

UPOREDNA ISKUSTVA
DRŽAVNIH UPRAVA

Izdavač:

MAGNA AGENDA

Za izdavača:

Mijat Damjanović

Lektor i korektor:

Irena Popović

Dizajn korica:

Dušan Damjanović

Tiraž:

500

Štampa:

Čigoja
S T A M P A

Studentski trg 13

e-mail: chigoja@eunet.yu

ISBN: 86-83775-11-9

Copyright, 2003

MAGNA AGENDA, Beograd

Sva prava su zaštićena. Nijedan deo ove knjige ne može biti korišćen bez dozvole autora, u pisanoj formi, izuzev kraćih citata (koji ne prelaze 1000 reči) za potrebe prikazivanja i profesionalnog rada.

Urednik

Prof. dr MIJAT DAMJANOVIĆ

**UPOREDNA
ISKUSTVA
DRŽAVNIH
UPRAVA**

Beograd, 2003

SADRŽAJ

UVODNE NAPOMENE (<i>Mijat Damjanović</i>)	7
---	---

Zoran R. Tomić

ZAKONODAVNA EVOLUCIJA DRŽAVNE UPRAVE U JUGOSLAVIJI POSLE 1945. GODINE	21
--	----

Stevan Lilić

DRŽAVNA UPRAVA – INSTRUMENT VLASTI ILI JAVNA SLUŽBA (Kritički osvrt na važeće zakonodavstvo o državnoj upravi u Srbiji)	37
--	----

Dragoljub M. Popović

REGIONALIZAM U SRBIJI	69
-----------------------------	----

STANJE I PERSPEKTIVA JAVNE UPRAVE U ITALIJI:

Alfredo Korpači

ORGANIZACIJA I RAD JAVNE UPRAVE	85
---------------------------------------	----

Karlo Marcuoli

DELATNOST UPRAVE	91
------------------------	----

Domeniko Soraće

LOKALNA SAMOUPRAVA	106
--------------------------	-----

ŠPANSKE JAVNE UPRAVE I PRINCIP NJIHOVOG UREĐENJA:

Havijer Pinaso Ernandis, Gabrijel Domenek Paskual i Agustin Domingo Moratalja

ISTORIJSKI RAZVOJ ŠPANSKOG GRAĐANSKOG PRAVA	115
---	-----

Havijer Pinaso Ernandi, Gabrijel Domenek Paskual

PRAVNI REŽIM ŠPANSKE JAVNE UPRAVE	116
---	-----

Agustin Domingo Mortalja

GRAĐANSKA ETIKA I DEMOKRATSKO GRAĐANSKO DRUŠTVO	126
---	-----

Tomas Flajner

UPRAVNO PRAVO U COMMON LAW SISTEMU –

Upravno pravo u kontinentalnom evropskom pravu
s posebnim osvrtom na švajcarsko upravno pravo 129

Pjer Sadran

DRŽAVNA UPRAVA U FRANCUSKOJ 151

Gerd Šmid-Ajhsted

JAVNA UPRAVA U NEMAČKOJ

(Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i
implementaciju zakona kojima se reguliše) 169

UVODNE NAPOMENE

Javna uprava i javno upravljanje predstavljaju izuzetno važno područje savremene političke, pravne i ekonomske misli i empirijskih generalizacija. Posebno su vredna iskustva razvijenih i prosperitetnih sistema, koji su pravovremeno prepoznali potrebu i svrishodnost dobro uređene države i kvalitetne, dobre vladavine. U ovim kapitalnim područjima otvorene su brojne nedoumice oko ključnih instituta i kategorija države i vlasti, privrede i tržišta, zajednice i društva. Iz mnoštva kontroverznih procesa, odnosa i solucija izdvojili bismo samo neke od osnovnih dilema koje prate organizaciju i funkcionisanje javne uprave – državne uprave i upravljanja, javni sektor u razvijenim demokratskim društvima. Odnosno, naznačili bismo pravce promena u ovim sektorima, od čije transformacije i modernizacije u značajnoj meri zavise sveobuhvatnost, kvalitet i dinamika usvajanja i utemeljivanja demokratizacije u društvima koja imaju sasvim ograničena iskustva sa sadržajima i formama demokratskog ustrojstva, u regionima centralno-istočne i jugoistočne Evrope. Konačno, ukazali bismo na osnovne orijentire strategije preusmeravanja i preoblikovanja državne/javne uprave u Srbiji.

I

Moderna i napredna društva, sa razvijenim demokratskim standardima i ekonomski prestižna, otvorila su nove sadržaje starih i novih kategorija i vrednosti, u brojnim domenima državne, privredne i društvene institucionalizacije i organizacije radi njihove veće funkcionalne adaptibilnosti, efektivnosti i efikasnosti. Novi socijetalni konstitucionalizam neumitno podstiče i razvija institucionalne reforme, raznorodne i raznovrsne invencije i inovacije. Zbog toga, aktuelne rasprave o uslovima i implikacijama kvalitetne vladavine usmerene su prevažno na preispitivanje racionalnosti podeljene vlasti, u funkcionalnom i teritorijalnom smislu, kao i procene ostvarljivosti uslova za jačanje međusobne podrživosti i zajedničke održivosti višeslojne i višeznačne vlasti. Nijedna od

ovih vlasti (zakonodavna, izvršna, upravna i sudska) nije po sebi i od sebe dovoljna da obezbedi pouzdanu demokratsku orijentaciju i verifikaciju. Tek njihov rezultanta, njihov sinergijski efekat demokratiji daje ili oduzima supstancijalne sadržaje, čini je faktičkom, formalnom ili fiktivnom. Bez izuzetka, sve savremene države suočavaju se sa potrebom stalnog preispitivanja i traženja sklada između realnih institucionalnih kapaciteta i ciljanih razvojnih projekcija, objektivnih ograničenja i samoograničenja. U tom procesu neizbežna je stalna evaluacija legitimiteta strategijske politike i odluka vladajućih elita, legaliteta akata i delanja administracije i devolucije instrumentalnih i operativnih kompetencija, njihove neizbežne dekoncentracije, decentralizacije i delegacije.

Bez sumnje, brojni i komplementarni pojmovi i kategorije kao što su: politika (*politics*), vladavina (*governance*), javna politika (*public policy*), vlast/moć (*power*), poredak (*order*), javna/državna uprava (*public administration*), javno upravljanje (*public management*), javne usluge (*civil services*), vođstvo (*leadership*), birokratija (*bureaucracy*), funkcioneri, nosioci državnih funkcija (*authorities*), postavljeni ili izabrani (javni) činovnici (*public officials*) i dr. dobijaju nova značenja, sadržaje i forme u institucionalnim i institutskim modelima savremenih, ali pre svega modernih društava. Ove promene su vidljive i u horizontalnoj organizaciji spomenutih vrsta vlasti i u njihovim vertikalnim funkcionalnim i teritorijalnim ustrojstvima, od centralne (državne), preko regionalne do lokalno-samoupravne, prenete (ustupljene) i izvorne vlasti. Nova zajednička karakteristika u normativnom uređivanju svih spomenutih instanci i kategorija je u politici jasne i dosledne deregulacije i ustanovljavanju novih standarda i novih procedura, kao i raznorodnih i raznovrsnih partnerstava (javnih i javno-privatnih) u javnom sektoru. Sve ove epohalne i delotvorne promene podstaknute su opštijim trendovima evropeizacije, vesternizacije i globalizacije ekonomskog, političkog, pravnog, društvenog, tehnološkog i kulturološkog konteksta. U svim ovim kapitalnim i dinamičnim promenama bez presedana, sasvim razumljivo, opstaju brojne nedoumice, kontradiktornosti pa i konfuzije, kako u vezi sa suštinom, vrlinama i manama demokratije tako i u vezi sa položajem i ulogom čoveka (pojedince, individue i ličnosti) u njegovim brojnim i raznovrsnim emanacijama, samoostvarenjima i samoaktuelizacijama.

Evolutivni razvoj državne/javne uprave (administracije), uopšteno zaključujući, delio je sudbinu značajnih civilizacijskih promena: karaktera države, odnosa između centralne i lokalne vlasti; javnog, mešovitog i privatnog sektora (od administrativne ka preduzetničkoj državi); načina organizacije vlasti (borbe i saradnje zakonodavne i izvršne vlasti); parlamentarizma (reprezentativnog legitimiteta i etičkog legaliteta); demokratizacije konstituisanja organa vlasti (na strani svih aktera – političkih partija, kandidata i birača) i njihovog funkcionisanja (javnosti i kontrolisanosti); novih nacionalnih i internacionalnih, supranaci-

onalnih zajednica i njihovih korelacija (novih shvatanja suvereniteta i civilite-
ta); širokih i dubokih socijetalnih reformi (strukturnih, svojinskih i menadžeri-
jalnih); proširivanja i obogaćivanja sloboda i prava ljudi, građana, ličnosti itd.

Sledstveno spomenutim evolutivnim institucionalnim promenama (u norma-
tivnoj političkoj teoriji takođe), jasno su vidljivi i dokazi o značajnim modifika-
cijama javnog upravljanja, odnosno upravljanja javnim poslovima i službama.
U prošlom, 20. veku, dogodile su se sveobuhvatne reforme u sferi tradicionalne
državne administracije, koja se sve izrazitije prilagođavala potrebama moder-
nog javnog upravljanja, „novog menadžerijalizma”. Pored intrainstitucionalnih
i intraorganizacijskih promena, postepene eliminacije rigidnih hijerarhijskih od-
nosa i delegiranja sve širih krugova kompetencija, sa viših instanci na srednje i
niže, zapažaju se istovrsne tendencije i na strani interinstitucionalnih i interorga-
nizacijskih relacija, između organa vlasti, javnih institucija i biznisa, u odnosu
na njihove funkcionalne i teritorijalne ravni. Tako nastaju brojni modaliteti de-
koncentracije i decentralizacije ovlašćenja i odgovornosti, po veoma različitim
osnovama – političkim, administrativnim, pravnim, ekonomskim, fiskalnim i dr.
Tako dinamični, otvoreni, fleksibilni i adaptibilni aranžmani različitih instituci-
ja i njihovih ključnih funkcija postaju realnost savremenih sistema, među koji-
ma po svojim implikacijama centralnu poziciju imaju upravo sistemi državne/
javne uprave.

Nesumnjivo da neke od sledećih specifičnosti na suštinski način utiču na
prirodu i karakter javnog sektora i načine upravljanja njime: prvo, u sistemu i
procesu odlučivanja u ovom sektoru izrazitije i sudbonosnije su prisutni elemen-
ti prinude, čije granice u demokratskom društvu moraju biti sasvim vidljive;
drugo, javnost i kontrola rada javnog sektora drugačija je po svojoj prirodi u
odnosu na privatni sektor; treće, administracija, javni činovnici, u većoj meri su
zavisni od političkog vođstva, nego što je to slučaj sa biznisom, naravno u uslo-
vima prisustva liberalne ekonomije; četvrto, u javnom sektoru postoje veća ogra-
ničenja u evaluaciji učinaka, odnosno druga vrsta standarda za ocenu njegove
efikasnosti; peto, veličina, složenost i raznolikost javnog sektora objektivno ote-
žavaju koordiniranje i kontrolisanje njegovog rada.

Uopšteno govoreći, i sam javni sektor, usled navedenih promena ali i onih
koje se tiču i tehnološkog „buma”, internacionalne kompetitivnosti i sve snažni-
je i koncepcijski uobličene globalizacije, sve presudnije utiče na redefinisane
i rekonceptualizaciju javne (državne) uprave i javnog (menadžerijalnog) upra-
vljanja – reinveciju sistema vlasti i modaliteta vladavine. Ta promena se ogleda
u činjenici da sve pretežnije javne usluge (servisi) postaju više menadžerijalni
nego što ostaju administrativni, da je birokratski model i u teorijskom i u empirij-
skom smislu diskreditovan a da je novi model javnog upravljanja zasnovan na
novim etičkim principima, načelima javnosti i odgovornosti. Novi modeli so-

bom nose i nove probleme i brojne neizvesnosti, ali svakako postoji izvesnost da nema povratka na minuli i u mnogo čemu prevaziđeni tradicionalan, centralizovan i hijerarhizovan administrativni sistem.

U razvijenim demokratskim sistemima i ekonomski prosperitetnim društvima pravovremeno je prevladalo opredeljenje za prednosti postepenog formiranja dobre administracije (efektivne, efikasne i ekonomične) umesto traženja leka („šok terapija”) za lošu administraciju. Dobra, kvalitetna administracija je preokupirana nastojanjem da simultano uspostavlja, razvija i garantuje kako esencijalna (supstantivna) tako i proceduralna prava. To znači pošten, pravedan i pravičan odnos administratora prema svakom subjektu – stranci, klijentu, korisniku, bez obzira na statusne i druge razlike koje postoje među njima. Postojanje kvalitetne administracije zavisi od mnogo faktora. Među njima možemo pretpostaviti značajan udeo dobre pripreme i uspostavljanje sistema kvalitetnih normi, konsekventno izvršavanje, odnosno primenjivanje usvojenih normi, sudsku kontrolu i zaštitu udela činjenja i/ili nečinjenja referentnih institucija prevencije i kontrole – sudova, tribunala, ombudsmana, vladinih i nevladinih agencija.

Većita tema političke i administrativne evolucije tiče se odnosa političkih i administrativnih (birokratskih) elita, državnika, političara i javnih funkcionera, imenovanih i biranih administrativnih činovnika. Ove personalne, grupne i individualne relacije, takođe najneposrednije uslovljavaju karakter i prirodu vladavine i javnog upravljanja. Od profesionalnog učinka ovih elita veoma zavise reputacija države, režima, poretka, odnosno stavovi i ponašanje građana, njihovo podržavanje i/ili pristajanje na državnu politiku, odnosno prepoznavanje i poštovanje državnog identiteta. Stepem lojalnosti građana prema državi oduvek se nalazio u recipročnom odnosu podržavanja i brige države za građane, uspešnost u zadovoljavanju njihovih životnih interesa i prioriternih potreba. Od njihovog međusobnog poverenja i kooperativnog odnosa veoma zavisi priroda legitimnosti političkog i upravnog sistema, kao i realna vrednost institucionalnih kapaciteta kvalitetne vladavine. Dobra i efektivna vladavina pretpostavlja postojanje profesionalne i efikasne birokratije, oslobođene laicizma i amaterizma. Takođe, od postojanja ili nepostojanja ovog sklada zavisi stepen suprotstavljenosti demokratije, kao forme etičke vladavine, i birokratije, kao poluge administrativnog upravljanja, ali u službi građana i pod kontrolom javnosti.

Naravno, novi duh menadžerijalizma i preduzetništva nije ovladao svim sferama i svim aspektima javnog administriranja i javnog upravljanja. Tačna je ocena da u njemu još uvek ima primesa starih navika i ponašanja, čija prva briga nije bila modernizacija i optimalizacija usluga, uz stalno smanjivanje troškova za njihovu svrsishodnu realizaciju. Pod pritiskom novih i visokokvalitetnih zahteva, to nije ostala samo briga za vrednost postignuća administrativnog aparata, već i vrednost sveukupnih dometa značajno promenjenih funkcija i delatnosti

države i vlasti, javnog sektora uopšte. Zbog toga je važno istaći da menadžerijalizam i profesionalizam, zatvarajući vrata umornoj birokratiji, jalovom birokratizmu i tragikomičnom filistarstvu, ne otvara vrata novoj opasnosti, sofisticiranoj tehnokratiji i nevidljivom ali stigmatizirajućem tehnokratizmu. U tom slučaju, ponovo, ali u izmenjenim okolnostima, bili bi ugroženi interesi velike većine građana i vitalni ciljevi demokratije. Opreznost nalaže da u pogledu vrednosti novog menadžerijalizma ne dođe do apriornog poistovećivanja njegovih očekivanja i probuđenih nada sa njegovim realnim učincima i krajnjim dometima. Vreme će pokazati da li je novi pristup dovoljno fleksibilan i adaptibilan da obezbedi istovremeno očuvanje starih, dobrih vrednosti administrativnog upravljanja i aspiracija i ciljeva modernog javnog upravljanja. Važno je da nostalgija prema tradicionalnim rešenjima ne odnese više pažnje i energije nego što to ona zaslužuju. Konačno, snaga novog talasa meriće se prema osposobljenosti da na dovoljno pouzdan način postepeno postaje pouzdana brana protiv jalove politizacije, kvazistručnjaštva, bolesne pristrasnosti, pada etičkih standarda i slabog morala.

U procesima reartikulacije sadržaja i preoblikovanja formi institucija i organizacija javnog sektora važnu misiju je imala sve prisutnija dinamika ekspanzije javne politike (*public policy*) i teorijsko/empirijska analiza u ovoj oblasti (*policy analysis*), kao važna informaciona podloga za kreatore politike (*policy makers*) i donosioce odluka (*decision makers*). Novi analitički pristupi i novi analitički alati, rasterećeni krutih i uniformnih vrednosnih određenja i ograničenja, postali su važna podrška izvršno-upravnoj vlasti. Snaga ovih analiza leži u njihovoj objektivnoj, neutralnoj, kritičkoj i interdisciplinarnoj opredeljenosti, koja o dometima javne administracije i javnih menadžera (*public manager*) sudi prevashodno na osnovu njihovih realnih rezultata, ekonomskih postignuća, a ne deklarativnih političkih opredeljenja. Tako rezultati postaju veća preokupacija i briga od pretpostavki za njihovo projektovanje, odnosno ishodi i implikacije u odnosu na menadžerijalne postupke i procedure. Međutim, imajući u vidu interdisciplinarne korelacije, opravdano je podsetiti da je javna politika (javni poslovi, javne službe, javne usluge) još uvek pod kišobranom državne/javne administracije, a ova pod krovom političkih nauka.

Budućnost modernog javnog upravljanja (*public management*), koje je višestruko nadraslo, kako smo već istakli, tradicionalnu javnu upravu (*public administration*) uslovljena je komplementarnim razvojem novih modaliteta sistema upravljanja u javnom sektoru. Tu svakako spadaju: finansijsko upravljanje, upravljanje personalom, upravljanje rezultatima, upravljanje promenama, upravljanje neizvesnostima, upravljanje rizicima, upravljanje konfliktima itd. Otvoreni su i novi disciplinarno referentni horizonti u oblastima organizacijske, administrativne i korporativne kulture i etike. Iz novog ugla bačeno je svetlo na unutra-

šnje ustrojstvo organizacije, strukturu, odnose i procese u internom organizacijskom okviru, kao i raznovrsne relacije u višedimenzionalnom eksternom organizacijskom okruženju. U pitanju su kapitalne promene koja znače mnogo više od lagodnog i predvidljivog reformisanja utilitarnog javnog servisa. Reč je o promeni suštine funkcionisanja javnih službi, odnosa prema državnom i privatnom sektoru, kao i uspostavljanju sistema efikasnog nadzora. Te promene su bile omogućene znanjima stručnjaka novih profila i povratno su postavile nove zahteve za unapređivanjem studija, obrazovanja i reinovacionih treninga za vođenje i kvalitetan rad javnog sektora, odnosno njegovih specijalizovanih ali naglašeno komplementarnih, međusobno povezanih i uslovljavajućih segmenata.

Ovom kursu, novoj tendenciji, značajnim delom je pogodovao i specifičan razvoj javnih preduzeća, koja ne samo da su doživela velike promene u pogledu interne organizacije i upravljanja, već i prirode njihovog formiranja i imovinskog situiranja, odnosno multivarijantne prirode vlasništva. Njihova kvantitativna i kvalitativna svojstva značajno su promenjena raširenim i poodmaklim procesima privatizacije ovih preduzeća, prodajom javnih preduzeća privatnom sektoru, koja su, kada je vlasništvo promenjeno, demonstrirala veću poslovnu, funkcionalnu, produktivnu, efikasnu i ekonomičnu. Ima, međutim, i mišljenja da kvalitet usluga koje pružaju ova preduzeća manje zavisi od tipa vlasništva a više od njihovih institucionalnih i alokacijskih performansi, funkcionalne osposobljenosti za inovativna preduzetništva i tržišnu kompeticiju. Tek na realnom tržištu i u uslovima stvarne konkurencije moći će da se prepozna i proceni snaga njihove profesionalne misije. Tada će moći da se preciznije odmeri prisustvo ili odsustvo poželjne simbioze ekonomskih zahteva i društvenih potreba, posebnog i opšteg dobra, pojedinačnog i zajedničkog interesa. Privatizacija može da dâ dobre rezultate, ali ne u svim prilikama i ne sve vreme.

Javno upravljanje (*public management*) postalo je neka vrsta rezultante odnosa politike (*politics*) i administracije (*administration*), čija izvorna podvojenost i interesna udaljenost ne odgovaraju stanju realnih odnosa. Njihova međusobna prožetost i funkcionalna međuslovljenost sasvim su očigledne i očekivane. Iz tog razloga, ostaje nesporna potreba obezbeđivanja javnosti, odgovornosti i kontrolisanosti u radu i odlučivanju, kao i međusobnoj interakciji njihovih institucija. Te promene su, osim već naznačenih, takođe uticale na promenu karaktera i prirode javnog upravljanja, od administrativnog birokratskog modela ka tržišnom modelu javnog upravljanja, otvorenom za saradnju sa privatnim sektorom i brojne varijacije javno-privatnih partnerstava. Naravno, i novokonstituisano područje javnog upravljanja nalazi se u procesu permanentne rekonceptualizacije ključnih korelacija države i privrede (vlasti i tržišta), zakonodavne i izvršno-upravne vlasti, centralnog i lokalnog nivoa, vlasti i građana, administracije i građana. U tom procesu teorijskog, normativnog i empirijskog inoviranja

sektora javne politike, javnog upravljanja (poslova, službi i usluga) veliki podsticaj i doprinos dala je teorija javnog izbora (*public choice theory*).

U procesu stvaranja moderne javne uprave vidljive su promene prestrukturisanja funkcija i uloga državne/javne uprave, menadžerijalnog i organizacijskog redizajniranja, posebno podstaknutih širenjem novih informacionih tehnologija. U stalnom preispitivanju je sklad između raznovrsnih „inputa” (različitih resursa) i postignutih, odnosno očekivanih „outputa”, s gledišta sve većih zahteva da uprava bude efektivna, efikasna i nadasve ekonomična. U istom smeru je i nastojanje da se promeni i unapredi odnos uprave prema građanima, ali i građana prema upravi. Takođe, pretpostavlja se da će organi uprave i javno činovništvo imati i uvažavati etička načela i principe, odnosno da će postojati spremnost da se osujete teže i opasnije deformacije narušavanja ovih načela i principa. Problem morala otvara se u svim prilikama u kojima su data preširoka diskreciona prava javnim činovnicima, u okolnostima u kojima se praktikuju tajna ugovaranja i skriveni aranžmani, kada se javljaju nezadovoljstvo, demotivisanost i demoralisanost upravnih funkcionera i upravnih radnika. Naravno, eroziji etike i krizi morala pogoduje i stanje opšteg nezadovoljstva državom, privredom i društvom.

Budućnost javne uprave i upravljanja, sudeći po uverljivim indikatorima, sasvim izvesno se pretežnije preusmerava prema tržišnim standardima i merilima („marketizacija javnog sektora”) u potrazi za fleksibilnijim formama organizovanja i upravljanja. I u javnom sektoru, poput privatnog, biće potencirani filozofija novog menadžerijalizma i pooštreni kompetitivni odnosi. Uprava će verovatno, koliko god to zvačalo paradoksalno, ostati pod snažnijim pritiskom i uticajem institucija visoke politike – centara realne političke moći, ali uz prisustvo simultane potrebe slabljenja te uticajnosti i jačanja delotvornosti organa i organizacija „nezavisne” uprave. S druge strane, otvorenost i dostupnost kontrole i odgovornosti rada i odlučivanja organa i javnih administratora/menadžera postaće pravilo ponašanja. Realna su očekivanja da će sledstveno rasti snaga uticajnosti njihovih korisnika, odnosno da će biti sve vidljiviji putevi i tragovi dvosmernog i uzvratnog komuniciranja. Istovremeno, biće sve uporniji i glasniji zahtevi za potrebom regrutovanja i promovisanja visokoprofesionalnog kadra, dovoljno spremnog i motivisanog da prihvati profesionalne inovacije i timski rad. Ne mali broj autora smatra da su ovi procesi ireverzibilni.

II

Epohalnim urušavanjem i raspadom sveta realsocijalizma u zemljama centralne, istočne i jugoistočne Evrope započeo je važan proces političke demokratizacije i ekonomske liberalizacije, u kome je postepeno napušтана koncepcija

hipertrofirane simbioze države i partije, komandne ekonomije i zatvorenog društva. Kreiranje nove strategije razvoja, uvođenje novih parametara, indikatora i standarda – planiranja, odlučivanja, organizovanja, koordinisanja i kontrolisanja – u novoj institucionalnoj i organizacijskoj matrici i novoj filozofiji upravljanja, otkrilo je svu složenost, teškoće i neizvesnosti koje su pratile i koje će pratiti duboke i dalekosežne reforme države, privrede i društva.

U tom istorijskom i verovatno epohalnom preokretu, promenjena je razvojna misija ovih država, anahroni sistem vrednosti i razvojni prioriteti. Nastupilo je vreme razbijanja brojnih monopola u gotovo svim sektorima javnog života i stvaranja klime kompeticije i samoodrživosti. Strategijom i politikom dekoncentracije i decentralizacije vlasti, delegacije i deregulacije pravnih nadležnosti i ovlašćenja, promenom svojinskih odnosa i prestrukturisanjem privrede, stvorena je sudbonosna promena relacija centra (nacionalne države) i periferije (lokalne samouprave), politike i ekonomije, države i građana. Umesto rigidnih i udaljenih institucionalnih struktura, hijerarhijski ustrojenih organizacija, prednost se sve više i doslednije pružala fleksibilnim i autonomnim modalitetima organizovanja i upravljanja.

Promeni slike i predstave o ovom delu sveta nesumnjivo su doprineli krupni reformski zahvati u domenu vitalnih infrastrukturnih sistema, reaktiviranje velikih privrednih sistema uz komplementarnu podršku srednjih i malih privrednih agensa, procesi sveobuhvatne i realne privatizacije. Reinvencija državne vlasti – modernizacija javne administracije na svim nivoima, reinvencija korporacijskog/kompanijskog sistema – modernizacija menadžmenta i uvođenje preduzetništva, podsticanje sektora javnih politika, javnih i komunalnih preduzeća i promena stava države prema privatnom sektoru, uz oponašanje prepoznatljivih i uspešnih primera saradnje (partnerstava) javnog i privatnog sektora iz iskustva (naj)razvijenih zemala „prvog sveta”, objektivno je približilo ove zemlje novim supranacionalnim zajednicama. Postepeno približavanje ovih zemalja, njihovih institucija i organizacija spomenutim zajednicama označilo je istovremeno njihovo nesumnjivo i definitivno udaljavanje od teškog totalitarnog i birokratskog nasleđa, a sudeći po aposteriornim funkcionalnim efektima, brižljivo konstruisanog antisistema.

Za razliku od teorijskih i empirijskih iskustava razvijenih demokratskih zajednica i društava, koja su sopstvene institucionalne kapacitete podizala racionalno i postepeno, zemlje našeg regiona su, pod pritiskom unutrašnjih sila i uz podršku međunarodnih institucija, započele procese političke demokratizacije, pravne konsolidacije i ekonomske stabilizacije bez brojnih vitalnih pretpostavki i u stalno pretećoj vremenskoj oskudici. Takva ograničenja su objektivno usporila celovite reformske poduhvate. Ipak, ti opsežni procesi reinstitucionalizacije i reorganizacije stvaraju novi administrativni sistem (kao rezultantu promena

političkog, pravnog i ekonomskog sistema), novi poredak, sa sve manje primesa starih rešenja, koja nisu izdržala konfrontaciju sa izazovima modernog doba, odnosno koja su izgubila privlačnost za svoje narode, za svoje građane.

Suvišno je napominjati da o pravcima, sadržajima, formama, metodama i dinamici reformisanja državne/javne uprave i javnog upravljanja nije bilo jednostavno uspostaviti neophodan društveni konsenzus. U uslovima teških političkih konfrontacija, kroz koje se slamao otpor pristalaca starog režima, indiferentnih i dezorijentisanih socijalnih grupacija i ništa manjih nedoumica i nesaglasnosti na strani reformski orijentisanih snaga, mukotrпно se projektovala, gradila i pokretala arhitektura novog sistema vlasti. Sve se to odigravalo u uslovima skromnih demokratskih kapaciteta, ograničene parlamentarne kulture i uz prisustvo kvaziopozicije, koja se po starim i oprobanim klišeima pretežnije formirala po ideološkoj okosnici, a manje i ređe po dugoročnim razvojnim projekcijama. Time je bila ugrožena pa i izgubljena značajna društvena energija, opstala je inercija, a time je olakšano održavanje socijalnih napetosti i institucionalnih sapetosti.

U takvom ambijentu, u zemljama centralne i istočne Evrope, potrošena je poslednja decenija 20. veka, da bi se uspešno obavio veliki reformski preokret, između ostalog, i u domenu javne politike i vlasti. To je pretpostavljalo uspostavljanje političkog konsenzusa o strategiji sveukupne rekonstrukcije političkog, ekonomskog, pravnog i društvenog sistema. Time je bila otvorena obespokojavajuća duga lista potrebnih promena koje su se morale obaviti da bi se uhvatio korak sa organizacijskim i upravljačkim standardima razvijenog sveta: uspostavljanje diskontinuiteta u odnosu na domete prethodnog poretka, suštinska promena sistema vlasti; redefinisavanje ključnih institucija i instituta politike, prava i ekonomije; utemeljivanje racionalno podešene, podeljene i transparentne vlasti, međusobno ograničavane ali ne i blokirane; obezbeđivanje principa vladavine prava nad praksom bespravlja i neetičnosti; pokretanje i funkcionisanje ekonomskog života po načelima tržišne privrede, sa svim rizicima koje sobom nosi visokokompetitivna i otvorena ekonomija; razbijanje tabua isključivosti potreba za jačanjem institucionalne efikasnosti i demokratske efektivnosti, svrsishodnog visokoprofesionalnog birokratizma i pokretačkog preduzetništva; postepena promena odnosa između sila centralizacije i decentralizacije, koncentracije i dekoncentracije, monopolizacije i delegacije vlasti; istovremeno podizanje kapaciteta, odnosno suštinsko reformisanje institucija centralne i lokalne vlasti, uz posebno stimulisanje razvoja lokalne samouprave; reformisanje, odnosno transformisanje javnog sektora, uslužnih službi, javnih preduzeća; otvaranje procesa višedimenzionalnih i višesmernih internih i eksternih regionalizacija; inostrana tehnička pomoć za svrhe višeznačne legislativne i administrativne interne koordinacije i eksterne harmonizacije politike i prakse odlučivanja u sferama

javnih poslova; obezbeđivanje podrške javnosti i sticanje poverenja građana za izborne opcije modernizacije i reformisanja institucija i organizacija države, privrede i društva.

Naravno, i u zemljama centralne, istočne i jugoistočne Evrope problem modernizacije javne administracije, centralne i lokalne, traži preispitivanje posredstvom univerzalnih vrednosti i očekivanja veće efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti njihovih institucija i pouzdanije identifikacije interesa građana sa interesima organa i organizacija vlasti. Pored uspostavljanja nužne i dovoljne konsenzualnosti ključnih političkih aktera za strategijsku viziju razvoja sistema, neophodno je formiranje društvene svesti o redosledu i jasnim prioritetima nezaobilaznih etapa u poslu kompleksne transformacije globalnih sistema spomenutih regiona. Jasno je da su putevi i postignuća pojedinih država ovog regiona u efektima reformisanja javnog sektora dali različite rezultate, imajući u vidu njihove različite tradicije, polazišta, prioritete socijalne rekonstrukcije, ambicioznost sopstvenog projekta, otvorenost za iskustva drugih, istrajnost u realizaciji i okončavanju započetog posla i sl. Drugim rečima, potvrđena je pretpostavka o necelishodnosti stvaranja modela reformi, koji bi imao realnu upotrebnu vrednost, čak i za srodne državne entitete, odnosno pokazana su i dokazana sva organizacijska i funkcionalna ograničenja koja proizilaze iz pouka zasnovanih na tuđim neuspesima i greškama. Ovim reformskim rezultatima je ipak zajedničko to što su ireverzibilnog karaktera, odnosno što faktički onemogućuju vraćanje na stare odnose i procese, koji su svojevremeno bili dominantni u sistemima spomenutih područja.

III

Utvrđivanje strategije reformisanja javne uprave u Srbiji pretpostavlja poštovanje svih etapa koje tako kompleksan projekat podrazumeva. Realna procena stanja u kome se nalazi javna uprava Srbije, sa čitavim nizom ograničenja, slabosti i pretnji, ali i sa određenim prednostima, izglednostima i postignućima, jeste preduslov koji na bitan način uslovljava viziju, misiju i strategiju promena ovog važnog sektora. U traženju optimalne reformske orijentacije, svrsishodno je oslanjanje na one sisteme koji su na tom planu dostigli zavidan nivo, ali i na iskustva tranzicionih država ovog i susednih regiona, s obzirom na srodne socijetalne performanse.

Reforma javne uprave nije autohton proces, jer je uslovljen sadržajem i dinamikom transformacije ukupnog spektra države, privrede i društva, organizacijom i javnim upravljanjem zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. U tom prethodnom pripremnom periodu potrebno je razrešiti čitav niz veoma krupnih problema: utemeljivanje državno-pravnog statusa Srbije; obavljanje rekonceptua-

lizacije državnog uređenja, sa preoblikovanjem sveukupne strukture državnih institucija i organizacija; procenjivanje (ne)postojanja sklada između teritorijalnog i funkcionalnog ustrojstva organa i organizacija vlasti – vertikalnog, dijagonalnog i horizontalnog povezivanja instanci i kompetencija; sučeljavanje koncepcija dobre i loše vladavine, državnog, javnog i privatnog sektora; modernizovanje javnog sektora, javne politike i javnog upravljanja.

Sistem javne uprave je na suštinski način uslovljen kapitalnim izmenama u koncipiranju ekonomskih parametara, javnih finansija i relacijama između različitih administrativnih nivoa i entiteta. Koncepcija nove javne uprave, javnog preduzeća, javne usluge, javne potrošnje upućuje na novu filozofiju prihodovanja, toka i kontrole finansijske politike i fiskalne decentralizacije.

U koncipiranju reforme javne uprave jedna od inicijalnih pretpostavki je promena fizionomije pravnog sistema, pravne regulative. To je prvi talas transformacije, preduslov opšte i široke modernizacije sistema koji kreće putem ireverzibilne tranzicije. U pitanju je promena ukupne konfiguracije pravnih normi, ustanovljenih po principu uže fokusirane regulative, koja je čistije profilisana i koja isključuje praksu anticipacijskih normi, odnosno održavanja latentnog raskoraka između normativnih projekcija i stvarnih stanja i situacija.

Udeo informacionih tehnologija, elektronskih sistema, e-vlade i e-uprave, tek treba da bude predmet ozbiljnih debata, kako bi se izbegla lutanja, nekonzistentnosti i nekoherentnosti u njenoj konceptualizaciji (hardvera i softvera). U modernizaciji javne uprave, od centralne do lokalne uprave, novi informacioni sistemi mogu značajno da unaprede procese rada u njima, sa gledišta veće efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti. One sobom povlače i komfornije usluživanje građana, egzaktniju i bržu komunikaciju, koja istovremeno smanjuje rizike različitih tumačenja i nesporazuma, koji su često prerastali u konflikte od kojih je zapravo svaka strana bila na gubitku.

Sve prethodno navedene očekivane transformacije postavile bi na dnevni red i osobenosti moderne administracije, administratora i javnih menadžera. Logikom ove višedimenzionalne transformacije smanjio bi se manevarski prostor za nekontrolisano bujanje administracije, postavio bi se racionalniji pristup personalnoj politici, izboru profila, struka i stepena očekivane profesionalizovanosti javnih službenika. Time bi se i otvorio put ustanovljenju nove etike upravnih radnika, dovoljno solidne da izdrži pritisak poznatih biropatoloških pojava, inkriminiranih radnji, mita, korupcije i sl.

Da bi sistem javne uprave u Srbiji postepeno poprimio obeležja savremenih upravnih sistema koje prepoznajemo u razvijenim društvima, potrebno je sprovođenje krupnih intervencija u politici pripremanja kadra za nove uloge. U tom smislu, nezaobilazni su reformski zahvati u sistemu redovnog i specija-

lizovanog obrazovanja, kurseva reinovativnog znanja, seminara dokvalifikacije i raznovrsnih ciljno uže orijentisanih treninga. Za uspeh reforme javne uprave nezaobilazno je formiranje novih profila činovnika i službenika, koji sa novim, proširenim i produbljenim znanjima mogu ojačati dignitet javnih institucija i poštovanje građana, njihovih interesa i potreba. Time će se po prvi put uspostaviti realni identiteti obe strane, uprave i građana, a sledstveno i međusobna interesna identifikacija.

Ovaj zamašni posao svakako će pokrenuti brojne i nesumnjive promene, od kojih smo nagovestili samo one najmarkantnije, i ponuditi nova rešenja koja će definitivno izmeniti ambijent našeg javnog i političkog života. Da bi ta promena bila obezbeđena, neophodno je stvoriti novu mrežu institucija i organizacija, sa znatno višim kapacitetom, koje bi mogle da obezbede sistem kvalitetnije vladavine, uprave i upravljanja. Očekivani preobražaj je toliko značajan da se pre može govoriti o promeni sistema, nego njegovoj korekciji. U pitanju je transformacija sveukupne organizacije vlasti, ne samo javne uprave, javne administracije, već i organizacije privrednog i društvenog života. Tek međusobnom uslovljenošću modernizacije države, privrede i društva približavamo se poželjnom pristupu prestrukturisanja i preoblikovanja ključnih institucija i organizacija koje čine tvrdo jezgro celovitog sistema.

Celovitost preobražaja spomenutih blokova institucija i organizacija podrazumeva sve nivoe teritorijalne i funkcionalne organizacije države, privrede i društva. U njima se pretpostavlja promena odnosa i procesa, pre svega napuštanjem centralizovanog i hijerarhijskog sistema, koji funkcioniše isključivo putem odnosa nadređenosti i podređenosti, odnosno putem nekontrolisanog birokratskog voluntarizma. Sudeći po iskustvu uspešnih sistema, izlaz je na suprotnoj strani, u procesima decentralizacije, odnosno dekoncentracije, delegacije i devolucije ovlašćenja i prepuštanja onom nivou organizacije vlasti koji je može najefektivnije i najefikasnije ostvarivati.

Kako smo već istakli, ovaj suštinski preobražaj računa na promenu globalnog ambijenta, klime i kapaciteta čitavog spektra komplementarnih sistema – pravne regulative, ekonomskih resursa, funkcionalnih ingerencija ključnih institucija, ljudskog resursa i tehnoloških dometa, pre svega novih informacionih tehnologija. Taj preobražaj je uslov približavanja ovog sistema načelima, principima i standardima koji vladaju u zemljama članicama EU i Uniji kao supranacionalnoj tvorevini.

Međutim, za promenu odnosa države i građana važna je priprema i ovih drugih, koji će postepeno, zbog promenjene klime, korigovati svoj stav prema javnim institucijama i organizacijama. Tu su potrebna velika ulaganja u podizanje obrazovnog nivoa građana, jačanje njihove političke zrelosti, podizanje nivoa

političke kulture, građanske svesti i tolerancije. Samo takvi građani mogu biti realni učesnici u javnom životu, uticajni partneri i pouzdani kontrolori nosilaca javnih ovlašćenja. Tek u takvim okolnostima biće postepeno dokidan dugotrajan antagonizam države i građana.

Ovu važnu misiju sveobuhvatnih promena mogu projektovati, oblikovati i realizovati samo timovi stručnjaka iz institucija nauke, obrazovanja, istraživanja, administracije, vladinog i nevladinog sektora, pre svega ekspertskih grupa. Ali, tu je potrebna i pomoć inostranih eksperata, bez čije podrške predstojeća transformacija javne uprave i javnog upravljanja nije izgledna i izvesna. Ostaje, međutim, problem kreiranja modela koji bi bio dovoljno aplikativan za specifično stanje savremene srpske države, privrede i društva, odnosno najbliži interesima i potrebama njenih građana. Jer, inostrana rešenja su do te mere udaljena od naših uslova, da bi njihovo adaptiranje bilo praktično neizvodljivo, odnosno zahtevalo bi ispunjenje veoma visokih uslova u preskromnim okvirima i izrazitom vremenskom deficitu.

Za inicijalno pokretanje rasprave o putevima reforme javne uprave u Srbiji naznačili bismo tri osnovne projekcione ravni, koje bi se mogle dubinski elaborirati putem SWOT analize: *vizija* nove srpske državnosti, *strategija* nove demokratske vlasti i *politika* inoviranog javnog upravljanja.

Vizija srpske državnosti temeljila bi se na osnovi novog konstitucionalizma u izmenjenim geostrategijskim okolnostima u regionu. Takva političko-pravna reorijentacija podrazumeva precizno i pouzdano identifikovanje ključnih razvojnih resursa, pre svih onih koji se odnose na podizanje kvaliteta informacija i znanja. Otvorenost, odsustvo straha od promena, spremnost da se upusti u višeznačnu modernizaciju i građenje politike održivog razvoja postaju imperativi izgledne socijetalne obnove, preobražaja i prosperiteta. U tom značajnom i višestranom preokretu sve je uočljivija potreba za stvaranjem stabilnih i kvalitetnih institucionalnih i organizacijskih rešenja, koja bi izdržala test velikih neizvesnosti, promenljivosti i protivurečnosti koje pritiskaju modernu eru. Iz ovih razloga novi i delotvorni steitizam ne može izbeći stvaranje solidnih regulacionih mehanizama, nedvosmislenih procedura i demokratskih pravila ponašanja svih agensa političkog, pravnog, ekonomskog i društvenog života.

Strategija nove vlasti, koja je objektivno ugrožena teškim nasleđem autoritarizma i populizma, zasnovana je na pokušajima uspostavljanja i postepenog oblikovanja demokratskih sadržaja i formi putem kojih bi se ovaj sistem konačno približio standardima realnih demokratskih poredaka. Nova politička opredeljenja, nova politika, morala bi biti zasnovana na nizu važnih pretpostavki kao što su: garantovanje konstituisanja vlasti po demokratskim principima, uspostavljanje demokratskog ustrojstva decentralizovane vlasti (legalitet i legitimitet), obezbedi-

vanje demokratskog funkcionisanja vlasti (ustavnost i zakonitost) i praksa demokratskog nadzora institucija i nosilaca javnih ovlašćenja (javnost i transparentnost). U tom procesu reprogramiranja filozofije i logike vlasti, u njenom totalitetu, neizbežno je otkrivanje novih sadržaja i formi koordinacije zakonodavne, izvršne, upravne i sudske vlasti, ali i njenih brojnih i složenih relacija prema privredi i društvu. U tim relacijama i procesima očigledna je potreba za racionalizacijom sistema i procesa demokratskog odlučivanja, koje bi vremenom postalo pouzdana brana degradaciji demokratskih vrednosti i vrlina.

Politika inoviranog javnog upravljanja, administrativnog menadžerijalizma, efektivne, efikasne i ekonomične javne uprave na svim teritorijalnim nivoima i u svim funkcionalnim okvirima organizacije vlasti, stvorila bi potpuno novi društveni ambijent. U njemu bi se prepoznali novi modaliteti državnog, javnog i privatnog sektora, njihove međusobne upućenosti i međuzavisnosti, novi tipovi partnerstava zasnovanih na realnim potrebama i interesima. Dugoročnost programiranja i planiranja u ovim sektorima nikako ne znači odustajanje od kontinuiranog traganja za fleksibilnim institucionalnim rešenjima i odbacivanje eksperimentalnih organizacijskih zona, asimetričnih rešenja, pri čemu kapital i vreme konačno postaju neizbežni, važni i realni parametri. Ova jedinstvena društvena prilika, teško ponovljiva okolnost za epohalnu institucionalnu rekonceptualizaciju i rekonstrukciju konačno mora afirmisati pojedinca, individuu, ličnost – građanina, sa novim dignitetom i identitetom, koji povratno i trajno jača identitet države i vlasti i dokida njihovo međusobno nepoverenje, nerespektovanje i nepodržavanje.

14. juni 2003.
u Beogradu

prof. dr Mijat Damjanović

Zoran R. Tomić*

ZAKONODAVNA EVOLUCIJA DRŽAVNE UPRAVE U JUGOSLAVIJI POSLE 1945. GODINE

U V O D

Na samom početku za potrebe ovoga rada, treba odrediti značenje izraza „državna uprava” posebno razliku od sintagme „javna uprava”. U najkraćem, *državna uprava* se može definisati kako formalno-organizaciono, tako i sadržinski-fukcionalno. Formalno-organizaciono, to je skup organa i organizacija koji pripadaju državnom aparatu, a podređeni su državnoj vladi. Sadržinski-funkcionalno, državna uprava je operativni, nepolitički, čisto stručni deo izvršne vlasti – čija je glavna uloga da, u primeni zakona na pojedinačne slučajeve, obezbedi neposredno, sigurno i odmereno ostvarivanje onih sloboda, prava i dužnosti građana i njihovih organizacija u kojima su angažovani i odgovarajući javni interesi. Drugim rečima – da obezbedi nesmetano, uredno i delotvorno odvijanje javnih službi, zadovoljavanje egzistencijalnih zajedničkih i pojedinačnih potreba (svršavanje svakodnevnih društvenih poslova). Razume se da sadržina pojma državne uprave, u oba navedena značenja, nosi pečat datog vremena i socijalne sredine, posebno važećih pravnih propisa na određenom prostoru.

