

Др Будимир Кошугић:

О ЗНАЧЕЊУ ТЕРМИНА „ИЗВРШНО-УПРАВНА ФУНКЦИЈА” ПРЕМА НАЦРТУ УСТАВА СФРЈ

У чл. 322. ст. 1. Нацрта Устава СФРЈ, Савезно извршно веће се одређује као орган Скупштине СФРЈ који врши извршно-управну функцију у оквиру права и дужности федерације. Овај члан се разликује од члана 225, ст. 1. Устава из 1963. године само у толико што се термини „поверава” и „политичко-извршна функција” замењују терминима „врши” и „извршно-управна функција”. Иако ова измена може изгледати на први поглед безначајна, она то не мора бити уколико се желело да се заменом ових термина укаже на извесне битне промене у положају, надлежности и овлашћењима Савезног извршног већа. Уосталом, сама чињеница што се овај термин користио и у Уставу из 1946. године за одређивање положаја и улоге Владе, може бити врло индикативна. Наиме, Устав из 1946. године, у тежњи да што више подвуче скупштински систем власти, прописао је да је влада највиши извршни и управни орган власти у оквиру права федерације. Преузимање истог термина у Нацрту новог Устава не мора значити да се томе термину даје иста садржина. Стога, нужно се поставља питање у чему је суштина извршно-управне функције, као и да ли и у чему постоји разлика између ње и политичко извршне функције.

На овако постављено питање може се одговорити тек на основу детаљне анализе како прописа којима се регулише односно регулише надлежност СИБ-а у Уставу из 1963. године и у Нацрту Устава из 1973. године, тако и норми којима се утврђују права и дужности других органа, чија делатност несумњиво утиче на овлашћења СИБ-а. Но, пре него што се то учини неопходно је истражити да ли је и колико је позната ова дистинкција између извршно-управне и управне власти, односно политичко извршне и извршне власти у политичко правној доктрини и уставима других држава?

У политичко-правној доктрини ова подела извршне власти на две подврсте није нова појава. Могло би се чак рећи да већ у првој четвртини XX века знатан број писаца прихвата ову биполност извршне власти изражавајући је разним терминима. То је била свакако последица чињенице што је са развојем друштва и све већом сложености и противречношћу друштвеног живота растао утицај државе и посебно њених извршних органа. Наиме, због нужности брзе државне интервенције у економски и политички живот, низ овлашћења која су традиционално сматрана, сходно начелу поделе власти, прерогативама законодавне власти пренета су у над-

лежност специјалних управних органа. Постало је очигледно, самим тим, да ти управни органи врше извесне делатности које се битно разликују од делатности осталих управних органа. Наиме, док је за већину управних органа карактеристично доношење појединачних аката, којима се на ауторитативан начин решавају конкретни случајеви применом унапред донетих општих норми законодавног порекла, или вршење материјалних, принудних радњи, ови органи доносе акте од општедруштвеног значаја. Сврхатаких аката није, према томе, да регулишу одређени индивидуални однос, већ да утврде извесне опште правце политичке акције у друштву. Управни орган коме припада ова функција, не може се сматрати законодавним органом, јер није генерално овлашћен на доношење општих правних аката највише снаге. С друге стране, није га више могуће ни изједначавати са осталим управним органима због очигледних разлика у функцијама. Та чињеница навела је многе писце да укажу на потребу разликовања извршне функције као политичке и уставне од администрације, као техничке и оперативне (*Gudno*) или владавине функције (*gouvernement*); као мотора и административне функције, као трансмисионог организма и точкиће машине (*Esmeu*). Шта више, због све већег значаја владе као органа који врши ову особену управну власт, један део политичкоуправне доктрине је издвојио, поред законодавне, управне и судске власти, и посебну владавину власт. Та деоба извршне власти на две подврсте није непозната ни југословенској политичкоправној доктрини. Налазећи основ у Уставном закону из 1953. године, наша политичкоправна доктрина указала је на нужност деобе извршне власти на политичко-извршну и извршну (управну) власт. Политичко-извршна власт, према нашој доктрини, је облик извршне власти, који се одликује од других облика извесним обележјима политичке природе. Наиме, она је политичка, јер обухвата одређивање политике извршења односно мере и акције општијег, начелнијег и директивног значаја. Но, истовремено, она је политичка и у садржинском смислу, пошто претпоставља већу самосталност, одговарајућу дискреционалност, па и општију регулативу у утврђивању извршне политике и у старању о њеном спровођењу (Борђевић).

