Пише: Владимир Ђурић
среда, 08 април 2009 23:02

На сајту „Нема шале“ недавно је истакнут текст Нацрта закона о утврђивању надлежности АП Војводине који је припремила трочлана Владина радна група. Уместо да се о Предлогу статута који је изазвао буру реакција политичке и стручне јавности расправља у Народној скупштини Републике Србије, или да предлагач, будући да је Предлог мањкав, повуче предлог из скупштинске процедуре, прибегло се припремању Нацрта закона о надлежностима, уз стално истицање политичара из владајућих странака са територије АП Војводине да ће Предлог Статута бити усвојен уз неминовне, али ситне, правно-техничке редакције. Израду Нацрта закона пратила је тек покоја новинска вест да се Нацрт закона припрема кроз састанке покрајинских функционера и ресорних министара из Владе Републике Србије. На крају је министарска тројка Владе Републике Србије, чији је састав бар познат, припремила Нацрт закона. Осим податка о трипартизму у саставу Владине радне групе и састанцима ресорних министара и покрајинских секретара, јавност је остала ускраћена за детаљније образложење начина припреме Нацрта закона и разлога које је Влада имала у виду када је образовала радну групу познатог састава и накнадно приступила изради Нацрта закона о утврђивању надлежности АП Војводине. Стручном сагледавању припреме Нацрта закона и његовог садржаја свакако не сме да промакне изостанак министра за државну управу и локалну самоуправу из Владине министарске тројке – радне групе која је припремала Нацрт закона, иако је старешина министарства које је према Закону о министарствима надлежно да обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на систем територијалне аутономије и територијалну организацију Републике Србије!Остављајући по страни питање образовања и рада радне групе за припрему Нацрта закона, пажњу треба усмерити ка анализи његовог садржаја и сагледавању односа између Нацрта закона и Предлога статута.

Најпре, треба истаћи да сам назив и предмет регулисања нацрта закона намећу извесне дилеме. Наиме, Нацрт регулише „утврђивање“ надлежности не правећи притом у наслову јасну разлику између две категорије послова, односно надлежности, које аутономна покрајина према Уставу РС може да обавља, а које се Нацртом прецизније уређују. Реч је о изворним надлежностима покрајине које су на начелан начин већ одређене Уставом РС, а у којима покрајина, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја и повереним, или пренесеним пословима које Република покрајини може да повери законом. Да разлика између две врсте надлежности није без значаја речито сведочи чињеница да су овлашћења централне, републичке власти у тим сферама различита. Република у области изворних надлежности може да обавља само контролу уставности и законитости, док у сфери поверених послова може да обавља и

контролу целисходности над радом покрајинских органа. Штавише, једном поверени послови и даље задржавају карактер републичке надлежности, тако да их Република може повратити. Уместо јасног законског разграничења, намерном конфузијом избегава се и детаљно и прецизно регулисање надзора над обављањем како изворних, тако и поверених надлежности. У том смислу, ако се имају у виду надлежности, јасно треба истаћи да реч „утврђивање“ несумњиво нема исти смисао и значај као и реч „поверавање“. Нацрт закона утврђује надлежности АП Војводине и у оним областима друштвеног живота у којима, покрајине према Уставу РС не могу да буду надлежне. Наиме, члан 183. став 2. Устава РС јасно предвиђа да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области: просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација,просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу. Уколико се пажљивије сагледа нацрт закона, утолико може јасно да се уочи да тај акт предвиђа да АП Војводина, осим области друштвеног живота које су наведене у изложеном члану Устава РС, има надлежности, односно обавља послове и у областима регионалног развоја, изградње објеката, науке и технолошког развоја, запошљавања, привреде и приватизације, рударства и енергетике, локалне самоуправе, као и надлежности у другим областима у које, између осталог, спадају и службена употреба језика и писма, правосудни испит, државни стручни испит, судски тумачи, експропријација, заштита интелектуалне својине, итд!!! Судећи према одредби члана 183. став 2. Устава Републике Србије, аутономне покрајине не могу да обављају, као изворне, надлежности у другим областима друштвеног живота, па је јасно да су противуставне све одредбе Нацрта закона које уређују изворне надлежности покрајине у областима које нису наведене у Уставу.

