

*мр Зоран Тамић, асистент
Правног факултета у Београду*

САВЕТОВАЊЕ „О ОДНОСИМА ИЗМЕЂУ САВЕЗНИХ ОРГАНА УПРАВЕ И ОРГАНА УПРАВЕ У РЕПУБЛИКАМА И АУТОНОМНИМ ПОКРАЈИНАМА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИЗВРШАВАЊЕ САВЕЗНИХ ЗАКОНА И ДРУГИХ ОПШТИХ АКТА“ (Београд, 23. 4. 1982. године)

Савезни секретријат за правосуђе и организацију савезне управе — Завод за унапређење савезне управе и Институт за упоредно право организовали су, 23. IV 1982. године у Београду, саветовање „О односима савезних органа управе и органа управе у републикама и аутономним покрајинама са посебним освртом на извршавање савезних закона и других општих аката“.

Овом саветовању су присуствовали и на њему учествовали: савезни секретар за правосуђе и организацију савезне управе, републички и покрајински секретари за правосуђе, организацију управе и законодавство, чланови радне групе Одбора за друштвено-политичке односе Савезног већа Скупштине СФРЈ, научни радници са факултета и института, као и представници савезних, републичких и покрајинских органа управе и управних организација.

Отварајући Саветовање проф. др Владимир Јовановић, директор Института за упоредно право, истакао је да је сврха Саветовања да размотри институционалне оквире и нормативни аспект односа савезних органа управе и органа управе у републикама и покрајинама, да уочи и објасни проблеме у њиховом остваривању, а посебно да анализира ове односе у процесу извршавања савезних закона и других општих аката.

Уводно излагање дао је Ласло Ковач, помоћник савезног секретара за правосуђе и организацију савезне управе.

Саветовање је било подељено на два дела: у првом су изложени пријављени реферати и кореферати, док је у другом вођена дискусија.

1. У свом реферату „Облици сарадње савезних и републичких органа управе“, професор др Иван Мечановић, потпред-

седник Извршног већа Сабора СР Хрватске, посматра ову сарадњу као важан елемент заједништва у СФРЈ. Он констатује да су могућност, па и обавеза сарадње доста широко у нашем Уставу. Анализира, посебно, главне облике ове сарадње: Координациону комисију Савезног извршног већа — институционализован облик сарадње предвиђен Законом о основама система државне управе, и међурепубличке комитете. Налази да се слабости рада ових последњих огледају првенствено у: а) деловању практично на темељу „једне алтернативе”, чиме се осиромашује дотични проблем; б) једноставним анализама које се дају уз предлоге; в) непостојање континуитета у раду — дешавало се да се о истом питању, на појединим седницама међурепубличких комитета, представници исте републике различито изјашњавају. Ове слабости су се нужно одражавале на процес усаглашавања ставова између република, те доводиле Координациону комисију СИБ-а у позицију „резервне институције”, која разрешава нерешена питања са међурепубличких комитета. Професор Мецановић наводи и друге могуће облике сарадње савезних и републичких (покрајинских) органа управе. Сам предмет сарадње је доста разумећан — разматрање стања у одговарајућим областима, предлагање доношења или измене појединих прописа, учешће у припреми, закључивању и доношењу појединих друштвених договора и самоуправних споразума, утврђивање и спровођење заједничке политике у извршавању прописа, вршење управног надзора, припремање, доношење и спровођење подзаконских аката и друго.

Реферат професора др Ђорђи Цаце, члана Извршног већа Собрања СР Македоније и републичког секретара за правосуђе, био је „Одговорност Савезног извршног већа за спровођење утврђене политике и за извршавање закона и општих аката Скупштине СФРЈ”. Говорећи о одговорности СИБ-а према Скупштини, професор Цаца разматра: а) одговорност СИБ-а за спровођење политике коју утврђује Скупштина и б) одговорност за извршавање закона и општих аката Скупштине. Одговорност СИБ-а према Скупштини манифестује се на различите начине: кроз извештаје СИБ-а; путем постављања питања поверења СИБУ-у; подношењем и претресањем интерпелација; кроз делегатска питања; у виду политичке као и правне контроле над прописима које доноси. Може се стећи утисак, констатује аутор, да се у пракси питање одговорности СИБ-а не покреће, те да се његова одговорност не остварује. Ово је, највећим делом, последица чињенице да одговорност СИБ-а пред Скупштином СФРЈ није, до сада, довела до политичке санкције одговорности — разрешења по основу изгласавања неповерења. Пракса Скупштине, међутим, показује да су коришћени различити други

облици одговорности СИВ-а. Разлог што питање поверења СИВ-у није постављено је у томе што „није било основних и ваљаних разлога за то, јер (су) пропусти у раду СИВ-а... нису представљали неспровођење политике и неизвршавање закона, других прописа и општих аката Скупштине, већ су били последица околности које, или нису могле бити предвиђене, или нису биле довољно предвиђене или у процесу договарања република и покрајина и споразумевања у удруженом раду, чији су стварни носиоци извршна већа република и покрајина, нису постижане сагласности или су оне постижане са закашњењем”.