U odnosu na državnu upravu, *javna uprava* ima, najčešće, širi smisao. Javna uprava standardno služi da pojmovno pokupi sve pravne subjekte – i one iz državne strukture, i one izvan nje (teritorijalno i funkcionalno decentralizovane kolektivitete) – koji obavljaju maločas pomenutu vrstu važnih javnih izvršnih poslova.

Zadatak našega priloga je da prikaže i analizira *zakonsku evoluciju državne uprave u Jugoslaviji posle Drugog svetskog rata, nakon 1945. godine*, da označi glavne deonice toga razvoja i da ukaže na osnovna normativna obeležja

* Prof. dr Zoran R. Tomić, Pravni fakultet u Beogradu.

posmatrane pojave u svakom od tih razdoblja. Takav poduhvat može da bude od koristi ne samo za kritičko sagledavanje i ranijeg i postojećeg pravnog uređenja državne uprave, već i za opredeljivanje u pogledu poželjnih tendencija i pravaca odgovarajuće reforme, *de lege ferenda*.

Predstojeći spis imaće, tako, osim uvoda, pet odlomaka. Prvi, o državnoj upravi u Jugoslaviji od 1945. do 1953. godine; drugi će pratiti njen pravni put u vremenu između 1953. i 1963. godine; treći će se baviti narednim, politički velikim periodom, sve do 1990, odnosno 1992. godine. Sledeći će biti, najsažetije, posvećen pravnom stanju državne uprave u devedesetim godinama stoleća koje smo nedavno napustili. Najzad, završni deo ima za cilj svođenje rezultata celokupne analize, sa blagim upućivanjem na samo neke moguće strategijske promene na polju koje proučavamo.

I

Opšta obeležja početnog ustavnog ambijenta (od 1946-1953. godine) tzv. druge Jugoslavije (ograničavamo se na ono što je od značaja za ustrojstvo i delatnost državne uprave) – uglavnom su sledeća. Reč je o posleratnom periodu, tzv. administrativnom (državnom) socijalizmu. Najpre, u *prvom Ustavu*¹ (1946. godine) posle Drugog svetskog rata izraženo je načelo „jedinstva narodne vlasti” (član 6). Ali, normiranje organizacione i funkcionalne raspodele u državnom aparatu nije se moglo izbeći.

U tom novom sistemu mogla su se uočiti četiri nivoa državne vlasti: (1) savezni, (2) republički, (3) nivo autonomne pokrajine i autonomne oblasti, kao i (4) nivo državne vlasti „administrativno-teritorijalnih jedinica” (mesta, srezova, gradskih regiona, gradova, okruga i ostalih). Poslednji nivo imao je položaj teritorijalne (lokalne) samouprave. Lokalni organi uprave su bili dvostruko potčinjeni: organima vlasti (narodnim odborima) iste administrativno-teritorijalne jedinice i višim organima uprave (član 113. Ustava).

Inače, *sve do Ustavnog zakona iz 1953, državna organizacija je bila strogo hijerarhijski i posebno centralistički uređena*. Iz toga je, generalno rečeno, proisticalo i pravo kontrole viših organa uprave u odnosu na niže (glava XV Ustava). Status državnih organa imali su i vršiocu privrednih delatnosti – državna privredna preduzeća, kao i subjekti kojima su bile poverene tzv. društvene delatnosti – državne ustanove. Svi oni su bili podređeni odgovarajućim organima uprave. Sve u svemu, moglo se govoriti o trojnoj podeli „oblika organa državne uprave”: na nadležstvo, ustanovu i preduzeće.²

¹ Službeni list FNRJ, br. 10/46.

² Opširnije: I. Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1950, str. 87-88.

Izvršna i upravna vlast (član 77) bila je u tom periodu koncentrisana u Vladi FNRJ (na nivou narodnih republika postojali su istovrsni njihovi organi). Ona, naročito, „donosi uredbe za primenu zakona i uredbe na osnovu zakonskog ovlašćenja, kao i uputstva i naredbe radi izvršenja saveznih zakona,...stara se o izvršenju saveznih zakona i kontroliše njihovo sprovođenje” (član 78. stav 2) – i „usmerava i usklađuje rad svojih ministarstava, komisija i komiteta” (član 80. stav 1). A „ministri Savezne vlade, predsednik Savezne planske komisije i predsednik Savezne kontrolne komisije izdaju pravilnike, uputstva i naredbe na osnovu i radi sprovođenja saveznih zakona, uredaba, uputstava i naredaba Savezne vlade” (član 85. stav 2). Ministri rukovode granama državne uprave koje ulaze u nadležnost Federativne Narodne Republike Jugoslavije (član 85. stav 1). „Ministri se staraju o pravilnom izvršenju saveznih zakona, uredaba, uputstava i naredaba Savezne vlade i odgovaraju za njihovu primenu u grani državne uprave kojom rukovode” (stav 3. istog člana).

U periodu administrativnog socijalizma u Jugoslaviji važnu ulogu i značaj imale su komisije državne kontrole – „poseban kontrolni resor koji se isključivo bavi poslovima kontrole i koji zahvata poslove svih upravnih resora”.³ Ova kontrola je osnovana Zakonom o opštoj državnoj kontroli (od 1946), da bi (posle određenih izmena i dopuna) 1949. godine bio donet Zakon o državnoj kontroli.⁴ Putem odgovarajućih pratećih propisa, odnosna kontrola je bila organizovana na svim novoima⁵ – pri čemu je kao najviši organ državne kontrole obrazovana Komisija državne kontrole FNRJ, savezno-republički organ Vlade FNRJ. Zadaci Komisije državne kontrole bili su trojaki: a) da nadzire izvršenje propisa vlade i ostalih viših državnih organa uprave; b) da nadzire evidenciju i utrošak državnih finansijskih sredstava, kao i evidenciju, utrošak i rashodovanje materijalnih dobara koja se nalaze kod različitih subjekata (od državnih nadležstava do preduzeća); c) da kontroliše „ostvarenje demokratskih prava građana FNRJ”. Ovlašćenja opisanog posebnog kontrolnog resora sastojala su se, u prvom redu, u privremenom obustavljanju akata i radnji za koje se utvrdi da su „protivni zakonima, uredbama, pravilnicima, uputstvima i rešenjima” (član 5. Zakona o državnoj kontroli). Konačnu odluku o njihovoj pravilnosti donosio je drugi odgovarajući organ državne uprave. Protiv odluka i mera vršilaca kontrole, kontrolisana lica (pojedinci, kao i starešina organa podvrgnutog kontroli) mogla su uložiti prigovor kontrolnoj komisiji.⁶

³ Isto, str. 575.

⁴ Detaljnije: N. Stjepanović, *Administrativno pravo FNRJ*, materijal za svesku 3, Beograd, 1948, str. 120. i dalje; V. Ivančević, *Upravni akt i njegova kontrola* (d.d., neobj.), Zagreb, 1954, str. 475-478.

⁵ Ona se odvijala „nad radom organa Vlade FNRJ, vlada narodnih republika, narodnih odbora, državnih i zadrugnih ustanova i preduzeća nad kojima država vrši kontrolu na temelju zakona” (član 1. stav 1. Zakona o državnoj kontroli).

⁶ Prema Z.R.Tomić, *Upravno pravo, upravna kontrola uprave*, Beograd, 1990, str. 121.

Pređoćeni ondašnji pravni materijal upućuje na dva generalna zaključka: *Prvo* – u formalnom smislu, subjektivno-organski posmatrano, uprava se proširila daleko preko svojih klasićnih okvira. *Drugo*, u sadržinskom smislu, funkcija vlade (politićko-izvršna funkcija) i standardna upravna funkcija su gotovo srasle, gradeći moćnu skupinu izvršnih poslova. Oni su bili prevashodno autoritativne prirode, kako na opštem, tako i na individualnom planu.⁷ Ovaj period jugoslovenske državne uprave, sve do 1950. godine, Pusić naziva „razdobljem ekspanzije”⁸.

II

Ustavni zakon o osnovama društvenog i politićkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti (iz 1953. godine)⁹ izrazio je i potvrdio elemente početne demokratizacije društvenih odnosa (uvođenje samoupravljanja proizvođaća u privredi) i obrise decentralizacije (povećanje prava narodnih republika i narodnih odbora) u Jugoslaviji, započete nekoliko godina ranije.

Prema ćlanu 90. Ustavnog zakona – „Savezna uprava”, „za neposredno vršenje određenih izvršnih poslova iz nadležnosti federacije obrazuju se državni sekretarijati, samostalne uprave, upravne ustanove i drugi samostalni organi uprave” (stav 1). „Savezni organi uprave neposredno izvršuju zakone i druge akte Savezne narodne skupštine, uredbe i druge akte Saveznog izvršnog veća kad je njihovo izvršenje stavljeno u nadležnost federacije” (stav 2). S druge strane, „za neposredno vršenje određenih izvršnih poslova iz nadležnosti narodne republike obrazuju se republićki državni sekretarijati i drugi republićki organi uprave, kao i saveti u kojima učestvuju predstavnici samoupravnih ustanova, društvenih organizacija i građana” (ćlan 110. stav 1). Time je, u osnovi, komponovan subjektivno-organski (formalni) pojam uprave.

Privredne organizacije od tada ne ćine više deo državne uprave, već predstavljaju samoupravne društvene organizacije prema kojima državni organi imaju samo ona ovlašćenja koja su im data zakonom ili na zakonu zasnovanim propisom.

Što se tiće *ustanova*, postojale su, najopštije posmatrano, dve grupe: državne i nedržavne. Prve – „upravne ustanove”, spadale su u organe državne uprave. Imale su oblik zavoda, instituta, ureda, arhiva i sl.¹⁰ Druge, nedržavne ustanove – „samostalne ustanove”, vršile su javnu službu, a u njima je bio primenjen prin-

⁷ Za šire upoznavanje: S. Popović - P. Dimitrijević, *Organizacija i funkcionisanje državne uprave*, Beograd, 1951.

⁸ V. E. Pusić, *Upravni sistem, II, Upravni sistem u Jugoslaviji*, Zagreb, 1985, str. 78-81.

⁹ Službeni list FNRJ, br. 3/53.

¹⁰ Vidi: ćl. 19. i 45-46. *Zakona o državnoj upravi* (Službeni list FNRJ, br. 13/56).

cip tzv. društvenog samoupravljanja (prosvetne, kulturne, zdravstvene ustanove, ustanove za socijalno staranje...)¹¹ Među njima izdvajale su se ustanove sa samostalnim finansiranjem koje: „vrše javnu službu i svojom delatnošću ostvaruju prihode kojima mogu pokriti, u celini ili delimično, svoje rashode, i koje su osnovane kao ustanove sa samostalnim finansiranjem ili su kao takve proglašene rešenjem nadležnog državnog organa”¹²

U to vreme se, osobito u pravnoj doktrini, učvršćuje uverenje da nedržavne tj. samostalne ustanove, za razliku od preduzeća, obavljaju one delatnosti od opšteg interesa koje su izvan oblasti privrede. Za predmetne aktivnosti – javne službe neprivrednog karaktera – bio je rezervisan izraz „društvene službe”. Tako, Krbek kaže da „ustanova u tehničkom smislu...znači takvu organizaciju koja obavlja poslove neposredne uprave, i to u pravilu poslove društvenih službi”¹³ Stjepanović konstatuje da su ustanove „...takve organizacione jedinice javne uprave preko kojih se neposredno ostvaruju kulturni, socijalni, zdravstveni, prosvetni i sl. zadaci koje zakoni i drugi propisi stavljaju pred njih...”¹⁴

Nadalje, odstranjuju se u velikoj meri hijerarhijski elementi iz odnosa organa uprave različitih političko-teritorijalnih zajednica: svaka teritorijalno-politička zajednica (opština, autonomna pokrajina, autonomna oblast, narodna republika i federacija) ima svoje organe državne uprave koji nisu područni organi šire zajednice. Međusobni odnosi organa uprave posle 1953. godine zasnivaju se na pravima, dužnostima i odgovornostima utvrđenim odgovarajućim propisima. Prema odredbi člana 8 (st. 1-2) Ustavnog zakona, „republički organi vlasti imaju prema narodnim odborima prava utvrđena zakonom”, pri čemu i „pravo nadzora u pogledu zakonitosti rada narodnih odbora”.

Princip tzv. jedinstva vlasti, skupštinskog sistema, bio je (bar normativno) pojačan, tešnjim vezivanjem novih izvršnih organa – predsednika Republike (čl. 71-78) i Saveznog izvršnog veća (čl. 79-89) – za predstavničko telo.

Time su stvorene početne ustavne pretpostavke za jasnije uobličavanje čiste upravne funkcije, koja pripada organima uprave. Uz to, jasno je rečeno da je *upravna delatnost načelno izvršnog karaktera.* „Savezni organi uprave neposredno izvršuju zakone i druge akte Savezne narodne skupštine, uredbe i druge akte Saveznog izvršnog veća, kad je njihovo izvršenje stavljeno u nadležnost Federacije” (član 90. stav 2). „U neposrednom izvršenju zakona, savezni organi

¹¹ Pogledati kod Z.R. Tomić, *Pojam javne ustanove u našem pravu*, Pravni život, br. 11-12/94, II tom, Beograd, 1994, pos. str. 2410-2411.

¹² Osnovna uredba o ustanovama sa samostalnim finansiranjem (Službeni list FNRJ, br. 5/53, član 1. stav 1).

¹³ I. Krbek, *Pravo jugoslovenske javne uprave II, Organizacija uprave i službenička prava*, Zagreb, 1961, str. 146. i dalje.

¹⁴ N. Stjepanović, *Upravno pravo FNRJ*, opšti deo, Beograd, 1958, str. 113-114.

uprave donose upravne akte, preduzimaju upravne radnje i donose propise na koje su ovlašćeni” (član 90. stav 4).

Potonjom formulom precizirane su *dve vrste pravnih instrumenata organa uprave*: (1) upravni akti i upravne radnje, koji se tiču konkretnih slučajeva; (2) propisi podzakonskoga ranga – pravilnici, naredbe, uputstva (član 95), kojima se uređuju opšte, apstraktne pravne situacije. Razume se, zadatak pravne nauke je da se, na temelju ustavnih solucija, izjasni i obrazloži šta bi tu bila srž upravne delatnosti, koji su to sadržinski karakteristični upravni instrumenti, glavne poluge upravnog rada. Međutim, takva diskusija nije tema ovih stranica.

Najzad se otvorilo jedno kapitalno teorijsko pitanje, o kome nije raspravljeno do danas. Da li je uopšte moguće dati sadržinsku definiciju uprave – ili je ona nužno samo formalna? Da li je uprava *sve* ono što je propisima stavljeno u delokrug *organata uprave* – ili se ipak može izdvojiti i definisati kvalitativno tipična upravna delatnost, iz okvira delatnosti organa uprave?¹⁵

Razrađujući odgovarajuće ustavne norme, *Zakon o državnoj upravi* (iz 1956. godine)¹⁶ propisuje da se „državna uprava kao funkcija jedinstvene vlasti radnog naroda vrši preko organa uprave, ukoliko na osnovu zakona pojedini upravni poslovi nisu povereni drugim državnim organima, samostalnim ustanovama ili organizacijama.” (član 1). Ipak, on je nastojao (i) da normativno zaokruži delatnost organa uprave: „Organi uprave neposredno izvršuju zakone, društvene planove i druge propise i akte donete na osnovu zakona, staraju se o njihovom izvršenju, organizuju upravne i druge stručne službe, vrše stručne poslove za predstavnička tela i njihove izvršne organe i u predviđenim slučajevima uređuju određene odnose” (član 2. toga teksta). Međutim, ni ovom hibridnom formulom (mešavima izvršnih, organizaciono-stručnih i regulativnih aktivnosti) nije se pretendovalo na sadržinsko definisanje kvintesencije javne uprave.

„U vršenju poslova iz svoje nadležnosti, organi uprave odgovaraju nadležnom izvršnom veću odnosno narodnom odboru” (član 12. stav 1. propisa o kome je reč). Njihova podređenost izvršnom veću (odnosno narodnom odboru, na lokalnom nivou) imala je, naročito, nekoliko elemente: (1) postavljanje i razrešavanje starešina organa uprave; (2) staranje toga veća o obezbeđenju materijalnih sredstava za njihov rad; (3) utvrđivanje sistematizacije radnih mesta; (4) nadzor nad zakonitošću rada, sa mogućnošću ukidanja ili poništavanja nezakonitih akata organa uprave; (5) davanje smernica za rad; (6) obaveza organa na podnošenje izveštaja o radu – i drugo.

Oblici organa uprave, saveznih i republičkih, u smislu Zakona iz 1956. godine (član 19. i sledeći), jesu: državni sekretarijati, komiteti, sekretarijati izvršnog veća, uprave, direkcije, upravne ustanove, inspektorati i komisije. Isto tako, „zakonom ili uredbom Saveznog izvršnog veća mogu se za vršenje izvanrednih i

¹⁵ Za mogući odgovor, v. Z.R.Tomić, *Upravno pravo, sistem*, Beograd, 1998, str. 59-63.

¹⁶ Službeni list FNRJ, br. 13/56.

povremenih poslova osnivati posebni organi uprave” (stav 3. člana 19). U većini tih organa uprave bilo je primenjeno monokratsko načelo, dok su komiteti i komisije bili tela kolegijalnog tipa rukovođenja.

Organi uprave obavljaju poslove iz svoje nadležnosti „na osnovu i u okviru zakona i drugih propisa”, uz pridržavanje „smernica nadležnog izvršnog veća, odnosno narodnog odbora i njegovog saveta” (član 7).

Međusobni odnosi organa državne uprave (čl. 97-110) počivali su na nekoliko glavnih principa: a) pravna pomoć i saradnja; b) ingerencije saveznih organa uprave prema republičkim organima uprave i organima uprave narodnih odbora, u domenu staranja o izvršenju saveznih propisa: traženje izveštaja o izvršenju i primeni saveznih propisa, ukazivanje na nezakonitosti itd.; c) obaveza saveznih, republičkih i sreskih organa uprave da daju instrukcije, supstitucije nadležnosti i još što-šta (član 103) – „u poslovima iz isključive nadležnosti federacije i u drugim poslovima od opšteg interesa za federaciju odnosno narodnu republiku”, prema odgovarajućim republičkim, pokrajinskim, oblasnim, sreskim, odnosno opštinskim organima uprave.

Ovim se, između ostalog, čuvala federalna priroda tadašnje jugoslovenske države (primat opštijeg, zajedničkog interesa nad posebnijim), težilo se da se obezbedi jedinstveno i efikasno obavljanje državnih i društvenih poslova, koherentnost pravnoga poretka.

III

Ustavni sistem Jugoslavije iz 1963. godine (Ustav SFRJ i ustavi republika, kao i ustavi autonomnih pokrajina) nije, sve do pred kraj svoga važenja, uneo neke krupnije promene u pravnu sliku uprave. Naime, Federalni ustavni akt,¹⁷ zadržavajući model skupštinske vladavine, govori o kolegijalnim izvršnim organima skupštine svake društveno-političke zajednice (od opštine do federacije, član 79) i organima uprave, obrazovanim na istim nivoima teritorijalno-političkog organizovanja (član 80). „Političko-izvršni organi staraju se o ostvarivanju politike i o izvršavanju zakona, društvenih planova i drugih akata skupštine, daju predloge za utvrđivanje politike skupštine i za donošenje njenih akata, donose propise za koje su ovlašćeni, utvrđuju opšte smernice, izvršavaju zakone, društvene planove i druge akte skupštine, sprovode utvrđenu politiku, prate stanje u određenoj oblasti, organizuju i vrše određene službe, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i druge upravne delatnosti, pripremaju akte i vrše druge stručne poslove za skupštine i njihove političko-izvršne organe” (član 80. stav 2).

Citirani ustavni tekst jasno pokazuje da je političko-izvršna funkcija načelno razdvojena od upravne funkcije, i po nosiocima i po sadržini. Slične odredbe imali su i ustavni propisi republika, kao i autonomnih pokrajina.

¹⁷ Službeni list SFRJ, br. 14/63.

S druge strane, Ustav kod nabiranja poslova i zadataka organa uprave, pominje i „upravne delatnosti”. To su „rešavanje u upravnim stvarima”, vršenje upravnog nadzora i „druge upravne delatnosti”. Time se, po svemu sudeći, želelo podvući da među celinom aktivnosti organa uprave postoje i određeni, supstancijalno upravni, sadržinski homogeni poslovi, različiti od ostalih.

Ustavni koncept Jugoslavije od 1974. godine (amandmanski započet par godina ranije) i njegovo razvijanje, davali su osnova za sledeći opšti pravni smer državne uprave: postepeno uvećanje primesa konfederalnog (jačanje tzv. republičkih država, sa specifičnošću Srbije, u čijem sastavu su neprestano, sve do 1989. godine, „podebljavane” crte državnosti pokrajina), predecentralizovanog, a slabo povezanog i nekonzistentnog ustrojstva, kao i osetno politizovanog rada.¹⁸

Na saveznom nivou, *Ustav Jugoslavije iz 1974. godine*¹⁹ ističe – na prvome mestu – da u društveno-političkom sistemu „funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima u društveno-političkim zajednicama vrše skupštine društveno-političkih zajednica... i drugi skupštinama odgovorni organi” (član 92. stav 1), a da „sudsku funkciju vrše redovni sudovi, kao organi državne vlasti, i samoupravni sudovi” (član 92. stav 2).

Bilo je propisano (član 149) da: „Skupština društveno-političke zajednice obrazuje organe uprave” (stav 1). „Organi uprave sprovode utvrđenu politiku i izvršavaju zakone, propise i druge opšte akte skupština i izvršnih veća, sprovode smernice skupština, odgovorni su za stanje u oblastima za koje su obrazovani, prate stanje u određenim oblastima i daju inicijativu za rešavanje pitanja u tim oblastima, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i druge upravne poslove, pripremaju propise i druge opšte akte i vrše druge stručne poslove za skupštinu društveno-političke zajednice i izvršno veće” (stav 2).

Prethodnom ustavnom normom bila je sastavljena globalna lista aktivnosti državnih organa uprave u našem sistemu, odnosno izvršeno pozitivnopravno nabiranje zadataka i poslova koje imaju u okviru svake društveno-političke zajednice. Kao i prethodni, ondašnji ustav u okviru pomenutog spiska navodi i „rešavanje u upravnim stvarima, upravni nadzor i druge upravne poslove”. *To je, pored ostalog, moglo da posluži i kao dobar orijentir prilikom teorijskog traganja za materijalnim odrednicama uprave.*

Odgovarajuća *konkretizacija* federalnih ustavnih regula bila je učinjena *Zakonom o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznom organima uprave iz 1978. godine*²⁰ (dalje: ZOSDU).

¹⁸ Upućujem na Z.R. Tomić, *Upravno pravo, sistem*, Beograd, 1998, str. 51-52.

¹⁹ Službeni list SFRJ, br. 9/74.

²⁰ Službeni list SFRJ, br. 23/78, 21/81, 18/85,37/88, 18/89, 42/90, 74/90, 35/91; dalje: ZOSDU.

Zakonski pojam državne uprave (čl. 1-2)²¹ bio je prilično široko postavljen: obuhvatao je ne samo „položaj i ulogu” organa uprave, već i samih „kolegijalnih izvršnih organa skupština društveno-političkih zajednica”, čime je, u stvari, objedinjena (bolje reći, normativno pojačana!) cela državna funkcija izvršenja. Moglo bi se čak i zaključiti da je, mimo Ustava, zakonski koncentrisana političko-izvršna i čisto izvršno-upravna funkcija.²²

ZOSDU propisuje da je izvršni organ odgovoran skupštini društveno-političke zajednice za „stanje u društveno-političkoj zajednici”, za „sprovođenje politike i izvršavanje propisa i drugih opštih akata skupštine društveno-političke zajednice”, kao i za „usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave” (član 19). Poslovi i zadaci organa uprave su, uglavnom, standardno popisani (član 26), po maločas citiranom ustavnom obrascu (član 149. saveznog Ustava).

Državni organi uprave bili su formirani na više teritorijalno-političkih nivoa. Postojali su u organizacionoj šemi svake društveno-političke zajednice, od opštine do federacije. Tako, prema tadašnjem Ustavu Srbije,²³ osim centralnih državnih organa uprave (ministarstava, za celinu Republike), svoje organe uprave imaju i autonomne pokrajine, grad Beograd i opštine. Amandmanima na taj Ustav (reč je, konkretno, o amandmanu XXXI), u pogledu izvršavanja republičkih zakona, umnogome su pojačane ingrencije republičkih organa prema drugim organima uprave u Srbiji, posebno onim pokrajinskim. To je bio prvi korak ka predstojećoj snažnoj centralizaciji državne uprave u Srbiji.

Državni organi uprave bili su inokosno ustrojani. Proklamovana pravna samostalnost državnih organa uprave ostvarivala se isključivo „u okviru njihovih ovlašćenja” (član 149. stav 3. saveznog Ustava). Ali, opet, oni su bili dvostruko potčinjeni: i odgovarajućoj skupštini i njenom izvršnom organu.

Međusobni odnosi organa državne uprave bili su načelno dvojakog karaktera: (1) odnosi između organa „širih” i „užih” društveno-političkih zajednica – nisu bili hijerarhijskog tipa i zasnivali su se na „međusobnim pravima i obavezama” utvrđenim merodavnim propisima (saradnja i obaveštavanje, ali i davanje obaveznih instrukcija, vršenje upravnog nadzora i slično – u slučajevima kada je tako nešto bilo propisima izričito predviđeno, osobito u izvršavanju određenih grupa saveznih, odnosno republičkih zakona); (2) klasični hijerarhijski odnosi (tako kod relacija centralnih i područnih organa).

U analiziranom razdoblju tzv. jedinstva (a ne podele /funkcija/ vlasti), državni organi uprave bili su, normativno, više vezani za skupštinu pripadajućeg poli-

²¹ Uporedi sa R. Cijan, V. Lemberger, *Komentar Zakona o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznom organima uprave*, Beograd, 1978.

²² O izvršnoj vlasti vidi: produbljeno i teorijski kod R. Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980.

²³ Službeni glasnik SR Srbije, br. 8/74.

tičko-teritorijalnog nivoa, nego za „izvršni organ skupštine društveno-političke zajednice”.²⁴

Državnim organom uprave rukovodi funkcioner, starešina organa. On odgovara skupštini za stanje u tom resoru (u oblasti za koju je organ osnovan), za rad organa kojim rukovodi, kao i za sopstveno službeno postupanje. Pandan toj njegovoj „spoljnoj” odgovornosti, bila su brojna priznata ovlašćenja unutar celine kojom rukovodi, prema članovima „radne zajednice organa” (na primer, izdavanje naloga i obaveznih uputstava). Inače, funkcioner je i sam član radne zajednice istog organa (član 140. stav 2. ZOSDU-a). Pored funkcionera u njegovog zamenika, radnu zajednicu organa uprave (član 97. i dalje) sačinjavali su: (1) „rukovodeći radnici”; (2) „radnici sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima”; (3) „ostali radnici”. Pri tome, funkcioner i njegov zamenik mogli su da odgovaraju politički, materijalno i krivično (čl. 111-118), dok su drugi članovi radne zajednice podlegali disciplinskoj, materijalnoj i krivičnoj odgovornosti (čl. 125-127. predmetnog teksta).

ZOSDU je uređivao i elemente nekakvog samoupravljanja u radnim zajednicama organa uprave (v. član 139. i sledeći). No, zbog prirode zadataka i poslova ovih organa, kao i interno-hijerarhijske pozicije starešine – ono je, i normativno i stvarno, bilo ograničenog domašaja i slabijeg (da ne kažemo utopističkog) kvaliteta u poređenju proklamovanim samoupravljanjem u društveno-ekonomskoj sferi.²⁵

*Republički Zakon o državnoj upravi (Srbija) iz 1980. godine*²⁶, polazeći od jedinstvenih osnova državne uprave, normiranih na saveznom nivou, uređuje, prvo, ko su vršioci poslova državne uprave. Osim izvršnog organa i organa uprave, tu spadaju: (1) „organizacije koje vrše poslove od interesa za društveno-političku zajednicu” – tzv. upravne organizacije; (2) drugi državni organi, u pogledu pojedinih poslova, a u skladu sa merodavnim propisima; (3) „samoupravne organizacije i zajednice koje vrše javna ovlašćenja”; (4) organi međuopštinskih regionalnih zajednica, kao poverene poslove.²⁷

Organi uprave osnivani su kao inokosni – sekretarijati, uprave i inspektorati, i kolegijalni – komiteti (čl. 34-37), a formirani su i organi uprave u sastavu sekretarijata, odnosno komiteta. Upravne organizacije, pak, „osnivaju se kao zavodi, direkcije i druge upravne organizacije” (član 41).

²⁴ Z.R.Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 227.

²⁵ Vidi posebno: O. Cvitan, *Samoupravljanje u upravnoj organizaciji* (d.d.), Pravni fakultet Split, 1978. i *Radna zajednica u organima uprave*, Naša zakonitost, br. 2/79, Zagreb, str. 76-85.

²⁶ Službeni glasnik SR Srbije, br. 9/80, sa brojnim kasnijim novelama, tako da je prečišćeni tekst objavljen u br. 52/89.

²⁷ Pogledati: M. Petrović, M. Vlatković, *Zakon o državnoj upravi sa komentarom*, Beograd, 1990.

Prava, dužnosti i odgovornosti „radnika u radnim zajednicama organa uprave” (član 137. i sledeći) uređeni su uglavnom po uzoru na saveznu ravan, u pokušaju da budu ukomponovana dva inače nepomirljiva načela: hijerarhijsko i samoupravno. U opisanom kontekstu, „ceh” plaća „neko treći” – podrazumavajuće geslo efikasnosti i profesionalnosti upravnog delovanja.

IV

Hronološki, još uvek neizmenjeni Ustav Srbije (1990. godina, dalje: URS)²⁸ prethodio je narednim ustavnim reformama na saveznom nivou. U tom vremenu (1990-1992) u Srbiji su, pored drugih, doneti: Zakon o ministarstvima²⁹, Zakon o radnim odnosima u državnim organima³⁰ i Zakon o javnim službama³¹, kao i, nešto docnije – Uredba o vršenju poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta³² (skraćeno: Uredba o okruzima). Najzad, 1992. godine donet je i danas važeći *Zakon o državnoj upravi* (dalje: ZODUS).³³ Da samo pribeležimo, na kraju ovoga nepotpunog kataloga, i Republičku uredbu o načelima unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mesta u ministarstvima i posebnim organizacijama.³⁴

Stvarni, politički i pravni sunovrat „druge” Jugoslavije je poznat. Ustavni sistem, odnosno vremenom sve više kvazisistem tzv. treće Jugoslavije (počev od 1992. godine), kao federacije Republike Srbije i Republike Crne Gore, uspostavljen je Ustavom Savezne Republike Jugoslavije (dalje: USRJ).³⁵ On utvrđuje princip podele vlasti (čl. 77. i sl., čl. 99. i sl.). Dodeljuje *izvršnu granu Saveznoj vladi i njoj potčinjenoj saveznoj državnoj upravi, naročito saveznim ministarstvima*. „Savezna ministarstva izvršuju savezne zakone, druge propise i opšte akte Savezne skupštine i Savezne vlade, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene saveznim zakonom” (član 107. stav 1).

U pravnom smislu, *saveznu državnu upravu čine*³⁶: (1) *savezni organi* – ministarstva, uprave, inspektorati i „drugi savezni organi uprave”, osnovani mero-

²⁸ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 1/90.

²⁹ Službeni glasnik RS, br. 7/91, sa kasnijim brojnim izmenama.

³⁰ Službeni glasnik RS, br. 48/91.

³¹ Službeni glasnik RS, br. 42/91

³² Službeni glasnik RS, 3/92.

³³ Službeni glasnik RS, br. 20/92, 48/93.

³⁴ Službeni glasnik RS, br. 45/94.

³⁵ Službeni list SRJ, br. 1/92, 35/92, amandiran u br. 29/200.

³⁶ U „trećoj” Jugoslaviji do nedavno je važila Uredba o obrazovanju saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija (Službeni list Savezne Republike Jugoslavije, br. 27/98, 42/98, 3/99, 36/99, 36/99, 57/99, 64/99, 71/99, 72/99). Ona je stavljena van snage Uredbom o Saveznoj vladi (Službeni list SRJ, br. 67/2000).

davnom uredbom; (2) *savezne organizacije* – sekretarijati, zavodi, direkcije, arhivi i „druge savezne organizacije” (član 2. Uredbe o Saveznoj vladi).³⁷ Obe podvrste imaju, osim standardnih inokosnih, i svoje kolegijalne oblike (komitei, komisije i sl.). Dok se savezni državni organi uprave osnivaju za vršenje, po pravilu, autoritativnih aktivnosti izvršno-upravne prirode (čl. 3-5), dotle se savezne državne organizacije, budući specijalizovanog karaktera, osnivaju za obavljanje „stručnih i upravnih poslova” (član 6). Postoje, na kraju, i posebni organizacioni oblici imenovani „službe”, „za vršenje stručnih i drugih poslova” za potrebe savezne državne uprave (član 7, primerice – Služba protokola).

Na saveznom nivou su, i dan-danas, upadljive pravne praznine u uređivanju državne uprave. Tako, najuočljivije je da još uvek nije donet novi federalni zakonski tekst o radnopravnom položaju službenika savezne uprave, pa su – s obzirom na odredbu člana 14. Ustavnog zakona za sprovođenje USRJ – ostale na snazi (sic!) pravila starog ZOSDU (čija je većina normi inače odavno prestala da važi) „o položaju i pravima radnika u savezним organima uprave” (čl. 289-388. toga teksta)!

Da ne zaboravimo, u USRJ je zapisano i da se „određena javna ovlašćenja zakonom... mogu poveriti preduzeću ili drugoj organizaciji” (član 118. stav 1).

Na *republičkom nivou* (Srbija), URS inauguriše princip podele vlasti između sledećih organa: (1) Narodne skupštine (čl. 73-82) – koja ima zakonodavnu vlast; (2) predsednika Republike (čl. 83-89) i Vlade (čl. 90-94), *uključujući tu i ministarstva – u čijim je rukama političko-izvršna (funkcija šefa države i funkcija vlade) i upravna funkcija*; (3) sudova i javnih tužilaštava (čl. 95-106), kao i Ustavnog suda (čl. 125-131) – koji su nosioci pravosudne (sudstvo i javno tužilaštvo), odnosno ustavno-sudske funkcije (Ustavni sud).

„Poslove državne uprave obavljaju ministarstva” (član 94. stav 1), koja su „samosvalna u vršenju Ustavom i zakonom određenih nadležnosti” (stav 3). A *sadržinu funkcije državne uprave*, URS je definisao sledećim rečima: „Ministarstva primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom” (član 94. stav 2). Time je najviši pravni akt Republike nesumnjivo stavio do znanja da upravnu funkciju utemeljuje kao skup homogenih *upravnih, pretežno autoritativnih poslova*. Njihove opšte sadržinske odlike, mogu se, dalje, relativno precizno ustanoviti, uz pomoć merodavnih zakonskih propisa (što nije tema naših razmatranja).

³⁷ Naziv ovoga opšteg pravnog akta uopšte ne odgovara njegovoj sadržini: nije reč o samoj Saveznoj vladi, već o vrstama i oblicima organa i organizacija državne uprave na federalnom nivou, njihovom ustrojstvu (ne i pravnom položaju zaposlenih) i delokrugu. Takođe, neprecizno se kaže da „za obavljanje svojih upravnih funkcija Savezna vlada...” obrazuje odnosne vršioce (član 1).

Takođe, URS nas obaveštava da se, osim glavnih vršilaca upravnih poslova (poslova državne uprave) – ministarstava, za obavljanje određenih poslova državne uprave, obrazuju „... organi uprave u sastavu ministarstva, a za vršenje stručnih poslova obrazuju se posebne organizacije” (član 94. stav 4), što se utvrđuje zakonom (stav 5). Takođe, „određena upravna ovlašćenja zakonom se mogu poveriti preduzećima i drugim organizacijama” (stav 6).

ZODUS (rekosmo, iz 1992) u *državne vršiće poslova državne uprave* uvrštava, u prvome redu, ministarstva. Ostaje mogućnost obrazovanja organa uprave u sastavu ministarstava. Predviđa i postojanje posebnih (upravnih) organizacija na republičkom nivou. Delatnost ministarstava čine poglavito čisto upravni poslovi (član 8), a posebne državne organizacije obavljaju stručne poslove od značaja za ostvarivanje prava i dužnosti Republike, kao i pojedine poslove državne uprave određene zakonom (član 17. st. 1-2).

I *nedržavni vršioci* mogu da budu nadležni za neke poslove državne uprave, njima poverene. Srpsko pravo poznaje (član 2. ZODUS-a) dve grupe takvih subjekata: a) organe decentralizovanih teritorijalnih zajednica (opština, grada Beograda, drugih gradova, kao i autonomnih pokrajina); b) preduzeća, ustanove i druge organizacije pri vršenju upravno-javnih ovlašćenja.

Prekobrojno centralizovano osnivanje drugooznačenih kolektiviteta, pretvorilo ih je, međutim, u paradržavne organizacije, odlučujuće zavisne, i to ne jedino svojinski, od državne izvršne vlasti. A, inače – sasvim suprotno tome – samostalnost, specijalizovanost i gipkost, uz dozirani državni nadzor nad zakonitošću njihovog nastanka i delovanja, radi poboljšavanja a ne kočenja nezamenjive i stalne društvene misije koja im pripada – supstancijalna su i markantna obeležja ovih javnih tela (sa mnoštvom modaliteta).

Zalažući se za otvoreniju i puniju decentralizaciju obeju grupacija (i onih teritorijalnih i onih funkcionalnih) nedržavnih subjekata, posebno za ustavno ustoličenje i razmah (dalju razradu) prave lokalne samouprave – stavljamo u prvi plan, *de constitutione* i *de lege ferenda*, proširivanje i normativno obezbeđenje sopstvenog, samostalnog delokruga respektivnih lokalnih zajednica. To, u suštini, znači smanjivanje centralnih državnoupravnih ingerencija, kako na polju njima prenetog tako, još više, onog sopstvenog (izvornog) delokruga tih nedržavnih potcelina.

Nadalje, podsećamo da je Srbija, i danas, nezavisno od teritorijalno-političke strukture, administrativno izdvojena na *okruge*, u kojima se obavljaju poslovi državne uprave izvan sedišta odgovarajućih ministarstava (u smislu ranije citirane Uredbe o okruzima). Okruga ima ukupno dvadeset devet. Ministarstva (i posebne državne organizacije) mogu u *okrugu obavljati sledeće poslove državne uprave*: (1) upravni nadzor; (2) rešavanje u upravnim stvarima u prvom stepenu; (3) rešavanje u upravnim stvarima u drugom stepenu, „kada je organima opština,

preduzećima, ustanovama i drugim organizacijama zakonom povereno, kao upravno ovlašćenje, rešavanje u prvom stepenu”; (4) poslove nadzora nad poverenim poslovima državne uprave; (5) poslove stručnog nadzora nad radom preduzeća, ustanova i drugih organizacija; (6) „druge poslove iz nadležnosti ministarstava i posebnih organizacija, osim poslova uređivanja, studijsko-analitičkih i poslova programiranja i unapređivanja stanja u oblasti za koju su ministarstva i posebne organizacije obrazovane” (član 2. Uredbe o okruzima).

Teorijski gledano, opisana pravna pojava odnosa „matični centar” (sedište organa) – „područni centar” (okrug), nije ništa drugo do *jednostavna administrativna dislokacija*, izmeštanje istih organa i njihovih poslova, a nipošto nekakva decentralizacija državne uprave! Odnosna mreža okruga umnogome potiskuje, marginalizuje ionako tanušnu lokalnu samoupravu.

Vredi ukazati i na čl. 56-59. ZODUS-a, koji su derogirani Republičkim zakonom o lokalnoj samoupravi³⁸ (čl. 203-213), u pogledu odnosa republičkih organa uprave i organa jedinica lokalne samouprave – u korist još jačeg upliva države.³⁹

Uopšteno uzev, na sadašnjem jugoslovenskom prostoru, tri su osnovne grupe relacija samih državnih organa uprave. *Prvo*: odnosi državnih organa uprave *različitih resora*. Oni se zasnivaju na međusobnoj saradnji u pitanjima od zajedničkog interesa. Reč je o različitim obaveštenjima, dostavljanju podataka, obrazovanju mešovitih komisija i službi, organizovanju stručnih savetovanja i sl. *Drugo* – odnosi *centralnih i njihovih područnih*, centralizovanih organa. To su ortodoksni hijerarhijski odnosi viših i nižih organa. *Treće*: odnosi *samostalnih organa i organa u njihovom sastavu*. Organ u sastavu je pod neposrednim nadzorom matičnog organa.

U ovom trenutku, u jugoslovenskom pravu, prilikom izvršavanja zakona nominalno vredi princip *egzekutivne razdvojenosti*. Savezne zakone i druge savezne propise neposredno izvršavaju savezni organi, formirajući za to svoje područne organe, odnosno područne organizacione jedinice.⁴⁰ Republika članica, preko svojih organa, neposredno izvršava republičke zakone i druge republičke propise. Zbog toga se u sferi izvršenja ne uspostavljaju (čak ni normativno) neki posebni odnosi između saveznih i republičkih organa uprave.⁴¹

V

Svođenje razmatranja o domaćoj zakonodavnoj evoluciji državne uprave posle Drugog svetskog rata započinjemo generalnom i lapidarnom dijagnozom:

³⁸ Službeni glasnik RS, br. 49/99 – u pitanju je klauzula iz člana 217. tačka 2. Prelaznih i završnih odredaba.

³⁹ Dalja diskusija uveliko premašuje unapred postavljene granice našega članka.

⁴⁰ V. član 77. USRJ, uvodna rečenica.

⁴¹ Z. R. Tomić, *Upravno pravo*, 1998, str. 227-228.

mestimična „krivudavost”, zastalost, neusklađenost i nekompletnost normiranja – sa gotovo neprekinutim naglaskom na autoritarnosti i precentralizaciji državne uprave (bilo u domenu saveznog državnog aparata, bilo na prostoru država članica), u daleko preovlađujućem značenju pukog oruđa državne vlasti (tj. političke volje oligarhijskih struktura) umesto delotvorne javne službe. Osobito u protekloj deceniji, na sceni je *demokratski nesputana, arbitrerna i diskrecionarna, slabo (ili nikako) parlamentarno nadzirana moć, krute i neprozirne republičke državne uprave (prvenstveno policija)* – dok se, paralelno posmatrano, umnogome razvlašćena savezna državna uprava bukvalno raspada.

Što se tiče *tendencija i perspektive razvoja državne uprave* (što, dakako, nije krucijalna tema ovoga priloga), konstatujemo sledeće: izložene opaske, tokom prikaza pravnoga puta o kome je reč, doduše uglavnom samo uzgredne i nesistematične (zbog profila našega štiva), upućuju na konstataciju da su, zapravo, i to ne samo sa gledišta javne uprave kao celine, *neplodonosne promene u sistemu*, naročito stoga što (i) pravno – ovde i sada – sistema (više) i nema!

Zaključak sledi: neizbežne su promene „sistema”, odnosno uspostavljanje novog, evropeizovanog socijalnog poretka slobode i harmonije, koji podrazumeva savremeno, racionalno poimanje javne uprave kao unapređujućeg, optimalno decentralizovanog i nezatvorenog činioca, komplementarnog tržišnom privređivanju. Državne, odnosno javne uprave koja respektuje, ostvaruje i štiti kako zajedničke društvene vrednosti, tako i zagarantovane individualne pozicije građana i njihovih organizacija nema. Ukratko, nema demokratske alternative stručnoj, kontrolisanoj i odgovornoj javnoj, pa tako i državnoj upravi: onoj koja razume i blagotvorno razvija i celinu i pojedinca, sprovodeći i bespogovornu jednakopravnost i prirodno pravo na različitost.

Literatura:

Nikola Stjepanović, *Upravno pravo FNRJ*, opšti deo, Beograd, 1958, str. 73-430.

Slavoljub Popović – Pavle Dimitrijević, *Organizacija i funkcionisanje državne uprave*, Beograd, 1951.

Eugen Pusić, *Upravni sistemi 2, Upravni sistem u Jugoslaviji*, Zagreb, 1985.

Milan Ramljak, *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Zagreb, 1982.

Rafael Cijan – Vladimir Lemberger, *Komentar Zakona o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave*, Beograd, 1978.

Miodrag Petrović – Milan Vlatković, *Zakon o državnoj upravi sa komentarom*, Beograd, 1990.