У изложеној одредби члана 183. став 2. Устав је јасно предвидео да покрајине у наведеним областима друштвеног живота уређују питања од покрајинског значаја. Устав Републике Србије предвиђа у члану 177. став 1. да је покрајина надлежна у питањима која се на сврсисходан начин могу остварити унутар покрајине, док у ставу 2. прописује да се законом одређује која су питања од покрајинског значаја. Дакле, намера уставотворца била је да се законом прецизирају питања од покрајинског значаја у областима друштвеног живота које су наведене у члану 183. став 2. Устава и да та питања чине изворну надлежност покрајине. Уколико се међутим пажљивије сагледају питања која се у појединим областима друштвеног живота Нацртом закона одређују као изворни послови покрајине, утолико се оправдано може поставити питање шта је творце Нацрта закона подстакло да та питања сматрају питањима од покрајинског значаја. Наиме, није јасно зашто би у питања од покрајинског, а не републичког значаја, спадала питања као што су нпр. утврђивање програма међународних спортских такмичења од интереса за АП Војводину у сфери спорта, или утврђивање испуњености услова за почетак рада и обављање делатности установа заштите културе на територији АП Војводине, у сфери културе, или уређивање, у складу са материјалним могућностима, других права у области социјалне заштите, већег обим права од права утврђених

законом и повољнијих услове за њихово остварење, као и друге облике социјалне заштите ако је претходно у свом буџету за то обезбедила средства!!!Таквих примера има у готово свакој области друштвеног живота у којима су предвиђене надлежности покрајине и они не само да намећу дилему да ли је заиста реч о питањима која се на сврсисходан начин могу остварити унутар покрајине, што је Уставом предвиђени услов за покрајинску надлежност, већ намећу и питање усаглашености са Уставом предвиђеном једнакошћу грађана и заштитом интереса Републике Србије. Штавише, у појединим одредбама као надлежност АП Војводине одређују се питања и послови који не само да по својој природи нису питања која су од покрајинског значаја, већ ни у ком случају не могу да буду ни поверени покрајини јер их Устав, као искључиву надлежност, резервише за републички ниво власти, а Закон о државној управи забрањује њихово поверавање другим нивоима организовања власти. Реч је о надлежности вођења политике у различитим областима, а Нацрт закона, супротно Уставу и Закону о државној управи опредељује да АП Војводина, преко својих органа доноси, спроводи и надзире мере аграрне политике и мере руралног развоја, уређује и стара се о остваривању и унапређивању политике у области равноправности полова у АП Војводини, итд.

Устав Републике Србије у члану 178. став 1. предвиђа да Република може аутономној покрајини законом да повери поједина питања из своје надлежности. Дакле, у погледу поверених послова Устав је веома јасан. Предвиђањем да се покрајини законом могу поверити поједина питања из надлежности Републике, Устав је онемогућио поверавање свих врста послова државне управе. Закон о државној управи опредељује 7 врста послова државне управе: учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања у управним областима, извршавање закона, других прописа и општих аката, обављање инспекцијског надзора, старање о јавним службама, развојни послови у управним областима и остали стручни послови. Уколико се пажљивије сагледају одредбе Нацрта закона о утврђивању одређених надлежности АП Војводине, утолико се јасно може уочити да у појединим областима друштвеног живота, Нацрт предвиђа да органи АП Војводине, што као изворне, што као поверене послове, треба да обављају заправо све врсте послова државне управе!!!На тај начин покрајински органи управе заправо попримају карактеристике органа државне управе. Нажалост, садржина Предлога статута који је у скупштинској процедури даје повода за основани страх да је реч о зачетку неког новог облика државне организације, односно федерализације Србије. Да је смисао Нацрта закона о утврђивању надлежности АП Војводине исти као и Предлога статута, а реч је о федерализацији Србије, јасно је из суштински истоветних одредаба о односу између републичких и покрајинских органа, имовини покрајине, поверавању надлежности покрајине, територији и међурегионалној сарадњи.