Професор др Славољуб Поповић је изложио свој реферат „Овлашћења Савезног извршног већа и савезних органа управе за доношење прописа ради извршавања савезних закона и других прописа и општих аката”. Аутор на почетку разматра различите поделе савезних закона (према томе ко одговара за њихово извршење, ко их непосредно извршава, да ли се њима у потпуности регулише нека материја или се само утврђују начела и основе за регулисање). Затим говори о „извршним прописима СИВ-а”, посебно се задржавајући на уредби, као најважнијем општем акту овог органа. Што се тиче савезних органа управе, они извршавају савезне законе (друге прописе и опште акте) само када су за то изричито овлашћени Уставом. У вршењу те своје „функције” доносе одговарајуће подзаконске опште акте — правилнике, наредбе и упутства. Односи савезних органа управе и органа управе у републикама и покрајинама почивају на темељним принципима односа ширих и ужих друштвенополитичких заједница у југословенској федерацији. То су односи међусобних права и дужности, првенствено сарадње, утврђени уставним и законским прописима. При обезбеђењу спровођења савезних закона, других прописа и општих аката за чије су извршење одговорни савезни органи, а које непосредно извршавају органи управе у републикама и покрајинама, савезни органи управе (и савезне организације) имају према њима посебна овлашћења: тражење података и обавештења о извршавању поменутих правних аката; издавање обавезних инструкција; вршење супституције у погледу извршавања одређених управних послова (у предвиђеним ситуацијама)...

„Односи између савезних органа и органа у републикама и аутономним покрајинама у остваривању нормативних функција федерације” био је реферат Љубомира Прљете, помоћника председника Савезног комитета за законодавство. Реферат углавном обрађује однос Савезног извршног већа и савезних органа управе са републичким и покрајинским извршним органима, односно са републичким и покрајинским органима управе у вези доношења тзв. извршних прописа. Бавећи се питањем

односа савезних, републичких и покрајинских органа у припремању савезних закона, аутор полази од чињенице да највећи број тих аката предлаже СИБ а припремају их савезни органи управе. Ту је сарадња органа управе различитих друштвенополитичких заједница једно од основних правила и услов за квалитетан предлог. С обзиром да органи управе у републикама и аутономним покрајинама, по правилу, извршавају савезне законе (друге прописе и опште акте), упућенији су у односе који су предмет регулативе, па могу са пуно компетентности да изналазе и предлажу права решења. У реферату су подробно анализирани и односи савезних и републичких (покрајинских) органа управе извршавања савезних закона. Овде је значајно разликовање савезних закона, и то по два основа: 1) да ли их доноси надлежно веће Скупштине СФРЈ самостално или уз сагласност републичких и покрајинских скупштина и 2) да ли су за њихово извршавање одговорни савезни органи или органи у републикама и аутономним покрајинама.

Нецмудин Алагић, републички саветник у Извршном већу Скупштине СР Босне и Херцеговине, поднео је реферат под насловом „Извршавање савезних закона, других прописа и општих аката“. Он, између осталог, предочава два основна типа недостатака функције извршења који се одражавају на остваривање законодавног концепта у нашем систему. Први се односи на чињеницу да „овлашћења за доношење извршних прописа у једном броју закона нису јасно одређена, што отежава израду спроведеног прописа, јер нису довољно прецизирана одређења која питања и у којим оквирима треба да буду регулисана спроведеним прописима“. Други, органи управе (савезни, републички, покрајински) нису донели већи број подзаконских прописа иако су били овлашћени и дужни да то ураде. Ово практично значи пропуштање ближег уређивања законских регулисаних односа, као и начина поступања органа и организација који учествују у законодавном процесу. Тако нпр. савезни органи у области саобраћаја нису донели 85 прописа, а у области пољопривреде 24 прописа (период 1978—1980. г.).

Реферат Радмиле Нешић, самосталног саветника Завода за унапређење савезне управе, „Сарадња Савезног извршног већа и извршних већа република и покрајина у предлагању закона и доношењу подзаконских аката“, подвлачи онај вид ове сарадње који се остварује кроз договоре (и друштвене договоре) одговарајућих органа република и покрајина и СИБ-а на основу посебних закона. Примећује да се такви договори споро закључују, да су често неприпремљени, да се нацрти враћају на дораду и сл. Застој у договарању и друштвеном договарању директно је повезан са доношењем интервентних закона и преду-

зимањем привремених мера. У реферату су обрађени и улога, као и оцене о досадашњем раду међурејубличких комитета.