Zakon o osnovama sistema državne uprave i njegovo ostvarivanje u zakonodavstvu Republike i pokrajine, Beograd, 1983.

Stevan Lilić*

DRŽAVNA UPRAVA INSTRUMENT VLASTI ILI JAVNA SLUŽBA

(Kritički osvrt na važeće zakonodavstvo
o državnoj upravi u Srbiji)

PRAVNA I ANTIPRAVNA TRADICIJA

U evropskoj civilizacijskoj tradiciji kult prava, pravde i pravičnosti neguje se još od antičkih vremena. U javnim nastupima pred Senatom i na Forumu, rimski pravници su pre više od dve hiljade godina postavili neka najopštija pravna načela, na primer *Ius ex iniuria non oritur* (tj. pravo ne može nastati iz zlodela¹), kako raznorazni moćnici, prevrtljivi demagozi i okrutni tirani ne bi zloupotrebili plemenite i moralne ideale prava. Kako se ističe: „Misao antičkog doba, ma koliko davno nastala, postaje sve bliža i savremenicima (...). Mnogo dokaza za to (...) pružile su pravne izreke društva koje je stvorilo i do visokog stepena razvilo pravnu nauku čija su brojna rešenja zadržala svoju aktuelnost sve do naših dana u tolikoj meri da ih je, u nizu slučajeva, nakon bezuspešnog traganja za 'boljim' solucijama, na kraju trebalo ponovo prihvatiti.”²

Principi rimskih pravnikā koji nam govore da se pravo ne može svesti na puku silu, tj. da nema prava bez pravde i pravičnosti, veliki su samim tim što su od antičkih vremena, kroz srednji vek, opstali i do danas. Tako, već više od dve hiljade godina opstaje i živi maksima pripisana Ulpijanu (170-223): *Dura lex, sed lex* (tj. zakon je surov, ali je zakon³), koja znači da zakon – takav kakav je –

* Prof. dr Stevan Lilić, Pravni fakultet u Beogradu.

¹ Uporedi: Dragomir Stojčević, Ante Romac, *Dicta et Regulae Iuris – Latinska pravna pravila, izreke i definicije sa prevodom i objašnjenjem*, treće dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 221.

² Ante Romac, *Latinske pravne izreke*, Globus, Zagreb, 1982, Predgovor.

³ Dragomir Stojčević, Ante Romac, *Dicta et Regulae Iurisi*, str. 113.

obavezuje svakog, pa prema tome i onoga ko ga je i doneo. U srednjem veku, Sv. Augustin (354-430) tvrdi: „Iustitia remota, quid sunt regna nisi magna latrocinia” (tj. ako nestane pravde, šta su države nego velika razbojništva⁴), dok Jirgen Habermas (1929), jedan od najpoznatijih savremenih pravnih filozofa, stoji na stanovištu da pravne norme vrede zbog toga što moralno obvezuju, jer kada bi vredele samo zbog svoje sankcije „...one ne bi obavezivale, već bi samo prisiljavale na pokornost”⁵.

I srpski pravni i politički mislilac Slobodan Jovanović (1869-1958),⁶ još početkom ovog veka, raspravljajući o ulozi sile u vezi sa pitanjem „opravdanja države” ističe: „Teorija koja uzima državu kao silu (...) polazi od toga da svako ima onoliko prava, koliko ima sile...” i zaključuje: „...teorija o pravu jačega nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sila ne može imati trajnijeg dejstva od onoga koje bi inače, lišena pravnog obeležja, imala.”⁷

U savremenim uslovima, pravo, pravda i pravičnost, kao večiti ljudski ideali i velike tekovine evropske i svetske civilizacije, dobijaju svoje izraze u načelu zakonitosti (*principe de legalite*), konceptu pravne države (*Rechtsstaat*) i načelu vladavine prava (*Rule of Law*).⁸

Međutim, osim „svetle tradicije”, istorija beleži niz dramatičnih i često tragičnih odstupanja od dosledne primene prava i poštovanja kulta pravde i pravičnosti. Nisu bile retke situacije u kojima su se veoma perfidnim manipulacijama (npr. navodno „u ime boga” ili „u ime naroda”) činili brojni zločini i druga nedela od kojih se najtežim smatraju ona čiji je cilj da se sakrije istina i ljudi obmanu. Kako u jednoj studiji navodi poznati američki antropolog Marvin Harris, rimski papa Aleksandar IV je sredinom XV veka i formalno odobrio osnivanje jedne „specijalne paravojne formacije” Rimokatoličke crkve sa zadatkom da u jednom posebnom postupku pronade, optuži i osudi nevernike (jeretike).⁹ Tako je rođena „inkvizicija” koja je

⁴ *Latinske poslovice, sentence, aforizmi* (uredili Zoran Milisavljević i Mijo Čolak), ZIZ, Beograd, str. 123.

⁵ Jirgen Habermas, *Theorie des Kommunikativen Handels*, Band 2, Shurkamp, Frankfurt am Main, 1981, str. 72, (vidi - E.Pusić: *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989, str. 88).

⁶ Uporedi: Stevan Vračar (urednik), *Delo Slobodana Jovanovića u svom vremenu i danas*, Zbornik radova, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1991.

⁷ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, drugo, prerađeno i prošireno izdanje, Geca Kon, Beograd, 1914, str. 25-26.

⁸ Uporedi: Danilo Basta, Diter Miler (priređivači), *Pravna država – Poreklo i budućnost jedne ideje*, Zbornik radova, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1991; Vladan Vasiljević (urednik), *Pravna država*, Zbornik radova, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990; Vesna Đukić (urednik), *Kriza pravnog sistema*, Zbornik radova, CMU, Beograd, 1989; Radomir D. Lukić, *Ustavnost i zakonitost u Jugoslaviji*, Institut političkih nauka Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1966. i dr.

⁹ Marvin Harris, *Cows, Pigs, Wars and Witches - The Riddles of Culture*, Vintage Books, New York, 1978, str. 186.

vremenom postala sinonim za najokrutnije torture i masovno ubijanje nevinih i nemoćnih ljudi „u ime Boga”. Prema sopstvenim podacima, Crkva je u toku svoja dva najaktivnija veka „spasla” (tj. spalila ili na drugi način usmrtila) najmanje 500.000 „jeretika, nevernika, veštica i svakojakih bezbožnika”¹⁰. Osim inkvizicije, i tzv. marksizam-lenjinizam dao je svoj doprinos antipravnoj evropskoj tradiciji prava. U oksfordskoj studiji o marksizmu i pravu, Hugh Collins konstatuje da marksisti u osnovi negiraju postojanje jednog posebnog fenomena koji se može nazvati „pravo”, s obzirom na to da marksizam pristupa pravu samo marginalno, posmatrajući ga kao jedno od mnogih političkih i društvenih sredstava koje se odnose na korišćenje vlasti u cilju regulisanja odnosa u proizvodnji, i zaključuje: „...Kada je reč o pravu, marksizam ne oseća obavezu da se pridržava suštine i smisla značenja zakona...”¹¹

Padom Berlinskog zida, međutim, nije nestala i „boljševička” logika u zemljama u kojima je donedavno vlast bila u rukama svemoćnih kom-partija. Koliko je „princip” nepridržavanja sopstvenih zakona još uvek živ i aktuelan u političkom životu jednog postkomunističkog društva, posebno u zakonodavnoj i pravnoj praksi doskorašnje vlasti u Srbiji, između ostalog, ilustruje pravna regulativa u oblasti tzv. državne uprave.

UPRAVNA REFORMA I POSTKOMUNISTIČKA TRANSFORMACIJA UPRAVE

U mnogim zemljama sveta vodi se stalna debata o ulozi i značaju upravne reforme, posebno u uslovima tzv. postkomunističke tranzicije, odnosno transformacije upravnog sistema od „aparata vlasti” u „organizaciju za socijalnu regulaciju”¹².

Može se reći da je sve jača tendencija napuštanja apstraktnog normativističkog pristupa upravi kao „skupu organa koji vrše upravnu vlast” i sve veća orijentacija ka jednom pragmatičnom pristupu koji polazi od empirijski proveljivog principa da je „dobra” ona uprava koja se pokaže kao „uspešna”. U tom smislu, uspešna je ona uprava koja na najefikasniji, najekonomičniji i najracionalniji način ostvari svoje ciljeve, vodeći pri tome strogo računa o tome da je osnovni cilj upravnog delovanja ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava, sa jedne, kao i povećanje opšte dobrobiti društva kao celine, sa druge strane. Kako se ističe: „Pravna država je projekat za nacionalne strategije razvoja čija nam priprema predstoji. (...) Pravna država nije danas moguća bez racionalne, visoko profesionalizovane, brze i jeftine javne uprave.”¹³

¹⁰ Marvin Harris, *Cows, Pigs, Wars and Witches - The Riddles of Culture*, str. 178.

¹¹ Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford University Press, Oxford – New York, 1982, str. 13.

¹² Usporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, (drugo izdanje), Beograd, 1998, str. 122-12.

¹³ Dragoljub Kavran, *Pravna država i reforma javne uprave*, Pravni život, br. 9, 1996, str. 607-608.

U uslovima postkomunističke tranzicije, značaj savremene reforme upravnih sistema, između ostalog, ogleda se u ostvarivanju sledećih pretpostavki:

– Uspostavljanje fer odnosa između uprave i građana. Ovo podrazumeva pravo građana da se u svakom slučaju kada je u pitanju neko njihovo pravo ili interes – mogu obratiti ne samo organu uprave, već i sudu opšte nadležnosti ili nekom drugom specijalizovanom upravnom sudu.

– Uvođenje transparentnosti i tačnosti u upravnu proceduru, što podrazumeva da se u svakom trenutku može tačno utvrditi ko je i kada doneo neku upravnu odluku, kao i da se svaka upravna odluka mora zasnivati na tačno utvrđenim činjenicama.

– Efikasnost upravnog delovanja je savremeni zahtev koji obuhvata ekonomičnost i racionalnost u radu uprave i upravnom odlučivanju. Efikasnost podrazumeva poseban odnos između „uloženog i ostvarenog” u smislu da, sa jedne strane, vodi računa o zahtevima ekonomičnosti a, sa druge, o političkim imperativima poštovanja ljudskih prava u ostvarenju legitimnih socijalnih ciljeva.¹⁴

– Legitimitet upravnog delovanja, što podrazumeva da se uprava ne može pozivati na to da je njeno postupanje „zakonito”, tj. pokriveno formalnim zakonskim i drugim propisima, već da se u svakom trenutku može postaviti pitanje opravdanosti njene konkretne akcije ili delovanja.¹⁵

Pragmatski pristup savremenoj upravi obuhvata i brojna pitanja upravne reforme. U tom smislu, jedan od najvažnijih zadataka je kako pristupiti upravnoj reformi i reorganizaciji uprave na savremenim osnovama. Kako se ističe, na negativan način, upravna reforma bi se mogla definisati kao „veštačko uvođenje upravnih promena nasuprot otporu”.¹⁶ Strategije upravne reforme razlikuju se od zemlje do zemlje. Međutim, četiri glavne grupe obeležja označavaju strategije koje su se javile u toku poslednje dekade.¹⁷

Prva grupa mogla bi se označiti nazivom institucionalno-legalističke strategije. Bitno obeležje ovih strategija je da odluke kojima se sa vrha kontroliše državna organizacija i odlučuje o tipu, dometu i sadržaju reforme donose tvorci politike u parlamentu i u vladi (kabinetu). U Francuskoj su gotovo sve upravne reforme koje su vršene posle 1981. godine, sprovedene ili na osnovu zakona (Zakon o nacionalizaciji, Zakon o javnim službenicima, Zakon o demokratizaciji javnog sektora, Zakon o decentralizaciji) ili dekreta (akata ministarstava), koje je predlagalo ministarstvo nadležno za upravnu reformu – Ministarstvo za upravnu

¹⁴ Uporedi: G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, New York, 1986.

¹⁵ Uporedi: J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy, The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, 1987.

¹⁶ Uporedi: G. Caiden, *Administrative Reform*, Albine Publications, 1969.

¹⁷ Dragoljub Kavran, *The Civil Service Review Commission Report*, Harare (Zimbabwe), 1989.

reformu do jula 1984. godine, odnosno Ministarstvo za reformu uprave, od jula 1984. godine.¹⁸

Druga grupa strategija mogla bi se označiti kao eksperimentalno-projektivne strategije. Ova grupa strategija razvija model reforme i eksperimentalno ga primenjuje u nekim delovima – npr. u Francuskoj u departmanima, u Nemačkoj u provincijama, pre postizanja saglasnosti o tom modelu ili pre donošenja odluke da se ovaj model primeni na celoj teritoriji zemlje (npr. čuvena reforma „uprava na usluzi”, tzv. *administration á votre service* u Francuskoj).

Treća grupa, kompenzatorno-participativne strategije, usmerena je na decentralizaciju, proširenje javnog sektora nacionalizacijom ili na pojednostavljenje birokratskog postupka, povećanje učešća građana u više različitih oblika itd.

Centralno pitanje četvrte grupe je strategija upravne reforme, tj. organizacionih strategija, organizaciona struktura ministarstava i organa uprave, povećana koordinacija između organa, čime se izbegava paralelizam i preklapanje, poboljšana organizaciona fleksibilnost sa ciljem prilagođavanja ubrzanim promenama u političkom okruženju, uslovima tržišta ili društva. Ove strategije ispituju metode i tehnike upravljanja javnim sektorom, donošenja odluka, postupke i alternativne pristupe u rukovođenju, kvantitativne metode, uvođenje informacione tehnologije, uvođenje ili oživljavanje upravljačkih koncepata kao što su „upravljanje putem ciljeva” (tzv. MBO, tj. *management by objectives*), „upravljanje putem rezultata” (tj. *management by results*), „nulto budžetiranje” (tj. *zero base budgeting*) itd. Sva navedena pitanja su usmerena na porast produktivnosti i povećanje rezultata pojedinaca i organa, na nivou vlade ili na nivou pojedinih sektora.

Upravne reforme mogu sadržati samo neke ili sve elemente ovih strategija. Međutim, što je reforma obuhvatnija, njeno sprovođenje izaziva veći otpor, a češće su i greške i naknadne krize zbog neispunjenih očekivanja u pogledu promena. Mada je zahtev za upravnom reformom u ma kom obliku prisutan u političkom okruženju gotovo svake zemlje, pojam upravne reforme u tzv. „postsocijalističkim zemljama prelaznog perioda” sasvim je različit od pojma upravne reforme u razvijenim društvima. Upravna reforma mora biti vrednosno orijentisana i mora uživati jaku podršku političke vlasti. U tom kontekstu, reforma uprave je istovremeno i pretpostavka za odgovarajuću ekonomsku reformu.

Da bi se shvatile osnovne ideje i da bi one mogle da se primene, neophodno je da se iz osnova promeni predstava o ulozi državne organizacije u većini postsocijalističkih zemalja u prelaznom periodu, u skladu sa njenim kulturnim, ekonomskim i tehnološkim okruženjem i prevladavajućim političkim trendovima. Koji modalitet upravne reforme najviše odgovara uslovima tranzicije, tj. nakon prvog (i drugog) kruga višepartijskih izbora i prelaska sa centralno-planske na

¹⁸ Uperedi: Gérard Timsit, *Administration et l'état*, Paris, 1987.

tržišnu privredu i „otvoreno civilno društvo”, zavisi od mnogih okolnosti. Ukoliko postsocijalističke zemlje u prelaznom periodu ne prihvate potpunu promenu u državnoj strukturi i sistemu vlasti i ne preispitaju svoje funkcije i način delovanja, odnosno ukoliko ne podignu nivo profesionalnih i upravljačkih sposobnosti, razrađujući sistem obrazovanja, vaspitanja i strategiju razvoja upravljanja, upravna (i ekonomska) reforma biće veoma teško ostvarljive. Kako se ističe, prelazak na tržišnu privredu daleko manje omogućava prevlast birokratije, odugovlačenja, sporosti i elemente birokratske kontrole nad ekonomijom nego što je to još uvek uobičajeno u mnogim postsocijalističkim zemljama u prelaznom periodu.¹⁹

Niz indikatora (neefikasnost u radu, političko nasleđe, enormni troškovi, nezadovoljavajuća stručnost, nizak tehnološki nivo itd.) nedvosmisleno ukazuju na okolnost da su sazreli uslovi za razmatranje pitanja osnovnih orijentacija i pravaca savremene upravne reforme i u našoj zemlji. Polazeći od iznetog, kao i sa stanovišta savremene stručne metodologije projektovanja sistema, kao prioritetni zadatak upravne reforme treba označiti izradu projekta transformacije upravnog sistema, kao stručni i naučni odgovor prevazilaženju (našeg) postojećeg modela državne uprave. Ovakvom projektu treba, pre svega, prići sa stanovišta „uprave kao složenog sistema za društvenu regulaciju”, i u tom smislu konstruktivnom aktiviranju odgovarajućih kadrovskih, tehnoloških i organizacionih faktora u koordinaciji i realizaciji ovako izazovnog poduhvata.²⁰

Podrška opštoj demokratskoj reformskoj orijentaciji istovremeno znači i pravovremeno ukazivanje na neka od ključnih pitanja u vezi sa pripremom i realizacijom reforme upravnog sistema. Uz nužno otklanjanje nekih prethodnih „političkih pretpostavki” (usvajanje ustavnih i zakonskih okvira, okončanje sprovođenja višestranačkih parlamentarnih izbora; postizanje dogovora o načelima budućeg uređenja zemlje i dr.), može se reći da je „kucnuo čas” da se, u interesu realizacije „pluralističko-tržišno” opcije, pristupi pripremi i realizaciji reforme upravnog sistema, i to na savremenim funkcionalnim i organizacionim osnovama.

Integracioni tokovi u razvijenom svetu, posebno u Evropi, ne samo što uzrokuju potrebu prilagođavanja našeg upravnog zakonodavstva ovim promenama, već i našu upravnu i pravnu nauku i upravne stručnjake stavljaju pred probu spremnosti, sposobnosti i umešnosti za „upotrebljive” naučne rasprave i objektivne analize u vezi sa pitanjima reforme organizacije i rada uprave.

U ovom kontekstu, dva su ključna pitanja upravne reforme: jedno je konceptualnog karaktera i odnosi se na tzv. državnu upravu, dok je drugo operativnog

¹⁹ Dragoljub Kavran, *Elements for Administrative Reform and Reorganization*, Ulaanbaatar (Mongolia), 1990, str. 1-3.

²⁰ Uporedi: Stevan Lilić, *Polazne osnove strukturalne transformacije upravnog sistema*, Pravni život, Beograd, br. 1-2, 1991.

karaktera i tiče se koncipiranja i sprovođenja upravne reforme koja bi bila „u funkciji” stabilizacije i razvoja tržišnog privrednog sistema, odnosno višestranačkog demokratskog pluralizma, kao i ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, jer savremena uprava predstavlja veoma kompleksno područje društvenog razvoja.²¹

Za jedan broj zemalja kontinentalne Evrope, pa i našu, karakteristično je da se pitanjima reforme uprave tradicionalno pristupalo sa tzv. normativnog stanovišta, tj. isključivo sa stanovišta normativne regulacije („ono što treba da bude”) organizacije i funkcije uprave. Iz ovih razloga, kod nas se mnoga teorijska i konceptualna pitanja upravne nauke (*science administrative*), često raspravlja u okviru upravnog prava (*droit administrative*). U uslovima visokorazvijene tehnološke civilizacije mnoge naučne discipline, posebno one srodne, sve više međusobno konvergiraju, čime se ujedno ostvaruje i njihovo metodološko i konceptualno „oplemenjavanje” (*enhancement*). Kako na ove procese nisu imune ni pravne nauke, to ni upravno pravo, da bi i u današnjim uslovima bilo delotvorno i „upotrebljivo”, ne može mimoći nužnost svog „oplemenjavanja” uporedo sa ostalim disciplinama koje se bave upravom.²² Razlog tome je što savremena pravna nauka argumentovano ukazuje na ozbiljne nedostatke tradicionalnog normativističkog pristupa, na osnovu kojeg se uprava svodi samo na „pravnu pojavu”. Kako se u teoriji ističe, normativistički (kao pravno-dogmatski, odnosno formalno-logički) pristup, nastao je prvenstveno iz „praktičkih razloga” – radi što preciznijeg određivanja ponašanja ljudi. Konsekventno, ovaj prilaz proučavanju uprave ujedno otkriva i „...svu ograničenost ovog metoda kako za potpuno saznavanje prava, tako i za proučavanje upravnog prava”.²³ Sa stanovišta savremene, tzv. postlegalističke pravne teorije i doktrine, ovaj se pristup smatra jednostranim. Pravna je predrasuda, kaže jedan od najeminentnijih savremenih pravnih filozofa, Jürgen Habermas, da se pravo može neposredno prevesti u organizaciju društvenog života ljudi: „Pravne norme vrede zbog toga što moralno obavezuju, jer kada bi vredele samo zbog svoje sankcije, one ne bi obavezivale, već prisiljavale na pokornost”.²⁴

Sa naučnog i stručnog stanovišta, uprava se ne može isključivo svesti na pravni fenomen, pošto je uprava složena pojava koju, pored pravnog, karakteriše i niz drugih elemenata, kao što su, recimo, funkcionalni, organizacioni, tehnološki,

²¹ Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I & II*, GZH, Zagreb, 1985.

²² Uporedi: Stevan Lilić, *Pravna informatika - Uvod u primenu informatike u pravu, sa posebnim osvrtom na upravno pravo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991.

²³ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo - I*, Službeni list, Beograd, 1986, str. 317.

²⁴ Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handels*, Band 2, Shurkamp, Frankfurt am Main, 1981, str. 72 (navedeno prema E. Pusić, *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989, str. 88).

psihološki, etički itd. Ipak, ne treba izgubiti iz vida da se određene koncepcije (npr. o „upravi kao državnoj vlasti“) mogu zastupati i braniti i iz određenih „praktično-političkih“ razloga i motiva.

Polazeći od navedenih premisa, svaka savremeno orijentisana strukturalna transformacija i reforma upravnog sistema mora se opredeliti u odnosu na sledeća pitanja: kakav model upravnog sistema odabrati; koji su osnovi legitimiteta i legaliteta upravnog delovanja; kako utvrditi stepen efikasnosti upravnog sistema; šta se podrazumeva pod tehnološkom transformacijom upravnog sistema i da li se ostvaruje efikasna kontrola upravnog sistema.

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja nedvosmisleno ukazuju na to da se savremenim upravnim sistemom ne može smatrati model uprave koji je koncipiran kao aparat vlasti, niti da se savremeni upravni sistem može projektovati kao normativnopravni model autoritativnih administrativnih struktura i procedura. Istovremeno, iskustva postsocijalističkih zemalja suočenih sa razvojnim teškoćama takođe nedvosmisleno pokazuju da su autoritativni administrativni modeli iscrplili svoje organizacione, funkcionalne, tehnološke i finansijske mogućnosti, čime postaju praktično neupotrebljivi za savremene potrebe. Na ove okolnosti naročito ukazuje dinamika razvoja uprave u evropskim zemljama u poslednjih dvadesetak godina. Posebno je ilustrativna aktuelna situacija u postsocijalističkim zemljama centralne i istočne Evrope, u kojima, na očigled celog sveta, nestaju čitava područja pod posebnim administrativnim režimima regulacije (npr. administrativna ograničenja slobode kretanja, nastanjivanja i prelaska granice; carinske, monetarne i trgovinske restrikcije itd.).

Za razliku od prevaziđenih modela uprave kao aparata vlasti, savremeni upravni sistemi, kao kompleksni sistemi ljudske saradnje, ne mogu se koncipirati (niti se njima može delotvorno upravljati) samo na osnovu pozitivističkog pristupa i normativističke dogmatike. Ovo iz razloga što su upravni sistemi realni i otvoreni dinamički sistemi, a ne zatvorene i apstraktne misaono-logičke pravne konstrukcije. Tzv. državno-pravni pristup, koji upravu vidi kao deo državnog aparata sa osnovnim zadatkom da vrši „upravnu vlast“, nastao je u Nemačkoj u drugoj polovini prošlog veka, da bi praktično već posle Prvog svetskog rata bio napušten. Ovaj pristup upravi, međutim, stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom Savezu krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovog veka. Istovremeno, model uprave kao aparata vlasti (kasnije nazvan model „državne uprave“), biva prihvaćen i u drugim socijalističkim zemljama, uključujući i našu. Ilustracije radi, evo kako se uprava određuje u vodećem sovjetskom udžbeniku tog vremena (koji je svojevremeno korišćen i kod nas): „Uprava je (...) manifestacija vlasti koja u sebe uključuje prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja i tsl.), upravljanje vojskom, organizaciju špijunaže i kon-

trašpijunaže...”²⁵ Zanimljiva je okolnost da se, i nakon pola veka, ovakav pristup (tj. da je upravna funkcija manifestacija političke vlasti) i danas sreće kod nas, iako se ova koncepcija već praktično bila napušta i u samom Sovjetskom Savezu neposredno pre njegovog raspada: „Prema tome, nisu svi odnosi u oblasti javne uprave konstruisani po modelu vlasti i subordinacije”.²⁶

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti.²⁷ Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se transformišu od aparata vlasti i prinude u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanja javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj itd.).²⁸ U vršenju socijalne funkcije, dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu, odnosno do preobražaja uprave iz modela „državne”, u model „javne uprave”. Polazeći od ovog, u teoriji i praksi razvijenih zemalja, posebno se ističe da se: „Savremena uprava mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne usluge (čime se) javne službe i javna uprava poistovećuju. (...) Prema tome, savremeni ustavni (i upravni - dodao S.L.) sistemi pretežno počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.”²⁹

Transformacija sistema državne uprave u sistem javne uprave koja pruža javne usluge i obavlja javne službe, podrazumeva i njenu depolitizaciju, tj. uvođenje standarda u kadrovskoj selekciji upravnih radnika koji će se, umesto na kriterijumima političke podobnosti (pripadnost političkoj grupaciji), zasnivati na principima stručnosti i profesionalne etike. Savremena uprava mora biti ekspertno orijentisana, a ne aparat za realizaciju političkih smernica aktuelne vlasti.

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja sa parlamentarnom demokratijom i tržišnom privredom potvrđuju da se savremeni upravni sistemi ne mogu svesti na skup normi (tj. na zakone i propise) koji regulišu upravu, pogotovu ne na skup normi koji regulišu državnu upravu. Razlog tome je što su upravni sistemi složeni i dinamički društveni sistemi, koje osim pravnog, karakterišu brojni funkcionalni, organizacioni, tehnološki, psihološki, etički i drugi elementi. Otuda proizilazi da svaki savremeni projekt strukturalne transformacije uprave, pa i naše, mora poći od modela uslužno orijentisane javne uprave (*service-oriented public administration*) kao svoje konceptualne osnove.

²⁵ A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

²⁶ Akademija nauka SSSR, Institut za državu i pravo (kolektiv autora), *Introduccion al Derecho Sovietico* (na španskom), Moskva, 1988, str. 127.

²⁷ Uopredi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava*, Beograd, 1929.

²⁸ Uopredi: Stevan Lilić, *Upravno pravo* (drugo izdanje), Beograd, 1998.

²⁹ Uopredi: David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York-Basel, 1982, str. 3-4.

Koncept pravne države (*Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*rule of law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije. U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbeđuje legalitet (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je i svaki savremeni upravni sistem. Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se zakonima i drugim opštim aktima (naročito upravnim propisima) propisuju pravila društvenog ponašanja. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu (koji podrazumeva da je neki postupak opravdan samim tim što je u skladu sa nekim propisom) danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine (dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime). Iz tih razloga, pravna država danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.

Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema komã državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem³⁰, odnosno prema komã su državni postupci legitimni (opravdani) samim tim što su legalni (doneti po propisu), savremene koncepcije legitimiteta polaze od koncepta da postupci države i delovanje uprave mogu steći svoj legitimitet samo odgovarajućim delanjem. Prema tome, neki postupak ne postaje legitiman samim tim što ga je preduzela država, odnosno uprava, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegove sadržine (npr. da li vređa dostojanstvo ličnosti).

Kako delatnost uprave ne postaje legitimna samim svojim vršenjem, to i koncept upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu opravdanosti upravnog delovanja. Ovakav pristup označava i savremenu orijentaciju u određivanju uloge javne uprave, čime upravno delovanje prestaje da bude samo pravna manifestacija državne vlasti i postaje aktivni pokretač brojnih društvenih tokova. U našim uslovima, transformacija uprave od aparata vlasti u pružaoca javnih usluga, označila bi i ostvarenje socijalne (otvorene), umesto tzv. klasne (zatvorene) funkcije upravnog sistema.

Upravni sistemi u razvijenim zemljama, kao aktivni učesnici u društvenim tokovima, predstavljaju jednu od osnovnih poluga materijalnog i duhovnog razvoja savremenog društva. Ovo nameće potrebu određivanja standarda na osnovu kojih se mogu planirati, primenjivati i kontrolisati stvarni efekti njihovog rada. Zbog toga se pri koncipiranju savremenih upravnih sistema, osim legitimiteta (opravdanosti) upravnog delovanja i legaliteta (zakonitosti) upravnih odluka, mora voditi računa i o efikasnosti rada javne uprave. Poznato je da tzv. državna uprava nikada nije bila posebno efikasna: uostalom, to se od nje nije ni tražilo. Sa aspekta vršenja vlasti, od uprave se tražilo da bude onoliko efikasna koliko je to bilo neophodno da se „ne izgubi vlast”. U krajnjoj liniji, to se moralo ostvariti

³⁰ Uporedi: Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1956.

po bilo koju cenu, pa se teško moglo govoriti o efikasnosti u smislu optimalnog odnosa između uloženi sredstava i ostvarenog cilja.

Kao posledica brojnih aktivnosti koje realizuju, savremeni upravni sistemi, međutim, pod pritiskom su enormnih troškova. Nedostatak finansijskih sredstava i povećana potražnja njihovih usluga, suočavaju upravne sisteme sa velikim teškoćama. U ovakvim uslovima, zahtevi za racionalnim i ekonomičnim korišćenjem resursa, posebno sa razvojem ekološke svesti, postaje prioritet od najvećeg značaja. Za razliku od privrede, javna uprava ne može da „prodaje” usluge koje pruža. Zbog toga savremena uprava mora, uz povećanje efikasnosti svog rada, istovremeno da smanjuje svoje troškove. To se postiže uvođenjem nove tehnologije i racionalnom organizacijom rada, kojom se poboljšavaju organizacioni i funkcionalni uslovi ostvarivanja upravnih zadataka. Na ovaj način, u obavljanju svojih aktivnosti, savremeni upravni sistemi načelno konvergiraju standardima funkcionisanja ekonomskih sistema.

Razvijena društva se opredeljuju za takve modele upravnog sistema koji odgovaraju njihovim potrebama, zbog toga što zadržavanje modela krutih hijerarhijskih odnosa i činovničkog mentaliteta zaposlenih u upravi negativno utiče ne samo na aktivnosti ekonomskog sistema, već i na opštu dinamiku naučno-tehnološkog razvoja. Kao posledica toga, kategorije kao što su „deregulacija” i „privatizacija” nisu više isključivo rezervisane za ekonomiju, već se sve češće koriste kao opšti pojmovi kojima se obeležava široko područje upravnih reformi, čija je svrha da se upravne aktivnosti podvrgnu strogoj disciplini tržišne logike. „U najširem smislu, privatizacija (odnosno deregulacija) najčešće se koristi kao opšti pojam kojim se obeležava široki spektar reformskih poduhvata, čija je svrha da upravne aktivnosti podvrgnu strogoj disciplini tržišnog mehanizma. (...) To su višedimenzionalni i složeni fenomeni koji su tesno povezani sa ostalim novim koncepcijama u javnoj upravi.”³¹

Orijentacija u radu javne uprave, usmerena na to da olakša rad privrede, mora postati osnovna programska orijentacija u naporima za transformaciju postojećeg modela upravnog sistema kod nas: „Društvo se mora opredeliti za takav model uprave koji će u sadašnjem trenutku odgovarati njegovim potrebama, jer bi dalje zadržavanje krutih hijerarhijskih odnosa, pothranjivanje tendencija funkcionerske uprave, uz ostatke činovničkog mentaliteta zaposlenih u upravi, onesposobilo akcije u ekonomsko-privrednom sistemu i organizaciji naučno-tehnološkog razvoja u dostizanju ritma razvoja u svetu koji nas okružuje. Ova „ekonomska orijentacija” i racionalizacija rada uprave, usmerena na to da olakša rad privrednih subjekata, treba da dobije ubedljivi i nesporni prioritet u radu na transformaciji državne uprave.”³²

³¹ Hendrik J. de Ru, *Progress, Benefits and Costs of Administrative Privatization*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 56, No.1, 1990, str. 8, 11.

³² Stručni savet za oblast državne uprave, Informacije, Savezni zavod za unapređenje uprave, br. 30, 1987, str. 30-31.

Tehnologija i informatika nezadrživo prodiru i u upravne sisteme i bitno utiču na strukturalne transformacije i reforme uprave.³³ Prikupljanje, obrada i korišćenje podataka oduvek su igrali značajnu ulogu u vođenju društvenih poslova. U savremenim uslovima može se reći da je upravo obrada podataka i informacija osnovna funkcija savremene države, te je i informatička aktivnost upravnih i drugih podсистema države bitna pretpostavka za zakonito, efikasno i ekonomično ostvarivanje uloge države i upravnog sistema. Ovu tvrdnju lako dokazuju mnogi primeri iz najrazličitijih oblasti javnog života – od popisa stanovništva do vođenja najraznovrsnijih službenih i drugih evidencija (matične knjige, prebivalište i boravište, lično ime itd.).

Informatička tehnologija može se koristiti praktično u svim oblastima upravne aktivnosti: od projektovanja unutrašnje organizacione strukture upravnih organizacija do vođenja informaciono-dokumentacionih i upravljačkih sistema na nacionalnom i lokalnom nivou (telekomunikacije, saobraćaj, komunalni poslovi itd.). Ovo proizilazi iz okolnosti da je veliki deo upravnih poslova rutinske i repetitivne prirode, što omogućava njihovu standardizaciju i automatizaciju, kako u prikupljanju i obradi podataka za donošenje i realizaciju upravnih odluka i vođenja upravnog postupka, tako i u oblasti kompjuterske obrade teksta i opšte informatizacije kancelarijskog poslovanja.

Najnovija dostignuća na području tehnološke modernizacije javne uprave pojedinih zemalja (Norveške, SAD, Francuske i dr.) polaze od primene sofisticirane tehnologije za ostvarivanje upravnih ciljeva, kao što su tzv. inteligentni informacioni sistemi, odnosno ekspertni sistemi.³⁴ Svetska iskustva govore o potrebi inoviranja duha postojeće upravne strukture, kako bi se uključila u savremene tokove: „Javnoj upravi je potrebna socijalna inovacija kako bi se adaptirala za transformaciju u informacijskom društvu. Savremena tehnologija, pored tehničkih, očigledno obuhvata i druga pitanja. Ona zahteva „informacijsko orijentisani” pristup javnoj upravi. (Zbog toga) uvođenje i razvijanje informatičke tehnologije u upravi traži rešenja koja će obuhvatiti uzajamno prilagođavanje kako same tehnologije, tako i javne uprave.”³⁵ S obzirom na to da naša zemlja u znatnoj meri kasni u svom opštem tehnološkom razvoju, pa i na području informatizacije uprave, tehnološka transformacija naše uprave javlja se kao prioritet od najvećeg značaja.

O potrebi transformacije „sistema državne uprave” u „upravni sistem” na principima visoke tehnološke efikasnosti; o poštovanju principa „pravne države”

³³ Uporedi: Jean-Paul Baquiast, *Nouvelles Technologies et Reforme Administrative*, Revue Française d'Administration Publique, No. 37, 1986.

³⁴ Uporedi: Jon Bing, *Developing Knowledge Based Legal Systems for Public Administration*, Law/Technology, Vol. 20, No. 1, 1987.

³⁵ Heinrich Reinemann, *Training The Public Service For Information Management*, Brussels, 1987, str. 19.

kao prethodne pretpostavke opšte demokratizacije i ostvarivanja „vladavine prava”; o nužnosti ostvarivanja načela ustavnosti i zakonitosti; o poštovanju profesionalne i lične etike upravnih radnika; o informatizaciji i tehnološkoj inovaciji uprave; o slobodama i pravima građana u upravnim (i drugim oblastima), u razvijenom svetu je veoma mnogo napisano i ostvareno. Zbog toga, treba posebno istaći da je vreme istraživanja vezanih za prevaziđene hijerarhijsko-normativističke konceptualne modele uprave (kao što su na primer rasprave na temu: „odnosi izvršne i upravne vlasti”; „funkcije državne uprave”, „upravna kontrola uprave” i slično – kao aktuelne upravne problematike sa kraja prošlog i početka ovog veka) u razvijenom svetu odavno prošlo.

Prvi korak u rešavanju složenih pitanja upravne reforme je „utvrđivanje pravog stanja stvari”. Problem treba postaviti tako da „misao prethodi akciji” – a ne obrnuto, pa da se rešenja traže *ex post facto*, što je od posebnog značaja za istraživanje uprave i upravnih fenomena, posebno sa stanovišta preobražaja kompleksne celine državne i javne uprave od „aparata prinude” u „uslužno orijentisani upravni sistem”.

Da bi se utvrdile „relevantne” činjenice, treba pitanjima upravne reforme pristupiti sa stanovišta savremene stručne metodologije projektovanja sistema. Da bi se uhvatio korak sa svetom i sa savremenim upravnim procesima, treba se orijentisati na izradu (i to prema najstrožim standardima systemske analize) – projekta upravne reforme u uslovima: a) tržišne privrede, b) višestranačkog pluralizma i c) tehnološke inovacije. Iskustva pokazuju da su takvi projekti vitalni preduslov za uključivanje u savremene svetske tokove.

Polazeći od iznetog, kao i sa stanovišta savremene stručne metodologije projektovanja sistema, kao prioritetni zadatak upravne reforme treba označiti izradu projekta transformacije upravnog sistema, kao stručni i naučni odgovor prevaziženja našeg postojećeg modela „državne uprave”. Ovakvom projektu treba, pre svega, prići sa stanovišta „uprave kao složenog sistema”, i u tom smislu mobilisati sve kadrovske, tehnološke i organizacione faktore u koordinaciji i realizaciji ovako izazovnog poduhvata.

POZITIVNOPRAVNI POJAM DRŽAVNE UPRAVE

Za razliku od teorijskog pojma uprave, tzv. pozitivnopravni pojam uprave određuje upravu polazeći od važećih (pozitivnih) ustavnih i zakonskih propisa.³⁶ Dok je određivanje teorijskog pojma uprave značajno za utvrđivanje opšte koncepcije uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu, dotle određivanje

³⁶ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 27-31; Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 1989, str. 42-45, i dr.

pozitivnopravnog pojma uprave ima značaja za praktičnu primenu konkretnih pravnih normi o radu i organizaciji uprave.

U jugoslovenskom pravu, pozitivnopravni pojam uprave moguće je konstruisati polazeći od odgovarajućih ustavnih i zakonskih definicija uprave koje su date u ustavima Jugoslavije, Srbije i Crne Gore, kao i odgovarajućim saveznim i republičkim zakonima i drugim propisima koji regulišu poslove i organizaciju uprave. Pošto ustavotvorac i zakonodavac, po pravilu, ne određuju pojam uprave na izričit i jedinstven način, pri određivanju pozitivnopravnog pojma uprave potrebno je pristupiti tumačenju i izvršiti sistematizaciju odgovarajućih važećih normi iz ove oblasti. Iako teorijski i pozitivnopravni pojmovi uprave imaju određene zajedničke karakteristike, nije retko da se oni u potpunosti sadržinski i terminološki ne podudaraju. To je slučaj i u našem pravu, budući da se u našim važećim ustavnim i zakonskim propisima pojam uprave, po pravilu, određuje polazeći od autoritativnih elemenata (tj. uprava se određuje kao funkcija vlasti), a ne od savremenih koncepcija prema kojima se uprava određuje kao javna služba.

Kao i kod teorijskog pojma uprave, i kod pozitivnopravnog pojma uprave moguće je utvrditi *pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu i pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu*.

Pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu podrazumeva utvrđivanje konkretnih poslova koji su u jugoslovenskom pravu odgovarajućim propisima označeni kao „*poslovi državne uprave*”.

Prema važećim propisima, poslovi državne uprave obuhvataju sledeće aktivnosti:

a) *izvršavanje zakona*, tj. donošenje podzakonskih opštih (npr. pravilnika, naredbi i uputstava) i pojedinačnih (upravnih) akata, drugih propisa i opštih akata skupštine (npr. odluka) i vlade (npr. uredbi i odluka);

b) *rešavanje u upravnim stvarima* (donošenjem rešenja u upravnom postupku);

c) *vršenje upravnog nadzora* (npr. kontrola zakonitosti upravnih akata i obavljanje inspekcijske kontrole);

d) *obavljanje drugih upravnih* (npr. preduzimanje tzv. upravnih mera) ili stručnih poslova (npr. stručna obrada i priprema teksta nacрта nekog zakona ili drugog propisa) koji su utvrđeni zakonom ili drugim propisom.

Važeći *ustavni, zakonski i drugi propisi* poslove državne uprave određuju na sledeći način.

*Saveznim Ustavom*³⁷ je propisano (član 107) da savezna ministarstva: a) izvršavaju savezne zakone, druge propise i opšte akte Savezne skupštine i Savezne

³⁷ *Ustav Savezne Republike Jugoslavije* (Službeni list Savezne Republike Jugoslavije, br. 1/92).

vlade; b) rešavaju u upravnim stvarima; c) vrše upravni nadzor i d) obavljaju druge upravne poslove utvrđene saveznim zakonom.

Ove odredbe saveznog Ustava o upravnim zadacima i poslovima razrađene su *Uredbom o obrazovanju saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija*³⁸ koja predviđa da (član 3) savezna ministarstva, u svom delokrugu: a) izvršavaju savezne zakone, druge propise i opšte akte Savezne skupštine i Savezne vlade; b) pripremaju predloge za utvrđivanje i vođenje politike Savezne vlade i predloge zakona, drugih propisa i opštih akata; c) rešavaju u upravnim stvarima; d) vrše upravni nadzor; e) obavljaju druge upravne poslove utvrđene saveznim zakonom.

*Ustavom Republike Srbije*³⁹ propisano je (član 94) da ministarstva: a) primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike; b) rešavaju u upravnim stvarima; c) vrše upravni nadzor i d) obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom.

Prema *Zakonu o državnoj upravi*,⁴⁰ poslovi organa državne uprave koje obavljaju ministarstva su: (član 8) a) primena zakona i drugih propisa i opštih akata Narodne skupštine i Vlade i opštih akata predsednika Republike, odnosno obezbeđivanje njihovog izvršavanja; b) rešavanje u upravnim stvarima; c) vršenje upravnog nadzora; d) priprema zakona i obavljanje drugih poslova utvrđenih zakonom i drugim propisom.

*Ustavom Republike Crne Gore*⁴¹ propisano je (član 99) da poslove državne uprave vrše ministarstva i organi uprave, s tim što se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom preneti na lokalnu samoupravu, dok *Zakon o načelima organizacije državne uprave*⁴², suprotno našoj uobičajenoj praksi da nabranje poslova uprave počinje sa onim poslovima koji su po svojoj prirodi autoritativni, na prvom mestu navodi stručne poslove uprave, pa tek onda ostale. Osim toga, ovim Zakonom je u poslove koji su povereni upravi uvršteno i rešavanje u prekršajnim stvarima. U tom smislu, prema ovom Zakonu poslovi državne uprave su (član 1): a) pripremanje predloga za utvrđivanje i vođenje politike Vlade Republike Crne Gore, sprovođenje i obezbeđenje sprovođenja utvrđene politike; b) pripremanje zakona, drugih propisa i opštih akata koje predlaže ili donosi Vlada; c) izvršavanje i obezbeđenje izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata; d) rešavanje u upravnim stvarima; e) vršenje upravnog nadzora; f) rešavanje u prekršajnom postupku; g) drugi poslovi uprave utvrđeni zakonom.

³⁸ *Uredba o obrazovanju saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija* (Službeni list Savezne Republike Jugoslavije, br. 7/94, 86/94).

³⁹ *Ustav Republike Srbije* (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 1/90).

⁴⁰ *Zakon o državnoj upravi* (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 20/92, 48/93).

⁴¹ *Ustav Republike Crne Gore* (Službeni glasnik Republike Crne Gore, br. 48/92).

⁴² *Zakon o načelima organizacije državne uprave* (Službeni glasnik Republike Crne Gore, br. 56/93).

Pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu podrazumeva utvrđivanje tzv. *nomenklature*, tj. konkretnih vrsta i oblika *upravnih organa*, koji su odgovarajućim propisima označeni kao vršioci „državne uprave”. U ustavnim i zakonskim tekstovima, međutim, vršioci državne uprave označavaju se različitim izrazima, a i njihova podela nije uvek jasna, što stvara teškoće u razlikovanju pojedinih vrsta i oblika ovih organizacionih oblika. Prema važećim propisima, mogu se uglavnom razlikovati sledeće vrste i oblici vršilaca državne uprave: *a) ministarstva* (kao osnovni vršioci državne uprave); *b) organi uprave* (najčešće u sastavu ministarstva); *c) posebne (upravne) organizacije* (obrazovane radi vršenja stručnih poslova iz delokruga ministarstva), kao i *d) nedržavni subjekti* kojima su poverena upravna *javna ovlašćenja* (npr. preduzeća i druge organizacije).

