, posebno u pogledu pravilnog delegiranja regulativnih ovlašćenja. Sa postepenim jačanjem izvršne vlasti, nadležnost Vrhovnog suda se proširuje i na ocenu ustavnosti i zakonitosti izvršnih uredaba i drugih propisa, bez obzira da li su doneti na osnovu Ustava ili zakona.³⁸

Izvršne uredbe i drugi propisi mogu se osporavati u pogledu pravnih pitanja (najčešće), faktičkih pitanja, kao i u pogledu diskrecionih ovlašćenja. U okviru pravnih pitanja, najčešći razlog predstavlja *ultra vires*³⁹ (*United States v. Lopez*, 514 U.S. 549), kojim su obuhvaćeni formalni (procesni) i materijalni nedostaci. Bogata praksa Vrhovnog suda ukazuje da su, prilikom ocene ustavnosti i zakonitosti izvršnih uredaba, odluke o neustavnosti češće zasnivane na činjenici kršenja zakona o delegiranju ovlašćenja nego na nesaglasnosti sa Ustavom (*Cole v. Young*, 1956).

Predmet ocene ustavnosti Vrhovnog suda bile su izvršne uredbe donete u gotovo svim oblastima društvenog života. Najveći značaj imale su presude u oblasti vođenja rata, na primer presudom u slučaju *The Prize Cases* 67. U.S. 635/1861, blokada Konfederacije koju je naredio Linkoln proglašena je ustavnom; presudom u slučaju *Ex parte Quirin* 317 U.S. 1. 1942, formiranje vojnog suda proglašeno je ustavnim; čuvenom presudom u slučaju *Young-stown Sheet & Tube Co. V. Sawyer*, 343 U.S. 579/1952, preuzimanje 86 kompanija industrije čelika od strane Trumana kao vrhovnog komandanta proglašeno je protivustavnim. Ništa manji značaj nisu imale ni presude o smenjivanju funkcionera (npr. *Meyers v. United States* 272 U.S. 52) i presude u oblasti odnosa privrede i države (*Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 459; *Panama Refining Co. V. Ryan*, 293 U.S. 388, kojom je Zakon o industrijskoj obnovi proglašen neustavnim jer Kongres prilikom delegiranja regulativnih ovlašćenja nije doneo jasne i precizne standarde).

37 *Stare decisis et non quieta movere* – „pridrživati se već donetih odluka i ne narušavati rešena pitanja“.

38 Ovaj izuzetak od opšteg pravila, osim u SAD, primenjen je i u Austriji i Italiji.

39 Latinski izraz, u bukvalnom značenju „van ovlašćenja“.

Presude Vrhovnog suda su konačne i ne mogu biti predmet revizije. Zbog toga se sa dosta osnovanosti može reći da je Ustav SAD ono što Vrhovni sud kaže da jeste. Ovo je potvrdio i sudija Hjuz: „Da, mi sudije nalazimo se pod Ustavom, ali Ustav je ono što mi kažemo da jeste.“

V. ZAKLJUČAK

Izvršne uredbe predsednika u ustavnom sistemu SAD su podzakonski opšti pravni akti najviše pravne snage. U hijerarhiji pravnih propisa, one zauzimaju mesto ispod federalnih zakona i međunarodnih ugovora, a iznad ustava i zakona država-članica. Njihov položaj, u formalnom smislu, određen je položajem koji predsednik ima u sistemu organizacije vlasti.

U materijalnom smislu, izvršne uredbe predsednika u velikoj meri liče na zakone koje donosi Kongres. Sadrže opšte norme, mogu regulisati materiju koja se inače reguliše zakonima i mogu biti izraz određenih diskrecionih ovlašćenja. Međutim, izvršne uredbe se uvek moraju kretati u granicama koje su im postavljene zakonom, odnosno voljom Kongresa. Ustav je sva zakonodavna ovlašćenja izričito poverio Kongresu i jedino on može, u granicama koje je Ustav odredio, regulisati društvene odnose donošenjem zakona. Prema tome, čak i kada vrši delegiranje, Kongres ne može na predsednika i njegovu administraciju preneti zakonodavna ovlašćenja, već ovlašćenja da se donošenjem određenih propisa sprovedu odredbe zakona. Dakle, izvršne uredbe predsednika niti imaju pravnu snagu zakona, niti se njima mogu derogirati odredbe zakona. Osnovni smisao njihovog donošenja jeste izvršenje zakona.

Međutim, ako se izvršne uredbe predsednika posmatraju samo u formalno-pravnom smislu, mogao bi se steći pogrešan utisak o njihovom stvarnom domašaju. U prilog tome ide činjenica da se veoma često može uočiti jasna razlika između ustavom utvrđenih normi i političke stvarnosti. Dosadašnja primena Ustava SAD i praksa Vrhovnog suda pokazale su da su izvršne uredbe predsednika veoma često bile pokretač značajnih društvenih, ekonomskih i političkih promena. Njihov značaj posebno je veliki u oblasti vođenja spoljne politike i krizne vladavine, u kojima su pojedini predsednici SAD izlazili iz okvira poverenih ustavnih ovlašćenja primenjujući prema Kongresu politiku svršenog čina. Koristeći moć tumačenja ustavnih odredaba, Vrhovni sud je izvršne uredbe predsednika ovog tipa najčešće proglašavao ustavnim, bilo zbog specifičnosti prilika u kojima se država u tom trenutku nalazila, bilo zbog političkog uticaja i ugleda koji je predsednik uživao.