Др Коста Чавошки, научни сарадник Института за уредно право, изложио је реферат „Односи између федералне владе и државе чланица у извршавању федералних аката (упоредни преглед)”. Он на почетку констатује да је начело поделе надлежности између федералне владе и федералних јединица једно од основних обележја федерализма и обавезни предмет уређивања сваког федералног устава. Познато је да се ова подела не може јасно и до краја спровести, те су у пракси спорови око овог питања релативно чести, посебно приликом извршавања федералних прописа. Федерални устави „познају”, као један од најзначајнијих принципа ових односа — принцип супрематије федералног поретка, тј. „супрематију аката федералне владе унутар делокруга који јој је уставом додељен” (нпр. устави САД, Аустралије, СР Немачке, СССР). Супрематија значи вишу правну снагу и првенство примењивања федералног устава и федералних закона у односу на прописе држава чланица; такође пречу правну обавезу суда и других органа као и грађана да се понашају по њима, чак и онда када тиме долазе у сукоб са прописима сопствене федералне јединице. Југословенски устав из 1974. г. (за разлику од оних из 1946. и 1963.) не садржи ово начело. Чланом 207. став 3. Устава предвиђено је да ће се, ако је рејублички односно покрајински закон у супротности са савезним законом, применити привремено, до одлуке уставног суда, рејублички одн. покрајински закон, а ако су за извршавање савезног закона одговорни савезни органи — савезни закон. Тиме су, по тумачењу др Чавошког, савезни и рејублички (покрајински) закон постављени као равноправни. Аутор сматра да су многе слабости у извршавању савезних закона последица тога што савремени југословенски устав не даје примат (и прече право примене) савезном закону у односу на рејублички (покрајински). Даље следи излагање о судској контроли уставности. Примећује се да су у југословенској пракси савезни органи врло ретко покретали спор пред уставним судом ради поништавања одговарајућих аката рејублика и покрајина за које сматрају да су у супротности са Савезним уставом и савезним законима. Аутор говори и о установи федералног надзора, чија је основна сврха обезбеђивање успешног извршавања федералних аката. На крају реферата дат је упоредноправни осврт на тзв. федералну оданост (лојалност).

Кореферате су изложили: Златинка Лековић (Савезни завод за статистику) — „Утицај правних прописа на јединствено спровођење програма статистичких истраживања од интереса за целу земљу” и Борислав Бркић (Савезни завод за статистику).

стику) — „Развој система финансирања радних заједница које обављају послове за органе управе путем увођења слободне размене рада као предуслова за ефикасније прилагођавање статистичког система потребама удруженог рада”.

2. Из дискусије професора др Николе Стјепановића издвојили бисмо део о односу између савезних и републичких (покрајинских) закона. Полазећи од већ изнете констатације да у нашем савезном Уставу нема начелне одредбе о супрематiji савезног законодавства, мишљења је да је савезно законодавство ипак „јаче”, јер републички и покрајински закони не могу да буду у супротности са савезним законом (чл. 207. ст. 2. Устава СФРЈ). Међутим, савезно законодавство, сматра проф. Стјепановић, није по претпоставци јаче, будући да коначну реч при оци уставности (законитости) има уставни суд.

Дискусија мр Мићуна Поповића односила се на неколико група питања: дисперзију извршења, међурепубличке комитете, јавна овлашћења... Посебно је занимљив његов имплицитно изражен став да поверавање јавних овлашћења у нашем систему пре значи децентрализацију, еманацију власти, него подруштвавање послова.

Професор др Борислав Благојевић упутио је начелну примедбу да наша саветовања „иду” сувише уопштено, да им недостају конкретни прилози, случајеви. Говорио је и о јавности рада у свим фазама у односима савезних органа управе и органа у републикама и покрајинама, код извршавања савезних закона.

У дискусији је учествовала и другарица Лековић, као и другови Митков, Вучинић, Госовић и Мацић.

3. Извршну функцију, као важан задатак извршних и управних органа у свакој федерацији карактерише сложеност. Ово се без остатка односи и на нашу „заједницу заједница”, у којој, у процесу извршавања закона и других општих аката, активно суделују органи управе свих нивоа — савезни, републички, покрајински, међуопштинских регионалних заједница, градски и општински. Законито и ефикасно обављање њихових „извршних послова”, нарочито оних којима се обезбеђује потребно јединство сложене државе и који због тога имају савезни значај, јесте *conditio sine qua non* њеног даљег развојка. Отуда је, чини нам се, централно питање ове материје у нашим условима — зашто се извршна функција не остварује онако како је нормативно уређено?

На њега је ово Саветовање, оријентишући се углавном на извршавање савезних прописа и општих аката, бар делимично дало одговор и понудило извесна решења. У томе видимо и његов основни допринос.