Važeći ustavni, zakonski i drugi propisi vršioci državne uprave određuju na sledeći način.

Saveznim Ustavom (član 107) propisano je da poslove uprave obavljaju *savezna ministarstva*. Prema *Uredbi o obrazovanju saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija obrazuju se: a) savezna ministarstva, b) drugi savezni organi uprave i c) savezne upravne organizacije* (član 1). Sa druge strane, ovom Uredbom predviđena je i podela na: *a) savezne organe* (tj. savezna ministarstva, savezne uprave i savezne inspektorate) i *b) savezne organizacije* (tj. savezne sekretarijate, savezne zavode, savezne direkcije i arhive).

Ustavom Republike Srbije (član 94) propisano je da se za obavljanje poslova državne uprave obrazuju: *a) ministarstva, b) organi uprave u sastavu ministarstva* (za obavljanje određenih poslova državne uprave), *c) posebne organizacije* (za vršenje stručnih poslova), s tim što se određena upravna ovlašćenja mogu zakonom poveriti *d) preduzećima i drugim organizacijama*. Prema *Zakonu o ministarstvima*, poslove državne uprave obavljaju: *a) ministarstva* (član 1), s tim što se za obavljanje određenih upravnih poslova za koje je potrebno posebno organizovanje i samostalnost u radu mogu obrazovati *b) organi uprave u sastavu ministarstva* (i to kao sekretarijati, uprave i inspektorati), dok se za obavljanje pretežno stručnih poslova mogu obrazovati *c) posebne organizacije u sastavu ministarstva* (kao zavodi i direkcije) (član 4).

Ustavom Republike Crne Gore (član 99) propisano je da poslove državne uprave vrše ministarstva i organi uprave, dok *Zakon o načelima organizacije državne uprave* (čl. 2-6) predviđa da poslove državne uprave vrše: *a) ministarstva i b) organi uprave* (s tim što se organi uprave osnivaju kao sekretarijati, uprave i upravne organizacije), dok se za vršenje stručnih i drugih poslova za potrebe ministarstva, organa uprave i drugih državnih organa mogu osnivati *c) službe*.

Na osnovu iznetog, može se odrediti pozitivnopravni pojam uprave u jugoslovenskom pravu. U funkcionalnom smislu, pozitivnopravni pojam uprave u

jugoslovenskom pravu, pre svega, obuhvata tzv. *poslove državne uprave*, tj. vršenje upravne vlasti u vezi sa izvršavanjem zakona (i drugih opštih akata), rešavanjem u upravnim stvarima i vršenjem upravnog nadzora, s tim što se mogu obavljati i stručni poslovi (kao što je priprema nacrtu zakona). U organizacionom smislu, pozitivnopravni pojam uprave u jugoslovenskom pravu, pre svega, obuhvata tzv. *vršioce državne uprave*, tj. ministarstva i organe uprave u sastavu ministarstva (kao osnovne vršioce poslova državne uprave), s tim što se mogu osnivati i posebne (upravne) organizacije za obavljanje stručnih poslova u vezi sa vršenjem poslova državne uprave. Osim toga, vršenje pojedinih upravnih ovlašćenja u vezi sa vršenjem određenih poslova državne uprave mogu se zakonom poveriti i nedržavnim subjektima (npr. preduzećima i drugim organizacijama).

Prema tome, može se zaključiti da pozitivnopravni pojam uprave u jugoslovenskom pravu počiva na modelu „državne uprave” koji polazi od autoritativne koncepcije uprave kao vlasti. U tom smislu, pozitivnopravni pojam uprave u jugoslovenskom pravu znatno odstupa od savremenog teorijskog pojma uprave. Ovaj koncept zastupaju i pojedini naši autori (posebno Pavle Dimitrijević,⁴³ Ratko Marković⁴⁴ i Zoran Tomić⁴⁵). Međutim, ukoliko se želi uhvatiti korak sa razvijenim zemljama Evrope i sveta, neophodno je što pre pristupiti *reformi upravnog zakonodavstva* u pravcu preobražaja modela uprave kao „državne uprave” u savremeni model uprave kao „javne službe”, odnosno upravnog sistema za društvenu regulaciju.

POJAM I PRAVNA PRIRODA JAVNE SLUŽBE

Opšti i javni interes

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) proizilaze iz koncepcije *socijalne funkcije države i uprave*. Prvobitni koncept *pravne države* u smislu da je pravna država ona u kojoj je vršenje vlasti regulisano pravom, zamenjuje koncept *socijalne države (welfare state)*, odnosno države koja se stara o dobrobiti svojih građana i opštem društvenom, kulturnom i socijalnom blagostanju. Ove promene u teorijskom pristupu uzrokovale su promenu koncepta *državne uprave* (uprave kao vlasti) i stvaranje koncepta *uprave kao sistema za socijalnu regulaciju društvenih procesa*, prema kome se vršenje upravnih aktivnosti ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti već ono mora obuhvatati i vršenje onih aktivnosti kojima se stvaraju neophodni

⁴³ Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Beograd, 1983, str. 50-91.

⁴⁴ Uporedi: Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1986, str. 107-111.

⁴⁵ Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991.

uslovi za nesmetan život i rad građana i napredak društva kao celine.⁴⁶ Sa stano-
višta ovog modela, uprava se ne razume kao vlast i državna represija, već kao
javna služba čija je osnovna funkcija ostvarivanje opšteg interesa odnosno dru-
štvene dobrobiti (*bono publico*). Iz tog razloga je neophodno, da se, pre upušta-
nja u određivanje pojma i pravne prirode javnih službi, odredi pojam opšteg i
pojam javnog interesa. Često se ovi pojmovi uzimaju kao sinonimi. Međutim,
treba ukazati na to da je pojam *opšti interes* politička, a pojma *javni interes* prav-
na kategorija. Iz navedenih savremenih shvatanja o državi i upravi proizilazi da
država i njena uprava nisu više hegelovska apsolutna vlast, odnosno primarna
dogma, odnosno da ona nije zloglasno biblijsko čudovište Levijatan, sa kojim je
svojevremeno engleski i politički i pravni filozof Tomas Hobs uporedio državu
(i njenu upravu), već je to organizacija koja treba da obezbedi dobrobit i sigurnost
građana, te da je njen osnovni zadatak da pruži javne usluge kojima se
ostvaruje opšti interes.

Opšti interes, kao politička kategorija, jeste pojam koji označava privredni,
politički, kulturni i naučni razvoj društvene zajednice, koji se u jednom širem
smislu može meriti odgovarajućim pokazateljima, kao što su dohodak po glavi
stanovnika, smanjena smrtnost novorođene dece, povećanje proizvodnosti i ra-
da i sl. Ostvarivanjem opšteg interesa stvaraju se uslovi za razvoj i unapređenje
individualnih sloboda i prava čoveka i građanina, čime se obezbeđuje ostvariva-
nje ideje ljudskih prava. Kako je osnovni zadatak država u savremenim uslovi-
ma da obezbede ostvarivanje opšteg interesa kao političke kategorije, taj opšti
interes je neophodno formalizovati u zakonu, čime se on preobražava u javni
interes. Javni interes je, kao pravna kategorija, utvrđen zakonima koje donosi
parlament, odnosno skupština kao predstavničko telo koje biraju građani na slo-
bodnim i demokratskim izborima, čime ispoljavaju javni interes jedne društvene
zajednice. Uprava, ostvarujući svoju socijalnu funkciju, obezbeđujući izvršenje
zakona, obezbeđuje i ostvarivanje javnog interesa vršenjem autoritativih i neau-
toritativnih aktivnosti. Prema tome, javni interes je pravna kategorija koja je kao
takava određena zakonom i koji stoji iznad pojedinačnih (individualnih i grup-
nih) interesa, ali čijim se ostvarenjem unapređuju lične slobode i prava čoveka i
građana i razvija ideal ljudskih prava.

Društvo je materijalna sredina nužna za egzistenciju ljudi. Javne službe su
nastale upravo iz razloga što je čovek, da bi uopšte mogao da opstane, prinuđen
da živi u društvu u kome se obavljaju izvesne delatnosti čije je postojanje, odno-
sno stalno i neprekidno funkcionisanje, nužno i za samu društvenu zajednicu i
za svakog pojedinca. Upravo ove delatnosti i čine suštinu javnih službi, ali ako
bismo se zapitali šta sve one obuhvataju, ne bismo mogli dati jedan precizan

⁴⁶ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet u Beogradu, 1999.

odgovor. Budući da se ljudsko društvo nalazi u neprekidnom razvoju i kretanju, potrebe za javnim službama postaju sve veće, pri čemu je i sam razvitak ovih službi u zavisnosti od opšteg razvitka. Izvesnim društvenim delatnostima se daje karakter javne službe i ona se podvrgava posebnom režimu kada je društvena zajednica smatra naročito značajnom za svoju egzistenciju. Osim opšteg interesa koji se zadovoljava obavljanjem takvih delatnosti, i volja onih koji upravljaju je takođe od velikog značaja kada se određuje da li će se neka delatnost smatrati, odnosno uvesti kao javna služba.⁴⁷ Pojam javne službe u sebi krije dve vrste elemenata: sociološke i pravne. Ti elementi su:⁴⁸

1. *Javne službe se osnivaju sa ciljem da se zadovolje određene potrebe od opšteg interesa.* Opšti interes predstavlja suštinski element pri određivanju pojma javne službe. One se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opšteg interesa, koje su značajne i za celu društvenu zajednicu i za svakog pojedinca. Svaka delatnost uprave nije istovremeno i javna služba, već su to samo one delatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe od opšteg interesa i koje se najcelishodnije i najpogodnije mogu zadovoljiti putem osnovane javne službe. Prema tome, organizacija javnih službi se može osnivati samo za obavljanje takvih delatnosti, a te delatnosti su: komunalna delatnost, naučna, kulturna, prosvetna, zdravstvena i socijalna delatnosti, kao i delatnosti koje imaju za cilj unapređenje određenih grana privrede, uprave ili zadovoljenja opštih potreba stanovništva.

2. *Javne službe odgovaraju obavezi upravljača da se staraju za opšte dobro.* Od namere onih koji upravljaju zavisi uvođenje javne službe. Međutim, da bi se starali za opšte dobro, oni koji upravljaju imaju i obavezu da organizuju i obezbede normalno funkcionisanje određene delatnosti (službe) koje su od opšteg društvenog interesa. Upravljačima se nameće pravna obaveza da organizuju i obezbede normalno i stalno funkcionisanje određenih delatnosti (službi), kao korelativ vršenja vlasti, jer je svaki pojedinac nadahnut idejom da oni koji upravljaju upravljaju u interesu onih nad kojima upravljaju.

3. *Delatost i organizacija javne službe kao takva mora biti određena zakonom.* Da bi se jedna delatnost smatrala javnom službom, neophodno je da kao takva bude proglašena zakonom. Te delatnosti obavljaju one organizacije koje su zakonom proglašene za javne službe. Zakonima iz ove oblasti utvrđen je poseban pravni režim javnih službi kojima je regulisan njihov pravni položaj i koje karakterišu posebna pravila koja zavise od potreba pojedine javne službe.

4. *Neprekidno funkcionisanje.* Javne službe funkcionišu bez ikakvog prekida s obzirom na svoju važnost i prirodu. One se osnivaju radi zadovoljenja opštih potreba stanovništva, što nužno nameće potrebu za neprekidnim funkcionisa-

⁴⁷ Uporedi: Dimitrije Prodanović, *Gradanin i javne službe*, Kultura, Beograd, 1960, str. 5.

⁴⁸ Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1954, str. 181-186.

njem. Primena principa neprekidnog (kontinuiranog) funkcionisanja znači da oni koji upravljaju ne mogu dozvoliti prekid javne službe, jer svaki zastoј u njihovom radu izaziva poremećaj u redovnom zadovoljenju određenih potreba koje su u datom momentu od kapitalne važnosti za društvo. Ovo neprekidno funkcionisanje dovodi do toga da princip rentabiliteta u radu organizacija putem kojih se poslovi javnih službi obavljaju mora ponekad biti zanemaren, odnosno da organ koji je ovakve organizacije osnovao ili nad njima vrši nadzor mora pokrivati eventualne gubitke koje one u svom poslovanju pretrpe.

5. *Uvek moguća promenljivost.* Pošto se ljudsko društvo nalazi u neprekidnom razvoju, potrebe za javnim službama postaju sve veće, pri čemu je i sam razvitak ovih službi u zavisnosti od opšteg razvitka civilizacije. Nadležni organ može uvek modifikovati organizaciju i rad javnih službi, što zavisi od razvoja potreba od opšteg interesa. Istovremeno, protokom vremena mogu i prestati izvesne okolnosti čime prestaje i potreba za postojanjem neke javne službe.

6. *Svi građani su jednaki u korišćenju javne službe.* Javne službe su dužne da svoje usluge i činidbe pružaju svim licima koja ispunjavaju određene uslove za korišćenje tih usluga i činidbi. Pri korišćenju usluga javnih službi, primenjuje se načelo jednakosti koje se manifestuje u dva pravca: prvo, javne službe su dužne da svoje usluge pruže svima koji ispunjavaju određene uslove za njihovo korišćenje, mada je u izvesnim slučajevima ostavljeno organizacijama koje obavljaju poslove javnih službi da same određuju koje će kategorije građana imati pravo na njihove usluge; drugo, organizacija javne službe je dužna da svim korisnicima pruži uz jednake uslove i jednake usluge i činidbe.

Koncepcija javnih službi poslužila kao osnov za proširenje teorijskog pojma uprave u materijalnom smislu tako da ovaj pojam danas obuhvata i one aktivnosti uprave koje predstavljaju vršenje javnih službi. Pod uticajem teorije javnih službi, teorijski koncept upravne funkcije ustupio je mesto konceptu upravne delatnosti kao vršenju javnih službi.

Teorijski pojam javne službe u francuskom pravu

Pri određivanju teorijskog pojma javne službe, polazi se od navedenih socioloških i pravnih elemenata koji čine sadržinu ovog pojma. Opšti interes, namera upravljača, pravna regulacija, neprekidno funkcionisanje, uvek moguća promenljivost i jednakost građana treba da dođu do izražaja u teorijskoj definiciji ovog pojma. Međutim, pojam javne službe je veoma rastegljiv, usled čega ga je veoma teško obuhvatiti jednom jedinstvenom definicijom.

Uporednopravno posmatrano, pojam javne službe (*service public, öffentlicher dienst*) stvorila praksa francuskog Državnog saveta, a dalje razradila francuska teorija administrativnog prava. Zatim su javne službe prihvaćene i u belgijskoj i

nemačkoj teoriji i praksi, kao i u pravu drugih zapadnih zemalja. U novije vreme ovaj institut je našao oslonac i u engleskom pravu.⁴⁹

U jugoslovenskoj upravnoj teoriji, i pre i posle Drugog svetskog rata, pod uticajem francuske pravne teorije i prakse dato je više definicija pojma javne službe. Javna služba je bila nezaobilazni predmet opservacije najvećih jugoslovenskih teoretičara upravnog prava. S druge strane, jugoslovensko zakonodavstvo je pokazalo dosta kolebljivosti u pogledu ovog instituta. Razlog leži u tome što je u socijalističkom pravu, sve do sloma komunizma 1990. godine, dominirao *model državne uprave, odnosno uprave kao vlasti*.

Već u drugoj polovini prošlog veka, Državi savet u Francuskoj je, rešavajući sporna pitanja u vezi sa radom uprave, počeo da proširuje pojam upravne funkcije i da u okviru njenog vršenja uključuje i neautoritativne aktivnosti države koje su dobile obeležja tzv. javnih službi. Na taj način je pojam uprave u Francuskoj proširen, tako da se pod njim, osim upravne funkcije (kao pravno regulisanog vršenja upravne vlasti), podrazumevalo i vršenje javnih službi. Konceptija francuskog Državnog saveta o javnim službama bila je formulisana u jednoj odluci koja je bila doneta 1903. godine povodom slučaja „Terije” (*Terrier*). Odlukom je zapravo, utvrđeno da se podrazumeva da sve što se odnosi na organizaciju i funkcionisanje javnih službi spada u upravnu delatnost.⁵⁰

U zaključku koji je povodom ove odluke dao tadašnji komesar Vlade Romije ističe se: „Ako je po nalogu Generalnog saveta u interesu zajednice građana preduzeto uništavanje štetnih životinja u departmanu, ono ima karakter prave javne službe (...). Tu postoji prava javna služba, delatnost od opšteg interesa (...). Sve što se odnosi na organizaciju i funkcionisanje javnih službi, opštih ili lokalnih, bilo da uprava deluje putem ugovora, bilo da primenjuje akt vlasti, predstavlja upravnu delatnost koja po svojoj prirodi spada u nadležnosti uprave”.⁵¹

Teorija javnih službi, proširila je sadržinu *materijalnog pojma uprave*, s obzirom da to u francuskom pravu, u skladu sa učenjem o javnim službama i stavovima francuskog Državnog saveta, uprava počinje da obuhvata ne samo aktivnosti izvršenja zakona putem donošenja opštih i pojedinačnih pravnih akata kao i vršenje materijalnih radnji prinude, već i aktivnosti vršenja javnih službi – koje se obavljaju po režimu administrativnog prava. Najstarija teorijska konstrukcija koja je nastala u Francuskoj je ona koju su istakli najpre Laferier a zatim i

⁴⁹ Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1954, 175-188.

⁵⁰ Uporedi: Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo I*, Beograd 1986, str. 35.

⁵¹ Uporedi: Jean Paul Buffelan, *Les grandes théories de base du droit administratif français*, članak u časopisu *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, Bruxelles, 1967, No. 4, str. 252.

Bertelami⁵², prema kome država donosi dve vrste pravnih akata: „akte vlasti” i „akte poslovanja”. Dok kod akata vlasti dolazi do punog izražaja državna suverenost, kod drugih ona nastupa kao imovinskopravna ličnost. Na osnovu ove podele pravila se i razlika u čiju nadležnost spada rešavanje sporova iz ovih akata. Svi akti vlasti su u upravno-sudskoj nadležnosti, dok su akti poslovanja u nadležnosti redovnih sudova (osim onih koji su po izričitoj odredbi nekog specijalnog zakona u nadležnosti upravnih sudova). Na ovaj način izvršeno je razgraničenje upravno-sudske nadležnosti.

Najveći doprinos formiranju teorije javnih službi dao je Leon Digi, osnivač škole socijalne funkcije države i teorije javnih službi u francuskoj i evropskoj pravnoj nauci.⁵³ U duhu svoje solidarističke koncepcije o državi i pravu, tj. da država i pravo nisu isključivo „instrumenti u rukama vladajuće klase”, već organizacija koja ima za cilj da ostvari interese društva kao celine, Digi je smatrao da se osnovni zadatak države u novim uslovima, početkom 20. veka promenio (tj. transformisao) i da, umesto vršenja javne vlasti, *država ima zadatak da vrši javne službe*. Prema Digiju, javne službe treba da zamene suverenu ličnost države, odnosno za njega je država samo „skup javnih službi” i pri tom ističe: „*Ono što je glavno, to više nije pravo zapovedanja, već obaveza da se praktično radi. (...) Oni koji vladaju nemaju subjektivno pravo na javnu vlast, već imaju dužnost da upotrebe svoju vlast radi organizovanja javnih službi i da obezbede i kontrolišu njihov rad. (...) Država više nije suverena vlast koja zapoveda; ona je grupa pojedinaca koja raspolaže silom, i koji su dužni ovu silu upotrebiti radi stvaranja i upravljanja javnim službama. Pojam javne službe postaje osnovni pojam savremenog javnog prava*”.⁵⁴

Prema tome, „osnova javnog prava nije više pravo zapovedanja, već pravilo o uređenju i upravljanju javnim službama. Kada država daje nastavu, deli pomoć siromašnima, kad obezbeđuje saobraćaj ljudi i stvari, u svim tim radnjama države nema ni traga vršenja kakvog prava zapovedanja. Ako je država po samoj definiciji i po samoj svojoj prirodi zajednica koja zapoveda, ona treba da to uvek bude. I zato ako ona ma i u jednoj od svojih delatnosti nije suverena, to je zato što ona to nikada nije ni bila. Pri vršenju svih tih službi, (...) postoji državna intervencija, koja treba da bude potčinjena pravu, regulisana i podređena jednom sistemu javnog prava. Taj sistem se ne može više osnivati na pojmu suverenosti, pošto se primenjuje na akte u kojima se ne vidi nikakav trag vlasti zapovedanja”.⁵⁵

⁵² Henri Berthélemy, *Elemente de droit administratif*, II izd., Paris, 1926, str. 706.

⁵³ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929; Čedomir Marković, *Digijeva pravna teorija*, Subotica, 1927. i dr.

⁵⁴ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929, str. XIX-XX.

⁵⁵ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929, str. 32-33.

Umesto javne vlasti, suverenosti, subjektivnog prava, prava zapovedanja države, pojavljuje se pojam javne službe, socijalne funkcije, dužnosti vladajućih. Digi ukazuje na to da pojam javne službe nije nov, već da je stvoren onda kada se pojavila razlika između upravljača i onih nad kojima se upravlja. „*Zaista, još se od tog trenutka shvatilo da se upravljačima nameću izvesne obaveze prema onima kojima upravljaju, i da je izvršenje tih obaveza u isto vreme posledica i opravdavanje njihove veće sile. To je u suštini pojam javne službe*”.⁵⁶ Za Digija javna služba je „*svaka delatnost čije obavljanje mora biti obezbeđeno, regulisano i kontrolisano od strane onih koji vladaju jer je obavljanje ove delatnosti neohodno za ostvarivanje i razvoj društvene uzajamnosti i ujedno je takve prirode da ne može biti ostvareno bez intervencije vladajuće sile*”.⁵⁷ Digi smatra da kao javne službe treba organizovati one delatnosti čija i najkraća obustava izaziva društveni nered, te kao primer navodi štrajk francuskih železničara koji je nedvosmisleno pokazao da železnica u sebi, u prvom redu, nosi elemente javne službe.

Međutim, prema shvatanjima *Žeza, Bonara, Valina* i drugih francuskih teoretičara, Digijeva definicija je nepotpuna jer ne daje precizne elemente pojma javne službe a istovremeno joj se zamera da je više sociološka nego pravna. Dok je za Digija država samo skup javnih službi, a osnov državne organizacije vidi u državnoj uzajamnosti, *Moris Oriju* smatra da je javna služba „samo jedan od najefikasnijih postupaka koje koristi uprava da bi obavila svoju misiju”.⁵⁸ Digijev sledbenik *Gaston Žez* kritikuje, ali i produbljuje njegovu definiciju javnih službi. Žez posebno ukazuje da je za „*utvrđivanje pojma javne službe bitna volja onih koji vladaju, jer ističe da će se isključivo smatrati kao javne službe one opšte društvene potrebe od opšteg interesa za koje su oni koji vladaju u određenoj zemlji, odlučili da se te potrebe zadovoljavaju postupkom javne službe. Namera onih koji vladaju je jedino merodavna (...)*”.⁵⁹ Žez dolazi do sledećih zaključaka: 1. javne službe su tehnički postupak putem koga se zadovoljavaju potrebe od opšteg interesa; 2. režim javnih službi karakteriše podređivanje privatnih interesa opštem interesu; 3. organizacija javnih službi se menja u skladu sa potrebama od opšteg interesa; 4. javna služba je legalna situacija.⁶⁰

Za *Lobadera*, u pojmu javne službe opšti interes predstavlja esencijalni elemenat, odnosno (...) „*javna služba je svaka delatnost nekog javnog kolektiva*

⁵⁶ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929, str. 34.

⁵⁷ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929, str. 51.

⁵⁸ Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de Droit général*, Paris, 1921, str. 344.

⁵⁹ Gaston Jèze, *Les principes généraux de droit administratif*, Paris, T. II, *La notion de service public* 1925-1936, str. 16 (navedeno prema: Dragaš Denković, *Javne službe u francuskom upravnom pravu*, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, br. 5, 1970, str. 465).

⁶⁰ Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1954, str. 175.

koji ima za cilj da zadovolji neki opšti društveni interes (...)”.⁶¹ Javna služba je za Lobadera svaka aktivnost javne ličnosti koja je usmerena na zadovoljenje potreba od opšteg interesa. Takvo zadovoljenje potreba od opšteg interesa opravdava i prožima javnu službu i upravo ta ideja definiše javnu službu i razlikuje je od privatnih poduhvata uprave.⁶² Javne službe mogu obrazovati različita javna tela, tako da postoje javne službe države, departmana i opština. Na primer, narodno obrazovanje je javna služba države, a služba gradskog saobraćaja je gradska javna služba.⁶³ Lobader smatra da se *domen javnih službi menja prema vremenu i koncepcijama onih koji drže vlast (...)*. Namera vladajućih je bitna i merodavna pri ispitivanju da li je reč o javnoj službi ili ne, a to znači da se mora ustanoviti da li je javna vlast stvarno htela da je osnuje. To je subjektivna koncepcija javne službe uz koju egzistira i objektivna koncepcija koja ima u vidu prirodu, odnosno suštinu izvesne delatnosti i utvrđuje da li ta delatnost objektivno čini javnu službu.⁶⁴

Javnu službu *Rože Bonar* tretira kao preduzeće koje, za razliku od privatnog preduzeća, funkcioniše pod posebnim uslovima a to su: pretpostavljeno prvenstvo interesa službe i njenih korisnika tako da taj interes treba uvek da bude u prvom planu i prvenstveno zadovoljen; neprekidno funkcionisanje i uvek moguća promenljivost (koja proizilazi iz veoma promenljivih potreba korisnika, te organizacija javne službe treba da bude tako postavljena da u svakom momentu može biti adaptirana aktuelnim zahtevima i potrebama korisnika).⁶⁵

Pri određivanju pojma javne službe *Luj Rolan* ističe da se, po jednom organskom i formalnom stanovištu, kao javna služba može uzeti preduzeće, odnosno ustanova od opšteg značaja koja je pod vrhovnom upravom vladajućih a služi zadovoljenju opštih potreba. Po drugom, materijalnom, pri određivanju pojma javne službe uzima se u obzir samo karakter opšteg – javnog interesa.

Marsel Valin određuje javnu službu na sledeći način: „(...) javna služba se sastoji u jednoj delatnosti od javnog interesa za koju javni organ nesumnjivo nema nužno u svim slučajevima finansijsku odgovornost, ali za čiju je delatnost ipak on uzeo inicijativu i nad kojom je rezervisao višu kontrolu, ukoliko, prirodno, sam ne vrši tu delatnost (...)”.⁶⁶ Što se tiče organizacije javnih službi, Valin ističe da postoje tri glavne posebne vrste: 1. *javne službe u neposrednoj režiji uprave* kada uprava neposredno obezbeđuje građanima izvesnu činidbu, odnosno vrši javnu službu na svoj teret, preuzimajući na sebe odgovornost za uspešno vođenje jedne aktivnosti u javnom interesu. To je eksploatacija javne službe

⁶¹ André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3.ed., Paris, 1953. str.40.

⁶² André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3. ed., Paris, 1953, str. 40.

⁶³ André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3. ed., Paris, str. 40.

⁶⁴ André de Laubadère, *Manual de droit administratif*, Paris, 1963, str. 23-24.

⁶⁵ Roger Bonnard, *Précis de droit administratif*, Paris, 1940, str. 443.

⁶⁶ Marcel Waline, *Droit administratif*, 6. ed., Paris, 1951, str. 624.

u direktnoj režiji; 2. *koncesionirana javna služba* – kada uprava samo provocira organizaciju javne službe i zadovoljava se time što je kontroliše dok privatno lice organizuje i obavlja delatnost i 3. *zainteresovana režija javne službe* u kojoj pojedinac koji preuzima obavljanje neke javne službe nema pravo naplaćivanja usluga od korisnika javne službe, jer to pravo pripada samo javnom telu koje je osnovalo javnu službu. Prema ugovorima, koji mogu biti različiti, utvrđuje se renta za pojedinca koji preuzima obavljanje zainteresovane režije javne službe.⁶⁷

Praksa Državnog saveta u Francuskoj inicirala je nastanak teorije javnih službi u francuskom pravu, koju je zatim prihvatila i upravnopravna nauka drugih zapadnih zemalja.

Teorijski pojam javne službe u jugoslovenskom pravu

Francuska teorija javnih službi je imala znatan uticaj i na jugoslovensku teoriju upravnog prava. Jugoslovenski teoretičari koji su proučavali teoriju javne službe, i pre i nakon Drugog svetskog rata, razrađivali su pojam javne službe prvenstveno preko francuske teorije upravnog prava.

Tako je čuveni jugoslovenski teoretičar upravnog prava profesor Ivo Krbek, još u periodu između dva rata, pravio razliku između materijalno-teleološkog i formalnog pojma javne službe. *Materijalni pojam javne službe*, smatra Krbek, odnosi se prvenstveno na njenu materijalnu sadržinu i svrhu službe, a to je obavljanje opštekorisnih delatnosti koje zajednica smatra tako značajnim za svoju egzistenciju odnosno socijalni, ekonomski i kulturni razvitak, te joj daje značaj javne službe i podvrgava je jednom specijalnom pravnom režimu, različitom od režima privatne službe, a pri tom je potpuno svejedno koje lice tu službu obavlja. Pri određivanju *formalnog pojma javne službe* Krbek težište stavlja na samog nosioca javne službe. Ovo gledište ne posmatra službu, već samo vlast, koja vrši ovu službu. Iz tog razloga, pojam javne službe u formalnom smislu izvodi se iz pojma organa javne vlasti – smatra Krbek.⁶⁸

Lazo Kostić je pod javnom službom podrazumevao javne usluge koje su namenjene zadovoljenju jedne određene vrste potreba u opštem ili javnom interesu. „U svojoj ukupnosti, pojam javne službe je skoro identičan sa pojmom javne uprave. (...) Po francuskoj teoriji javne službe ne bi moglo da se izvede razlikovanje na javnu i privatnu upravu. Sve što vrši država ili javnopravno lice, sve je to javna služba. Javnu službu ili javne usluge vrši država obično direktno, (...) ali ponekad (...) njeno vršenje država ustupa privatnim licima (fizičkim i pravnim)”.⁶⁹

⁶⁷ Marcel Waline, *Droit administratif*, 6. ed., Paris, 1951, str. 502-503.

⁶⁸ Ivo Krbek, *Koncesionirana javna služba*, Mjesečnik, Zagreb, 1930, br. 2-3, str. 51-53.

⁶⁹ Lazo Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I - Ustrojstvo uprave*, Beograd, 1933, str. 91-92.

Mihailo Ilić smatra da „(...) država svoje ciljeve i zadatke ostvaruje na taj način što vrši tri vrste poslova. Naime, ona ili donosi zakone, ili izvršava zakone i upravlja raznim službama, ili najzad raspravlja i sudi sporove (...)”.⁷⁰ Pod uticajem Gastona Žeza prihvatio je francusko učenje o javnim službama i ugovorima koje javne službe zaključuju. Uticaj pojma javne službe, smatra profesor Ilić, ogleda se, povodom ugovora koje zaključuje administracija, u tome što se ne primenjuju prosto propisi građanskih zakona i uopše zakona privatnog prava, već se oni kombinuju sa dužnostima pravilnog i neprekidnog funkcionisanja javne službe.⁷¹

Iako profesor teorije prava, *Đorđe Tasić* zastupa koncepciju uprave kao javne službe. „U modernoj državi administrativna vlast radi po zakonu, i zato je tu tako važan pravni momenat pri administrativnom poslovanju. Ali, pored sve važnosti pravnog momenta, on ne čini glavni cilj administrativnog poslovanja, nego je to rezultat ekonomski, kulturni i socijalni.”⁷²

I nakon Drugog svetskog rata, jugoslovenski teoretičari su materiju javnih službi prvenstveno razrađivali preko francuske teorije upravnog prava. Tako profesor *Nikola Stjepanović* objašnjava pojam javne službe upravo na osnovu koncepcija francuskog prava, i to prvenstveno polazeći od Digijevih i Bonarovih gledišta. On ukazuje na to da pojam javne službe ima dva značenja, šire i uže. Prvo, šire značenje označava *organizzazione jedinice* odnosno organe, organizacije i druga javna tela. U formalnom pogledu, to su organizacione jedinice države i javne uprave. U materijalnom – to je sve što država i drugi opštedruštveni organi rade. Drugo, uže značenje termina javne službe označava izvesnu delatnost opštedruštvenih organa, kao i organizacione jedinice preko koje se te delatnosti obavljaju.⁷³ Profesor *Lado Vavpetič* je smatrao da su javne službe delatnosti koje su se izdvajale osobenošću svog pravnog režima koji obezbeđuje redovnost i neprekidnost njihovog funkcionisanja u skladu sa potrebama i razvitkom društva.⁷⁴ Profesor *Velimir Ivančević* je smatrao da je specifičnost *materijalnog pojma javne službe* izražena u specifičnostima pravnog režima kojima je podvrgnuto obavljanje ovakve delatnosti i one su se u prvom redu izražavale u načinu regulisanja odnosa između nosilaca službe i korisnika (obaveznost vršenja usluga, jednakost korisnika, instrumenti pomoću kojih se osigurava kontinuitet slu-

⁷⁰ Mihailo Ilić, *Administrativno pravo - teorijska pitanja*, Beograd, 1928, str. 9.

⁷¹ Mihajlo Ilić, *Administrativno pravo - teorijska pitanja*, Beograd, 1928, str. 138-139.

⁷² Đorđe Tasoć, *Uvod u pravne nauke*, Beograd, 1938, str. 76-77.

⁷³ Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravno FNRJ - opšti deo*, drugo izdanje, Beograd, 1958, str. 29.

⁷⁴ Uporedi: Lado Vavpetič, *O bivstvu naših javnih službi in o organizacijah, ki jih opravlja-jo* (O suštini naših javnih službi i o organizacijama koje ih obavljaju), Javna uprava, Ljubljana, br. 7-8, 1959, str. 179-212.

žbe i sl.).⁷⁵ Profesor *Slavoljub Popović* je ukazao na izvesne karakteristike javne službe i organizacije koje se osnivaju za njeno vršenje. Te karakteristike su: a) javne službe se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opšteg interesa; b) poveravanje vršenja javne službe vrši se zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu; c) javnom službom se mogu smatrati samo određene delatnosti te se organizacije javnih službi mogu osnivati samo za vršenje tih delatnosti; d) delatnosti koje se vrše u formi javne službe podvrgnute su posebnom pravnom režimu; e) neprekidno funkcionisanje javnih službi; f) jednakost građana u korišćenju javnih službi; g) organizacije javnih službi po pravilu ne donose pravne akte u kojima se manifestuje vršenje vlasti ali ipak raspolažu izvesnim ovlašćenjima koja deluju prema svim licima koja se koriste njihovim činidbama i uslugama; h) način korišćenja javnih službi može biti fakultativan ili obavezan; i) usluge i činidbe koje vrše organizacije javnih službi građani mogu koristiti bilo uz naknadu, bilo potpuno besplatno.⁷⁶ S obzirom na oblasti delatnosti u kojima se osnivaju javne službe, profesor Popović klasifikuje javne službe u našem pravu na: a) ustanove javne službe u oblasti društvenih službi, b) privredne javne službe i c) ostale ustanove javne službe.

Zastupajući službeni stav o pojmu javne službe, *Leon Geršković* ističe da su javne službe sve one delatnosti od opšteg društvenog značaja koje se obavljaju primenom društvenog upravljanja. To je delatnost koju je „organizacija dužna da vrši na određeni način bez obzira na svoj interes” i ona ne mora biti „izričito proglašena za javnu službu”.⁷⁷

Profesor *Pavle Dimitrijević* je odvojio pojam javne službe od pojma društvene službe. „Ako se pođe od čisto formalnog stanovišta, kao javna služba imala bi se smatrati svaka delatnost koja je od značaja za društvo”. Delatnosti koje predstavljaju javne službe su one „čije je nesmetano i neprekidno funkcionisanje u interesu društva, tako da bi svaki poremećaj u tom pogledu mogao naneti velike štete u društvu u celini”. Da bi se obezbedilo njihovo funkcionisanje ove delatnosti moraju biti posebno organizovane i treba da budu podvrgnute posebnom pravnom režimu. Društvena služba je pojam koji je uži od pojma javna služba. Društvene službe su, zapravo, podvrsta javne službe i one sadrže dva osnovna elementa: s jedne strane, to je opštekorisna društvena delatnost u tačno određenim oblastima javne uprave (tj. oblastima nauke, kulture, prosvete, narodnog zdravlja, socijalne zaštite, kao i izvesnim privrednim delatnostima koje su od značaja za kulturu i vaspitanje poput novinskih, filmskih i izdavačkih preduze-

⁷⁵ Uporedi: Velimir Ivančević, *Upravno postupanje privrednih organizacija*, Zbornik radova pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1, 1960, str. 93.

⁷⁶ Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1954, str. 175-188.

⁷⁷ Leon Geršković, *Državna uprava Jugoslavije*, Beograd, 1956, str. 18-19.

ća) a, sa druge strane, to je delatnost koju vrše organi (ili organizacije) obrazovane po sistemu društvenog upravljanja.⁷⁸

Razmatrajući pojam javne službe *Rafael Cijan* dolazi do zaključka da „javna služba predstavlja zbir delatnosti koje su od zajedničkog, opšteg značaja za sve ljude i njihove organizacije na određenom području a čije je obavljanje garantovano i šticeo pravnim propisima”.⁷⁹ Iz navedene definicije proizilazi da su dva osnovna elementa pojma javne službe određena delatnost i pravna norma. To su, zapravo, njegova sociološka i pravna komponenta. Dok sociološka komponenta ukazuje na važnost i značaj delatnosti koje se obavljaju, pravna ukazuje na to da je reč o opštedruštvenoj, opštekorisnoj delatnosti, čije je funkcionisanje obezbeđeno zakonom ili na zakonom zasnovanom interesu.

Pojam javne službe u jugoslovenskom pozitivnom pravu

Određivanje pozitivnopravnog pojma javne službe ima veliki značaj za praktičnu primenu konkretnih pravnih normi o radu i organizaciji javne službe. U Republici Srbiji, pozitivnopravni pojam javne službe moguće je konstruisati polazeći od odgovarajućih ustavnih i zakonskih definicija javne službe koje su date Ustavom Republike Srbije i odgovarajućim republičkim zakonima i drugim propisima koji regulišu delatnost i organizaciju javnih službi. Istovremeno, treba uzeti u obzir i savezno zakonodavstvo.

Ustavom Republike Srbije (1990) u jugoslovensko pozitivno pravo uveden je pojam javne službe. Prema Ustavu Srbije, zakonom se utvrđuju uslovi, odnosno način obavljanja delatnosti, odnosno poslova za koje se obrazuju javne službe (čl. 65), s tim što Republika uređuje i obezbeđuje sistem javnih službi (čl. 72. st. 1. tač. 7).

Ovu oblast regulišu dva osnovna zakona, *Zakon o javnim službama* (1991)⁸⁰ i *Zakon o javnim preduzećima* (1990).⁸¹ Osim navedenih zakona, za ovu oblast je značajan i jedan savezni zakon, *Zakon o javnim ustanovama* (1996). Osim osnovnih zakona, ovu oblast u Srbiji danas regulišu i brojni posebni zakoni kojima se bliže uređuju delatnost i organizacija pojedinih javnih službi kao što su *Zakon o sistemima veza*⁸², *Zakon o radio-televiziji*⁸³, *Zakon o elektroprivredi*⁸⁴,

⁷⁸ Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Beograd, 1959.

⁷⁹ Rafael Cijan, *Određivanje pojma javne službe*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-2, 1963, str. 158.

⁸⁰ *Zakon o javnim službama*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 42/91.

⁸¹ *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 6/90.

⁸² *Zakon o sistemima veza*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 38/91.

⁸³ *Zakon o radio-televiziji*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/91, 55/93.

*Zakon o univerzitetu*⁸⁵, *Zakon o osnovnoj školi*⁸⁶, *Zakon o srednjoj školi*⁸⁷, *Zakon o naučnoistraživačkoj delatnosti*⁸⁸ i mnogi drugi.

*Zakonom o javnim službama*⁸⁹ regulisana je organizacija i delatnost javnih službi. Ovim Zakonom najpre je data pozitivnopravna definicija pojma javne službe. Naime, pod javnom službom u smislu ovog Zakona smatraju se *ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom*, koji obavljaju delatnost, odnosno poslove kojima se *obezbeđuje ostvarivanje prava građana, zadovoljavaju potrebe građana i organizacija i obezbeđuje ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima*.⁹⁰

Za ostvarivanje prava građana utvrđenih zakonom, odnosno za ostvarivanje drugog zakonskog interesa u oblasti: a) obrazovanja, b) nauke, c) kulture, d) fizičke kulture, e) učeničkog i studentskog standarda, f) zdravstvene zaštite, g) socijalne zaštite, h) društvene brige o deci, i) socijalnog osiguranja i j) zdravstvene zaštite životinja osnivaju se *ustanove*.

Za obavljanje delatnosti, odnosno poslova utvrđenih zakonom u oblasti: a) javnog informisanja, b) PTT saobraćaja, c) energetike, d) puteva, e) komunalnih usluga, kao i u drugim oblastima određenim zakonom osnivaju se *preduzeća*.⁹¹ Ustanovu, preduzeće i drugi oblik organizovanja za obavljanje navedenih delatnosti odnosno poslova mogu osnivati: republika, autonomna pokrajina, grad, opština, i druga pravna i fizička lica. Obavljanje ovih delatnosti, odnosno poslova mogu obezbediti republika, autonomna pokrajina, grad i opština osnivanjem ustanova, odnosno preduzeća ili *poveravanjem vršenja tih delatnosti, odnosno poslova drugim pravnim, odnosno fizičkim licima a njihova međusobna prava i obaveze utvrđuju se ugovorom*.⁹² To znači da republika i njene decentralizovane zajednice obezbeđuju obavljanje javnih službi na dva zakonom priznata načina: a) osnivanjem ustanova odnosno preduzeća; b) poveravanjem vršenja javnih službi drugim pravnim i fizičkim licima ugovorom (tzv. koncesionirana javna služba). Upravo ova odredba Zakona o javnim službama otvara pitanje u vezi sa postojanjem i primenom institucije *upravnih ugovora* u jugoslovenskom pravu.

⁸⁴ *Zakon o elektroprivredi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 45/91.

⁸⁵ *Zakon o univerzitetu*, Službeni glasnik Repubike Srbije, br. 54/92, 25/98.

⁸⁶ *Zakon o osnovnoj školi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 50/92.

⁸⁷ *Zakon o srednjoj školi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 50/92.

⁸⁸ *Zakon o naučnoistraživačkoj delatnosti*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 52/93.

⁸⁹ Uporedi: *Zakon o javnim službama*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 42/91.

⁹⁰ *Zakon o javnim službama*, član 1.

⁹¹ Uporedi: *Zakon o javnim službama*, član 3.

⁹² *Zakon o javnim službama*, čl. 4, 6.

KRITIČKI OSVRT NA ZAKON O DRŽAVNOJ UPRAVI

*Zakon o državnoj upravi Srbije*⁹³ u strukturalnom smislu obuhvata dvaneast glava:

Glava prva „Osnovne odredbe”; (čl. 1-7);

Glava druga „Poslovi organa državne uprave” – 1. Vrste poslova (čl. 8-20); 2. Poveravanje poslova državne uprave (čl. 21); 3. Posebne odredbe o inspekcijском nadzoru (čl. 22-23); 4. Upravna inspekcija (čl. 34-37);

Glava treća „Organizacija organa državne uprave” – 1. Unutrašnja organizacija (čl. 38-40); 2. Obavljanje poslova van sedišta organa državne uprave (čl. 41-42); 3. Rukovođenje radom organa državne uprave (čl. 43-52);

Glava četvrta „Odnosi organa državne uprave” – 1. Odnosi prema Narodnoj skupštini, predsedniku Republike i Vladi (čl. 53-55); 2. Odnosi prema organima autonomne pokrajine, grada Beograda i opštine (čl. 56-59); 3. Odnosi prema građanima, preduzećima i drugim organizacijama (čl. 60-64), 4. Međusobni odnosi organa državne uprave (čl. 64-65);

Glava peta „Javnost rada” (čl. 66);

Glava šesta „Pravni akti organa državne uprave” (čl. 67-71);

Glava sedma „Rešavanje sukoba nadležnosti” (čl. 72-74);

Glava osma „Odlučivanje po žalbi” (čl. 75-76);

Glava deveta „Izuzete službenog lica” (čl. 77);

Glava deseta „Kancelarijsko poslovanje” (čl. 78);

Glava jedanaesta „Sredstva za finansiranje poslova državne uprave” (čl. 79- 91);

Glava dvanaesta „Kaznene odredbe” (čl. 92-93);

„Primenjivanje odredaba zakona” (čl. 94-96);

„Prelazne i završne odredbe” (čl. 97- 101).