Нацрт закона предвиђа да однос између републичких и покрајинских органа у остваривању надлежности АП Војводине почива на сарадњи, односно да се при извршавању закона и других прописа Републике Србије ти односи заснивају на Уставом и законом утврђеним правима и обавезама републичких органа, односно на Уставом,

законом и Статутом утврђеним правима и обавезама органа АП Војводине и да ради законитог, успешног и несметаног обављања послова из надлежности АП Војводине, Влада, на иницијативу извршног органа АП Војводине, може основати Сталну мешовиту комисију састављену од представника Владе и извршног органа АП Војводине. Нацрт закона је дакле преузео из Предлога статута решење о образовању Сталне мешовите комисије коју чине представници републичких и покрајинских органа. Такво уређење представља грубу и нелогичну измену важећих решења у погледу надзора над уставношћу и законитошћу покрајинских аката и рада покрајинских органа. Наиме, Устав у члану 186. предвиђа да Влада може пред Уставним судом да покрене поступак оцене уставности и законитости покрајинске одлуке, тако да би евентуално усвајање закона којим се предвиђа се зарад законитог обављања послова из надлежности покрајине може основати стална мешовита комисија, заправо имало значење противуставног развлашћивања Владе у сфери контроле законитости покрајинских одлука. Штавише, уколико би се усвојио закон који би садржавао такву одредбу, утолико би се измениле и одредбе Закона о државној управи којима се на уопштен начин одређује надзор над обављањем изворних и поверених послова, а што се може применити и на обављање изворних и поверених послова покрајине. Другим речима, Нацрт закона мења концепт надзора хијерархијски више централне власти над обављањем изворних и поверених послова покрајине и своди га на сарадњу и усаглашавање кроз сталну мешовиту комисију. Није тешко претпоставити да, уколико се усвоји овакав закон, од надзора као ауторитативне активности централних власти неће остати ништа. Нацрт закона предвиђа да се имовина АП Војводине, начин њеног коришћења и располагања уређује посебним законом. Ипак, творци НАцрта закона преузели су решење садржано у Предлогу статута којим се будућем законодавном регулисању те материје одређују извесне маргине слободе посредством одредбе према којој су у својини АП Војводине, као облику јавне својине, ствари које на основу закона користе органи АП Војводине и установе чији је она оснивач, као и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина. Таква одредба означила би несметану отимачину имовине Републике коју користе покрајински органи и установе чији је она оснивач. Штавише, самим Нацртом закона предвиђају се поједина решења која системским тумачењем воде преносу постојеће републичке имовине у покрајинску својину, или тихом узурпирању републичке својине. Тако, примера ради, Нацрт закона предвиђа да АП Војводина, преко својих органа, оснива јавно предузеће за управљање Националним парком Фрушка гора и да даном почетка рада то предузеће преузима права, обавезе, запослене и средства Јавног предузећа „Национални парк Фрушка гора” са седиштем у Сремској Каменици. Није тешко закључити да би се на основу одредби о имовини заправо сва имовина и средства Јавног предузећа „Фрушка гора“ превела у покрајинску својину!!! Нацрт закона предвиђа да у сфери културе АП Војводина врши оснивачка права у погледу именовања директора и чланова управног и надзорног одбора установа културе чији се рад, одржавање и програми финансирају у целости или већим делом из буџета АП Војводине. На основу изложене одредбе јасно је да би се након евентуалног усвајања оваквог закона обезбедило да покрајина врши оснивачка права над установама културе чији је оснивач Република, ако их покрајина већим делом финансира, а што би коначно водило превођењу својине тих установа у покрајинску својину!!!

Устав Републике Србије у члану 178. став 2. предвиђа да аутономна покрајина може одлуком да повери јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. За разлику од изложене одредбе Устава, Нацрт закона прописује да покрајина у области културе, просвете и јавног информисања може да повери послове из своје надлежности националним саветима националних мањина. Несумњиво је да према одредбама Устава Републике Србије национални савети националних мањина остварују право на самоуправу националних мањина у сфери културе, образовања, информисања и службене употребе језика и писма, али то врше, како то Устав предвиђа, у складу са законом. Имајући у виду изложене уставне одредбе, јасно је да покрајина не може да повери послове из своје надлежности националним саветима, односно да би евентуално законско предвиђање такве могућности било неуставно.