Та деоба извршне власти прихваћена у политичкоправној доктрини има свој релативни основ у готово свим уставима модерних држава. Наиме, како уставни који прихватају поделу власти, тако и уставни који познају јединство власти, поверавају извршну власт посебном органу односно низу органа. На челу тог низа органа налази се орган који ефективно врши управну власт, односно који утерђује општу политику извршења и стара се о њеном спровођењу. Уједно, тај орган, на посредан или непосредан начин, подноси законодавном органу на усвајање предлоге најважнијих аката. Он се различито организује у појединим државама и налази се у односима веће или мање зависности према законодавном органу. У системима поделе власти, његова је зависност мања, док је у систему јединства власти већа. У посредничком систему, председник је номинални и ефективни носилац целокупне извршне власти, коме помажу у њеном вршењу одређени функционери које он поставља и који су одговорни њему за свој рад а не конгресу. У парламентарном систему, пак, на челу управне власти налазе се шеф државе као номинални носилац управне власти, који влада

али не управља, и влада која стварно управља мада формално не влада. Иако према уставима држава које прихватају парламентарни систем постоје не мале разлике у положају и овлашћењу владе, карактеристично је за њих ипак да влада врши значајну функцију и да може, између осталог, да предложи шефу државе да распусти парламент и распише нове изборе, што шеф државе не сме одбити. У извесном смислу, слична овлашћења као влада у парламентарном систему имају извесни извршни органи у систему јединства власти. Тако, Савезни савет, иако представља према Уставу Швајцарске само одбор Федералне скупштине, врши врховну извршну и управну власт. У пракси, међутим, Савезни савет, састављен од седам чланова, ефективно врши основну државну власт. Ни Устав СССР-а од 1936. године није могао а да не повери значајна овлашћења Министарском савету („Савету народних комесара“), иако према уставу Министарски савет није орган власти. Као што је већ указано, Устав Југославије из 1963. године прихватио је термин „политичко-извршна функција“ настао у политичкоправној доктрини и изричито одредио да ту функцију врши СИБ као орган Савезне скупштине.

Очигледно је, према томе, да уставни готово свих модерних држава дају основа за деобу извршне власти; јер, у њима се на различите начине одређује надлежност управних органа. Док је једном или мањем броју управних органа поверена не само израда предлога најважнијих државних аката, него и општа директивна и контролна функција над радом осталих управних органа, дотле други управни органи врше типичну управну власт доносећи правне и материјалне акте у непосредном извршењу закона и других општих аката. Чињеница да сви уставни не чине и формално деобу извршне власти није битна; јер, очигледно је да модерни живот захтева постојање извесног органа који може брзо да реагује и усмерава друштвене токове. Стога, централни проблем није у томе да ли ће се том органу и формално признати та функција, већ како обезбедити да он фактички не преузме више власти од оне која му је дата уставом. То је посебно значајно у нашем самоуправном друштвено-политичком систему у коме, сходно принципу јединства власти, скупштине представљају највише органе власти и самоуправљања. Но, нас не интересује овом приликом тај проблем, него значење термина, „извршно-управна функција“, којим је у Нацрту устава замењен ранији термин „политичко-извршна функција“.

Чињеница да Нацрт устава говори о Савезном извршном већу као органу Скупштине СФРЈ који врши извршно-управну функцију, указује да Нацрт дели извршну функцију на два дела — извршно-управну коју поверава Савезном извршном већу и управну коју ставља у надлежност савезних органа управе. Извршно-управна функција се одликује од управне извесним битним обележјима. Пре свега, она обухвата одређивање политике извршења јер СИБ „усклађује и усмерава рад савезних органа управе и савезних организација, ради обезбеђења спровођења политике и извршавања закона и других општих аката скупштине СФРЈ“. Сем тога, он „врши надзор над радом тих органа и организација и укида прописе савезних органа управе и савезних организација који су у супротности са савезним законом или прописом који оно доноси ради спровођења савезног закона или другог општег акта“ (чл. 323. тач. 8). Извршно-управна функција прет-

поставља, даље, не само извесну самосталност органа који је врше већ и могућност доношења одређених правних општих аката за извршење закона и других општих прописа. Истовремено, то значи да орган коме је поверена ова функција има право да утиче на организацију управе и да издаје опште смернице за њен рад, које она мора поштовати. Сва ова овлашћења Нацрт устава даје Савезном извршном већу, јер СИБ не само што предлаже савезне законе и друге значајне правне и политичке акте, већ и „доноси уредбе, одлуке и друге прописе за извршавање савезних закона и других општих аката Скупштине СФРЈ” (чл. 323. тач. 5). Сем тога, СИБ ужива извесну самосталност у раду и има право да се залаже за спровођење политике коју сматра друштвено оправданом и целисходном; јер, уколико се не прихвати његова политичка платформа, „СИБ може већима Скупштине СФРЈ поднети колективну оставку” (чл. 336. став 2). Исто тако, „ако сматра да није у стању да обезбеди спровођење утврђене политике и извршавање закона или другог 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 или други општи акт чије доношење предлаже, СИБ може поставити питање поверења” (чл. 336. ст. 3).

Очигледно је, према томе, да је СИБ задржао, и према Нацрту устава, политичку димензију извршне власти. Шта више, готово да нема неке значајније разлике у надлежности Савезног извршног већа према Уставу из 1963. године и Нацрту устава из 1973. године. Та разлика је још мања кад се узму у обзир последње донети амандмани, посебно Амандман XXXII. Стога, оправдано се поставља питање зашто је у Нацрту устава термин „политичко-извршна функција” замењен термином „извршно управна функција”?