Ovom prilikom daće se posebna osvrt na Glavu drugu – „Poslovi organa državne uprave”, odnosno poglavlje 1. Vrste poslova (čl. 8-20). Prema odredbama ovog zakona, poslovi državne uprave obuhvataju poslove ministarstva koji: 1) primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade i opšte akte predsednika Republike, odnosno obezbeđuju njihovo izvršavanje; 2) rešavaju u upravnim stvarima; 3) vrše upravni nadzor; 4) pripremaju zakone, druge poslove utvrđene zakonom i drugim propisom. (čl. 8). U tom smislu, ministarstva neposredno primenjuju zakone i druge propise i opšte akte donošenjem upravnih i drugih akata, preduzimanjem upravnih i drugih mera i vršenjem upravnih i drugih radnji. Ministarstva obezbeđuju izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata donošenjem propisa, vršenjem upravnog nadzora, pružanjem stručne pomoći

⁹³ *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 20/92,48/93. Uporedi još i: *Zbirka propisa o Vladi i organima državne uprave Republike Srbije* (priređio B. Milosavljević), Beograd, 1992.

i staranjem o njihovom pravovremenom i zakonitom izvršavanju. (čl. 9). Osim toga, „ministarstva rešavaju u upravnim stvarima o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka i vrše upravni nadzor: 1) nadzorom nad zakonitošću rada preduzeća, ustanova i drugih organizacija, kada je to zakonom utvrđeno, 2) nadzorom nad zakonitošću akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija kad oni na osnovu zakona rešavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i drugih pravnih lica, 3) inspekcijskim nadzorom.” (čl. 10-11). U vršenju nadzora nad zakonitošću rada ministarstva: „1) predlažu, odnosno pokreću postupak za ocenu zakonitosti opštih akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija; 2) predlažu prestanak, odnosno zabranu rada preduzeća, ustanova i drugih organizacija; 3) nalažu izvršavanje zakonom određenih obaveza; 4) pokreću inicijativu za drugačije uređivanje zakonom uređenih odnosa i 5) preduzimaju druge mere za koje su ovlašćeni zakonom.” (čl. 12). S tim u vezi, „nadzorom nad zakonitošću akata ministarstva kontrolišu zakonitost upravnih akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija kojima su poverena upravna ovlašćenja zakonom, dok inspekcijskim nadzorom, ministarstva ostvaruju neposredan uvid u poslovanje i postupanje preduzeća, ustanova i građana, u pogledu pridržavanja zakona i drugih propisa i opštih akata, izriču upravne mere i preduzimaju druge radnje za koje su ovlašćeni zakonom” (čl. 12-13). Konačno, „ministarstva pripremaju zakone i druge propise i opšte akte iz svog delokruga, u skladu sa svojim nadležnostima i obavljaju druge poslove utvrđene zakonom. Ministarstva obavljaju poslove koji se odnose na razvoj, programiranje, organizaciju i unapređenje rada u oblasti za koju su obrazovana. Ministarstva ne mogu preuzimati poslove iz nadležnosti organa opštine, grada Beograda, gradova i autonomnih pokrajina. Ministarstva mogu poveravati vršenje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti u slučajevima na način predviđen zakonom.” (čl. 14-16).

*

* *

Na osnovu kritičke analize tzv. poslova državne uprave, iz izloženog se može zaključiti da je konceptualni model uprave u našem pozitivnom pravu postavljen kao funkcionalan, tj. da se pod „državnom upravnom” podrazumevaju „poslovi”, a ne organizacione strukture koje pripadaju državnoj organizacionoj strukturi. To dalje znači da uprava obavlja poslove prevashodno autoritativnog karaktera („poslovi državne uprave”), a ne poslove „javne službe”, kao neautoritativne aktivnosti koje su usmerene na zadovoljavanje opšteg interesa i poboljšanje kvaliteta života građana. Imajući navedeno u vidu, postoji potreba da se normativno redefinišu položaj i uloga uprave koja je postavljena važećim propisima.

*Dragoljub M. Popović**

REGIONALIZAM U SRBIJI

POJAM REGIONALIZMA I REGIONALIZOVANE DRŽAVE

Regionalizam je pojam koji se danas često koristi i pridaju mu se različita značenja. U osnovi, regionalizam je načelo državne organizacije na čijim je temeljima sagrađena regionalizovana država. Zato je mnogo važnije razmotriti pojam regionalizovane ili regionalne države, koji je za pravnika, kao i za politikologa, značajniji od pojma regionalizma i može bolje poslužiti razumevanju društvene stvarnosti.

Regionalizovana država je, poput federacije, zasnovana na idejama o autonomiji i demokratiji. U teoriji postoji tvrdnja da taj državni oblik poznaje više jedinstva nego federacija i da je u njemu vlast manje usredsređena nego u unitarnoj državi.¹

Misao o regionalizovanoj državi potiče iz nemačke pravne nauke. Rodonačelnik te misli je Hugo Projs, koji je svoje ideje o državnom uređenju izvodio iz nemačkoga tradicionalnog sistema samouprave gradova i oblasti, nastalih tokom srednjega veka. Projs se suprotstavljao stavu o uređenju nemačke države koji je u doba nemačkog ujedinjenja u 19. veku zastupao Bizmark. Stara teritorijalna struktura je, prema Projsovom uverenju, u nemačkoj ujedinjenoj državi morala biti sačuvana. Tradicionalna autonomija zemalja i gradova nije bila u suprotnosti s idejom nemačkoga jedinstva, nego je, naprotiv, mogla da omogući demokratski poredak.²

Projsove ideje o državnome uređenju nisu bile prihvaćene u Nemačkoj, ali su u prvoj polovini 20. veka imale odjeka izvan Projsove otadžbine. Kad je u Španiji 1931. godine proglašena republika, usvojen je ustav koji je državu organizovao kao svojevrsan oblik između federacije i unitarne države. Taj oblik je onda nazvan

* Prof. dr Dragoljub M. Popović, Pravni fakultet u Beogradu.

¹ M. Jovičić, *Regionalna država*, Beograd 1996, str. 16.

² O Projsovim shvatanjima v. G.Kleyenheyer – J.Schröder, *Deutsche Juristen aus fünf Jahrhunderten*, Heidelberg, 1989, p. 212-214.

integralnom državom (*estado integral*).³ Ustav integralne države i republika u Španiji bili su kratkog veka, ali su ipak neke od ondašnjih ustanova ostavile trag sve do naših dana.

Naredni korak u razvitku ideje o regionalizovanoj državi učinila je Italija. Tamo je, po propasti fašističkoga poretka, 1947. godine, usvojen ustav, koji je tu državu organizovao kao državu regiona ili regionalnu državu (*stato regionale*).⁴ Regionalizovana država se u Italiji sporo razvijala, zato što je njenom zaokruženju nedostajalo odgovarajuće zakonodavstvo.⁵ Počev od sedamdesetih godina 20. veka regionalizam se u Italiji ustalio i zaokružio, te je italijanski ustav iz 1947. godine postao prvi dokument te vrste u evropskoj povescnici koji je poslužio kao osnov za nov i uspešno primenjen državni model.

U to isto vreme se i Španija ponovo obratila ranijem izvoru nadahnuća. Kada je prošla Frankova era, donet je 1978. nov ustav, koji je Španiju učinio državom autonomija. Ovakav državni tip nazvan je u Španiji državom autonomnih zajednica (*Estado de las Comunidades Autonomas*). Po shvatanju španske nauke, to je model koji spaja konstitutivno načelo države s demokračinošću nacionalno-regionalnog pluralizma, čije je dejstvo integrativno.⁶

Italija i Španija su dve jedine evropske države u kojima se razvio nov državni tip, koji odlikuje spajanje dobrih strana federalizma i unitarizma. Regionalizam je, kao treće i najmlađe među načelima državnog uređenja, poslužio kao osnova za uspostavljanje toga srednjeg državnog oblika.

Zbog svega ovog, ako smo skloni da pokušamo da definišemo regionalizovanu državu, trebalo bi poći od onih osobina koje odlikuju federaciju. Federacija je, prema veoma raširenom shvatanju, suverena država, koja se kao subjekt pojavljuje u međunarodnim odnosima. Takva država je zasnovana na ustavu i to bi bila njena druga osobena crta. Treća karakteristika federacije sastoji se u tome što je takva država složena, odnosno sastavljena od više jedinica.

Mora se, međutim, kazati da se i decentralizovana unitarna država sastoji od više jedinica. Tako dolazimo do četvrte osobine federacije koja će nam objasniti

³ Vidi : I. De Oto, *Derecho Constitucional*, Barcelona, 1989, str. 244 ; M. Jovičić, *Op.cit.* str. 37; moje kratko izlaganje – D.Popović, „Decentralizacija i regionalizacija u Srbiji”, u: *Ustavna i pravna pitanja jugoslovenske države*, Beograd, 1999, str. 16-17.

⁴ Izraz *stato regionale* je stariji od ustava iz 1947. Taj izraz potiče iz tridesetih godina 20. veka. Vidi : D.H.Voss, *Regionen und Regionalismus im Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt am Main 1989, p. 93.

Italijanski pisci nisu jedinstveni u korišćenju tog izraza. Koristi ga, na primer, L.Paladin, *Diritto Costituzionale*, Padova 1991, p. 56, 515-552. Ne koristi ga, na primer, P.Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*, Napoli 1989, p. 744-809.

⁵ Vidi : L.Paladin, *Op.cit.*, p. 515-518.

⁶ J.A.Gonzales Casanova, *Teoria del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1986, p. 527-8.

razliku toga državnog tipa i u odnosu na unitarnu i u odnosu na regionalizovanu državu.

Federalne jedinice, kaže se, učestvuju u obrazovanju volje federalne države. Ovo naprotiv, nije slučaj s decentralizovanim teritorijalnim jedinicama unitarne države. Utoliko se ta dva tipa države jasno razlikuju.

Teritorijalne jedinice u regionalizovanoj državi načelno stoje između ova dva krajnja položaja. Naime, dok decentralizovane jedinice unitarne države ne učestvuju u stvaranju volje središnjih organa vlasti, dotle federalne jedinice to čine učestvujući ne samo u zakonodavnom, nego i u ustavotvornom postupku. Federacija, kazano drugim rečima, ne može doneti svoj temeljni akt bez sadejstva federalnih jedinica. Ona bez toga, u stvari, ne može da postoji.

Regionalna država je uređena tako što u njoj teritorijalne jedinice učestvuju u određivanju sopstvenog statusa, ali one to ne čine u ustavotvornom, nego u zakonodavnom postupku. Pri tome, zakonodavni postupak u kome se utvrđuje status regionalne jedinice može biti naročit, odnosno otežan u odnosu na redovno zakonodavstvo. Utoliko se regionalizovana država približava federaciji a udaljava od unitarne države.

Najzad, postoji još jedna tačka razlikovanja regionalizovane države u odnosu na preostala dva državna tipa. Takvo razlikovanje u najvećoj meri omogućuje postavljanje granice između federacije i regionalizovane države. Federalne jedinice su u suštini države, pa je stoga federacija država-država.

Regioni u regionalizovanoj državi, naprotiv, nisu države i ne ispunjavaju državne ciljeve kao što to čine federalne jedinice jedne federacije. Dok ove druge imaju u načelu svoj sopstveni ustavni i pravni poredak, to s regionima nije slučaj. Zato se može reći da se regionalizovana država od federacije razlikuje upravo po načinu učešća regiona u donošenju odluka središnje vlade. Taj oblik participacije i nedostatak državnog karaktera jedinica odlikuju regionalizovanu državu i čine je osobenim tipom, različitim od federacije, na koju inače može da liči.⁷

U Evropi postoje svega dve regionalizovane države pa nije lako učiniti teorijska uopštavanja. Ipak, bilo bi na ovom mestu korisno osvrnuti se na teritorijalnu strukturu tih dveju država, bez zalaženja u pojedinosti. Uz mnoge razlike, u tome pogledu postoji dodirna tačka dva primera – i Italija i Španija poznaju, naime, četvorostepenu strukturu teritorijalne organizacije. Italija je podeljena na opštine, provincije i regione, dok u Španiji postoje opštine, provincije i autonomne zajednice. U oba slučaja četvrti stupanj teritorijalne organizacije je država.⁸

⁷ Vidi moje opsežnije izlaganje u knjizi : D.Popović, *European Regionalism – A Challenge to New Democracies*, Fribourg (izdanje u pripremi), glava 2.5.

⁸ Za Italiju vidi: L.Paladin, *Op.cit.*, str. 515-555; P.Biscaretti di Ruffia, *Op.cit.*, str. 744-809. Za Španiju vidi: J.A.Gonzales Casanova, *Op.cit.*, str. 515-553; G.Peces-Barba, *La Constitución Espanola de 1978*, Valencia, 1984, str. 171-203.

USTAVNE ODREDBE O DECENTRALIZACIJI VLASTI U NOVIM DEMOKRATIJAMA

Evropske države koje su posle pada berlinskoga zida i okončanja hladnoga rata zakoračile u demokratski poredak donele su svoje nove ustave. Ti ustavi su, gotovo bez izuzetka, proglasili privrženost novih demokratija idejama o vladavini prava, višestranačkom političkom sistemu i poštovanju ljudskih prava. Uz sve to, nisu izostale ni odredbe o decentralizaciji vlasti. Takve su odredbe izgledale neophodne upravo zato što su sve nove demokratije u Evropi – ukoliko se Rusija, kao osobena država kontinentalnih razmera ostavi po strani – uređene kao unitarne države. Načelo decentralizacije vlasti postavljeno je u ustave novih demokratija kao protivteža unitarnom obeležju države. Ako se u posmatranje uzme nekoliko primera ustava novih demokratija, onda se u pogledu shvatanja i domašaja decentralizacije vlasti može izvesti zaključak da postoje zajednička obeležja među tim državama, ali i izvesne osobene crte svake od njih.⁹

Tako, bugarski ustav, na primer, predviđa podelu državne teritorije na opštine i regione.¹⁰ Opštine imaju svoje samoupravne organe i mogu se udruživati u zajednice.¹¹ Za razliku od opština, prostranije teritorijalne jedinice su podvrgnute načelu administrativne decentralizacije. Regionima je povereno vođenje regionalne politike primenom mera središnje vlade na regionalnom nivou, da bi se obezbedio sklad među nacionalnim i regionalnim interesima. Zbog toga, regionalnog načelnika postavlja središnja vlada.¹²

Uprkos ovome, bugarski sistem decentralizacije nije zatvoren, jer ustavni tekst dopušta mogućnost obrazovanja i drugih teritorijalnih jedinica, zasnovanih na samoupravnom načelu.¹³

Rumunski ustav poznaje podelu državnog zemljišta na opštine, gradove i oblasti. Ta podela je u načelu zasnovana na administrativnom razlogu.¹⁴ S druge strane, opet, rumunski poredak poznaje načelnu odredbu o decentralizaciji vlasti, sadržanu u članu 119. Ustava, koja kaže da se „javna uprava u administrativno-teritorijalnim jedinicama zasniva na načelu lokalne samouprave i decentralizaciji javnih službi”. Sve teritorijalne jedinice u Rumuniji imaju svoje izabrane samoupravne organe, ali oblasti pored toga imaju i prefekte, koje imenuje središnja vlast. Prefekt je predstavnik središnje vlade u oblasti i njemu je istovremeno

⁹ Ustavi su u ovome tekstu navedeni prema engleskom prevodu, koji se može naći na internet sajtu: www.uni-wuerzburg.de/law/home.html

¹⁰ Čl. 135. stav 1. Const. B.

¹¹ Čl. 137-139. Const. B.

¹² Čl. 142-143. Const. B.

¹³ Čl. 135. stav 2. Const. B.

¹⁴ Čl. 3. stav 3. Const. Ro.

poverena uprava decentralizovanih službi.¹⁵ Rumunija je podeljena na više od 3.000 opština, koje obuhvataju preko dve stotine gradova, među kojima više od pedeset velikih. Te jedinice predstavljaju niži stupanj teritorijalne organizacije. Uz ove, postoji 41 oblast, u kojoj se, kao što smo upravo videli, samoupravni sistem sprovodi uporedo s administrativnom decentralizacijom.¹⁶ Rumunski sistem decentralizacije mnogo podseća na francuski pre uvođenja regionalističkih reformi u toj zemlji. Na ovo ukazuje ustanova prefekta, koja ima francusko poreklo, kao i uopšte oprezan pristup načelu decentralizacije, odnosno samouprave i njegovo kombinovanje sistemom drukčije vrste, kao što je administrativna decentralizacija.

Mađarska predstavlja donekle osoben primer. Po ustavu, ta je država podeljena na „glavni grad, okruge, gradove i opštine”, s tim što i glavni grad i drugi gradovi mogu biti podeljeni na okruge.¹⁷ Teritorijalne jedinice u Mađarskoj imaju svoje kolegijalne i inokosne organe koje biraju građani.¹⁸ I u Mađarskoj je sistem decentralizacije vlasti kombinovao dva načela – administrativnu decentralizaciju i samoupravu. Ovo postaje jasno u prisustvu člana 44B Ustava, koji predviđa mogućnost da inokosni organ teritorijalne samouprave, iako izabran od građana, vrši i administrativnu vlast državnog organa. Administrativna vlast u teritorijalnoj jedinici može biti poverena i posebnom činovniku lokalnog samoupravnog tela, a u izuzetnim slučajevima i naročitom direktoru ureda lokalne vlasti. Ovakve odredbe približavaju mađarski sistem francuskome prefektorijalnom obrascu, kakav u osnovi postoji u Rumuniji.

Mađarska je, doduše, čim je oslobođena sovjetskog uticaja, uvela reforme u svojoj teritorijalnoj organizaciji. Broj opština u zemlji je tim reformama više-struko uvećan. Danas taj broj dostiže 3.200, a prosečna mađarska opština ima svega 3.400 žitelja. Ovo je svakako građanima približilo poslove upravljanja državom.¹⁹

S druge strane, opet, mađarski sistem ima slabu tačku na nivou okruga, zato što je upravo tu, na tzv. srednjem stupnju teritorijalne organizacije, uloga lokalne vlasti ostala nedovoljno određena.²⁰ Okruzi su ostavljeni bez dovoljno ovlašćenja, te su po pravilu prinuđeni da se nadmeću s organima drugih teritorijalnih jedinica, ili decentralizovanim državnim službama, kako bi osvojili što više pro-

¹⁵ Čl. 120-122. Const.Ro.

¹⁶ Vidi: E.Baga – S.Balasa, „The Reform of Territorial Administration and the Future Framework for Regional Policy in Romania”, in: M.Tatur (ed.), *The Challenge of Regional Policies*, Eschborn 1999, p. 59.

¹⁷ Čl. 41. Const. H.

¹⁸ Čl. 44. Const. H.

¹⁹ Vidi: I.Palné Kovacs, „The New Institutional Order of Regional Policy in Hungary”, in: M.Tatur (ed.), *Op. cit.* str. 25.

²⁰ *Ibid.*, str. 26.

stora za sopstveno delovanje. Takvo nadmetanje je po pravilu neuspešno sa stanovišta okružnih organa. Zbog toga mađarski pisci i dalje smatraju da u njihovoj zemlji nedoumica povodom izbora između centralizma i decentralizacije nije razrešena.²¹ Čitav problem postaje jasniji ako se u obzir uzmu finansije. Naime, tri četvrtine prihoda lokalnih organa vlasti potiču iz državnih izvora. Zbog toga bi se, zajedno s Ilonom Palne Kovač, moglo kazati kako je u Mađarskoj „nezavisnost lokalne vlasti legalna, ali ne i realna”.²²

Reforme koje su u Mađarskoj uvedene počev od 1996. pokušale su da bar donekle osnaže srednji stupanj teritorijalne organizacije. Te reforme ipak podsećaju na regionalističke novine u Francuskoj, pre svega zato što su povezane s pitanjima privrednog razvitka i planiranja. Uveden je i pojam regionalne samouprave, ali samoupravni organi na regionalnome stupnju nisu izabrani neposredno od građana, nego, naprotiv, proističu iz posrednih izbora.²³

Ponešto različit pristup decentralizaciji vlasti od navedenih pokazuje češki primer. Češki ustav načelno jemči autonomiju jedinica teritorijalne samouprave. Štaviše, ustavni tekst kaže da su jedinice teritorijalne samouprave „zajednice građana koji imaju pravo na samoupravu”.²⁴ Češki sistem decentralizacije ostaje otvoren za zakonodavnu razradu u posebnom postupku, ali Ustav jemči srazmerno širok krug ovlašćenja decentralizovanim jedinicama različitog stepena.²⁵ Dobija se utisak da je češki sistem više od ostalih naklonjen jedinicama višeg nivoa od opštinskoga, premda Ustav nije konačno opredelio takve jedinice poimenično.

Ako se jednim pogledom obuhvate različite odredbe o decentralizaciji vlasti u ustavima novih demokratija u Evropi, moglo bi se reći da su nove demokratije uređene kao unitarne države, koje dopuštaju decentralizaciju. Stupanj decentralizacije i njeni oblici razlikuju se od države do države, ali suština ostaje ista – nijedna od novih evropskih demokratija, nastalih posle sloma komunizma kao sistema, nije uređena ni kao federacija ni kao regionalna država. Na ovome mestu ne bi bilo neophodno istraživati razloge za takvo stanje, mada se mogu pomenuti neki od najvažnijih.

U prvi red u tome pogledu, kao moguć razlog za ovakvo državno uređenje, dolazi svakako jedna vrsta nacionalnog osećanja, koje se često graniči s nacionalizmom. Ne treba izgubiti iz vida ni nerazvijenost demokratskih oblika državnoga života u zemljama koje su desetleća provele pod komunističkim poretkom. Sve je to deo nasleđa koje ostavlja pečat na uređenje evropskih država.

²¹ *Ibid.*, eod. loc.

²² *Ibid.*, str. 28.

²³ *Ibid.*, str. 29-30.

²⁴ Vidi: čl. 8. i čl. 100. Const. Cz.

²⁵ Čl. 101-102. Const. Cz.

S takvim nasleđem nove demokratije stupaju u novo stoleće i traže mesto u budućoj, harmonizovanoj, tolerantnoj, međusobno povezanoj, modernoj Evropi, u kojoj će glavnu reč voditi upravo nadnacionalna tvorevina kakva je Evropska unija. Njene su ustanove komplikovane i velikim delom počivaju na složenim procesima donošenja odluka, koji po pravilu imaju nadnacionalna obeležja. Na ovoj tački bi hegelijanci i marksisti svakako utvrdili postojanje protivrečnosti. S jedne strane stoje nadnacionalne težnje moderne Evrope, dok su s druge ostali ustavni sistemi novih demokratija, okrenuti tradiciji i prošlosti. Neće se mnogo pogrešiti ako se kaže da su ustavi novih evropskih demokratija zasnovali te države prema obrascu kakav je proistekao iz onih prilika i shvatanja koja su bila vladajuća još u 19. veku. Kraj svega ovog valja reći kako ipak postoje pokušaji modernijeg pristupa problemu decentralizacije vlasti u evropskim državama. Donekle je to pokazao i primer češkog ustava, ali je, koliko se iz izvora dostupnih ovome piscu može utvrditi, jedan značajan korak u tome pravcu učinila Poljska. Zbog toga bi poljski primer trebalo posebno razmotriti.

NAJNOVIJA KRETANJA: POLJSKE REFORME

Poljski ustav je u pogledu odredaba o decentralizaciji vlasti u velikoj meri sličan ustavima drugih evropskih država koje su živele pod komunizmom. Jedna načelna odredba u tome tekstu kaže da će „teritorijalni sistem Republike Poljske obezbediti decentralizaciju javne vlasti”.²⁶ Isti ustavni član je postavio rukovodna načela zakonodavcu kad bude određivao podelu državnog zemljišta na teritorijalne jedinice. Ustav, naime, nalaže da teritorijalne jedinice moraju biti tako određene da budu u stanju da izvršavaju javne obaveze u socijalnom, ekonomskom i kulturnom pogledu, što se sve mora postići zakonodavstvom o samoupravi.²⁷ Sve ovo, iako predstavlja unekoliko razvijeniji pristup problemu decentralizacije vlasti, ne ide ipak suviše daleko. Poljska država je načelno unitarna i tek bi je buduće zakonodavstvo moglo učiniti regionalizovanom. Takva mogućnost postoji i u češkome primeru, ali je u Poljskoj došlo da zanimljivog i osobenog razvitka. Zakonodavstvo o samoupravi i decentralizaciji vlasti nije u suštini promenilo karakter poljske države, ali je ipak učinilo jedan važan korak u pravcu regionalizacije zemlje.

Poljski ustav je, u stvari, predvideo jedino najniži stupanj teritorijalnih jedinica, kakve predstavljaju opštine, za koje u Poljskoj postoji termin *gmina*.²⁸ Jedinice ostalih nivoa teritorijalne organizacije moraju se, kao uostalom i u češkome slučaju, zasnivati na zakonu.

²⁶ Vidi: čl. 15. stav 1. Const. P.

²⁷ Čl. 15. stav 2. Const. P.

²⁸ Vidi: čl. 164. Const. P.

Pitanje decentralizacije vlasti bilo je u Poljskoj postavljeno još na početku procesa oslobađanja od nasleđa komunističke prošlosti i liberalizovanja države. U toku pregovora za okruglim stolom, koje je opoziciona „Solidarnost” vodila s vladom, to pitanje je bilo toliko komplikovano, da su pregovarači jedino bili u stanju da se saglase o tome kako među njima nema saglasnosti povodom decentralizacije.²⁹ Reforme su ipak došle na dnevni red u devedesetim godinama i izvedene su u nekoliko koraka, posle izvesnog saplitanja i zastoja. Konačno su 1998. započeli da se ostvaruju neki pilot-programi decentralizacije.³⁰

Poljska je uvela četvorostepeni model teritorijalne organizacije. Od najnižeg stupnja k najvišem u toj zemlji postoje danas ovakve jedinice. Najpre, to su one koje sam Ustav predviđa – opštine, za koje, kako smo videli, postoji u jedini naziv *gmina*. Zatim dolazi okrug, ili poljski, *powiat*, dok najkrupniji tip teritorijalne jedinice predstavlja region, odnosno vojvodstvo (u izvornom obliku *województwo*).

U čitavoj zemlji ima oko 2.500 opština, kao jedinica najnižeg nivoa teritorijalne organizacije. Za ovima dolazi 308 okruga, kojima treba pridodati 65 gradova. U svakom od ovih živi više od 100.000 stanovnika, te imaju posebno uređenje, kakvo odgovara okružnom. Najzad, na trećem stupnju teritorijalne organizacije postoji 16 regiona ili vojvodstava.³¹ Četvrti stupanj teritorijalne organizacije čini sama poljska država.

Kada je o poljskome sistemu decentralizacije vlasti reč, treba primetiti dve osnovne stvari. Prvo, teritorijalnim jedinicama je u Poljskoj stavljen u nadležnost srazmerno širok krug poslova, koje je središnja vlada, zakonodavnim putem, prenela tim jedinicama. Drugo, ovakav zakonodavni prenos nadležnosti nije obavljen odjednom, nego je vršen postupno, u različitim prilikama i putem različitih zakonskih akata.³²

Reforme kakve su u Poljskoj uvedene značajno su izmenile teritorijalnu organizaciju zemlje, kao i funkcionisanje vlasti, ali su poljski pisci podeljeni u ocenama takvog zakonodavnog zahvata. Neki tvrde da su reforme stvorile novo područje za razvoj regionalnih inicijativa, zato što središnja vlada sad ima partnera u samoupravnim telima, izabranim od građana.³³ Drugi su, opet, oprezniji u oceni i tvrde kako su središnje vlasti zadržale mnoge nadležnosti u raznim sferama društvenog života i na nivou teritorijalnih jedinica.³⁴

²⁹ Vidi o tome: P.Swianiewicz, in: M.Tatur (ed.), *The Challenge of Regional Policies*, Eshborn 1999, str. 37.

³⁰ *Ibid.*, str. 42.

³¹ J.Regulsky, in: *L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne*, Strasbourg, 1999, str. 92.

³² P.Swianiewicz, *Op.cit.*, str. 43-44.

³³ P.Swianiewicz, *Op.cit.*, str. 44.

³⁴ J.Regulsky, *Op.cit.*, str. 95, navodeći kao primer inspeksijska ovlašćenja vojvode koga imenuje središnja vlada.

Verovatno je još uvek rano za odlučnu ocenu poljskoga sistema decentralizacije vlasti, ali se ipak mora kazati da reforme zasad nisu učinile Poljsku regionalizovanom državom. Poljska je i dalje unitarna država u kojoj su uvedene značajne reforme, koje jednog dana mogu dovesti zemlju do kompleksnije strukture, odnosno izmene ili prepravke osnovnog državnog modela.

Pri oceni poljskih reformi ključna je činjenica da na regionalnom stupnju, u vojvodstvima, vojvode imenuje središnja vlada. To podseća na tradicionalnu ustanovu prefekta u Francuskoj, čije smo kopije susreli i u drugim istočnoevropskim zemljama.

Reći će se, međutim, kako vladin poverenik na regionalnome nivou postoji i u Italiji i Španiji, dakle državama koje imaju osoben, regionalizovan model organizacije. Istorijski, ta ustanova i u regionalizovanim državama potiče od starog, napoleonovskog uzora. Pitanje na koje se u ovome trenutku ne može pronaći zadovoljavajući odgovor glasilo bi: hoće li ta stara ustanova u istočnoevropskim prilikama i uslovima funkcionisati kao na svome francuskom izvoru, ili možda u razvijenijem, složenijem i rafinisanom obliku, kakav je uzela izvan Francuske, u upravo pomenutim, regionalizovanim državama? Ovo pitanje ostaje za sad bez odgovora, koji će dati budući razvitak istočnoevropskih mladih demokratija. Ono što se, međutim, zaključujući izlaganje o poljskim reformama, mora reći jeste da je ta zemlja svojim najnovijim zakonodavstvom o decentralizaciji vlasti stavila sebe u položaj da jednog dana postane regionalizovana država. Na taj način je, kako piscu ovih redova izgleda, stala malo ispred većine drugih novih demokratija u Evropi.

SRBIJA PRED USTAVNIM PROMENAMA

Srbija je, među evropskim državama koje su desetleća provele pod komunizmom, po mnogo čemu u specifičnom položaju. Zajedno s Crnom Gorom Srbija je federalna jedinica postojeće dvočlane jugoslovenske federacije, preostale po raspadu nekadašnje, titovske Jugoslavije. Srbija je dugo trpela jednu od poslednjih komunističkih diktatura u Evropi i još uvek, zajedno s federalnom državom kojoj pripada, živi po Ustavu usvojenom za vreme lične vladavine. Taj Ustav, kao uostalom i čitav ustavni poredak, u mnogo čemu predstavlja proizvod onog razvitka kroz koji je Srbija prošla u završnoj etapi komunističkoga sistema na svome tlu.³⁵

Poslednji stadijum razvitka komunizma u Srbiji odigravao se tako što su komunisti prihvatili nacionalizam kao politički stav i još više kao osnovu legitima-

³⁵ O ustavnom razvitku Srbije i SR Jugoslavije v. moj članak : D.Popović, *Constitutional History of the FR of Yugoslavia*, [http://www.federalism.ch/iff/ircc/euroregions/su_2001/third week/you/popovic/pdf](http://www.federalism.ch/iff/ircc/euroregions/su_2001/third_week/you/popovic/pdf)

cije sopstvene vlasti. Umesto revolucije, došla je onda u političkoj retorici nacija, umesto interesa radničke klase – interes srpskoga naroda i tome slično. Prirodno, čitava ta predstava je bila izvedena zato da bi se na vlasti održala izvesna politička grupa. Njeno je poreklo u staroj nomenklaturi, a bila je na žalostan način podržana od jednog dela nacionalne duhovne elite.

Nacionalistički komunizam, kao poslednja faza u razvitku autoritarne vlasti u Srbiji, bio je u osnovi potpuno bezidejan i nesposoban da uvede novine. Ovo se svakako ne odnosi na izvesne oblike pseudodemokratije, za koje su režimski protagonisti naivno verovali da će im dati legitimaciju, kako u očima srpskih građana, tako i pred inostranstvom. Politički pluralizam kakav je uveden u Srbiji i Saveznoj Republici Jugoslaviji u suštini se nije odmakao od jednopartijske države i njene uobičajene strukture.³⁶

Zbog svega toga je i u uređenju Srbije zadržan stari, komunistički sistem. Srbija je podeljena na opštine, dok je Ustav nejasno uređio položaj glavnoga grada i ostavio dve autonomne pokrajine kao izuzetak od pravila. Nacionalisti su likovali zato što su dvema pokrajinama, u mnogo čemu nasuprot ustavnome tekstu, u praksi a i zakonskim putem, bila uskraćena značajnija ovlašćenja. Uz to, autonomni režim je u južnoj pokrajini bio suspendovan. Mora se reći da se i u onoj severnoj u mnogo čemu samo formalno održao. Centralizacija vlasti je postala jedna od najizrazitijih odlika nacionalno-komunističkog poretka u Srbiji. Istorijske posledice ovakve politike, među kojima je svakako najstrašnija oružana intervencija Atlantskoga pakta, dobro su poznate i ne vredi ih ovde ponavljati. One su bar jednim delom bile izazvane stavom režima prema pitanju manjina i decentralizacije vlasti. Ovim se ne želi reći da je napad Atlantskoga pakta bio primeren situaciji ili zakonit sa stanovišta međunarodnoga prava. Pisac ovih redova nije stručan da raspravlja o takvim pitanjima, ali je ipak sasvim jednostavno zaključiti da je postojala veza između pojava o kojima je reč.

Dugo je izgledalo da se u Srbiji ništa ne pomera kad je decentralizacija vlasti u pitanju. Režim je odbijao svaku pomisao o promeni sopstvenog, centralističkog stava. U to gluvo i nesrećno doba nauka je u Srbiji stala na predstražu i razvila regionalističku misao, ali istovremeno i predloge za ustavne promene, kao jednu vrstu podloge političkih težnji. Prvo mesto u tome pogledu zauzimao je akademik Miodrag Jovičić, ranije profesor Pravnoga fakulteta u Novome Sadu. On je sredinom devedesetih objavio knjigu koja je u ovome tekstu već citirana. Knjiga je imala karakterističan naslov – *Regionalna država*.³⁷ Osnovna zamisao profesora Jovičića sastojala se u tome da se celina Savezne Republike Jugoslavije uredi kao regionalizovana država.³⁸

³⁶ Đ. Kovačević, „Od jugoslovenske ideje do Savezne Republike Jugoslavije”, u: S. Samardžić, R. Nakarada, Đ. Kovačević (ed.), *Lavirinti krize*, Beograd, 1998, str. 29.

³⁷ M. Jovičić, *Regionalna država – ustavnopravna studija*, Beograd, 1996.

³⁸ Vidi: *Ibid.* str. 143-151.

Profesorova sistematičnost je, međutim, najpre zahtevala raspravu o samome pojmu regionalne države, te je čitava studija dobila više teorijski oblik, nego što bi predstavljala običan predlog za preuređenje jugoslovenske države. Bila je to prva studija o regionalizovanoj državi na srpskome jeziku.

Slaba tačka zamisli profesora Jovičića bila je, međutim, u tome što se njegov predlog za preuređenje države odnosio na celinu Savezne Republike Jugoslavije. Crna Gora bi, po toj zamisli, izgubila status federalne jedinice i dobila status regiona. Ovo je bilo veoma nepopularno u crnogorskim političkim krugovima, a verovatno i u crnogorskoj javnosti uopšte. Nijedna od značajnijih političkih stranaka iz te republike nije bila sklona da podrži takav predlog.

Zanimljivo je da uporni i agilni akademik Jovičić, uprkos nepovoljnom odjeku ovakve, prvobitne regionalističke zamisli u Crnoj Gori, nije bio obeshrabren. Naprotiv, on je razvio svoje ideje o regionalističkom preuređenju čitave Jugoslavije i objavio novu knjigu, koja je predstavljala nacrt ustava regionalizovane države, kakva bi zamenila postojeću jugoslovensku federaciju. Takva država bi, prema profesorovoj zamisli, trebalo da uzme ime Srpskih zemalja.³⁹ Druga profesorova knjiga je bila mnogo manje teorijski koncipirana od prve. Imala je i manje uspeha nego prva, što se, uostalom, i po političkoj kritici prvobitno objavljene zamisli moglo naslutiti.

Upravo smo na mestu na kome pisac ovih redova uspomeni na profesora Jovičića duguje jedno objašnjenje i obrazloženje. Iako mnogo mlađi od profesora Jovičića i u pravome smislu reči njegov učenik na polju regionalističkih i uopšte ustavnih studija, bio sam počastvovan pozivom da budem recenzent njegove prve studije o regionalnoj državi. Veoma mnogo sam u ono vreme saradivao s profesorom i njegovi stavovi su mi bili dobro poznati. Premda ubeđeni pristalica preuređenja Jugoslavije u regionalističkom duhu, profesor je bio svestan političkih teškoća koje su se pred tom zamisli isprečile. On je zato u poslednjim godinama života istinski prigrlio misao o preuređenju Srbije u regionalizovanu državu. Ovo je bilo sasvim razumljivo, pošto je i profesorova osnovna zamisao praktično vodila takvom ishodu. Naime, ukoliko bi se regionalizovala celokupna Savezna Republika Jugoslavija, Srbija bi takođe bila podeljena na regione. Drugim rečima, nestalo bi i Srbije i Crne Gore u današnjem obliku za račun jedne nove, regionalizovane Jugoslavije, pod imenom Srpskih zemalja.

Pošto je postalo jasno da se takva, osnovna zamisao u suštini nije mogla politički održati, profesor Jovičić mi je više puta u raznim prilikama ponovio kako se i dalje zalaže za to da se Srbija – u skladu s njegovim teorijskim zamislima – uredi kao regionalna država.

Iako u vreme nastanka slabo prihvaćene od političara, ideje profesora Jovičića su našle odjeka među njegovim kolegama – naučnicima i pravnim stručnjaci-

³⁹ Vidi: M. Jovičić, *Ustav srpskih zemalja*, Beograd, 1997.

ma uopšte. U tom pogledu je došlo do zanimljivog razvitka. Profesor je, naime, predložio trostepenu organizaciju države. Prema njegovoj zamisli, u regionalizovanoj državi bi postojale opštine, regioni i, konačno, država kao celina.⁴⁰

U daljem razvitku ove struje misli u Srbiji, regionalisti su počeli da se razlikuju u toj osnovnoj tački. Javila se, naime, misao o četvorostepenoj strukturi teritorijalne organizacije, kojoj se priklonio i pisac ovih redova.⁴¹ Razlika dveju zamisli o teritorijalnoj organizaciji se može lako uočiti na primeru država koje su već pominjane u ovome tekstu. Dok se, na primer, Rumunija ili Bugarska ili Mađarska priklanjaju trostepenoj teritorijalnoj organizaciji, Poljska je, kako smo videli, uvela četvorostepenu, približivši se na taj način Italiji i Španiji koje imaju istu takvu strukturu. Kod nas u Srbiji je četvorostepena organizacija od posebnog interesa, zato što se u njoj mogu sačuvati celine Kosova i Metohije i Vojvodine, kao već postojećih jedinica teritorijalne decentralizacije.

Prigovor protiv četvorostepene strukture teritorijalne organizacije Srbije kaže da je takva struktura suviše komplikovana. S druge strane, prigovor protiv trostepene strukture polazi od toga da ona, težeći obrazovanju sitnijih jedinica regionalnog nivoa, zanemaruje postojeće celine autonomnih pokrajina. Oba se prigovora mogu razumeti i opravdati, svaki na svoj način. Pisac ovih redova se povodio za društvenom stvarnošću pri oblikovanju sopstvenih stavova, ali svoje mišljenje u prilog ovde može da navede i pomenute uporednopravne primere Poljske, Italije i Španije.

Uticao osnovnih zamisli profesora Jovičića u našoj ustavnoj nauci bio je toliki da su regionalističke ideje odnele prevagu nad svim drugim mogućim rešenjima i predlozima za uređenje Srbije. Zbog toga se može reći da regionalistička misao danas predstavlja podlogu svakog ozbiljnijeg pokušaja da se formuliše predlog za ustavnu reformu u Srbiji.

Kad je u poslednjoj trećini devedesetih, na podsticaj Beogradskoga centra za ljudska prava, obrazovana jedna grupa pravnika, koja je sebi postavila zadatak da skicira predlog za ustavne promene u Srbiji, ta grupa je odlučno stala na gladište da se treba opredeliti za regionalizovanu državu. Ta grupa, koju su činili Lidija Basta, koja je predsedavala, Vesna Rakić-Vodinelić, Zoran Tomić, Goran Svilanović, kao i pisac ovih redova, objavila je 1997. kratku skicu ustavnog preuređenja Srbije.

U ono vreme je bilo sasvim neuputno trošiti snagu na pojedinosti, jer su promene izgledale veoma daleke, a Milošević je još uvek držao vlast. Uprkos tome, u radu grupe se kristalísalo mišljenje da je trenutak dovoljno zreo za to da se

⁴⁰ Vidi: M. Jovičić, *Regionalna država*, Beograd 1996, str. 106-116.

⁴¹ Vidi: Moj načelni stav u tekstu: D. Popović, „Decentralizacija i regionalizacija u Srbiji”, u: *Ustavna i pravna pitanja jugoslovenske države*, rasprave u radnoj grupi Beogradskog centra za ljudska prava, Beograd, 1999, str. 17-24.

izrazi opredeljenje za četvorostepeno regionalno uređenje Srbije. Članovi grupe su verovali da bi se takvim pristupom preuređenju države, uz još neke dodatne ustanove koje je trebalo uvesti, a onda su bile predložene, mogao rešiti komplikovan i težak kosovsko-metohijski problem.⁴²

Stručna javnost se nije određeno izjasnila o predlozima grupe pravnika 1997. godine. U usmenim istupanjima i u novinskim napisima istaknut je prigovor koji se, kad je reč o uvođenju četvorostepene teritorijalne strukture, uvek može čuti. Rečeno je, naime, da je takva teritorijalna organizacija suviše komplikovana, pa bi verovatno bila i skupa za jednu neveliku državu kakva je Srbija. Ovakvom prigovoru se suprotstavljao stav članova grupe izražen u različitim prilikama, kao što je bila prva konferencija za štampu, na kojoj su bili promovisani rad grupe i objavljena brošura. Taj se stav i odgovor kritičarima sastojao u tvrđenju da je društvena stvarnost u Srbiji komplikovana, te da je zemlja politički ozbiljno bolesna, a teška bolest zahteva uvek gorak lek i složenu terapiju.

Ako je i bilo kakve nade među autorima pomenutoga predloga da se pod Miloševićem režimom mogu izvesti ustavne promene i kosovski problem rešiti ustavnim i zakonskim putem, takve nade su se pokazale sasvim neispravnim. Događaji su uzeli ubrzan i tragičan tok. Kriza u čijem je središtu bio upravo kosovsko-metohijski problem se produbljivala i uporno odbijanje režima da uvede reforme dovelo je do oružane intervencije Atlantskoga pakta, sa svim njenim strašnim posledicama. Kao što je u ovome tekstu već kazano, problem koji je izazvao intervenciju imao je mnogo dodirnih tačaka s ustavnim uređenjem Srbije, i to posebno u pogledu njene teritorijalne strukture, a ne samo u pogledu kršenja manjinskih ili uopšte ljudskih prava.

Uprkos teškom iskustvu, kakvo je donela oružana intervencija, pravnički duh u zemlji nije mirovao. Beogradski centar za ljudska prava je još jednom podstakao rad na oblikovanju predloga za ustavne promene u Srbiji. U junu 2000. je obrazovana nova grupa stručnjaka koji su preuzeli zadatak da predlože jednu skicu ustavnih promena. Izlišno je reći da su to bili poslednji meseci staroga poretka u Srbiji i da je vlast u to vreme bila daleko od svake pomisli da saraduje s naukom, ili uvaži bilo čije mišljenje osim onog koje bi dolazilo od ljudi veoma odanih ondašnjem poretku. Sastav grupe, koju je još jednom obrazovala Lidija Basta, počivao je na ideji da se na okupu nađu one ličnosti, čija stručnost nije sporna, a koje istovremeno nisu saradivale s režimom nacionalnoga komunizma u Srbiji. U grupu su tako, pored Lidije Baste, ušli Zorica Radović, Marijana Pajvančić, Slobodan Samardžić, Vladimir Đerić, Tanasije Marinković i pisac ovih redova.

⁴² O regionalističkom pristupu i predlozima vidi: *Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju*, izd. Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997, str. 34-37.

Rad u grupi je, ukoliko je regionalizam u pitanju, bio veoma zanimljiv. S jedne strane, svi su u načelu prihvatili regionalno uređenje Srbije kao jedino rešenje kojem se priklanjaju. S druge strane, opet, pravnici i politikolozi okupljeni na ovome poslu nisu imali jedinstven pogled na konkretna pitanja pri formulisanju predloga za regionalno preuređenje Srbije. Ovo je, međutim, za razliku od ranije pomenutog pokušaja skiciranja ustavnih reformi, ovoga puta bilo od većeg značaja, zbog toga što je grupa odlučila da svoje predloge formuliše u razvijenijem obliku, tačnije u obliku jednog ustavnog prednacrta.