Izvršne uredbe predsednika podležu oceni ustavnosti i zakonitosti, kao najdelotvornijem obliku ustavne kontrole. Vršeci ocenu ustavnosti i zakonitosti tumačenjem odredaba Ustava, Vrhovni sud SAD onemogućava trajnije narušavanje ravnoteže između Kongresa i predsednika i obezbeđuje efikasno funkcionisanje pravnog sistema SAD.

LITERATURA

1. Barber, S. A., *The Constitution and the Delegation of Congressional Power*, Chicago, 1975, str. 11–52.
2. Bonnard, R., *Précis élémentaire de droit public*, Paris, 1932, str. 111.
3. Vranjanac, D., *Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država* u: *Uvod u pravo SAD* (ur. Jovan Ćirić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2008, str. 20.
4. Danić, D., *O uredbama*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1928, str. 202–203.
5. Davinić, M., *Koncepcija upravnog prava Sjedinjenih Američkih Država*, Dosije, Beograd, 2004.
6. Diguít, L., *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris, 1928, str. 212–213.
7. Jovanović, S., *Država*, II, Beograd, 1936, str. 364–365.
8. Jovičić, M., *Veliki ustavni sistemi*, IRO Svetozar Marković, Beograd, 1984, str. 394.
9. Jovičić, M., *Zakon i zakonitost – Život pravnih propisa*, Radnička štampa, Beograd, 1977, str. 82.
10. Kamarić, M., *Problemi uredbe sa naročitim obzirom na široka ovlašćenja*, Štampa NIP „Oslobođenje“, Sarajevo, 1957, str. 49–50.
11. Krbek, I., *Upravno pravo*, I, Tisak i naklada jugoslovenske štampe D. D., Zagreb, 1929, str. 103–104.
12. Laband, P., *Le droit public de l'Empire Allemand*, II, Paris, str. 379–383.
13. Laubader, A., *Traité de droit administratif*, Paris, 1973, str. 65.
14. Lovo, F., *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1999, str. 206.
15. Marković, R., *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 83–84.
16. Marković, R., *Uredba kao opšti pravni akt izvršne vlasti*, Zbornik za društvene nauke Matice srpske, br. 63/1977, str. 105–106.
17. Monteskje, Š., *O duhu zakona*, I–II, Filip Višnjić, Beograd, 1989, knjiga XI, glava 4.
18. Radović, Z., *Normativna delatnost izvršne vlasti*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1989, str. 23–28.
19. Tokvil, A., *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci – Novi Sad, 2002, str. 109.
20. Farnsworth, A. E., *Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država*, Savremena administracija, Beograd, 1973, VI.
21. Hamilton, A., Medison, Dž., Džej, Dž., *Federalistički spisi*, Radnička štampa, Beograd, 1981, br. 47, str. 330–334.
22. Hauriou, M., *Precis de droit administrative et de droit public*, Paris, 1933, str. 555.
23. Carré de Malberg, R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Paris, 1920, str. 548.
24. Švarc, B., *Američko administrativno pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1956, str. 43–44.
25. Špadijer, B., *Savremeno predsedništvo u političkom sistemu SAD*, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 158–161.

THE UNITED STATES OF AMERICA PRESIDENT'S EXECUTIVE ORDERS

Danilo Stevandić

SUMMARY

The powers conferred to him by the constitution – those of head of state, head of government, commander-in-chief of the armed forces and to take care that the laws be faithfully executed, are executed by the USA president by passing various types of subordinate legislative acts. The most important of these are the executive orders, which are passed directly by the president on the basis of the Constitution or on the basis of a law, or regulatory powers delegated by the Congress. The procedure for their issuing is not established by the Constitution, a statute or a different written source of law; they are issued in a free procedure, but in accordance with the instruction of the delegating statute.

The main objective of executive orders is to execute the provisions of law. Even though in some cases they may be a reflection of certain president's discretionary powers and may regulate statutory matters by norms of general character, executive orders do not have the legal force of a statute, and may not derogate statutory provisions. Their compliance with the Constitution and the law is established subsequently, by the Constitutional court, in a specific dispute concerning their constitutionality and legality.

Key words: subordinate legislation, executive orders, executive agreements, executive powers, regulatory powers, delegated legislation, control of constitutionality and legality, USA president, Congress, Senate, Supreme court.

Rad dostavljen Redakciji: 20. maja 2012. god.

Rad prihvaćen za objavljivanje: 31. maja 2012. god.