Пажљивијом анализом Нацрта устава дају се уочити извесни разлози који објашњавају такав поступак творца Нацрта. Ти разлози нису везани толико за промену саме надлежности СИБ-а колико за начин остваривања те надлежности. Пре свега, у утврђивању политичке димензије извршења СИБ је ограниченији одређеним правима које има Председништво СФРЈ. Наиме, „Председништво СФРЈ обавештава Скупштину СФРЈ о стању и проблемима унутрашње и спољне политике и може Скупштини СФРЈ предлагати претресање појединих питања и доношења одлука” (чл. 292. ст. 1). Исто тако, „Председништво СФРЈ има право да заузима ставове о спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката Скупштине СФРЈ и да тражи да СИБ предузме мере за спровођење политике и извршавање закона и других општих аката Скупштине СФРЈ” (чл. 294. ст. 1).

Међутим, права Савезног извршног већа у доношењу одлука сужена су и у другим доменима. Наиме, кад предлаже законе и друге акте надлежном већу Скупштине СФРЈ, који се доносе на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа, СИБ сарађује са надлежним органима република и покрајина (чл. 330). Исто тако, СИБ доноси, на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа, прописе за извршење савезног закона и других аката које доноси Веће република и покрајина, кад је у тим законима и другим актима предвиђено

у саглашавање ставова у доношењу прописа већа (чл. 331. ст. 1). То, практично, значи, да Савезно извршно веће није овлашћено у већини случајева да самостално утврђује политику извршења најзначајнијих аката које Скупштина доноси, јер у надлежности Већа република и покрајина налази се како утврђивање друштвеног плана и укупног обима средстава савезног буџета, тако и издавање закона којим се утврђују односи у областима монетарног система и емисије новца, девизног система, спољнотрговинског промета, кредитних односа са иностранством и других. Ако Савезно извршно веће не постигне сагласност са надлежним републичким и покрајинским органима, а сматра да је доношење прописа неопходно, предложиће Председништву СФРЈ да се донесе пропис о привременим мерама. Уколико се пак, Председништво СФРЈ сложи са оценом СИВ-а, предложиће СИВ-у да донесе пропис о привременим мерама. Пропис се сматра донетим у Савезном извршном већу кад се за њега изјасне две трећине чланова већа (чл. 332).

Очигледно је, према томе, да постоје разлози за замену термина „политичко-извршна функција” термином „извршно-управна функција” у Нацрту устава; јер, нема сумње да је сужена политичка димензија извршне власти СИВ. Но, да ли је то било нужно учинити и да ли је предложени термин најсрећније изабран?

Уколико се анализују аргументи против замене термина, увидеће се да је било можда боље то и не учинити. Најпре, сужење политичке димензије извршне власти СИВ-а није исто што и њено елиминисање; јер, несумњиво је да је СИВ задржао и према Нацрту устава извесне политичке прерогативе. Стога, пошто је овде реч првенствено о праву утврђивања политике извршења закона и других општих аката, није било никаквих сметњи да се остане при већ усвојеном термину „политичко-извршна функција”. Уосталом, такав поступак је уобичајен, јер су бројне институције државноправног поретка претрпеле значајне промене, а да им се назив није изменио. Затим, сам термин „извршно-управна функција” показује се непогодним из више разлога. Пре свега, он није непознат нашем уставном законодавству и науци уставног права. Познавао га је још Устав из 1946. године и његова садржина се доста разликовала од садржине која му се даје у Нацрту устава. Но, овај термин има и друге недостатке, који се избегавају употребом термина „политичко-извршна функција”. Наиме, он представља симбиозу две речи које, према мишљењу бројних политичко-правних писаца, имају исто значење. Уколико се, пак, чине неке разлике између њих, оне се крећу на релацији димензионирања два сегмента извршне власти, који се поверавају влади, односно осталим нижим управним органима. Уосталом, у нас то чини Устав из 1963. године кад дели извршну функцију на политичко-извршну и управну. С друге стране, политичко-правна теорија познаје и другачију деобу извршне власти, али ни она не одговара усвојеној терминологији у Нацрту устава. Наиме, у извесном делу политичкоправне доктрине заступа се схватање да постоје само две власти — законодавна и извршна (Дикрок, Бертелеми, Ж. Перић). Судска власт се, пак, сматра као специјална врста извршне власти. Другим речима, разликују се извршно-управна власт и извршно-судска власт. Но, Нацрт устава иако говори о извршно-управној функцији, не стоји на том

становишту, јер познаје поред извршно-управне и управну и судску функцију.

Стога, на основу изнетих разлога за и против термина „извршно-управна функција” чини нам се да је било боље у Нацрту устава остати при термину „политичко-извршна функција”. Но, овај приговор није толико битан, јер од усвојених термина важнија је њихова садржина. Ако се она прецизира, ликвидирају се сви узроци за непотребне термилошке збрке и спорове.