Nije, međutim, jedino pitanje bio model regionalizma koji bi trebalo predložiti kao obrazac za ustavno preuređenje Srbije zauzelo središnje mesto u raspravama. Pred grupom se, u izvesnoj meri neočekivano, isprečilo pitanje odnosa Crne Gore i Srbije. Zbog toga je odlučeno da se najpre razmotri taj problem i sačinjene su dve platforme za novo ustavno uređenje državne zajednice Crne Gore i Srbije. Ideja o Srbiji kao u državno-pravnom smislu potpuno odvojenoj od Crne Gore bila je u radu grupe izostavljena, premda je bila pomenuta na jednoj sednici.

Tako su objavljena dva predloga za uređenje odnosa Crne Gore i Srbije, o kojima je onda vođena stručna rasprava s kolegama iz obe republike. Zbog mogućih političkih implikacija, sa željom da se ostane isključivo na polju struke, ta je rasprava vođena iza zatvorenih vrata.

Zaključci pomenute rasprave su u izvesnoj meri uticali na konačno oblikovanje predloga za preuređenje odnosa u zajedničkoj državi, ali su oni ipak u osnovi ostali onakvi kakvi su prvobitno bili koncipirani. Jedan od predloga je bio ocenjen kao federalni s primesama konfederalnih elemenata, dok je drugi nazvan konfederalnim, ali se i u njemu pronalazi nešto od federalnih ideja.⁴³

Nas ovde, međutim, zanimaju predlozi za regionalno preuređenje Srbije. U tom pogledu se može reći da je prevladalo mišljenje da je neophodno uvođenje četvorostepene teritorijalne strukture i očuvanje postojećih pokrajinskih celina. Srbija se projektuje kao država autonomija i autonomne jedinice u preuređenoj državi ne bi bile izuzetak, nego, naprotiv, pravilo.

U četvorostepenoj strukturi države postojale bi, najpre, opštine. Građani u opštinama bi imali pravo da se udružuju i stvore jedan od dva predviđena oblika drugoga nivoa ili stupnja teritorijalne organizacije. Najmanje tri opštine bi mogle obrazovati okrug, dok bi najmanje sedam opština bilo neophodno za obrazo-

⁴³ Tekstovi predloga izneti na raspravi iza zatvorenih vrata nalaze se u posebnom dodatku NIN-a, u broju od 22. marta 2001.

⁴⁴ Vil Kimlicka, s pozivom na Dorfà (Dorff); v. W.Kymlicka and M.Opalski (eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Draft – May 2000/* Oxford University Press, p. 64. Zahvaljujem se kolegi Nenadu Dimitrijeviću, profesoru Srednjeevropskoga univerziteta u Budimpešti, što mi je omogućio da koristim pripremni materijal Kimlickine knjige pre objavljivanja.

vanje oblasti. Okruzi i oblasti bi se obrazovali tako da se moraju naći u okvirima samo jedne autonomne pokrajine. Broj autonomnih pokrajina bi, opet, bio utvrđen ustavom i one bi, štaviše, bile u ustavu izrekom pobrojane. U trenutku pisanja ovoga teksta predlog grupe o kojem je ovde reč upravo se nalazi u štampi i verovatno će javnosti biti poznat pre nego što ovaj tekst bude objavljen. Zato se piscu čini najboljim da uputi na predloge grupe, odnosno brošuru, koju će objaviti Beogradski centar za ljudska prava, pod čijim je patronatom obavljen čitav posao. Neka ovde, samo radi potpunosti obaveštenja, bude rečeno još i to da se, prema predlogu grupe, predviđa postojanje šest pokrajina u Srbiji i da bi one, navedene azbučnim redom, bile sledeće: Beograd, Vojvodina, Jugozapadna Srbija, Jugoistočna Srbija, Kosovo i Metohija i Šumadija-Podunavlje.

ZAKLJUČAK

Da bi se doneo zaključak o tome kakvo je stanje regionalizma u srpskoj pravnoj i političkoj misli, kao i u društvenoj stvarnosti uopšte, mora se još jednom naglasiti ono što je prethodno istaknuto: regionalizam je u Srbiju stigao kao naučna zamisao i to kao zamisao koja je nastala u domaćoj, srpskoj nauci, pod uticajem uporednoga prava. Nije nikako slučajno što na početku pripovesti o regionalizmu u Srbiji stoji ime jednog profesora uporednog ustavnog prava.

Regionalistička ideja u srpskoj nauci je bila toliko snažna da je uspela da odnese prevagu nad svim drugim zamislima. Ovome je doprinela i naša nedavna povescica u kojoj je federalizam igrao ulogu koja taj poredak, nažalost, nije preporučila kao moguće rešenje za uređenje srpskoga državnog pitanja. U stvari, ako se želi istinski nepristrasan stav prema federalizmu, onda se mora reći da u našoj društvenoj stvarnosti taj poredak trpi kritiku ne toliko zbog svojih sopstvenih nedostataka, koliko zbog svoje veze s komunizmom i opresivnim poretkom na našem tlu. Komunističke federacije – kako je primećeno u savremenoj nauci – to nisu bile po svome suštinskom obeležju, odnosno u pogledu postupka donošenja odluka. One su to bile samo po manje ili više formalnoj strukturi.⁴⁴ Federacija je kod nas izašla na zao glas zbog toga što je prevashodno služila za pokriće jedne diktature. Mi u pravoj federaciji nismo nikad živeli. Utoliko je zanimljivije i vredno pažnje opredeljenje srpske nauke, u preovlađujućem njenom delu, za regionalističku misao i odgovarajuće državno uređenje.

Činjenica da je nauka u Srbiji prigrllila regionalizam ne znači, međutim, da će Srbija jednog dana obavezno postati regionalna država. Da li će takvo uređenje biti uspostavljeno, to zavisi od čitavog spleta okolnosti i različitih činilaca. U prvom redu, tu će svoj uticaj pokazati politički krugovi i stranke, a u konačnom ishodu o tome će odlučivati građani Srbije s pravom glasa. Pri takvom odlučivanju – kako danas izgleda – osnovno pitanje će biti upravo ono koje je ovde

označeno kao izvor nedoumice. Srbija će, ako se odluči za regionalno uređenje, svakako morati da se opredeli i izabere između trostepene i četvorostepene strukture teritorijalne organizacije države.

Može se nekom učiniti da su i druga pitanja od takvog istog, reklo bi se, suštinskog značaja. To bi, u prvom redu, mogla da bude raspodela nadležnosti među različitim stupnjevima vlasti, odnosno između države i samoupravnih jedinica. To se pitanje odnosi i na obim i na vrste ovlašćenja svih nivoa vlasti u regionalnoj teritorijalnoj organizaciji.

Iako veoma važno, pitanje o raspodeli nadležnosti će, po svoj prilici, ipak biti u drugom redu. Najvažnije i upravo suštinsko pitanje biće pri uvođenju regionalizovane države, ako do toga uopšte bude došlo, pitanje o teritorijalnoj strukturi takve države. Tri ili četiri stepena u regionalizovanoj strukturi – to će građani Srbije pre i iznad svega morati da odluče. Od takve odluke dobrim delom zavisi i rešenje pitanja o raspodeli nadležnosti, jer kao što je sasvim jasno, uopšte nije svejedno da li će se nadležnosti raspodeljivati među jedinicama tri ili četiri stupnja. Nije svejedno hoće li postojeće najkrupnije jedinice teritorijalne decentralizacije biti sačuvane ili ne. Nije svejedno ni to hoće li se, u meri u kojoj je ovo uopšte racionalno, uzimati u obzir teško i komplikovano kosovsko pitanje, ili će se taj problem zanemariti.

Ukoliko bi se neko danas upustio u pokušaj da procenjuje izgleda za jednu ili drugu varijantu i želeo da se upita kako bi mogla izgledati volja srpskih političara i birača, preuzeo bi veoma nezahvalnu ulogu i imao bi skromne izgleda na uspeh svojih predviđanja. Naime, uprkos različitim nacrtima ustavnih promena koji polaze od zamisli o četvorostepenoj teritorijalnoj strukturi države, izvorna misao o trostepenoj organizaciji nije izgubila podršku. Ta misao i dalje vrši svoj uticaj, kako među stručnjacima, tako i uopšte u našoj javnosti. Ona će se svakako naći na dnevnom redu pri veoma ozbiljnim političkim razmatranjima o ustavnim promenama u Srbiji. Pitanje ostaje otvoreno; jedna i druga strana će u predstojećoj raspravi morati da sučele svoje najbolje obrazložene i najjače argumente, i naučnog i političkog stanovišta. Koji će argumenti u raspravi odneti prevagu, to ostaje da se vidi.

Jedno je ipak sigurno. Kako god se birači i političari u Srbiji budu odlučili u pogledu teritorijalne strukture države, a sva je prilika da će se opredeliti za uvođenje regionalizma, ostaje nam da zaključimo da će zasluga za to opredeljenje, u prvome redu i u najvećoj meri, pripasti rodonačelniku regionalističke misli u Srbiji – akademiku Miodragu Jovičiću. Profesorovo ime s pravom stoji na početku srpskog regionalizma.

STANJE I PERSPEKTIVA JAVNE UPRAVE U ITALIJI

*Alfredo Korpači**

ORGANIZACIJA I RAD JAVNE UPRAVE

Još od početka devedesetih godina prošlog veka, organizacija službi i radni odnosi u javnoj upravi bili su predmet brojnih zakonodavnih intervencija, od kojih su se neke odnosile na javnu upravu uopšte, dok su se druge ticale pojedinih sektora, pre svega lokalne uprave¹.

Ti normativni akti bavili su se nizom ciljeva vezanih za oblast organizacije službi i rada: povećanjem efikasnosti organa uprave, pri čemu se imao u vidu kvalitet pruženih usluga i zadovoljstvo građana i korisnika; primenom ekonomskih kriterijuma sa obeležjima preduzeća, između ostalog i radi smanjenja troškova; boljim korišćenjem i racionalnim upravljanjem osobljem, primenom uslova koji su izjednačeni sa onima koji važe za privatni rad i negovanje stručnog obrazovanja i razvoja zaposlenih.

ORGANIZACIJA SLUŽBI

Počevši da se bavi nekim aspektima koji se tiču organizacije, Zakon o uređenju lokalne samouprave br. 142 iz 1990. godine bio je jedan od prvih koji su zahtevali da organizacija službi bude inspirisana kriterijumima „funkcionalnosti i ekonomičnosti upravljanja”. Zakonodavac se zalaže za hitno uvođenje takvih modaliteta organizacije i upravljanja koji su usmereni na postizanje rezultata i inspirisani logikom preduzeća, kao i za poveravanje dobro definisanih zadataka

* Alfredo Korpači, redovni profesor upravnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta u Firenci.

¹ Dovoljno je pomenuti, po hronološkom redosledu, Zakon br. 142 iz 1990. (o uređenju lokalne samouprave), Uredbu sa snagom zakona br. 29 iz 1993. (o racionalizaciji organizacije javne uprave i reviziji regulative u oblasti javnog zapošljavanja), Uredbu sa snagom zakona br. 80 iz 1998. (kojom su usvojene izmene i dopune na Uredbu sa snagom zakona br. 29/1993), Uredbu sa snagom zakona br. 229/1999 (koja se odnosi na upravu u zdravstvu), Uredbu sa snagom zakona br. 165 iz 2001. (koja u jedinstvenom tekstu objedinjuje opšte propise o uređenju rada zaposlenih u javnoj upravi).

stručnom aparatu, istovremeno zahtevajući poštovanje, kao u nekoj vrsti kruga časti, odnosno poštovanje principa autonomije, stručnosti i odgovornosti. Na to se nadovezuje pravljenje razlike između funkcija usmeravanja i kontrole, koje su rezervisane za organe vlade, i zadataka u oblasti upravljanja, rezervisanih za službe na čijem se čelu nalaze zaposleni sa zvanjem rukovodilaca. Taj princip se prvo afirmisao u oblasti lokalne uprave, da bi zatim bio preuzet, usavršen i generalno proširen na sve organe javne uprave.²

Prema navedenom principu, na organima vlade je da definišu ciljeve i programe koji će se sprovoditi, da utvrde prioritete i daju odgovarajuće opšte smernice za delovanje uprave, kao i da verifikuju da li aktivnosti koje sprovodi aparat odgovaraju utvrđenim ciljevima i smernicama³. Rukovodećim službama poverena je delatnost upravljanja i, u okviru toga, usvajanje svih akata za konkretno i precizno administriranje.

Princip razlikovanja između funkcije usmeravanja i kontrole i zadataka upravljanja jasno je i snažno afirmisan, što se vidi iz propisa prema kojem se odredbe koje se odnose na ovlašćenja rukovodilaca „mogu ukidati samo i isključivo na osnovu posebnih zakonskih odredaba”⁴, kao i iz isključivanja mogućnosti da organi vlade mogu opozvati, promeniti ili na bilo koji način usvajati odluke ili akte koji spadaju u nadležnost rukovodilaca⁵. Uz utvrđivanje okvira delatnosti rukovodilaca, koji je tako definisan i rezervisan, vezuje se neposredna i isključiva odgovornost rukovodilaca za postignute rezultate, koja može podrazumevati sankcije različitog stepena, od opoziva sa funkcije i dodeljivanja druge dužnosti, pa sve do raskida radnog odnosa⁶.

Cilj povećanja fleksibilnosti, funkcionalnosti i efikasnosti administrativnog aparata je, zatim, doveo do revizije izvora regulative u oblasti organizacije uprave i pravnog režima koji se primenjuje na tu delatnost.

² U smislu člana 1. Uredbe sa snagom zakona br. 29 iz 1993. (sada član 1. Uredbe sa snagom zakona br. 165 iz 2001) oblast primene obuhvata sve organe državne uprave, uključujući i institute i škole svih profila i stepena, vaspitne ustanove, preduzeća i organe državne uprave sa autonomnim uređenjem, regije, provincije, opštine, planinske zajednice i njihove konzorcijume i udruženja, univerzitetske ustanove, autonomne institute za stanove solidarnosti, komore za trgovinu, industriju, zanatstvo i poljoprivredu i njihova udruženja, sve neprivredne javne ustanove na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, organe uprave, preduzeća i ustanove Nacionalne zdravstvene službe”.

³ Specifikacija akata koji spadaju u kategoriju funkcija političko-administrativnih smernica rezervisanih za organe vlade sadržana je u članu 4. Uredbe sa snagom zakona br. 165 iz 2001.

⁴ Videti član 4. stav 3. Uredbe sa snagom zakona br. 165 iz 2001.

⁵ Videti član 14. stav 3. Uredbe sa snagom zakona br. 165 iz 2001, po kojem je sačuvana isključivo moć poništavanja iz razloga legitimeteta, kao i, u slučaju inercije ili kašnjenja, moć imenovanja komesara ad acta koji će zameniti neaktivnog rukovodioca.

⁶ Videti član 21. Uredbe sa snagom zakona br. 265 iz 2001.

U prošlosti je organizacija službi bila regulisana isključivo putem zakona i podzakonskih akata i bila je u potpunosti uređena u skladu sa propisima javnog prava. Iz toga su proizilazila teška ograničenja i krutost. Sada je situacija promenjena: nestalo je, naime, integralno vezivanje organizacije uprave za izvore i režim javnog prava, a izdvojena je oblast za koju važe propisi privatnog prava.

Sistem se može ovako rezimirati. Zakon treba da diktira opšte principe i kriterijume koji se moraju poštovati prilikom definisanja specifičnog organizacionog modela i odgovarajućih pravila. Dosledno tim principima i kriterijumima, osnovne pravce i elemente koji sačinjavaju organizacioni model definišu pojedinačne uprave „putem organizacionih akata u skladu sa svojim uređenjima”. Regulisanje ne sme biti preterano detaljno, što se može zaključiti i iz predviđenih sadržaja i iz specifičnog propisa u pogledu poštovanja kriterijuma „široke fleksibilnosti”⁷.

Oblast prepuštena regulisanju propisima koji se objavljuju, osim opštih principa i kriterijuma rezervisanih za zakon, obuvata i definiciju opštih karakteristika organizacije, određivanje najrelevantnijih službi i načina za postavljanje njihovih nosilaca, utvrđivanje ukupnog broja osoblja, koje se potom prepušta „organizacionim aktima u skladu sa njihovim uređenjem». Nije, prema tome, potrebno uvek i u svakom slučaju koristiti instrument podzakonskih akata, već je dopušteno da se uz takve, i kao dopuna takvih izvora, koriste akta opšte sadržine koja nemaju prirodu podzakonskih akata⁸. U svakom slučaju, kakav god da je instrument koji je korišćen (podzakonski akt ili ne), sadržaji organizacionih akata definisani su tako da isključuju preteranu specifikaciju i analitičnost. Zahteva se, naime, plan osnovnih pravaca organizacije, odnosno određivanje sastavnih elemenata, načina, instrumenata i pravila za njihovo formiranje i uspostavljanje veze između organa vlasti i stručnog aparata.

Van ove oblasti, „odluke o organizaciji službi...donose organi nadležni za upravljanje sa sposobnostima i ovlašćenjima privatnog poslodavca”. Režim privatnog prava odnosi se na onaj deo organizacionih ovlašćenja koja su vezana za operativno delovanje i tiče se podjednako ovlašćenja za upravljanje u oblasti organizacije službi i u oblasti rada (kao što će se odmah videti), u nameri da se omogući korišćenje onih pravnih instrumenata koji se smatraju najpogodnijim za garantovanje efikasnosti.

⁷ Videti član 1. stav 1. Uredbe sa snagom zakona br. 265 iz 2001.

⁸ To nalazi potvrdu u regulativi propisanoj za organizaciju i regulisanje službi u ministarstvima u stavu 4-bis člana 17. Zakona br.400/88: kao dopuna regulative propisane propisom vlade predviđena je intervencija „ministarskim uredbama koji nemaju prirodu podzakonskih akata” (videti i član 4. Uredbe sa snagom zakona br. 300/1999 o reformi organizacije Vlade).

RAD ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI

Kada je u pitanju osoblje, nekada je rad u javnoj upravi (tradicionalno nazivan „javnom službom”) bio podložan režimu i propisima koji su se razlikovali od onih koji su važili za rad kod privatnika: to se odnosilo na izvore regulative (koji su se sastojali od zakona, podzakonskih akata, administrativnih mera), akte upravljanja (kvalifikovane upravne akte) i na pravnu zaštitu (poverenu administrativnom sudiji). Takvo stanje pretrpelo je duboke promene počev od 1993. godine.

Radni odnosi zaposlenih u javnoj upravi vraćeni su pod regulativu građanskog zakonika i opšteg radnog prava, uz samo neke izuzetke i osim u slučaju da postoje drugačije odredbe propisane reformskim zakonodavstvom. Posebno je utvrđeno da se radni odnosi u javnoj upravi „regulišu na osnovu ugovora”, i da „mere u oblasti upravljanja radnim odnosima donose organi zaduženi za upravljanje na način i sa ovlašćenjima koje ima privatni poslodavac”.⁹

Privatizacija se odnosi na sve neekonomske javne uprave (država, regije, teritorijalne lokalne ustanove, nacionalne i lokalne javne ustanove), osim određenih kategorija osoblja koje su i dalje ostale u režimu javnog prava: sudije, državni pravobranioци, vojno osoblje i osoblje državne policije, diplomate od karijere i prefekti, univerzitetski profesori i naučni istraživači. Treba istaći da je režim privatnog prava proširen i na rukovodioce koji se nalaze na čelu vrhunskih službi.

Na tako „privatizovana” zaposlena lica generalno se primenjuje regulativa koju propisuju građanski zakonik i zakoni o radu u preduzećima, izuzev regulative o regrutovanju osoblja (koje se po pravilu vrši na osnovu konkursne procedure) i ostalih specijalnih odredaba (na primer, vezanih za poslove, naročito u pogledu posledica faktičkog obavljanja viših poslova u cilju uklapanja u sistematizaciju, kao i inkompatibilnosti i akumulacije poslova i zadataka).

Nova normativa reguliše odnose između izvora koji se objavljuju (zakon, podzakonski akti, administrativni akti) i kolektivnog ugovaranja (koje se odvija između javnih uprava, koje zastupa odgovarajuća agencija kao predstavnik javne uprave u pregovorima – ARAN i dovoljno reprezentativnih sindikata zaposlenih); određuje nivoe (nacionalni ugovor i decentralizovani ugovor, kao dopuna nacionalnog ugovora) i utvrđuje podelu nacionalnog pregovaranja po ogranacima koji obuhvataju homogene ili srodne sektore¹⁰, uređuje postupak pravljenja ugovora; nameće organima uprave da poštuju obaveze preuzete nacionalnim

⁹ Tako propisuju respektivno članovi 2. stav 2. i 5. stav. 2 Uredbe sa snagom zakona br. 165 iz 2001.

¹⁰ Utvrđivanje ogranaka povereno je posebnim sporazumima između agencije koja u pregovorima zastupa javne uprave i sindikalnih konfederacija koje imaju zastupljenost kakva je za te svrhe propisana članom 43. stav 4. Uredbe sa snagom zakona br. 165 iz 2001.

ili dopunskim kolektivnim ugovorima i da licima koja su kod njih zaposlena garantuju „jednaki ugovorni tretman, a u svakom slučaju tretman koji nije gori od onih predviđenih odgovarajućim kolektivnim ugovorima”¹¹.

Izuzev onog dela organizacije službi o kome je ranije bilo reči, a koji je rezervisan za zakon i akte koji se objavljuju, svako drugo pitanje ili institut koji se tiču radnog odnosa spadaju u privatizovanu oblast i mogu predstavljati predmet kolektivnog ugovaranja, naravno, uz poštovanje eventualnih zakonskih normi koje se ne mogu ukinuti. Između ostalog, izričito je predviđeno da eventualne odredbe zakona, podzakonskog akta ili statuta koje uvode regulative ograničene na zaposlene u javnoj upravi, ili na neke od njihovih kategorija, mogu biti ukinute naknadnim kolektivnim ugovorom. Osim toga, i još drastičnije, zakonodavac je predvideo da se ekonomski tretman može određivati isključivo putem kolektivnih ugovora, kao i da one odredbe zakona, podzakonskih ili administrativnih akata koje podrazumevaju povećanje plata koje nije predviđeno ugovorima, prestaju da važe do datuma stupanja na snagu narednog obnovljenog kolektivnog ugovora.

Što se tiče nivoa ugovaranja, sistem se zasniva na jednom hijerarhijskom odnosu između nacionalnog ugovaranja i decentralizovanog – dopunskog ugovaranja (pri čemu se ovo poslednje može odnositi i na teritorijalni okvir i na jednu ili više uprava). Predviđeno je, naime, da se dopunski ugovor zaključuje u oblastima i granicama koje su utvrđene nacionalnim ugovorima i da ne može sadržati odredbe koje su u suprotnosti sa obavezama koje proističu iz takvog nacionalnog ugovaranja.¹² U krajnjoj liniji, dakle, decentralizacija pregovaranja dobija karakter nečega što je izvedeno i što je hijerarhijski uređeno.

Kao što je već rečeno, zastupanje uprave u procesu ugovaranja na nacionalnom nivou zakonom je povereno odgovarajućoj nacionalnoj agenciji, na čijem čelu se nalazi upravni odbor sastavljen od pet „eksperata priznate stručnosti u oblasti sindikalnih odnosa i upravljanja osobljem”, od kojih dva imenuju regije i lokalne jedinice. Ne može biti član upravnog odbora lice koje obavlja neku izbornu javnu funkciju, odnosno funkcije u političkim partijama ili sindikatima, kao ni lice koje ima kontinuirane odnose saradnje ili savetodavne odnose sa pomenutim organizacijama. Namera je bila da se na taj način koncentrišu aktivnosti sindikalnih odnosa i pregovaranja o kolektivnim ugovorima na nacionalnom nivou za sve organe uprave, na čelu sa jednom strukturom stručnog karaktera. Pri obavljanju zadataka koji su joj povereni, Agencija je ipak izložena usmeravanju od javnih uprava koje zastupa. Funkcije usmeravanja, za svaki pojedinačni ogranak, obavlja „granski odbor” kao izraz zainteresovanih uprava.

¹¹ Videti članove 40. stav 4. i 45. stav 2. Uredbe sa snagom zakona br. 165 iz 2001.

¹² Videti članove 45. stav 4. i 51. stav 3. Uredbe sa snagom zakona br. 29.

Postupak kolektivnog pregovaranja počinje smernicama o kojima odluku donose granski odbori kojima se zatim, kada bude postignut, podnosi predlog sporazuma usaglašenog između ARAN i sindikalnih organizacija. Potom se predlog sporazuma podnosi Računovodstvenom sudu (Vrhovnom revizorskim telu), koji treba da proveriti da li su troškovi ugovora usklađeni sa predračunom budžeta. Ako proverita da pozitivan rezultat, predsednik ARAN konačno potpisuje kolektivni ugovor; u suprotnom, ili se pristupa usklađivanju visine troškova, ili se ponovo započinju pregovori za reviziju predloga sporazuma.

Promeni koja se tiče ustrojstva izvora, odgovara podjednako radikalna promena koja se tiče pravne prirode radnog odnosa. Osim ranije nabrojanih kategorija, radni odnosi zaposlenih u javnoj upravi izuzeti su od tradicionalnog režima javnog prava. Tekstualno se propisuje da se individualni odnosi u oblasti rada i zapošljavanja „regulišu ugovorom”, kao i da u ovoj oblasti javne uprave „deluju sa ovlašćenjima privatnog poslodavca”.

Dosledno režimu i pravilima koji važe na suštinskom planu, pravna zaštita zaposlenih koji su privatizovani prepuštena je redovnom sudu rada, od čega su jedino izuzeti sporovi u vezi sa konkursnim procedurama za prijem u radni odnos koji, s obzirom da ostaju i dalje regulisani prema režimu javnog prava, spadaju u nadležnost upravnog suda¹³. Taj sud je nadležan i za sporove koji se odnose na one kategorije zaposlenih čiji je radni odnos ostao u režimu javnog prava.

RAZVOJ KOJI BI MOGAO USLEDITI POSLE REVIZIJE POGLAVLJA V DRUGOG DELA USTAVA

Kao što je već ranije rečeno, tekst normativnog akta koji u oblasti organizacije službi i rada zaposlenih u javnom aparatu propisuje najznačajnije principe ima oblast primene koja je proširena generalno na sve organe javne uprave, uključujući tu i regije i lokalne teritorijalne jedinice. To je podrazumevalo jedinstvena pravila i principe koji se odnose na najbitnije aspekte i institute, pre svega na izvore regulative, pravni režim, rukovodeće službe i odnos između njih i organa vlasti. Reč je o jednoj suštinski centralističkoj normativi koja usklađuje razne uprave ne ostavljajući prostor za njihovu autonomiju (dovoljno je setiti se koncentracije na čelu sa jednom jedinom nacionalnom agencijom koja u pregovorima zastupa sve organe uprave u procesu nacionalnog ugovaranja, kao i izvedenog i hijerarhijski uređenog karaktera decentralizovanog ugovaranja u odnosu na nacionalno ugovaranje).

¹³ U Italiji je veliki deo sporova u oblasti javnog prava stavljen pod jurisdikciju upravnog suda (regionalni upravni sudovi i Državni savet), a ne redovnog suda.

Takvo stanje se mora promeniti nakon revizije poglavlja V drugog dela Ustava, koja je pokrenuta Ustavnim zakonom br.3 iz 2001. godine. Zakonodavna vlast je sada podeljena između države i regija, i to tako da je zakonodavna nadležnost države ograničena na taksativno nabrojane oblasti i pitanja. Među njih ne spadaju uređenje i administrativna organizacija organa javne uprave, osim države i nacionalnih javnih ustanova. Zbog toga sada izgleda da nema mogućnosti da se uspostavi opšta državna regulativa koja bi se odnosila na administrativnu organizaciju svih organa javne uprave.

Revizija poglavlja V Ustava oslabiće jedinstvo sistema i kada je u pitanju rad u organima javne uprave. Izgleda da državni zakonodavac ima legitimitet da interveniše u ovoj oblasti ostvarujući svoju ekskluzivnu nadležnost u oblasti „civilnog uređenja”, kao i nadležnost da utvrđuje fundamentalna načela u oblasti „zaštite i sigurnosti rada”. Međutim, za sve ono što je izvan uobičajenog uređenja rada i što potpada pod autonomiju ustanova, novi ustavni okvir izgleda ne dopušta nametanje modela organizacije i postupaka poput onih koji su trenutno predviđeni (kao što je regulativa o zastupanju u pregovorima i o strukturi i modalitetima kolektivnog ugovaranja).

*Karlo Marcuoli**

DELATNOST UPRAVE

U poslednjoj deceniji prošlog veka usvojeno je zakonodavstvo¹⁴ koje je imalo za cilj da omogući ostvarivanje opštih načela, često od ustavnog značaja, koja se tiču ovlašćenja i delatnosti javne uprave. Toj promeni doprineli su pravna kultura, koja je bar tri decenije ukazivala na zaostalost redovnog zakonodavstva u odnosu na ustavne vrednosti, kao i sve intenzivniji prodor načela i prava Evropske unije.

U italijanskom uređenju, naime, na jedan deo javne uprave primenjuje se pravo Evropske unije, koje ponekad čak i zamenjuje italijanske zakone koji su sa njim u suprotnosti, pa je zato pravo Unije u toj oblasti referentno pravo koje preovlađuje u javnoj upravi. Ali to, naravno, utiče i na onaj deo delatnosti koje ne potpadaju pod pravo Unije, s obzirom na to da je subjekat koji takvu delatnost obavlja uvek isti (javna uprava).

* Karlo Marcuoli, redovni profesor upravnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta u Firenci.

¹⁴ Počev od Zakona br. 241 od 7. avgusta 1990. o upravnom postupku i pravu pristupa.

Generalno bi se moglo reći da su ciljevi celokupnog novog zakonodavstva bili sledeći: unapređenje „dobrog rada” i ostvarivanje „nepriistrasnosti” uprave (kako propisuje član 97. Ustava), kao i da se građanima obezbede prava i ovlašćenja u odnosu na delovanje uprave radi bolje zaštite njihovih interesa.

Konkretna realizacija tih ciljeva, međutim, nije jednostavan zadatak. Često nepriistrasnost i dobar rad mogu doći u sukob: na primer, dobar rad zahteva malo pravila, dok nepriistrasnost, naprotiv, zahteva uspostavljanje kriterijuma čiji je cilj da obavezuju javnu upravu. S druge strane, i dodela prava i ovlašćenja građanima, iako na jednoj strani garantuje njihove interese, na drugoj može obezbediti kontrolu nad delovanjem uprave (propisi o javnosti i transparentnosti rada su nešto što je dobro za sve, a ne samo za privatno lice koje je nosilac određenog interesa u nekom postupku).

Zakonodavstvo je, stoga, koristilo razne instrumente koji često prepliću i preklapaju različite potrebe koje su iskazane.

Samo u cilju pojednostavljenja ovog izlaganja, najinteresantniji podaci grupisani su pod sledećim „naslovima”: a) izvori; b) oblik, rokovi i karakter akata za sprovođenje vlasti; c) dobro odvijanje postupka: lice odgovorno za postupak; d) učešće i mogućnost intervencije u postupku; e) pojednostavljenje ovlašćenja za javno intervenisanje; f) pojednostavljenja vezana za postupke; g) transparentnost i pristup.

IZVORI

Predmet inovacija bili su, pre svega, izvori regulative koja uređuje delatnost uprave.

Loše funkcionisanje uprave često je uslovljeno i količinom (suvišnom) kao i sadržajem (opskurnim, neizvesnim) zakona i propisa koje je uprava dužna da poštuje. Novo zakonodavstvo je stoga predvidelo neke brže mehanizme za proizvodnju pravnih propisa, upravo da bi se popravilo takvo loše stanje.

Za to su korišćena dva instrumenta : a) propisi o deregulaciji; b) jedinstveni tekstovi.

PROPISI O DEREGULACIJI

Delatnost uprave regulisana je zakonima i podzakonskim aktima. Pravljenje zakona predstavlja mnogo složeniju operaciju od pravljenja podzakonskog akta.

Da bi se podstakle inovacije, pristupilo se širokoj primeni već poznatog instrumenta nazvanog „deregulacija”. Time se želi reći da se zakonom propisuje ovlašćenje da se neka oblast reguliše podzakonskim aktom; zakon utvrđuje principe i kriterijume koje treba slediti, a pored toga predviđa i da podzakonski akt zameni postojeće propise, makar oni bili i zakonski, koji su važili do trenutka stupanja na snagu podzakonskog akta.

Sa ciljem da se što je moguće više podstakne korišćenje ovog instrumenta, posebno je predviđeno¹⁵ da se svake godine donese po jedan odgovarajući zakon – „godišnji zakon o pojednostavljenju” – u kome će biti navedeni administrativni postupci koje treba pojednostaviti ili ukinuti (do sada su doneta dva takva zakona¹⁶).

JEDINSTVENI TEKSTOVI

Za formulisanje i donošenje specijalnih „jedinstvenih tekstova” predviđeni su posebni postupci i uslovi. To su akti koji u jednom jedinstvenom tekstu, po određenim oblastima, objedinjuju sve odredbe, kako zakona tako i podzakonskih akata. Svaka odredba zadržava svoju prvobitnu pravnu vrednost; u jedinstvenom tekstu treba izričito za svaku odredbu napomenuti da li ima karakter zakona ili podzakonskog akta. Norme sadržane u jedinstvenom tekstu mogu biti menjane ili ukinute samo „na eksplicitan način”, uz precizno navođenje izvora koje treba ukinuti, opozvati, suspendovati ili izmeniti¹⁷.

Cilj koji se želi postići je da sve odredbe budu objedinjene na celovit i koordinisan način, kao i da se omogući lakše razumevanje njihovog sadržaja.

PROBLEM „ZAKONSKIH REZERVI”

Takve intervencije na izvorima stvaraju brojne probleme. Italijanski ustav sadrži veoma veliki broj „zakonskih rezervi”, odnosno propisuje da određena pitanja (na primer, ona koja se tiču ličnih sloboda) mogu biti regulisana isključivo zakonom, a u svakom slučaju načelo legaliteta nameće da fundamentalni aspekti upravne vlasti, naročito ovlašćenja vrhovne vlasti, budu regulisani zakonom. Po mišljenju mnogih, do sada izvršene „deregulacije” nisu uvek poštovala ova načela.

OBLIK, ROKOVI I KARAKTER AKATA ZA VRŠENJE VLASTI

Sporazumi

Uobičajeno je da je akt koji predstavlja sredstvo za vršenje javne vlasti u odnosima sa privatnim licima jednostrani akt uprave: odobrenje, dozvola, rekvizicija itd. Već duže od jednog veka raspravlja se o mogućnosti ostvarivanja javne vlasti kroz pravni oblik „sporazuma”, pod kojim se podrazumeva akt ugovornog tipa.

¹⁵ Član 20. Zakona br. 97 od 15. marta 1997.

¹⁶ Zakon br. 50. od 8. marta 1999. i Zakon br. 340 od 24. novembra 2000.

¹⁷ Član 7. Zakona br. 50 od 8. marta 1999.

Sada je, međutim, generalno predviđena¹⁸ mogućnost da se postupak vršenja jednostrane vlasti uprave može ostvarivati na osnovu sporazuma između uprave i privatnog lica. Sporazum može imati za cilj da utvrdi diskrecioni sadržaj odluke koja će zatim biti doneta radi izvršenja sporazuma, ili pak da zameni takvu odluku (za sada samo u slučajevima koji su posebno predviđeni drugim zakonima, ali postoji predlog zakona koji teži da otkloni ovo ograničenje). Sporazum treba da teži ostvarivanju javnog interesa, ali se na njega primenjuju „principi građanskog zakonika u oblasti obligacija i ugovora, ukoliko su kompatibilni”¹⁹.

Upravi je dato jednostrano pravo da se može povući iz sporazuma (pravo „odstupanja”), ali samo ukoliko „nastupe razlozi od javnog interesa” i uz obavezu plaćanja nadoknade.

Postoje, međutim, i neki izuzeci koji su posebno predviđeni: ovo pravilo se ne odnosi na „normativna, opšta administrativna, planska i programska akta”²⁰.

Ova odredba je od posebnog značaja i može da bude važan instrument za poboljšanje delovanja uprave i njenih odnosa sa građanima; pa ipak, pokazalo se da je ona do sada bila malo korišćena. To je verovatno zbog toga što je za upravni aparat i dalje prihvatljiviji tradicionalni model jednostranog administrativnog akta.

Manji problemi se, međutim, javljaju kada su u pitanju sporazumi između javnih ustanova, koji su oduvek bili predviđeni raznim propisima i koji su veoma česti u praksi. U svakom slučaju, Zakon br. 241/1990 sadrži i jednu normu opšteg karaktera s tim u vezi: predviđeno je da javne uprave „uvek mogu međusobno da zaključuju sporazume radi regulisanja obavljanja delatnosti od javnog interesa kroz zajedničku saradnju”²¹.

Rok odlučivanja

Svaka uprava dužna je da utvrdi rok u kome svaki postupak mora da bude okončan.²² Ako uprava to ne učini, važiće rok od trideset dana koji je neposredno utvrđen zakonom.

Ova odredba je od posebnog značaja: ona znači da vršenje vlasti može imati istu važnost kao i usluga, da bude izjednačeno sa bilo kojom materijalnom delatnošću. Tako, na primer, diskreciono pravo davanja ili uskraćivanja neke dozvole isključuje da zainteresovano lice ima pravo na dozvolu, ali ne isključuje da to isto

¹⁸ Član 11. Zakona br. 241/1990.

¹⁹ Član 11. stav 2. pomenutog zakona.

²⁰ Član 13. pomenutog zakona.

²¹ Član 15. pomenutog zakona.

²² Član 2. Zakona br.241/1990.

zainteresovano lice ima pravo da dobije odluku (pozitivnu ili negativnu) u propisanom roku, sa svim posledicama koje iz toga proističu u slučaju kršenja ove odredbe (eventualne naknade, obeštećenja itd.).

Uprave su, međutim, predvidele veoma duge rokove za okončanje postupaka.

Ćutanje uprave

Uprava treba da odlučuje „izričitom” odlukom, to jest odgovarajućim aktom kojim izražava svoju odluku.²³ Cilj ove odredbe je da se izbegne „inertno” ponašanje uprave, odnosno da se postupak završi „ćutanjem”. Jasno je, ipak, da jedna takva odredba ne može zaista da spreči upravu da ostane inertna. Zbog toga su, dakle, i druge norme prinuđene da u svakom slučaju uzmu u obzir mogućnost „ćutanja”, kao i da naznače da li je ono ekvivalentno „odbijanju odluke” ili „prihvatanju” (videti još i stav 4.2).

Obrazloženje

Odluka mora biti obrazložena. Danas je ovo pravilo izričito propisano zakonom²⁴. Ova norma zahteva obrazloženje za sve odluke, osim nekih izuzetaka koji su posebno predviđeni (tj. „normativna akta” i „akta opšteg sadržaja”), dakle, kako za odluke koje predstavljaju diskrecionu vlast uprave, tako i za odluke koje su obavezne, odnosno one koje uprava mora da donese zbog postojanja određenog činjeničnog stanja. Pravna nauka, međutim, teži da dodatno suzi obavezu davanja obrazloženja.

Informatički administrativni akt

Na kraju, treba podsetiti da je novije zakonodavstvo predvidelo i takozvani „informatički administrativni akt” – akt koji sačinjen informatičkim sredstvima i koji je, prema propisanim uslovima, „valjan” i „u svakom pogledu zakonski relevantan”.²⁵

Pojednostavljenje strukture izvesnih ovlašćenja za javno intervenisanje

Jedan od ciljeva reforme delatnosti uprave je da se ona postigne opštim regulisanjem administrativnog postupka, ali u nekim slučajevima i uticanjem na strukturu predviđene javne intervencije.

²³ Član 2. Zakona br.241/1990.

²⁴ Član 3. pomenutog zakona.

²⁵ Član 15. stav 2. Zakona br. 59/1997, Ukaz predsednika republike br. 445/2000.

Prijavljivanje početka delatnosti

U slučajevima kada zakonodavstvo predviđa dokumente tipa odobrenja (na primer, za obavljanje neke delatnosti) i pod uslovom da uprava nema diskreciona, ili stručno-diskreciona ovlašćenja, kao i da ne postoji ograničenje ukupnog broja akata koji mogu biti izdati, zakon²⁶ propisuje da se dozvola zamenjuje aktom zainteresovanog subjekta. Građanin je dužan da upravi dostavi izjavu kojom potvrđuje da ispunjava predviđene uslove i to je dovoljno da započne delatnost.

Uprava ima rok od šezdeset dana od podnošenja prijave da službeno proveri da li postoje preduslovi I, ukoliko oni nisu ispunjeni, da zabrani nastavak delatnosti i naredi otklanjanje njenih posledica, osim u slučaju legalizacije ukoliko je ona moguća.

Mehanizam je radikaln: ukida se moć preventivne kontrole uprave (dozvola). Umesto toga, uvodi se kontrolni mehanizam represivnog tipa: moć da se dalji nastavak aktivnosti zabrani, što mora biti učinjeno u kratkom roku. Ipak, da bi se sprečio dalji nastavak aktivnosti bez postojanja predviđenih uslova, postoji mogućnost primene administrativnih i krivičnih sankcija.

Ćutanje – odobravanje

Uprava često ne donosi odluku u predviđenom roku. Sve do nedavno ove pojave predstavljale su manjkavost u radu, čije su se posledice uvek svaljivale na građanina koji je odluku tražio (dozvolu, odobrenje itd.) . Ćutanje organa uprave onemogućavalo ga je da obavlja delatnost ili da izvodi radove.

Sada je, međutim, predviđeno²⁷ da se u izvesnim slučajevima ćutanje smatra ekvivalentnim prihvatanju zahteva, pa je dakle isto što i dozvola, odobrenje itd.

Ovaj mehanizam, za razliku od prethodnog, može se odnositi i na akte koji su po nekim aspektima diskrecioni. Međutim, princip „ćutanje – odobravanje” važi samo u slučajevima koji su navedeni u zakonu (ili koji su, na osnovu zakona, specificirani u podzakonskim aktima): ukoliko to nije posebno predviđeno, ćutanje organa uprave ne može se smatrati kao ćutanje – odobravanje.

Kada se primeni mehanizam „ćutanje – odobravanje”, uprava može intervenisati isključivo na osnovu ovlašćenja za poništenje po službenoj dužnosti, a da bi to ostvarila u skladu sa italijanskom tradicijom i prema samom zakonu, nije dovoljno samo da postoji nelegitimnost, već je neophodno da postoje i specifični razlozi koji poništavanje čine potrebnim. I u tom slučaju i dalje ostaju na snazi krivične i administrativne sankcije ukoliko je zainteresovano lice izjavilo

²⁶ Član 19. Zakona br. 241/1990.

²⁷ Član 20. pomenutog zakona.

da su ispunjeni zakonom predviđeni preduslovi i zahtevi koji u stvarnosti ne postoje.

Propisi o „prijavlivanju delatnosti” i o „ćutanju – odobravanju” predmet su stalnih i suprotnih procena. Sa jedne strane, oni omogućavaju da se izbegnu manjkavosti u radu i da posledice takve sporosti uprave padnu na teret neposredno zainteresovanog građanina, dok s druge strane otežavaju položaj drugih eventualno zainteresovanih lica i u svakom slučaju podrazumevaju rizik za javni interes.

Lice odgovorno za postupak

Za svaki postupak potrebno je odrediti jedno „lice odgovorno za postupak”²⁸, odnosno jednog javnog službenika koji ima zadatak da obavlja sve aktivnosti potrebne za dobro odvijanje postupka: istražne radnje, zahtev i urgencije drugim službama za donošenje akata, odnose sa zainteresovanim licima, poziv da se regulišu zahtevi, pribavljanje dokumenata, dokaza, inspekcije itd.

Na taj način pokušava da se otkloni neefikasnost koja je u izvesnoj meri neizbežno izazvana raspodelom zadataka između različitih službi. Osim toga, želi se omogućiti zainteresovanom građaninu da uspostavi odnos ne samo sa jednim apstraktnim subjektom – „javnom upravom”, već i sa određenom osobom, tj. određenim službenikom, što će doprineti da se i sami službenici osećaju i ponašaju odgovornije.

Lice odgovorno za postupak mora da se stara o svim pripremama za donošenje odluke, ali ne mora obavezno da ima i ovlašćenje da donosi odluku (osim u slučaju kada je to lice istovremeno i na čelu organa nadležnog za donošenje odluke).

Lice kome se poverava odgovornost za postupak određuje se na sledeći način : a) pre svega, uprava je dužna da usvoji akta u kojima će, za svaku vrstu postupka, naznačiti organe odgovorne za sprovođenje istražnih radnji; b) rukovodilac organa koji vrši istražnu funkciju određuje lice odgovorno za svaki konkretan pojedinačni postupak; c) ukoliko propusti da to učini, sam rukovodilac automatski (po zakonu) postaje odgovoran za taj konkretan postupak.

Učestvovanje i intervenisanje u postupku

Administrativni postupak je uglavnom otvoren za učešće zainteresovanih lica²⁹, osim nekih izuzetaka o kojima će biti reči i kasnije.