Нацрт закона уређује и питање територије покрајине. Нацрт исправља решење из Предлога статута прописујући да територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа утврђене законом, али из Предлога статута преузима чудно решење о географским областима покрајине прописујући да територију чине јединице локалне самоуправе у географским областима прецизирајући да се под географским областима разумеју Бачка, Банат и Срем. Нацрт закона предвиђа и да се територија АП Војводине не може мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму, у складу са законом прецизирајући да је такав референдум пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине, а да је одлука донета ако је за њу гласала већина утврђена посебним законом. Изложеним решењем Нацрт закона пропушта да регулише Уставом Републике Србије предвиђене могућности стварања нових аутономних покрајина, укидања или спајања постојеће покрајине. Доиста, уколико се жели да се законом регулише територија АП Војводине, утолико се мора ближе уредити и уставна могућност да се на њеној територији образују нове покрајине, или да се Војводина евентуално укине, или споји са неком новом аутономном покрајином, јер Устав Републике Србије у члану 182. став 3. јасно предвиђа да предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом.

Нацрт закона уређује и међурегионалну сарадњу АП Војводине. За разлику од Предлога статута, Нацрт закона не предвиђа могућност да покрајина закључује међународне уговоре и да оснива представништва у Бриселу. Ипак, извесних недоречености у погледу међународне сарадње има и у Нацрту закона. Нацрт предвиђа да АП Војводина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, што је у складу са чланом 181. Устава Републике Србије. Ипак, Нацрт закона је пропустио да уреди питање шта се сматра одговарајућом територијалном заједницом друге државе са којом АП Војводина може да обавља међурегионалну сарадњу. Уколико би се то одређивање препустило покрајини, утолико

би постојала могућност да покрајина остварује сарадњу и са федералним јединицама других држава. Нацрт предвиђа да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности. Изложена одредба намеће питање како ће се обезбедити да међурегионални споразуми буду закључени у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка. Треба истаћи да се истоветна уставна одредба о међународној сарадњи односи и на јединице локалне самоуправе, али је Законом о локалној самоуправи, члан 13. став 3. предвиђено да одлуку о успостављању сарадње, односно закључивању споразума о сарадњи, јединица локалне самоуправе доноси уз сагласност Владе. Основано се поставља питање зашто Нацрт закона није усвојио аналогно решење и за АП Војводину када се већ истоветна уставна одредба о сарадњи на међународном плану односи како на јединице локалне самоуправе, тако и на аутономне покрајине?!

ЗАКЉУЧАК

Нацрт закона о утврђивању надлежности АП Војводине, иако правнички вештије срочен у односу на Предлог статута, представља покушај исправљања, али и вештијег маскирања противуставних решења садржаних у Предлогу статута АП Војводине који је већ упућен у скупштинску процедуру. Имајући у виду да је овај акт, иако по својој правној природи треба да буде акт јаче правне снаге од Статута, припремљен управо у циљу прикривања очигледних противуставности садржаних у Предлогу статута и заташкавања лавине јавних критика, јасно је да и он, због обрнутог редоследа потеза, не може у потпуности да избегне замке противуставности које су већ садржане у Предлогу статута. Дакле, и Нацрт закона о утврђивању надлежности АП Војводине садржи низ противуставних решења. На основу тога јасно је и да у Влади и владајућој коалицији нажалост нема иоле истрајније политичке спремности да се раскрсти са противуставним плановима који су нормативно уобличени у Предлогу статута. Дакле, припремање Нацрта закона о утврђивању надлежности АП Војводине, по свему судећи, требало је да умири и истовремено обмане стручну и политичку јавност у Србији. Таквим Нацртом се заправо у Предлогу статута ништа и не мења и чини се да се ствара основа да Предлог статута који је са правом изазвао озбиљне критике и упозорења ипак буде усвојен! Остаје да се види да ли ће владајућа коалиција покушати да оба акта буду усвојена на истој седници Народне скупштине.