Uprava je, osim u slučaju hitnosti i malobrojnih izuzetaka, dužna da o početku postupka obavesti subjekte na koje se odluka neposredno odnosi, kao i subjekte koji tom odlukom mogu biti oštećeni, pod uslovom da ih je moguće lako identifikovati.

²⁸ Član 4. i naredni članovi pomenutog zakona.

²⁹ Član 7. i naredni članovi pomenutog zakona.

Osim toga, u postupku mogu učestvovati (ali bez prava da budu obavešteni o pokretanju postupka) i drugi subjekti, kao što su „nosioci širih interesa koji su formirali odbore”, ako postoji mogućnost da budu oštećeni.

Intervencija u postupku se ostvaruje mogućnošću uvida u spise i podnošenja dokumentacije i podnesaka (akata pomoću kojih onaj ko interveniše iznosi svoje razloge).

Kršenje obaveze obaveštavanja o početku postupka finalni akt čini nelegitimnim, no na takvu nelegitimnost može se pozvati samo subjekat koji je imao pravo na obaveštenje, a ne i ostali. Osim toga, u skladu sa pravnom naukom, nelegitimnost nije relevantna („legalizovana je”) ukoliko je subjekat ipak intervenisao u postupku, u nekom za njega povoljnom trenutku.

Međutim, predviđeni su i neki izuzeci³⁰: propisi o učestvovanju u postupku ne primenjuju se na aktivnosti sačinjavanja „normativnih akata, opštih administrativnih, planskih i programskih akata”, kao ni na „poreske postupke”.

To, ipak, ne znači da je učestvovanje u postupcima o kojima je sada reč zabranjeno; naprotiv, znači da se učešće ostvaruje ako je predviđeno zakonima koji, od slučaja do slučaja, regulišu takve postupke i na način kako je njima predviđeno. Neki zakoni već od davnina regulišu oblike učestvovanja; to je slučaj sa postupcima za eksproprijaciju za potrebe izvođenja javnih radova ili za izradu urbanističkih planova gde državno i regionalno zakonodavstvo predviđa široke oblike učešća (deponovanje projekta, mogućnost davanja primedaba, razmatranje i donošenje odluka o primedbama).

kad je reč o obavezi dopuštanja učešća u postupcima, pravna nauka je ponekad primenjivala restriktivne smernice koje su, na primer, isključivale obavezu obaveštavanja za neka akta obavezujućeg karaktera (na primer, za represivne naloge za bespravnu gradnju).

POJEDNOSTAVLJENJA VEZANA ZA POSTUPKE

Dokumentacija

Pojednostavljivanju se težilo i kada je u pitanju tok postupka.

Prva pretpostavka tiče se potrebne dokumentacije i uverenja.

Uprava koja vodi postupak (u njeno ime odgovorno lice za taj postupak) mora po službenoj dužnosti da pribavi dokumenta koji se nalaze u posedu drugih uprava³¹. Zatim je usvojena i regulativa koja generalno daje građanima pravo da umesto administrativnih uverenja podnose sopstvene izjave, koja pojednostavljuje i modalitete koje treba primenjivati u vezi sa overama itd.³²

³⁰ Član 13. pomenutog zakona.

³¹ Član 18. pomenutog zakona.

³² Videti ukaz predsednika Republike br.445/2000, jedinstveni tekst o administrativnoj dokumentaciji.

Stručna mišljenja i procene

Još jedan primer pojednostavljenja ostvaren je time što je predviđeno da inertnost službe koja učestvuje u postupku ne može sprečiti dalji tok postupka.

Utvrđeno je da i savetodavni organi mišljenja koja se od njih traže moraju da daju u određenom roku. Po isteku tog roka, postupak se može nastaviti iako mišljenje nije dostavljeno³³. Predviđeni su, međutim, i neki izuzeci u vezi sa mišljenjima uprava nadležnih za pitanja „zaštite životne sredine, pejzaža, teritorije i zdravlja građana”.

Kada su neophodne stručne procene posebnih organa ili ustanova, po isteku predviđenog roka, uprava koja vodi postupak može zahtevati stručnu procenu i od drugih organa uprave (iste ili druge ustanove), pod uslovom da raspolažu „podjednakim stručnim sposobnostima”, ili pak od univerzitetskih instituta.

Preliminarna konferencija službi

U slučaju da je za donošenje odluke potrebno „kontekstualno razmotriti različite javne interese uključene u određeni administrativni postupak”³⁴, uprava koja vodi postupak može sazvati odgovarajući sastanak sa predstavnicima svih službi nadležnih za zaštitu različitih javnih interesa koji su u to uključeni. Takav sastanak naziva se „konferencija službi”.

Odlučujuća konferencija službi

U slučajevima kada je, za donošenje neke konačne odluke u postupku ili za realizaciju nekih radova ili obavljanje neke delatnosti, obično potrebno više odluka (dozvole, odobrenja, koncesije), dakle i više postupaka, održava se jedna „odlučujuća konferencija službi”.

Zakon (koji propisuje izuzetno složenu regulativu sa prilično nejasnim tumačenjem³⁵), da bi olakšao donošenje konačne odluke, predviđa da uprava koja vodi postupak, po službenoj dužnosti a ponekad i na zahtev zainteresovanog privatnog lica, sazove sastanak na koji će biti pozvani predstavnici svih uključenih uprava kako bi se omogućilo istovremeno donošenje svih odluka na jednom mestu. Konačna odluka, u skladu sa onim što je pozitivno zaključeno na konferenciji službi, u svakom pogledu zamenjuje sve ostale odluke.

Specifičnost ovog modela sastoji se u tome što on nije ograničen samo na nametanje jedinstvenog mesta i momenta donošenja odluke, već predviđa i da stav uprave koja vodi postupak i većine ostalih uključenih uprava može da se nametne i onim upravama koje

³³ Član 16. Zakona br. 241/1990.

³⁴ Član 14. stav 1. pomenutog Zakona.

³⁵ Član 14. i naredni članovi Zakona br. 241/1990.

su imale negativan stav. Na taj način se, zapravo, menja raspodela nadležnosti (a ne samo procedura). Naime, volja uprave koja je nadležna za neki akt može biti prevladana voljom ostalih uprava. U krajnjoj liniji, to je kao da se „konferencija službi” u pravom smislu pretvorila u kolektivni organ koji odlučuje većinom glasova.

Izmena uobičajenog reda nadležnosti postaje evidentna u slučaju kada neslaganje iskaže uprava „zadužena za zaštitu životne sredine, pejzaža i teritorije, istorijsko-umetničkog nasleđa ili zaštitu zdravlja”. U takvom slučaju, neslaganje se može prevazići odlukom koja spada u nadležnost Saveta ministara, ako je uprava koja vodi postupak državna uprava, ili u nadležnost kolektivnih izvršnih organa (lokalne vlade) lokalnih teritorijalnih jedinica, u slučaju da je uprava koja vodi postupak lokalna jedinica (na primer, opština).

Jedinstveni šalter

Još jedna novina čija je funkcija po nekim aspektima slična prethodnoj, ali koja pre svega ima cilj da ublaži teret birokratije koji trpe građani, jeste „jedinstveni šalter” koji se odnosi na realizaciju (rekonstrukciju, izmene itd.) „objekata za proizvodnju dobara i usluga”³⁶.

Da bi se izbeglo da se zainteresovano lice mora obraćati raznim organima uprave koji obično treba da odobre radove kako bi zaštitili razne javne interese, predviđeno je da se na nivou opštine osnuje jedna posebna jedinstvena služba (koju može osnovati i više združenih opština) kojoj se poverava zadatak da obezbedi pribavljanje svih akata potrebnih u okviru jednog jedinstvenog postupka.

Najnoviji jedinstveni tekst u oblasti građevinarstva³⁷, koji će stupiti na snagu 30. juna 2002, predviđa korišćenje jedinstvenog šaltera za sve vrste intervencija za dobijanje dozvole za gradnju ili prijavljivanje početka radova, a ne samo za objekte za proizvodnju dobara i usluga.

Transparentnost i pristup

Javna uprava bi neizostavno morala biti „transparentna”, kao „kuća od stakla”. Transparentnost je, naime, sada postala pravilo a tajnost izuzetak.

Zakon je generalno uveo pravo „pristupa” administrativnim dokumentima. Svako ko ima neku „situaciju koja je pravno relevantna”, ima pravo da dobije kopiju ili, u nekim slučajevima, bar pravo uvida u dokument. Pod administrativnim dokumentom se podrazumeva „svako predstavljanje”, preko bilo kog sredstva, „sadržaja akata koja je sačinila javna uprava ili korišćenih za potrebe admi-

³⁶ Član 23. Uredbe sa snagom zakona br. 112/1998; Ukaz predsednika Republike br. 47/1998, izmenjen Uredbom predsednika Republike br. 440/2000.

³⁷ Član 5R, Ukaz predsednika Republike br. 380/2001.

nistrativne delatnosti”³⁸. Ovo pravo se može ostvarivati u odnosu na javne uprave ili u odnosu na bilo kog drugog subjekta, uključujući i privatna lica koja „upravljaju javnim služabama”.

Naravno, pravo pristupa nije neograničeno: ono može biti isključeno radi zaštite određenih javnih interesa, kao i iz razloga poverljivog tretmana privatnih subjekata. U svakom slučaju, mogućnosti izuzeća moraju biti veoma rigorozno tumačene.

Pravo pristupa je toliko značajno da je zakonodavac predvideo odgovarajuće instrumente zaštite u slučaju da se uprava ne oglasi u predviđenom roku, ili u slučaju da uskrati pristup. Zainteresovano lice može koristiti sudski postupak po pojednostavljenoj proceduri, a ima i mogućnost, ako želi, da se obrati javnom pravobranioocu pre pokretanja sudskog postupka.

Poverljivost ličnih podataka bila je predmet posebne zakonodavne intervencije³⁹ i postavlja određene probleme u pogledu koordinacije sa opštom regulativom o pravu pristupa, pre svega u pogledu potrebe za naročito poverljivim tretmanom podataka koji se tiču zdravstvenog stanja i seksualnog života ljudi.

Proširivanje odgovornosti za štete

Pomenuti podaci predstavljaju manje ili više značajnu novinu u odnosu na prethodno stanje. Oni su, međutim, samo deo jednog sistema koji je znatno širi, pa stoga i njihov mogući uticaj zavisi od sistema u celini.

Treba zato podsetiti da danas, za razliku od situacije koja je postojala do 1999. godine, deo sistema predstavlja i princip nadoknade za štetu nanetu interesima koji su okvalifikovani kao „legitimni interesi”, što znači i za štete nanete interesima drugačijim od imovinskih ili onih vezanih za lično zdravlje, prilikom obavljanja javne vlasti i onda kada je ona diskreciona. Javne uprave su prema tome u većoj meri izložene imovinskoj odgovornosti, a ta okolnost ne mora biti irelevantna kada je u pitanju ponašanje za koje će se uprava, od slučaja do slučaja, konkretno opredeliti.

Javne usluge i društveno-korisne usluge

Poslednje decenije prošlog veka došlo je do velikog zaostajanja u učešću javnog sektora u oblasti privrede, što je pogodilo i sektor usluga koji je i sam pretrpeo duboke reforme. Proces reformi zahvatio je i socijalne usluge .

„Javne usluge” i „društveno-korisne usluge” su one usluge, utvrđene određenim kvantitativnim i kvalitativnim kriterijumima, uključujući i njihovu cenu/tarifu , koje javna državna vlast želi da obezbedi svojim građanima. U ovom kontekstu uputno je praviti razliku između delatnosti ekonomskog karaktera (na

³⁸ Član 22. Zakona br. 241/1990.

³⁹ Uredba sa snagom zakona br. 675/1996.

primer, distribuiranje električne energije, usluge prevoza, poštanske usluge) i delatnosti koje nisu čisto ekonomskog karaktera, kao što su „usluge namenjene pojedincu” (škola, socijalna zaštita, zdravstvo).

Usluge ekonomskog karaktera

Pravo Evropske unije (sporazumi i direktive) značajno je uticalo na usluge ekonomskog karaktera (često se govori o „proizvodnim uslugama”). Princip prema kome i ove delatnosti treba da obavlja više preduzeća koja su međusobno u konkurentskom odnosu i da intervencija javne vlasti kojom se sprečava ili ograničava konkurencija može da usledi samo ukoliko je potrebno zaštititi javni interes (Sporazum Evropske zajednice, član 86), doveo je do promene u poimanju samih javnih usluga, ali i u propisima kojima se regulišu pojedine usluge.

Privatizacija i liberalizacija

U okviru šire reforme intervencije javnog sektora u privredi, o čemu svedoči i osnivanje jednog regulatornog tela za zaštitu konkurencije i tržišta⁴⁰, doneti su zakoni na osnovu kojih je pokrenut proces privatizacije brojnih sektora.

To se posebno odnosi na neke značajne državne ustanove koje su bavile pružanjem javnih usluga i koje su prvobitno pretvorene u akcionarska društva⁴¹, a zatim je usledio proces ustupanja njihovih akcija privatnim licima. To je slučaj, na primer, sa ENEL-om (javnim preduzećem za proizvodnju i distribuciju električne energije), ENI-jem (javnim preduzećem za naftu i zemni gas), Državnim železnicama, IRI-jem (javnim ustanovom koja je kontrolisala akcionarski udeo u brojnim akcionarskim društvima, od kojih su se mnoga bavila pružanjem javnih usluga).

Uslovi, način i procedura „cesije”, odnosno ustupanja akcija, bili su predmet posebnog zakonodavstva. Predviđeno je, pre svega: a) potreba formiranja, da bi se mogla izvršiti „cesija” samostalnih organa za regulisanje tarifa i kontrole kvaliteta usluga od posebnog interesa” (tzv. nezavisni organi vlasti); b) mogućnost, za preduzeća „koja posluju u oblasti odbrane, saobraćaja, telekomunikacija, izvora energije i drugih javnih službi”, da se u statut akcionarskog društava unesu klauzule koje javnom subjektu kao akcionaru daju posebna ovlašćenja (tzv. zlatna deonica ili *golden share*)⁴².

Istovremeno, usvojene su mere „liberalizacije”, odnosno postavljen je zahtev da delatnosti koje su prethodno obavljane u režimu državnog monopola oba-

⁴⁰ Zakon br.287/1990.

⁴¹ Vidi Uredbu sa snagom zakona 333/1992, preinačenu u Zakon 359/1992.

⁴² Zakon br.474/1994.

vlja veći broj preduzeća. U tom cilju, a pre ustupanja akcija privatnim licima, formirano je više preduzeća za upravljanje segmentima/delovima onoga što se pre smatralo jedinstvenom delatnošću koju je obavljalo samo jedno preduzeće (na primer, u sektoru električne energije izdvojeni su i preneti na veći broj preduzeća proizvodnja, prenos, raspodela na nacionalnom nivou, prodaja i distribucija na lokalnom nivou).

Nezavisni organi

U cilju sprovođenja novih smernica, predviđeno je osnivanje Regulatornog tela za društveno-korisne usluge, na osnovu zakona kojim se utvrđuje opšti sistem regulisanja konkurencije i uređuju usluge od javnog značaja⁴³.

Ovi organi su potpuno samostalni i imaju punu autonomiju u izražavanju mišljenja i procena, budući da su obavezni da poštuju samo „opšte političke smernice koje utvrđuje Vlada”.

Njihov je zadatak da podstiču konkurenciju i efikasnost sektora javnih usluga, kao i da štite interese korisnika usluga i potrošača. U tom cilju oni su nadležni da utvrđuju nivo kvaliteta usluga i cene/tarife (na osnovu metode *price cap*), da kontrolišu u kojoj meri preduzeća poštuju pravila koja su oni propisali, kao i da obavljaju savetodavnu funkciju u odnosu na Vladu. Članovi ovih organa su lica osvedočene stručnosti, kompetentna za ovu oblast; biraju se na ovu funkciju na period od 7 godina bez prava reizbora. Za sve vreme trajanja mandata i u naredne četiri godine ne mogu, posredno ili neposredno, saradivati, davati saveete ili biti u radnom odnosu u preduzećima koja posluju u ovoj oblasti (u suprotnom, zaprećene su, za njih lično kao i za preduzeća, visoke novčane kazne).

Na osnovu opšte regulative i posebnih propisa, već pet godina te funkcije obavljaju Regulatorno telo za električnu energiju i gas i Regulatorno telo za garancije u oblasti komunikacija (koje je nadležao i za telekomunikacije i radio-televiziju).

Društveno korisne i javne usluge

Novo zakonodavstvo inspirisano je modelom kojim se jasno razgraničava odluka o stavljanju usluga na raspolaganje građanima i o utvrđivanju njihovih osnovnih karakteristika, što je nužno u nadležnosti javnog sektora, pre svega političke vlasti, od procesa upravljanja i pružanja usluga, što ne zahteva obavezno učešće javnih organizacija ili institucija.

Osim toga, nastoji se sprovesti takva vrsta intervencije koja će obezbediti željeni rezultat (stavljanje na raspolaganje građanima odgovarajućih usluga) sa-

⁴³ Zakon br. 481/1995.

mo putem korišćenja ovlašćenja za regulisanje, odnosno jednostavnim nametanjem određenih obaveza („obaveze pružanja javne usluge”) preduzećima koja su zainteresovana da obavljaju određenu delatnost. Reč je o intervenciji koja se razlikuje od onih koje su obično korišćene u prošlosti, kada je država zadržavala pravo da pojedine delatnosti obavlja direktno preko javnih preduzeća ili da za njih „da koncesiju” privatnim licima. Može se reći da je model „društveno korisnih usluga”⁴⁴ ili „usluga od opšteg ekonomskog interesa”⁴⁵ zauzeo mesto koje je pripadalo tradicionalnom modelu „javne usluge”.

Zaštita korisnika

Istovremeno, pomenuto zakonodavstvo je pokazalo više sluha za stvaranje instrumenata i sredstava za zaštitu korisnika primenom pravila o javnosti, transparentnosti, reklamacijama, mirenju stranaka u sporu, paušalnih naknada za neodovarajuće porušanje usluga, jednakog tretmana, „karte usluga” u kojoj su navedeni i opisani standardi koje treba obezbediti⁴⁶.

Lokalne javne usluge

Situacija se donekle razlikuje kada su u pitanju lokalne javne usluge, odnosno javne usluge koje uspostavljaju, u duhu tradicije s kraja XIX veka, lokalne teritorijalne jedinice, posebno opština i provincija.

U ovoj oblasti je na snazi zakonodavstvo, delimično različito, koje je tek nedavno doneto⁴⁷. Nova zakonodavna intervencija imala je za cilj podsticanje procesa liberalizacije i privatizacije. Predviđeno je da javni sektor zadrži u svojoj nadležnosti postrojenja i mrežu, neposredno ili preko preduzeća u kojima su lokalne teritorijalne jedinice većinski akcionari.

USLUGE KOJI NISU (ISKLJUČIVO) EKONOMSKOG KARAKTERA

Ustavna načela

Situacija u oblasti neekonomskih usluga, kao što su zdravstvo, socijalna zaštita i obrazovanje, znatno je drugačija i varira od oblasti do oblasti. Pravo Evrop-

⁴⁴ Prema Zakonu br. 481/1996.

⁴⁵ Prema Sporazumu E.Z

⁴⁶ Zakon br. 481/1995.

⁴⁷ Čl. 113. Jedinstvenog teksta zakona o lokalnoj samoupravi, Uredba sa snagom zakona br. 267/2000, izmenjena Zakonom br. 443/2001, posebno u delu koji se odnosi na usluge „od proizvodnog značaja”.

ske zajednice je, za sada, od manjeg značaja, jer postoje posebne odredbe u nacionalnom ustavu.⁴⁸

Za ovakvu vrstu delatnosti postoje pravni principi koji se međusobno prepliću na različite načine. S jedne strane, treba poštovati slobodu privatnih lica da obavljaju te delatnosti, iz ekonomskih ili neekonomskih razloga (ideoloških, religioznih, kulturnih itd.), izvan okvira javnih suluga (na primer, pružanje pomoći), dok, s druge strane, treba obezbediti pružanje usluga u uslovima u kojima nema ideoloških ili religioznih uslovljavanja. Pri tome se misli na školu, u vezi sa kojom je Ustavom predviđeno – član 33. da „Republika utvrđuje opšte propise o obrazovanju i osniva državne škole svih profila i stepena”. Osim toga, s obzirom na poseban sadržaj ovih usluga koje treba da zadovolje zahteve pojedinaca, nije nimalo jednostavno primeniti shemu prema kojoj se jasno razgraničavaju odluke o tome koju uslugu staviti na raspolaganje građanima od konkretne aktivnosti upravljanja i pružanja usluga.

Regulativa je, dakle, mnogo složenija i zadržava, barem za sada, širok upliv javnog sektora koji, u nekim slučajevima čak i preovlađuje (obrazovanje i zdravstvo).

Ipak, moglo bi se reći da se novim zakonodavstvom teži podsticanju sistema integracije između javnih i privatnih intervencija.⁴⁹

Drugačiji režim u odnosu na ekonomske usluge

Neekonomskim uslugama lokalnih jedinica, koje zakon kvalifikuje kao usluge „koje nisu od proizvodnog značaja”, pripada značajno mesto u Italiji, jer na vidljiv i pažnje dostojan način konkretizuju samostalna politička opredeljenja svake od tih jedinica. Ta oblast je regulisana propisima koji se delimično razlikuju⁵⁰ od onih koji se odnose na ostale usluge, između ostalog, i u pogledu modalita upravljanja.

Uticaj ustavne reforme

Izloženo stanje stvari će nesumnjivo pretrpeti značajne promene prema onome što je predviđeno ustavnom reformom iz prošle godine. Ustavnim zakonom br. 3/2001. izvršene su izmene u strukturi Republike i u podeli funkcija između države i teritorijalnih jedinica (îpštine, provincije, grada-metropole i regije), a mnoge ranije državne funkcije, kako zakonodavne tako i upravne, sada su u nadležnosti regionalne ili lokalne vlasti. Regionalno zakonodovstvo može pro-

⁴⁸ Na primer, čl.32, 33, 38.

⁴⁹ Zakon br. 328/2000. o socijalnoj zaštiti; Zakon br. 62/2000 o „jednakom tretmanu” državnih i nedržavnih, javnih i privatnih.

⁵⁰ Čl. 113-bis Uredbe sa snagom zakona br. 267/2000, izmenjen Zakonom br.443/2001.

pisivati nove propise, mada država ima i dalje isključivu zakonodavnu vlast u oblasti „zaštite konkurencije”, „utvrđivanja osnovnih nivoa usluga u sferi građanskih i socijalnih prava koje treba garantovati na celokupnoj nacionalnoj teritoriji, utvrđivanja opštih propisa o obrazovanju”.⁵¹

*Domeniko Soraće**

LOKALNA SAMOUPRAVA⁵²

U sastav Republike Italije, posle reforme Ustava iz 2001. ulaze: opštine, provincije, gradovi-metropole, regije i država.

Površina Italije je 300.000 km² (od čega je 75% planinskog zemljišta) i ima 57.679.895 stanovnika.

Italija ima oko 8100 opština, od kojih 5.840 sa manje od 5000 stanovnika, 28 ima između 100.000 i 250.000 stanovnika i 13 opština ima preko 250.000 stanovnika.

U Italiji ima preko 100 provincija.

Za sada još nisu ustanovljeni tzv. gradovi-metropole.

Italija ima 20 regija (od čega pet sa posebnim statutom) koje se razlikuju po veličini i broju stanovnika (od Lombardije sa oko 9 miliona stanovnika do regije Val d'Aosta sa oko 120.000 stanovnika).

Regije, posle ustavne reforme iz 2001. godine, prema kojoj je model italijanske države postao blizak federalnom, dobijaju veću zakonodavnu vlast od države. One počinju da funkcionišu tek od 1972. godine (izuzev regija sa posebnim statutom, od kojih je četiri nastalo u vreme ustavotvorne skupštine). Provincije su nastale mnogo ranije, ali kao periferne oblasti državne uprave.

Najstarije državne institucije, nastale pre nacionalnih evropskih država, jesu opštine. Neke od italijanskih opština, koje su bile među najbogatijim i najmoćnijim u Evropi i pre ujedinjenja Italije 1861. godine, bile su prestonice devet država na koje je bilo podeljeno Apeninsko poluostvo.

Opštine su bile i ostale demokratske institucije prema kojima građani imaju najizraženiji osećaj pripadnosti. Međutim, savremeni privredni i društveni raz-

* Domeniko Soraće, redovni profesor Upravnog prava, katedra za javno pravo, Univerzitet u Firenci.

⁵¹ Čl. 117.

⁵² Podaci ažurirani 2000.

voj i nove potrebe koje su iz toga proistekle, jasno su ukazali na činjenicu da većina malih opština nije u stanju da obavlja sopstvene funkcije. S druge strane, jaka podeljenost političkih snaga učinila je sve nestabilnijom lokalnu samoupravu. Moralo se hitno pristupiti rešavanju problema očuvanja i jačanja autonomije opštine i istovremeno učiniti efikasnijim, i sa stanovišta funkcionisanja i oblika vlasti, sistem lokalne samouprave u celini.

U tom pravcu se krenulo naročito od 1990. godine, kada je donet prvi opšti zakon o lokalnoj samoupravi⁵³, posle koga su usledili i drugi važni zakoni⁵⁴, a konačno i reforma Ustava iz 2001. godine.⁵⁵

STATUTARNA AUTONOMIJA LOKALNIH JEDNICA I VRŠENJE KONTROLE

Novim tekstom Ustava, lokalne jedinice (opština, provincije, grad-metropola), postali su konstitutivni elementi Republike, poput regija i države. Osim toga, kao i regije, one su „autonomne jedinice sa sopstvenim statutom, ovlašćenjima i funkcijama, shodno Ustavom utvrđenim načelima”. U čemu se ogleda statutarne vlast, nije bliže određeno, ali, analogno onome što je predviđeno za regiju, može se reći da se statutom određuju „oblik vlasti i osnovni principi organizacije i funkcionisanja” (treba imati u vidu da državi pripada isključiva zakonodavna nadležnost u oblasti „izbornih zakona, organa vlasti... opština, provincija i grada-metropole”⁵⁶

Ipak, prema zakonu koji prethodi ustavnoj reformi „statutom... se utvrđuju osnovne norme organizovanja ovih jedinica, a posebno prava organa i oblici garancije i učešća manjina, način zakonskog zastupanja jedinice, između ostalog i pred sudom”.

„Statutom se, osim toga, utvrđuju i opšti kriterijumi u oblasti organizovanja ove jedinice, saradnje između opština i provincija, učešća građana, decentralizacije, pristupa građana informacijama i administrativnim postupcima, simbola: grba i zastave, kao i onog što je naknadno predviđeno ovim jedinstvenim tekstom zakona”. Statut donosi skupština dvotrećinskom većinom glasova prisutnih odbornika.⁵⁷

Treba napomenuti da su zakonom o ustavnoj reformi ukinute odredbe kojima se predviđa prethodna kontrola legitimnosti akata lokalnih jedinica. Ta vrsta kontrole više ne postoji.

⁵³ Zakon br. 112. od 8. juna 1990. „Uređenje lokalne autonomije” sada je u sastavu „Jedinstvenog teksta zakona o uređenju lokalnih jedinica”, Uredba sa snagom zakona br. 267 od 18. avgusta 2000.

⁵⁴ Ovi konstitutivni elementi su obuhvaćeni pomenutim Jedinstvenim tekstom zakona pod 2).

⁵⁵ Ustavni zakon br. 3 od 11. novembra 2001. „Reforma V poglavlja Ustava”

⁵⁶ Videti čl. 114. Građanskog zakonika, 1. i 2, 123. i 117. stav 1. pod p).

⁵⁷ Čl. 6. stav 2. i 7. Jedinstvenog teksta zakona.

Novim tekstom Ustava je, međutim, predviđena mogućnost da Vlada preuzme ulogu organa lokalnih jedinica u slučaju nepoštovanja međunarodnih sporazuma i propisa, ili propisa Evropske zajednice, odnosno ozbiljnog ugrožavanja javne bezbednosti, ili kada to zahteva zaštita pravnog ili ekonomskog jedinstva, a posebno zaštita osnovnog nivoa usluga u oblasti građanskih i socijalnih prava.⁵⁸

Važeće zakonodavstvo predviđa da skupštine opština i provincija budu raspuštene ukazom predsednika Republike, na predlog ministra unutrašnjih poslova, kada počine dela koja su u suprotnosti sa Ustavom, ili zbog teške i česte povrede zakona, ili zbog ozbiljnih razloga koji se tiču javnog poretka, kao i kada, iz niza razloga, nisu u stanju da funkcionišu.⁵⁹

FUNKCIJE POJEDINIH LOKALNIH JEDINICA

Osnovne lokalne jedinice

Prema novom tekstu Ustava, opštine, provincije i gradovi-metropole nosioci su „sopstvenih” upravnih funkcija (osnovnih funkcija koje su propisane državnim zakonom) i onih „poverenih” državnim ili regionalnim zakonom, već prema zakonodavnoj nadležnosti.

Generalno, naime, sve upravne funkcije su poverene opštini, izuzev u slučaju kada su, radi obezbeđenja njihovog jedinstvenog izvršenja, prenete na provinciju, grad-metropolu, regiju i državu, po principu „supsidijarnosti”, „diferencijacije” i „adekvantnosti”⁶⁰. Zahvaljujući primeni ovih principa, više nije neophodno poveriti iste nadležnosti svim teritorijalnim jedinicama istog tipa. Ostavljena je mogućenost da se poveravanje određenih funkcija uslovi ujedinjavanjem suviše malih jedinica u različite oblike udruživanja.

Zakonodavstvo koje prethodi ustavnoj reformi načelno utvrđuje funkcije opštine (definišući je kao lokalnu jedinicu koja „predstavlja svoju zajednicu, zastupa njene interese i podstiče njen razvoj”) i provincije (koju definiše kao „lokalnu jedinicu između opštine i regije koja predstavlja svoju zajednicu, zastupa njene interese, podstiče i koordiniše njen razvoj”).⁶¹

Opštinama je poveren veliki broj funkcija, posebno onih koje se odnose na uređenje i korišćenje prostora (svaka opština donosi opštinski urbanistički plan i izdaje građevinske dozvole), privredne delatnosti (posebno trgovina na malo, osim velikih trgovinskih centara), na socijalnu zaštitu i na lokalnu policiju (sva-

⁵⁸ Čl. 120. stav 2.

⁵⁹ Čl. 141. Jedinstvenog teksta zakona.

⁶⁰ Čl. 118. st. 1. i 2.

⁶¹ Čl. 3. st. 1. i 2. Jedinstvenog teksta zakona.

ka opština ima svoju jedinicu gradske policije). Osim toga, svaka opština kontroliše i službe nadležne za izbore, matične poslove, lične isprave, regrutaciju i statističke podatke.⁶²

Provincijama su poverene, na prvom mestu, nadležnosti u domenu planiranja razvoja, budući da učestvuje u utvrđivanju programa na nivou regije, prikupljanjem i koordinisanjem predloga koje daju opštine, izrade i usvajanja sopstvenih višegodišnjih programa opšteg i sektorskog karaktera, kao i podsticanja koordinacije programskih aktivnosti opština. Provincija priprema i usvaja „prostorni koordinacioni plan”, kojim se utvrđuju opšte smernice prostornog uređenja, a posebno različita namena prostora, okvirna lokacija najznačajnijih infrastrukturnih objekata i glavnih saobraćajnica, pravci intervencija u oblasti regulacije voda, hidrogeološkog stanja i šumskog zemljišta i, uopšte, radi konsolidacije tla i režima voda, kao i određivanje površina za parkove i prirodne rezervate.

Provincija ima i upravne funkcije, koje pokrivaju međuopštinska područja ili celokupnu teritoriju provincije, u sledećim oblastima: zaštita zemljišta, zaštita i valorizacija životne sredine i zaštita od elementarnih nepogoda; zaštita i valorizacija vodnih i energetskih resursa; valorizacija kulturnih dobara; saobraćaj i putna mreža; zaštita flore i faune, parkovi i prirodni rezervati; lov i ribolov u vodama na teritoriji provincije; organizovanje otklanjanja otpadaka na nivou provincije; snimanje stanja, regulisanje i kontrola otpadnih voda i zvučnog i atmosferskog zagađenja; usluge u oblasti zdravstva, higijene i prevencije; poslovi u oblasti obrazovanja: srednje i umetničke škole, stručno osposobljavanje, uključujući i izgradnju škola; prikupljanje i obrada podataka, tehničko-administrativna pomoć lokalnim jedinicama. Provincija, u saradnji sa opštinama i na osnovu programa koje ona predlaže, pokreće i koordiniše aktivnosti, izvodi radove od značaja za provinciju u oblasti privrede, proizvodnje, trgovine, turizma, socijalne zaštite, kulture i sporta.⁶³

Već je rečeno da još uvek nije uspostavljen grad-metropola. Prema važećem zakonu, teritoriju metropole čine područja gradova Torino, Milano, Vencija, Đenova, Bolonja, Firenca, Rim, Bari, Napulj i opštine čija su naselja, na različite načine, tesno povezana i integrisana sa ovim gradovima. Gradovi-metropole su, prema regionalnom zakonu Sicilije, i Palermo i Katanija. Unutar ovih područja, opštine u kojima se nalazi sedište lokalne jedinice, kao i ostale opštine koje su sa njima teritorijalno ili integraciono povezane mogu, na inicijativu zainteresovanih lokalnih jedinica, osnovati gradove-metropole, čime osim već postojećih funkcija koje su kao opštine imale, stiču i funkcije provincije.

Novim tekstom Ustava utvrđeno je da Rim, kao glavni grad države dobije posebno uređenje⁶⁴.

⁶² Čl. 13. i 14. Jedinstvenog teksta zakona.

⁶³ Čl. 19. i 20. Jedinstvenog teksta zakona.

⁶⁴ Čl. 114. stav 3.

Treba imati u vidu da je za sve opštine koje imaju preko 100.000 stanovnika predviđena podela na „decentralizovane mesne jedinice, kao organe koji učestvuju, daju savete i upravljaju osnovnim službama i vrše funkcije koje je na njih prenela opština”. Organizacija i funkcije ovih mesnih jedinica uređene su opštinskim statutom.⁶⁵

Ostale lokalne jedinice i oblici udruživanja

Veliki deo zakonodavstva koje je prethodilo reformi Ustava, bio je posvećen iznalaženju rešenja za problem suviše malih opština.

U tom cilju, na prvom mestu, zabranjeno je formiranje novih opština sa manje od deset hiljada stanovnika i podsticano je objedinjavanje manjih opština kroz dodelu vanrednih dotacija.⁶⁶ Osim toga, predviđeno je da statut opštine nastale spajanjem može predvideti i osnivanje opštinskih uprava na teritorijama izvornih zajednica, ili na teritoriji samo neke od njih, utvrđujući njihovu organizaciju i funkcije. Može se takođe utvrditi da organi opštinske uprave budu izabrani neposredno od svih građana s pravom glasa i da se na službenike opštinske uprave primenjuju propisi predviđeni za službenike opština koje imaju isti broj stanovnika.⁶⁷

To što postoji sumnja da će stanovništvo koje je uključeno ovaj proces (a koje inače treba prethodno da bude konsultovano)⁶⁸ blagonaklono gledati na spajanje opština, navelo je zakonodavca da predvidi široku lepezu novih oblika lokalnih institucija, kao i modaliteta za ostvarivanje lokalnih funkcija u združenom obliku.

Tako se smatraju lokalnim jedinicama i savezi opština, zajednice planinskih opština, zajednice ostrvskih opština, a propisi o lokalnim jedinicama primenjuju se i na konzorcijume.

Savezi opština nastaju udruživanjem dve ili više opština, po pravilu susednih, koje zajednički obavljaju veliki broj funkcija koje su u njihovoj nadležnosti. Akt o osnivanju i statut saveza usvajaju skupštine opština članica, na osnovu iste procedure i većinom glasova kao što je predviđeno i za izmenu statuta.

Statutom se utvrđuju organi saveza i način njihovog osnivanja; funkcije koje obavlja savez, kao i odgovarajuća sredstva. Na savez opština se primenjuju propisi koji se odnose na sastav organa opštine, o kojima će još biti reći.⁶⁹

Zajednice planinskih opština su zapravo savezi planinskih i delimično planinskih opština, čak i onih koje ne pripadaju istoj provinciji, a sve u cilju valorizovanja planinskih oblasti.

⁶⁵ Čl. 17. Jedinstvenog teksta zakona.

⁶⁶ Čl. 15. Jedinstvenog teksta zakona.

⁶⁷ Čl. 16. Jedinstvenog teksta zakona.

⁶⁸ Čl. 133. Ustava.

⁶⁹ Čl. 32. Jedinstvenog teksta zakona.

One združeno obavljaju opštinske funkcije, ali imaju i sopstvene funkcije, kao i funkcije koje su na njih prenele opštine, provincije i regija.⁷⁰

Propisi kojima se uređuju zajednice planinskih opština odnose se i na zajednice ostrvskih opština i arhipelaga, koje mogu da osnivaju zainteresovane opštine locirane na ostrvima ili arhipelagu (izuzimajući Siciliju i Sardiniju).⁷¹

Lokalne jedinice, radi združenog obavljanja funkcija ili združenog upravljanja jednom ili više službi, mogu osnivati i konzorcijume kojima mogu da pristupe i druge javne institucije. Reč je o javnim institucijama koje su po svojoj prirodi organi u funkciji jedinica koje su formirale konzorcijum, a ne autonomnih lokalnih jedinica. Njihova organizacija je utvrđena sporazumom između lokalnih jedinica koje su ušle u konzorcijum. U svakom slučaju, konzorcijum ima skupštinu koju čine predstavnici udruženih jedinica koje zastupa predsednik opštine, predsednik ili neki njihov delegat, od kojih svako ima ovlašćenja shodno kvoti njihovog udela utvrđenoj sporazumom. Osim toga, treba predvideti i prenos osnovnih akata konzorcijuma na jedinice članice.⁷²

Lokalne jedinice mogu, naime (između sebe, ali i sa drugim javnim ili privatnim subjektima), osnivati organizacione oblike predviđene građanskim zakonom (a time i pravna lica koja podležu privatnom pravu), kako tipa asocijacije (udruženja ili društva kapitala koja se obično osnivaju kada je reč o upravljanju proizvodnim javnim uslugama) tako i neasocijativnog tipa (fondacije, koje se često koriste za obavljanje kulturnih aktivnosti).

Ne treba gubiti iz vida i činjenicu da, radi koordinisanog obavljanja određene funkcije i delatnosti, lokalne jedinice mogu između sebe da zaključuju sporazume, i na osnovu njih da formiraju zajedničke službe.

Naime, radi upravljanja određenom službom na određeno vreme ili radi izvođenja radova, regija može, u stvarima iz svog delokruga, da predvidi forme obaveznih sporazuma, koje su u skladu sa tipskom regulativom.⁷³

Osim toga, regija, i kada prenosi upravne funkcije na većinu opština, može da predvidi optimalni teritorijalni okvir za njihovo obavljanje i da od najmanjih opština zahteva da združeno obavljaju te funkcije.⁷⁴

Sredstva lokalnih jedinca

Kada su sredstva u pitanju, novim ustavnim tekstom utvrđeno je da lokalne jedinice poseduju sopstvena sredstva i precizirano je da one mogu da uvode i

⁷⁰ Čl. 27. i 28. Jedinstvenog teksta zakona.

⁷¹ Čl. 15. Jedinstvenog teksta zakona.

⁷² Čl. 31. J.T.Z.

⁷³ Čl. 30. J.T.Z.

⁷⁴ Čl. 33. J.T.Z.

naplaćuju sopstvene poreze, poštujući princip koordinacije u sferi javnih finansija i poreskog sistema. Osim toga, predviđeno je i učešće u poreskom prihodu državne blagajne, ostvarenom na teritoriji lokalne jedinice, kao i osnivanje, na osnovu državnog zakona, fonda čija bi sredstva bila podeljena lokalnim jedinicama slabije fiskalne moći po glavi stanovnika. Trebalo bi da ta sredstva u potpunosti omoguće finansiranje funkcija koje su prenete na lokalne jedinice.

Moguće je takođe i da država usmeri dodatna sredstva i izvrši posebne intervencije u korist određenih lokalnih jedinica „radi unapređenja privrednog razvoja, socijalne kohezije i solidarnosti, radi prevazilaženja ekonomske i socijalne neuravnoteženosti, ostvarivanja ličnih prava, ili radi postizanja ciljeva koji izlaze iz okvira njihovih redovnih funkcija”.

Lokalne jedinice mogu takođe da pribegnu i zaduživanju, ali samo radi finansiranja investicionih troškova.⁷⁵

U ovom trenutku najveći poreski priliv u opštinama ostvaruje se kroz opštinski porez na nekretnine ICI (koji, zajedno sa prihodom od naplata usluga javnih službi, od doprinosa za izgradnju novih objekata i od manjih poreza, predstavlja preko 50% ukupno raspoloživih sredstava), dok je preostali deo troškova pokriven prenošenjem drugih sredstava, naročito državnih.

Organi vlasti

Kao što je prethodno rečeno, statutarna vlast koja je lokalnim jedinicama priznata novim tekstom Ustava, obuhvata i pravo uticaja na oblik vlasti. Svedoci smo, međutim, činjenice da ostaje i dalje u isključivoj vlasti države da određuje organe vlasti i izborno zakonodavstvo. U ovom trenutku nije poznato da su lokalne jedinice u značajnijoj meri koristile svoju statutarnu autonomiju, a poredak koje je utvrđen zakonodavstvom iz devedestih godina ne dovodi se u pitanje.

Funkcije

Organi opštine su: skupština, izvršni odbor, predsednik opštine. Na nivou provincije to su: skupština, izvršni odbor i, umesto predsednika opštine, predsednik⁷⁶. Budući da nema suštinske razlike između propisa koji se odnose na provinciju i onih koji se odnose na opštinu, ovde će biti reči samo o opštini. Mandat svih organa traje pet godina. Predsednik opštine može imati najviše dva uzastopna mandata⁷⁷.

⁷⁵ Čl. 119.

⁷⁶ Čl. 36. J.T.Z.

⁷⁷ Čl. 51. J.T.Z.

Poslednje decenije prošlog veka zakonodavstvo je promenilo prethodni oblik vlasti, kako smanjivanjem nadležnosti koje su prvobitno bile poverene skupštini i proširenjem ovlašćenja izvršnog odbora i predsednika opštine, tako i drugačijim načinom imenovanja izvršnog odbora i predsednika opštine.

Skupština (čiji broj odbornika varira u zavisnosti od broja stanovnika, od najmanje šest do najviše 60) definisana je kao organ političko-administrativnog usmeravanja i kontrole. Predviđeno je da učestvuje u definisanju, usklađivanju i periodičnoj verifikaciji sprovođenja programskih opredeljenja predsednika opštine i pojedinačnih članova opštinskog veća, nosilaca određenih resora .

Nadležnost skupštine je time ograničena na donošenje osnovnih akata, među kojima u prvom redu nekih organizacionog karaktera (statut, opšti kriterijumi za uređenje službi i usluga ili sporazumi sa drugim javnim institucijama), zatim planskog (kao što su prostorni planovi) i ostalih od posebnog finansijskog značaja (od budžeta do troškova koji padaju na teret budžeta za narednu poslovnu godinu i programa javnih radova).⁷⁸

Izvršni odbor je definisan kao organ koji „sarađuje sa predsednikom opštine... u upravljanju opštinom”, u sprovođenju opštih smernica skupštine, kojoj daje predloge i čije aktivnosti podstiče.

Izvršnom odboru su poverene preostale nadležnosti, odnosno sve one koje ne pripadaju ni skupštini ni predsedniku opštine, kao ni decentralizovanim organima ni rukovodiocima birokratskog aparata.⁷⁹

Predsednik opštine je organ odgovoran za opštinsku upravu i nadzor nad službama (čije rukovodioce imenuje), kao i za izvršenje akata.

Način imenovanja

Članovi skupštine-odbornici su izborna lica.

U opštinama koje imaju manje od 15.000 stanovnika primenjuje se većinski sistem. Uz svaku listu kandidata treba da stoji i ime kandidata za predsednika opštine i program uprave. Građani, glasajući za predsednika opštine, mogu da daju svoj glas jednom od kandidata na listi koja se vezuje za kandidata za predsednika opštine. Listi koja je vezana za kandidata za predsednika opštine koji je dobio najveći broj glasova, dodeljuju se dve trećine od ukupnog broja glasova.⁸⁰

U opštinama sa preko 15.000 stanovnika, predsednika opštine biraju neposredno svi građani sa pravom glasa, istovremeno sa izborima za skupštinu opštine. Kandidat za predsednika opštine se vezuje za listu kandidata za odbornike. On može biti povezan i sa više listi, pod uslovom da je program uprave isti. Za

⁷⁸ Čl. 42. J.T.Z.

⁷⁹ Čl. 48. J.T.Z.

⁸⁰ Čl. 71. J.T.Z.

predsednika opštine biva izabran kandidat koji dobije apsolutnu većinu važećih glasova. U protivnom, ide se na drugi krug glasanja, posle dve nedelje, sa dvojicom kandidata koji su dobili najveći broj glasova. U svakom slučaju, listi ili grupi lista za koje se vezuje ime kandidata koji je izabran za predsednika opštine, zagarantovano je, po pravilu, 60% odborničkih mesta. Slične odredbe važe i za izbore na nivou provincije.⁸¹

Članove izvršnog odbora, koji ne moraju biti iz redova odbornika, imenuje predsednik opštine, koji ih može i opozvati.

Predsednik opštine, posle izbora, upoznaje skupštinu opštine sa programskim opredeljenjima, akcijama i projektima koje namerava da realizuje u toku svog mandata.⁸² Nije predviđeno da skupština usvaja program. Glasanje skupštine protiv predloga predsednika opštine ili izvršnog odbora ne povlači za sobom njihovu ostavku.

Njihove funkcije prestaju u slučaju da im skupština izgleda nepoverenje, pomeničnim prozivanjem apolutne većine odbornika.⁸³ U tom slučaju, ide se na raspuštanje skupštine.

Skupština se raspušta i kada predsednik opštine podnese ostavku ili prestane da obavlja tu funkciju iz bilo kog razloga.⁸⁴

Novom regulativom u oblasti nadležnosti i načina izbora, zajedno sa raspuštanjem skupštine u slučaju da predsednik opštine podnese ostavku, omogućeno je da predsednik opštine postane najznačajniji organ opštinske vlasti, kao i da se lokalnoj upravi obezbedi potrebna stabilnost. Pre toga, dok je skupština imala veću moć i kada je, pored ostalih nadležnosti, imala i tu da bira predsednika opštine i izvršni odbor, bile su moguće česte smene partija na vlasti, što je otežavalo realizaciju zacrtanih programa u toku trajanja mandata. Stoga se sada raspravlja o efektivnoj ulozi koju bi mogle da imaju skupštine, budući da je, u slučaju ozbiljnog neslaganja, političko-administrativne smernice koje bi po zakonu trebalo da utvrđuje skupština nemoguće nametnuti predsedniku opštine koji je sada dobio takav legitimitet i takvu vlast.

⁸¹ Čl. 73-75. J.T.Z.

⁸² Čl. 46. J.T.Z.

⁸³ Čl. 52. J.T.Z.

⁸⁴ Čl. 141. J.T.Z.

ŠPANSKE JAVNE UPRAVE I PRINCIP NJIHOVOG UREĐENJA

*Havijer Pinaso Ernandis, Gabriel Domenek Paskual
i Agustin Domingo Moratalja*

ISTORIJSKI RAZVOJ ŠPANSKOG GRAĐANSKOG PRAVA

Tokom 19. veka uspostavljaju se osnove španskog upravnog prava, prema koje će se upravljati veliki deo delatnosti i organizacije javne vlasti. To novo pravo predstavljeno je uglavnom principom razdvajanja vlasti i zakonitosti, koji su najpre uvedeni u privremeni Ustav iz 1812, da bi konačno pobedili 1837. godine.

U procesu stvaranja pomenutih principa, špansko pravo je bilo jasno inspirisano francuskim. Kao i u toj susednoj zemlji, funkcija pokretanja sudskog postupka za utvrđivanje zakonitosti upravne delatnosti ne poverava se organima sastavljenim od redovnih sudija ili sudskih činovnika, nego samoj upravi. Reč je o organima čija je nadležnost za upravne sporove ustanovljena 1845. godine. Ovi organi kontrolišu da li je rad uprave, kojoj špansko pravo daje visok stepen vlasti i povlastica, uvek prilagođen okvirima koje postavlja zakon. Međutim, ostaje široko polje delatnosti koje ne podležu kontroli.

Kasniji razvoj španskog upravnog prava karakteriše prelazak organa za upravne sporove u sudske okvire i progresivno iščezavanje delova vlasti koji su izuzeti iz sudske kontrole. Od 1904. godine, nadležnost za upravne sporove pripada stvarnim sudovima i tribunalima, sa nezavisnim sudijama i sudskim činovnicima, što je praksa koju uvodi Ustav iz 1978. godine, koji upravne delatnosti stavlja pod potpunu kontrolu sudova.

U 20. veku se osetno smanjuje uticaj francuskog upravnog prava na špansko, a istovremeno se neki ključni aspekti rešavaju na osnovu postojećih odredaba u drugim zemljama, među kojima su najznačajnije Nemačka i Italija.

Najzad, možda treba naznačiti da pravo koje primenjuju španski sudovi, a koje je tradicionalno konzervativno, nije igralo glavnu ulogu u razvoju i evoluciji upravnog prava, za razliku od onoga što se dogodilo u drugim zemljama (misli se na francuski Državni savet). Potpuno suprotno tome, špansko upravno pravo je, u osnovi, evoluiralo pod uticajem doktrine i zakonodavaca.

*Havijer Pinaso Ernandi
Gabrijel Domenek Paskual*

PRAVNI REŽIM ŠPANSKE JAVNE UPRAVE

NORMATIVNA REGULATIVA

U španskom Ustavu iz 1978. godine, u članu 149, stoji da je isključivo država nadležna da izriče osnovno zakonodavstvo u pravnom režimu javne uprave i u statutarnom režimu činovnika, što će im, u svakom slučaju, obezbediti jednak tretman; u opštem pravnom postupku, bez obzira na osobenosti koje proističu iz načina organizacije autonomnih oblasti; u prinudnoj eksproprijaciji; u upravnim ugovorima i koncesijama; kao i u sistemu odgovornosti svih javnih uprava.

Zakonodavstvo autonomnih oblasti, pak, treba da poštuje osnove koje ustanovi država. Time se ne želi postići ništa osim usklađivanja i ujednačavanja organizacije i delatnosti javnih uprava, sa ciljem da se građanima koji stupe u odnos sa bilo kojom od njih obezbedi minimum garancija – kao što je odredio Ustavni sud odlukama 227/1988. i 50/1999.

Na temelju ovog ustavnog mandata, svojevremeno je, 26. novembra 1992, proglašen Zakon 30/1992 o pravnom režimu javnih uprava i opštem upravnom postupku, koji je nedavno izmenjen Zakonom 4/1999, od 13. januara.

KONCEPT JAVNE UPRAVE

Španski zakonodavac nije uspostavio jedinstven koncept javnih uprava. Ne-ki zakoni se zadovoljavaju time da odrede šta treba da se podrazumeva pod javnom upravom, za potrebe onoga što je ustanovljeno u odgovarajućoj regulativi. Zakonodavac pre nabraja nego što definiše javne uprave. Tako, Zakon 30/1992. razmatra sledeće pojmove:

- a) opšta državna uprava,
- b) uprave autonomnih oblasti,
- c) organi koji čine lokalnu upravu,
- d) organi javnog prava u svojstvu pravnog lica, koji su povezani sa navedenim javnim upravama ili su deo njih, a koji se stvaraju sa ciljem da rukovode službama ili vrše one delatnosti koje su preuzeli ti upravni organi.

U vršenju javne vlasti, ovi organi svakako zasnivaju svoju delatnost na Zakonu 30/1992, dok se njihove ostale aktivnosti upravljaju prema pravu koje je primenjivo na posebna pojedinačna ili kolektivna pravila. U mnogim slučajevi-

ma, formiranje ovih organa predstavlja pokušaj da se izbegnu kruta pravila koja sputavaju rad javnih uprava u određenim oblastima. Tako, na primer, autonomni organi predstavljaju deo opšte državne uprave i obično pružaju usluge i obavljaju delatnosti koje zahtevaju vršenje upravne vlasti, a javni organi u preduzećima koja pružaju usluge, rukovode službama ili proizvode dobra od opsteg značaja, pogodna za pružanje usluga u obrnutom smeru.

Drugi važni upravni zakoni, radi održavanja izvesnog zakonodavnog sklada i koherentnosti, nabrajaju javna prava na način sličan onome koji je sadržan u Zakonu 30/1992. Međutim, ovaj sklad je pre prividan nego stvaran, jer po svom predmetu i cilju – a za razliku od onih koji su sadržani u Zakonu 30/1992 – ovi zakoni proširuju polje primene na organizacije koje nemaju status „zvaničnih” u javnoj upravi.

Tako, na primer, Zakon 29/1998, od 13. jula, koji reguliše nadležnost upravnog spora, navodi javne uprave, a zatim ustanovljava da ima mesta žalbi protiv određenih akata koje su donele organizacije koje nisu među nabrojanima. Isti je slučaj i sa Kraljevskim zakonodavnim propisom 2/2000, od 16. juna, koji odobrava prečišćeni tekst Zakona o ugovorima javnih uprava i proširuje svoje polje primene na druge organizacije, koje, iako nisu deo javnih uprava, spadaju u takozvani „javni sektor” – pojam koji uporedna doktrina koristi u širem smislu nego što je javna uprava – jer se finansiraju iz fondova ovakve prirode. To bi bile organizacije napravljene naročito da zadovolje potrebe od opšteg značaja koje nisu industrijske ni trgovinske i da sprovedu delatnost koju najvećim delom finansiraju javne uprave ili drugi organi javnog prava, ili one čije je rukovođenje podvrgnuto kontroli ovih poslednjih, ili čije organi uprave, rukovođenja ili nadzora čine članovi čiju većinu imenuju javne uprave i drugi organi javnog prava.

PRINCIPI ORGANIZACIJE JAVNIH UPRAVA

Zakon 30/1992. takođe sadrži pravila o pravnom režimu i organizaciji javnih uprava, jer – iako može izgledati drugačije – ova materija ima određenu važnost kada obezbeđuje interese i prava građana.

U svetlu ovih pravila, španska javna uprava se organizuje uz puno poštovanje principa zakonitosti, što podrazumeva da stvaranje, promena i ukidanje upravnih organa treba da se ostvare u skladu sa pravnim poretom i da odstupanja u vršenju nadležnosti date upravnim organima, u odgovarajućim slučajevima, treba da poštuju određene garancije, uspostavljene u korist zainteresovanih strana.

U svakom slučaju, javne uprave, sastavljene od hijerarhijski uređenih organa, imaju svojstvo jedinstvenog pravnog lica; odnosno, jedini su centar određivanja prava i obaveza građana. Na taj način su obuhvaćeni principi decentralizacije (prenošenje visokog stepena nadležnosti javnim upravama na nižem nivou teri-

torijalne organizacije) i dekoncentracije (prenošenje visokog stepena nadležnosti nižim upravnim organima), utvrđeni španskim Ustavom (čl.103.1).

PRINCIPI DELOVANJA JAVNIH UPRAVA

Španski Ustav uspostavlja različite principe koje javne uprave treba da poštuju u svom radu; principi koji nemaju isključivo programsku vrednost za upravu predstavljaju imperativ kojim će se kontrolisati i vrednovati njeno delovanje. Tako, član 103.1. Ustava određuje da „javna uprava objektivno služi opštim interesima i deluje (...) sa potpunom podređenošću zakonu i pravu”.

U članu 1. novog Zakona o pravnom režimu javnih uprava i opštem upravnom postupku, pak, ukazuje se na druge opšte principe koji moraju da omogućе delovanje u smislu efikasnosti, pružanja usluga građanstvu, dobronamernosti i legitimnog poverenja.

Principi delovanja koji se tiču odnosa između javnih uprava

Zakon 30/1992. ukazuje na nekoliko principa kojima naročito treba da se prilagode međuadministrativni odnosi. U osnovi, to su sledeći principi:

a) Institucionalna lojalnost (član 4), koja se ogleda u dužnostima, kao što su dužnosti drugih uprava da poštuju legitimno vršenje svojih nadležnosti; procenjivanje sveukupnosti obuhvaćenih javnih interesa u obavljanju sopstvenih nadležnosti i – konkretno – onih čije je rukovođenje povereno drugim upravama; kao i davanje drugim javnim upravama onih informacija koje su potrebne za vršenje njihovih nadležnosti;

b) Saradnja i koordinisanje, koji su, u izvesnoj meri, određeni do detalja u članovima od 5. do 10. pomenutog Zakona 30/1992.

Principi delovanja koji se tiču odnosa sa građanstvom

Naročito u ovim odnosima nalazimo principe pružanja usluga građanstvu, otvorenosti rada i učešća.

Tačnije, Zakon 30/1992. građanima priznaje različita prava u njihovim odnosima sa javnim upravama:

a) da u svakom trenutku mogu da se upoznaju sa stanjem u kome se nalaze procesne formalnosti postupaka u kojima su u svojstvu zainteresovane strane, kao i da dobiju kopiju dokumenata koje ti procesi sadrže;

b) da znaju identitet vlasti i personala iz službi javnih uprava, pod čijom se odgovornošću sprovode postupci;

c) da dobiju overenu kopiju dokumenata koja predaju, koju stavljaju na uvid sa originalima prilikom njihovog predavanja i podizanja, osim u slučajevima kada originali treba da se koriste u postupku;

d) da koriste zvanične jezike na teritoriji svoje autonomne oblasti, u skladu sa onim što predviđaju ovaj Zakon i ostale uredbe pravnog poretka;

e) da formulišu pritužbe i dostave dokumenta u bilo kojoj fazi postupka koja prethodi postupku saslušanja, a koje nadležni organ mora uzeti u obzir pri sastavljanju predloga rešenja;

f) da ne predaju dokumenta koja ne zahtevaju norme primenjive na postupak o kome je reč, ili koja se već nalaze u posedu uprave koja sprovodi postupak;

g) da dobiju obaveštenje i savet u vezi sa pravnim ili tehničkim zahtevima koje važeće odredbe nameću projektima, postupcima ili zahtevima koje treba izvršiti;

h) pristup registrima i arhivama javne uprave, u smislu koji je predviđen Ustavom, ovim ili drugim zakonima;

i) da se predstavnici vlasti i činovnici, koji treba da im obezbede ostvarivanje njihovih prava i ispunjavanje obaveza, prema njima odnose sa poštovanjem i uvažavanjem;

j) da zahtevaju odgovornost javnih uprava i zaposlenih koji im pružaju usluge, kada je to po zakonu;

k) sve drugo što im pripada po Ustavu i zakonima.

Isto tako, Zakon određuje da se zainteresovanim stranama u upravnom postupku smatraju lica koja su nosioci legitimnih prava ili interesa, pojedinačnih ili zajedničkih, kao i lica koja nisu započela postupak a imaju prava koja mogu da budu narušena odlukom koja se usvoji u tom postupku, zatim lica čiji legitimni interesi – pojedinačni ili zajednički – mogu biti narušeni odlukom i koja se lično uključe u postupak pre nego što se donese konačno rešenje.

GARANCIJE POSTUPKA

Zakon 30/1992. veliki deo članova posvećuje uspostavljanju minimuma pravila u postupku, koja javne uprave moraju da poštuju u svom radu. Postupak se uređuje tako da garantuje donošenje ispravnih administrativnih odluka, kao i prava građana kojih se one tiču.

Zakon u izvesnoj meri precizno određuje način na koji treba započeti, voditi i okončati postupak, ističući obavezu koja se nameće upravi da donosi izričita rešenja i da o njima pismeno obavesti zainteresovane strane u određenom roku. Regulisanje pravnih posledica neispunjenja ove obaveze zasnovano je na principu da građanin ne sme biti oštećen zbog nesposobnosti administracije.

Zakon 30/1992. takođe je usmeren ka tome da garantuje pravo građana da se obrate administraciji na zvaničnom jeziku koji odaberu. U slučaju da postoji neslaganje između zainteresovanih strana, postupak će biti vođen na kastiljanskom, premda se dokumenta koja zahtevaju zainteresovane strane, u svakom slučaju, izdaju na jeziku koji same izaberu.

Za sva ostala pitanja, Zakon 30/1992. obuhvata principe koji se poštuju u upravnom postupku, od kojih bi vredelo istaći sledeće:

a) *Princip protivrečnosti*. Pretpostavlja mogućnost da se vrednuju različiti interesi i da se ti interesi na odgovarajući način međusobno suprotstave u prisustvu zainteresovanih strana pre usvajanja administrativne odluke. Ovim principom se zainteresovanim stranama u postupku priznaju razna prava, među kojima su i: pravo da, u bilo kom trenutku, u svojstvu zainteresovanih strana, budu upoznate sa trenutnim stanjem u kome se postupak nalazi i da dobiju kopiju dokumenata sadržanih u njemu; pravo da upoznaju vlasti i personal u službi u javnim upravama, pod čijom odgovornošću se vode postupci; pravo da u bilo kojoj fazi postupka, koja prethodi sudskom saslušanju, formulišu tužbe i dostave dokumenta koja nadležni organ mora da ima u vidu pri formulisanju predloga rešenja; pravo da predlažu dokaze i, naročito, pravo na postupak pri saslušanju. S tim u vezi, kada su postupci pokrenuti i neposredno pre formulisanja predloga rešenja, stavljaju se na uvid zainteresovanim stranama da bi u određenom roku mogle da potkrepe dokaze i dostave odgovarajuću dokumentaciju. Ovaj postupak je naveden u članu 105. Ustava, što ukazuje na njegov značaj.

b) *Princip ekonomičnosti procesa*. Reč je o vođenju postupka uz najmanje moguće troškove.

c) *Princip pro actione*, koji ukazuje na dužnost da se prevaziđu prepreke formalnog karaktera, u meri u kojoj je moguće, da bi se donela glavna odluka koja je predmet postupka.

d) *Princip zvaničnosti*. Uprava je obavezna da obavlja delatnost koja je potrebna da se donese konačna odluka, čak i kada pojedinac to ne zahteva.

e) *Princip nepristrasnosti* vlasti i činovnika koji učestvuju u određenom postupku. Garantuje se obavezim uzdržavanja od učešća u postupku koji se nameće sluzbenicima javnih službi koji se nađu u određenim situacijama u kojima je moguće očekivati pristrasnost. Takođe je priznato pravo zainteresovanih strana da tuže navedene osobe.

f) *Princip transparentnosti*. Za zainteresovane strane u postupku, transparentnost je maksimalna zbog principa protivrečnosti; za strane koje nisu zainteresovane – manja. Razradom člana 105.b) Ustava Španije, Zakon 30/1992. omogućava pristup građana uopšte upravnim arhivama i registrima, ali nameće i značajna ograničenja ovom pravu, koja proističu iz potrebe zaštite bezbednosti i odbrane zemlje, provere prekršaja i privatnosti lica.

g) *Princip besplatnosti*. Upravni postupak je po opštem pravilu i u principu besplatan, tako da zastupanje i advokatske usluge nisu obavezni.

Zahtevi koje treba da ispune upravna akta i pravilnici

Zakon 30/1992. takođe određuje minimalne zahteve koje moraju da zadovolje pojedinačni postupci i opšte odredbe iz kojih proističe rad administracije.

Tako je predviđeno da opšte odredbe, da bi mogle da proizvedu pravno dejstvo, budu objavljene u odgovarajućem službenom listu. Osim toga, administraciji se nameće obaveza da praktično obrazloži sva upravna akta, a izuzetno detaljno i strogo je određena obaveza da se zainteresovane strane izveste pismenim putem, što za njih predstavlja važnu garanciju.

DELOTVORNOST UPRAVNIH AKATA

Pravni poredak javne uprave polazi od pretpostavke da je njegova celokupna delatnost usmerena ka zadovoljenju opštih interesa. Zbog toga član 56. Zakona o pravnom poretku javnih uprava i opštem upravnom postupku određuje da postupci javnih uprava, koji podležu odredbama upravnog prava, budu izvršeni u skladu sa odredbama ovog Zakona. Tako član 57. predviđa da će se navedeni postupci smatrati valjanim i da će imati pravno dejstvo na dan donošenja, osim ukoliko u njima nije drugačije naznačeno.

Član 57.3. zabranjuje da administracija donosi odluke sa retroaktivnim dejstvom za one upravne postupke koji bi bili nepovoljni po građane.

PRINUDNO IZVRŠENJE

Špansko pravo dozvoljava da administracija prinudno izvrši sopstvene postupke. Ovo upravno ovlašćenje uopšteno je priznato u članu 95. Zakona 30/1992, u kome se kaže: „Javne uprave će, putem svojih nadležnih organa, moći da – uz prethodno obaveštenje – pristupe prinudnom izvršenju upravnih postupaka, osim u slučajevima kada se to izvršenje odbacuje u skladu sa zakonom, ili kada Ustav ili zakon zahtevaju intervenciju suda.”. Takav bi, na primer, bio slučaj u kome bi za izvršenje nekog upravnog postupka bilo neophodno da se uđe u nečiji stan, budući da je, prema članu 18.2. Ustava „stan neprikosnoven. Ne može se ući u stan ili izvršiti pretres bez saglasnosti vlasnika ili sudskog rešenja, osim u slučaju flagrantnog delikta”.

Postoje razna sredstva kojima može prinudno da se izvrši neki upravni postupak, ali izbor sredstva koja će biti korišćena nije diskrecionog karaktera za administraciju, nego zavisi od vrste obaveze koju nameće postupak o kome je reč.

Granica diskrecije koju administracija određuje prilikom izbora – a naročito u korišćenju sredstava za izvršenje – omeđena je principom proporcionalnosti, a to znači da „ukoliko ima više prihvatljivih načina za izvršenje, izabraće se onaj koji je najmanje restriktivan u odnosu na ličnu slobodu” (čl. 96.2).

Sredstva za prinudno izvršenje su sledeća:

a) Službeni nalog za imovinu, koji se sastoji u zapleni dobara dužnika radi naplate novčanih dugova.

b) Pomoćno izvršenje, kojim uprava ili treće lice izvršavaju nalog određen postupkom, o trošku dužnika.

c) Prinudna novčana kazna, ili namet određenog novčanog iznosa kojim se dužnik primorava na lično izvršavanje obaveze, samo ukoliko zakon to izričito dozvoljava.

d) Direktna prinuda lica, odnosno direktno korišćenje ograničavajuće sile nad ličnom slobodom. Reč je o pomoćnom i ograničavajućem sredstvu, kome ima mesta samo u slučaju izričitog zakonskog odobrenja.

ADMINISTRATIVNA REVIZIJA UPRAVNE DELATNOSTI

Zakon 30/1992. razmatra mogućnost da administracija, po službenoj dužnosti ili na zahtev zainteresovane strane, revidira sopstvene postupke, u smislu zakonitosti ili celishodnosti, kako bi ih izmenila ili poništila.

U španskom pravu, upravna sredstva se ne koriste isključivo da bi se zainteresovanim stranama dala mogućnost da ospore neki postupak administracije, bez potrebe obraćanja sudu, uz sve troškove koje to podrazumeva. Upotreba takvog sredstva nije samo mogućnost koju građani mogu da iskoriste tako što će da biraju da li će pomoću upravnog sredstva osporiti neki upravni postupak koji im nanosi štetu, ili će se obratiti sudu radi pokretanja upravnog spora. Često je potrebno zatražiti primenu upravnog sredstva pre nego što se ostvari starateljstvo suda.

U svakom slučaju, građanin uvek ima na raspolaganju obično upravno sredstvo, po osnovu bilo kakvog kršenja pravnog ustrojstva, za osporavanje upravnih postupaka koji mu nanose štetu. Žalba se ne može uložiti jedino protiv opštih odredaba, mada to pravilo važi i za opšte formalnosti koje čine postupak.

Ukoliko osporeni upravni postupak uđe u izuzetno teško kršenje pravnog ustrojstva – kao što su predmeti ništavosti razmatrani u članu 62 – oštećena strana može, u bilo kom trenutku, da zatraži od administracije njenu izjavu o ništavosti. Ukoliko se ovakav zahtev odbije, oštećena strana može naknadno da se obrati sudu.

Administracija ne može slobodno opozvati svoje upravne postupke na sopstvenu inicijativu. U znak poštovanja pravne sigurnosti, opoziv postupaka povoljnih po građane podložan je mnogo većim ograničenjima nego opoziv akata

koji terete građane. Opoziv deklarativnih pravnih postupaka moguć je jedino kada se pojavi predmet ništavosti. Osim toga, postoji i mogućnost da se isprave očigledne aritmetičke ili računске greške.

Nasuprot tome, postupci koji terete mogu se opozvati na sopstvenu inicijativu ako takav opoziv „ne predstavlja pismenu dozvolu ili izuzeće koje nije dozvoljeno zakonom, ili ako je suprotno principu jednakosti, javnom interesu ili pravnom ustrojstvu (član 105.1).

IZRICANJE SANKCIJA

Zbog težine koju za građane sadrži u sebi vršenje upravne vlasti, Zakon 30/1992. ustanovljava određena pravila u tom smislu, koja mogu biti posebna ili ona koja se odnose na postupak. U svakom slučaju, mnoga od tih pravila proističu iz nekih ustavnih odredaba.

Za posebna pravila, Zakon 30/1992. obuhvata i određuje princip zakonitosti kršenja i upravnih sankcija, koji je definisan u članu 25.1. Ustava Španije.

Taj zakon obuhvata, isto tako, principe retroaktivnosti nepovoljnih kaznenih normi i principe retroaktivnosti povoljnih kaznenih normi; određuje ovlašćenje tipičnosti i neke njegove oblike (zabrana analognog tumačenja pravila koja definišu kršenje i kažnjavanje); određuje sistem odgovornosti za počinjene prekršaje; određuje princip srazmernosti kaznenih mera i – u slavu pravne bezbednosti – utvrđuje rokove za zastarevanje prekršaja i kaznenih mera.

Najzad, određuje i takozvani princip *non bis in idem*, na osnovu koga „ne mogu da se sankcionišu dela koja su već bila krivično ili upravno sankcionisana u onim slučajevima u kojima se utvrdi da je reč o istom subjektu, istoj činjenici ili istom osnovu”.

Što se tiče pravila o postupku izricanja kaznene mere, špansko zakonodavstvo određuje princip zakonitosti postupka, a istovremeno zainteresovanim stranama u postupku izricanja kaznene mere priznaje pravo da budu pismeno obavestene o delima koja im se pripisuju, o kršenjima koja takva dela mogu da predstavljaju i o kaznenim merama, koje – u njihovom slučaju – mogu biti donele, kao i da saznaju identitet prekršioca, identitet nadležne vlasti koja izriče kaznenu meru i po kojoj normi se stiže takva nadležnost; i da im se prizna, isto tako, pravo na pretpostavku nevinosti.

IMOVINSKA ODGOVORNOST UPRAVE

Zakon 30/1992. se takođe bavi jednom od osnovnih institucija upravnog prava, koja za građane predstavlja jednu od osnovnih garancija u njihovim odnosima sa javnim upravama: imovinsku odgovornost tih uprava.

KARAKTERISTIKE

U španskom pravu, imovinska odgovornost javnih uprava direktna je i objektivna.

Odgovornost države za štetu koju prouzrokuju njeni činovnici nije sporedna, već je direktna i neposredna. To znači da država neposredno odgovara za štete nastale funkcionisanjem javnih službi.

Osim toga, imovinska odgovornost države je objektivna. Špansko pravo apstrahuje tradicionalni element insistiranja na krivici ili nehatu, prema kome je uspostavljena vanugovorna akvilijanska odgovornost, tako da nije potrebno da uprava deluje nehajno da bi morala da odgovara za štete koje je njen rad naneo građanima. Na ovaj objektivni karakter ukazuje član 139.1. Zakona 30/1992. kada navodi da „pojedinci imaju pravo na obeštećenje od odgovarajućih javnih uprava za sve povrede koje pretrpe na bilo kojem od svojih dobara i prava, osim u slučajevima dejstva više sile, ukoliko je povreda nastala kao posledica *normalnog ili nenormalnog* funkcionisanja javnih službi”.

USLOVI

Da bi došlo do imovinske odgovornosti javnih uprava, potrebno je:

a) da postoji neka povreda, shvaćena kao protivpravna šteta, suprotno principu jednakosti svih građana pred javnim funkcijama, pošto „mogu da se obeštete samo one povrede nanete pojedincu koje proističu iz šteta za koje ovaj nema pravnu obavezu da ih podnosi sporazumno”. Povreda mora da bude ekonomski procenjiva, to jest podesna za novčanu procenu, iako treba imati u vidu da je pravna nauka više puta ponovila da su i lične i moralne štete takođe ekonomski procenjive. U svakom slučaju, šteta treba da bude stvarna, izvesna i dokazana, s tim što se na ovaj način isključuju moguće štete koje eventualno mogu nastati u budućnosti. Šteta takođe mora da se pripiše jednoj osobi ili grupi ljudi. Sve u svemu, šteta treba da podrazumeva posebnu žrtvu za grupu ljudi ili za jednu osobu, na takav način da se ruši princip jednakosti građana pred javnim funkcijama;

b) da je šteta uzrokovana radom javnih službi. Šteta mora biti takva da može da se pripiše delatnosti ili organizaciji javne uprave. Administracija treba da odgovara za rizike koje prouzrokuju njena organizacija i njena delatnost, samo sa izuzetkom više sile, ali ne onih koji su slučajnog karaktera. Zbog toga član 141.1. Zakona 30/1992. kaže da „neće moći da se nadoknade one štete koje proističu iz dela ili okolnosti koje nisu mogle da se predvide ili izbegnu postojećim naučnim saznanjima i tehnikama u trenutku kada su te štete nastale”.

Imovinska odgovornost koja proizilazi iz rada pravosudne administracije i sudskih grešaka posebno je uređena van Zakona 30/1992. Pravna nauka je do-

zvolila, uz veoma restriktivan kriterijum, odgovornost države zbog sudske greške i nenormalnog rada pravosudne administracije.

Španska pravna nauka je, isto tako, prihvatila i odgovornost administracije za štete prouzrokovane nekim neustavnim ili zakonom koji je suprotan pravu Evropske unije i zakonom koji je sam po sebi u skladu sa pravom, ali koji određenim osobama nameće posebnu žrtvu, suprotno principu jednakosti svih građana pred javnim službama.

Najzad, u španskom pravu se ne isključuje imovinska odgovornost administracije kada je ona uzrokovala štetu zajedno sa oštećenom stranom ili sa trećim licima. Na ovim pretpostavkama se uspostavlja određeno umanjenje odštete. U tom smislu, kada nije moguće odrediti u kojoj meri su dve ili više administracija doprinele prouzrokovanju štete, uspostavlja se pravilo solidarnosti kao rešenje koje pruža veće garancije oštećenoj strani.

OBEŠTEĆENJE

Obeštećenje treba da se sastoji od potpune nadoknade štete. Opšte je pravilo da treba da se sastoji od određenog gotovinskog iznosa, koji može da se zameni odštetom u robi ukoliko postoji sporazum sa oštećenom stranom.

KADAR JAVNE UPRAVE

Javnu upravu, kao organizaciju, čine kadar i javni službenici, bez čijeg angažovanja ona ne bi mogla da ostvari svoje ciljeve i principe delovanja.

U cilju usmeravanja njenog delovanja, nacrt Zakona 121/000177 Osnovnog statuta javnog rada navodi sledeće principe uređenja javnog rada:

- a) potpunu podređenost zakonu i pravu,
- b) jednakost, zaslugu i sposobnost,
- c) odgovornost, neslaganje i neutralnost kao garanciju objektivnog i nepristrasnog obavljanja javnog rada,
- d) profesionalnu etiku u obavljanju javnih usluga,
- e) neuklonjivost u službi, kao garanciju nezavisnosti u pružanju usluga,
- f) efikasnost u služenju opštim interesima,
- g) efikasnost u korišćenju sredstava,
- h) hijerarhiju u dodeljivanju, uređenju i obavljanju funkcija i zadataka predviđenih za određeno radno mesto,
- i) usklađivanje, saradnju i razmenu obaveštenja među javnim upravama u oblasti javnog rada,
- j) sposobnost samoorganizovanja u uređenju profesionalne delatnosti,
- k) učestvovanje i pregovaranje prilikom određivanja uslova rada.

Ova norma takođe navodi i etičke vrednosti javne službe, kao što su integritet, neutralnost, nepristrasnost, transparentnost u upravljanju, prijemčivost, profesionalna odgovornost i pružanje usluga građanima, tako što javne uprave razvijaju modele ponašanja personala u službi, koji obuhvataju etičke vrednosti javne službe u njenom profesionalnom delovanju i u njenim odnosima sa građanstvom.

Agustin Domingo Mortalja

GRAĐANSKA ETIKA I DEMOKRATSKO GRAĐANSKO DRUŠTVO

Principi rada naše javne uprave, ugrađeni u našu normativu, odgovaraju etičkim vrednostima, koje su, implicitno ili eksplicitno – obuhvaćene našom Poveljom.

Zbog toga se građanska etika pretvorila u osnovni element izgradnje demokratskog građanskog društva. Osim što je povezana sa Ustavom i vrednostima koje su im zajedničke, građanska etika postaje deo naroda koji koristi određene društveno-političke instrumente. Ona inspiriše poslovne ljude, zakonodavstvo i sudstvo. Nije u posedu nijedne od te tri vlasti. Građanska etika određuje okvire jedinstva i razlike radi njihovog usklađivanja: kada to neko izgubi iz vida, ostali treba da ga prijave, a to mogu da učinā i sami građani.

Nažalost, korupcija je uobičajena pojava u društvenom i političkom životu. Da bi se izbeglo njeno uopštavanje, važno je izbeći da bilo koja državna vlast prisvoji građansku etiku. Ali, za to nisu dovoljne samo dobre namere: jedan demokratski sistem mora da omogući postupke kojima će se izbeći iskušenja korupcije u svim vidovima političkog života. Nije dovoljno zaustaviti korupciju u političkom životu ako se u javnim oblastima i u privatnom životu razvija koruptivno ponašanje. Pored snažno prisutne građanske etike, potrebni su kodeksi etike dužnosti koji bi uređivali delatnosti, jasno zakonodavstvo u vezi sa pitanjima finansiranja partija i, naročito, postavljanje granice između privatnih profesionalnih aktivnosti, sa jedne, i političkih profesionalnih aktivnosti, sa druge strane. Ako politika nije samo zvanje, već i zanimanje, ona takođe treba da ima svoja pravila, a društvo treba da ih upozna i razume, ukoliko se želi da politička delatnost poseduje javni kredibilitet koji joj je potreban.

Građanska etika nije etika pojedinaca koji pružaju vazalske usluge partijama, religijama ili grupama. Građanska etika je etika punoletnih pojedinaca, koji se osećaju građanima koji pripadaju svom gradu. Reč je o punoletstvu odraslih osoba, to jest osoba sa sposobnošću sopstvenog rasuđivanja, kako bi slobodno učestvovala u javnom životu bez verskih ili partijskih predrasuda.

Etika ne pripada nijednoj političkoj partiji i nijedna partija ne može da je prisvaja. U tom smislu, građanska etika ne može da bude koplje koje jedna grupa baca na drugu. Političke partije i vlade treba da usvoje građansku etiku i da se osećaju njenim legitimnim predstavnicima. Da bi se izbeglo takvo prisvajanje, potrebno je aktivno i angažovano građansko društvo. Pošto je reč o građanskoj etici, građani su ti koji treba da je brane i da se osećaju ponosnima što postoji ta zajednička građanska kategorija, kojom mogu da se napajaju kulturne tradicije, partije i vlade.

Građani ne mogu očekivati da ovaj postulat potkrepljuju političke partije ili vlade: moraju sami potkrepljivati i jačati taj projekat zajedničkog života. U tom smislu treba ojačati i vrednovati inicijative udruživanja i građanske saradnje. Javni prostor se ne pojavljuje spontano niti na inicijativu vlada, partija ili preduzeća, naročito ako se želi da on otvori mogućnost za konstruktivnu kritiku i značajno učešće.

Na taj način se političke partije pojavljuju kao potreban, ali ne i dovoljan uslov za građansku demokratiju. One su potrebne zato što kažu da predstavljaju ideološki sektor, ali su nedovoljne, jer ne obezbeđuju uvek značajno učešće građana u procesima dogovaranja, odlučivanja i političke organizacije. Zbog toga je važno uobličiti političke i pravno-administrativne formule, da bi građanstvo moglo da utiče ne samo na procese političkog odlučivanja, već i kada se ono, primenom i izvršavanjem javne politike, pretvori u upravnu delatnost. Ne voditi brigu, ne slušati onoga kome je upućena upravna delatnost, znači smatrati ga podanikom, a ne građaninom.

Prevela: Budislava Šćekić-Šateles

Izabrana literatura:

- Alba, C.R. & F.J.Vanaclocha(eds), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997.
- Álvarez Rico, M. & V.M.González-Haba Guisado, *Administración y función pública en España*, Dykinson, Madrid, 1992.
- Arenilla Sáez, M., *Modernización de la Administración periférica*, MAP, Madrid, 1991.
- Arroyo Llanes, L.M., *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1996.

- Baena del Alcázar, Mariano, *Estructura de la función pública y la burocracia en España*, IVAP, Onate, 1984.
- Baena del Alcázar, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Baena del Alcázar, Mariano, *Instituciones administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- Bañón, R. & E. Carrillo (eds), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, 1997.
- Cassese, Sabino, *Las bases del Derecho administrativo*, MAP, Madrid, 1994.
- Domingo Moratalla, Agustín, *Responsabilidad bajo palabra. Desafíos éticos para una democracia joven*, Edim, Valencia, 1994.
- Giannini, Massimo S., *Derecho administrativo*, MAP, Madrid, 1991.
- García de Enterría, Eduardo, *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- García de Enterría, Eduardo & Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho administrativo* Vol.I 9a ed., Civitas, Madrid, 1999.
- García de Enterría, Eduardo & Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho administrativo* Vol.II, 6a ed., Civitas, Madrid, 1999.
- Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho administrativo*, Parte general, 12a ed., Tecnos, Madrid, 1994.
- Garrido Falla, Fernando, Mariano Baena del Alcázar y R. Entrena Cuesta, *La Administración en la Constitución*, CEC, Madrid, 1980.
- González Pérez, J., *Responsabilidad de las Administraciones Públicas*, 2a ed., Civitas, Madrid, 2000.
- González Pérez, J., *Manual de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 2000.
- Olías de Lima, B. (ed.), *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Editorial Complutense, Madrid, 1995.
- Parrado, Salvador, *Las elites de la administración estatal*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1992.

Tomas Flajner

UPRAVNO PRAVO U *COMMON LAW* SISTEMU – UPRAVNO PRAVO U KONTINENTALNOM EVROPSKOM PRAVU S POSEBNIM OSVRTOM NA ŠVAJCARSKO UPRAVNO PRAVO

Evropski pravni sistemi nose obeležje hrišćansko-individualističke predstave o čoveku. Čovek koji, prema hrišćanskoj nauci, stoji nasuprot svom Bogu kao individua i ličnost sa sopstvenom odgovornošću, mora uvek da bude i individualni nosilac prava i obaveza. On se nije ugnezdio u porodici i plemenu, kao npr. u japanskom šintoizmu, on nije u prvom redu zanemarljivi delić strukovnog i socijalnog staleža kao u konfučijanizmu i on ne mora da nalazi svoju sreću u asketstvu i odricanju od svoje individualnosti, kao u budizmu. Nijedna religija nije toliko naglašavala značaj samostalno odgovorne individue, kao hrišćanstvo. Samo u hrišćanstvu, svaki čovek kao ravnopravna ličnost u svojoj individualnosti stupa pred svog Boga, kome je odgovoran za svoja dela.

Uprkos evropskoj pravnoj kulturi na koju je uticala hrišćanska ideja o dostojanstvu čoveka, evropsko pravo se najkasnije od Francuske revolucije razdvojilo u dva u najvećoj meri različita pravna sistema.

Na pravo evropskog kontinenta mnogo je uticao hijerarhijski način mišljenja karakterističan za kanonsko pravo. Ono je već u srednjem veku i kasnije, pod uticajem Francuske revolucije, dalo upravi kao upraviteljici kralja po „Božjoj volji” i kasnije „državnom rezonu” ili *volonté généralé* (opštoj volji) koju je odredio *vox populi*, privilegovani autoritarno-hijerarhijski položaj. Prema tome, zadatak sudija i uprave je da zakon koji je odredila većina primenjuju kao apsolutni autoritet. Zato je za evropsku pravnu misao u prvom planu materijalno, a ne procesno pravo.

Nasuprot tome, *common law* (običajno pravo) ima svoju pravu osnovu u Engleskoj 17. veka, u Lokovom učenju. Aristokratija se, posle Dugog parlamenta (*Long Parliament*) i Slavne revolucije (*Glorious Revolution*), učvrstila kao part-

ner kralja. Komonsi (*commons*) i lordovi su bili neka vrsta kluba veleposednika koji su zajednički upravljali svojim zemljišnim posedima. Zato je, osim većine u parlamentu koji je donosio zakone, još uvek i sudija, koji je u pravičnom parničnom postupku morao da nađe pravdu, imao podjednako veliki značaj kao i zakonodavac. Većina u klubu vlasnika nije mogla jednostavno da zanemari opravdane interese pojedinih članova manjine. Javni interes nije mogao generalno da se uzdigne do *volonté généralé*. Sudija nije imao hijerarhijski položaj iznad stranaka. On je, štaviše, bio „moderator” koji je stajao između stranaka i koji je svojom porotom (*jury*), koja je dolazila iz naroda, morao kao arbitar da utvrdi stanje stvari i da donese presudu na osnovu svoje primene prava. Rešenje spora – presuda – zato je, međutim, imalo utoliko veći značaj. Jer, u sporu koji se rešava između ravnopravnih stranaka, „nevidljiva ruka” je morala da se pobrine o pravičnom ishodu. Sudija stoji između stranaka uz pomoć svoje porote, koja dolazi iz naroda. On se stara o pravičnom procesnom postupku (fer suđenju), jer po anglosaksonskom ubeđenju, pravičan sadržaj presude nije posledica materijalnog, nego dobrog procesnog prava.

Jaka pozicija stranaka u sporu, s jedne strane, i slaba pozicija sudije u običajnom pravu pokazuju jednu, u krajnjoj liniji, veoma realnu sliku o čoveku. Pošto niko, ni sudija ni činovnik, a ni stranke, ne mogu biti nepogrešivi, pravo mora da se postara o tome da se i sa ljudima koji greše postigne što bolji rezultat.

Zemlje sistema *civil law* (civilno pravo) preuzele su ideju o kralju apsolutisti i zamenile je apstraktnom državom kojom upravlja većina. *Volonté généralé* Rusoa, odnosno Hegelova teorija prema kojoj se država stavlja na čelo svetskog razvoja, poslužile su kao filozofska podloga takvog sistema. Ovo uzdizanje države iznad individue, koje je strano anglosaksonskom načinu mišljenja a koje je izrazio Lok, ima odlučujući uticaj na upravno pravo zemalja koje primenjuju *civil law* sistem.

Od drugačijeg materijala su, međutim, sazdane osnove javnog prava *common law* zemalja. *Common law* ne daje ni državnom rezonu, niti javnom interesu taj uzvišeni položaj. On, štaviše, polazi od toga da svi ljudi greše i da su dobre samo one institucije koje se dokažu uprkos nesavršenosti ljudi. Zbog toga, postupak za rešenje spora ravnopravnih stranaka dobija mnogo veći značaj a demokratska odluka većine se ne smatra jedinom osnovom razvoja prava, nego i pravom na osnovu koga su u pravičnom postupku odlučile ravnopravne stranke i sudija. Državna služba, a sa njom i činovnik koji odlučuje u ime vlade, ne dobija na taj način dominantan značaj kakav ima u evropskom pravu. Misao „Kome Bog pokloni neku dužnost, tome poklanja i razum” u svakom slučaju ne potiče od Engleza.

COMMON LAW – CIVIL LAW

U svojoj knjizi *Lica pravde i autoritet države* (*The Faces of Justice and State Authority*), jugoslovenski krivičar Mirjan Damaska, koji predaje na Univerzitetu Jejl, dokazuje da je veliki jaz koji postoji u evropskoj zajednici zemalja ipak manji između komunističkih i nekomunističkih država, nego između država sa *common law* tradicijom i država koje imaju sistem *civil law*. Dok zemlje *civil law* sistema imaju „aktivistički državni koncept” koji polazi od toga da je zadatak državnih organa i institucija da ostvaruju državno-političke i društveno-političke ciljeve, zemlje sa *common law* tradicijom bi se zadovoljavale time da vladu posmatraju kao nezavisnog arbitra čiji je zadatak da različite društvene snage drži u ravnoteži, da sprečava moguće sukobe i da u slučaju nastanka sukoba pravičnim odlukama doprinese njihovom rešavanju.

Razlog postojanja ove razlike u koncepciji države treba, prema Damaski, tražiti u razlici u razvoju pravosuđa, koja je tokom stoleća bivala sve veća. Predstavnici *common law* sistema danas u sudiji vide u prvom redu nezavisnog arbitra koji mora da reši sukobe i da između stranaka nađe pravično izjednačenje. Predstavnici *civil law* sistema posmatraju, nasuprot ovome, sudiju kao produženu ruku zakona, odnosno predstavnika države, koji sa mačem i terzijama u ruci, postavljen u hijerarhiji pravnog poretka nasuprot onih koji traže pravdu, mora da odlučuje po pravu i pravičnosti, da sprovodi zakon, i da na taj način preuzme dinamičnu funkciju u državi.

Sudija zato mora da preuzme mnogo aktivniju ulogu u procesu i postupku svih vrsta postupaka *civil law* sistema, nego u postupcima *common law*, gde je on samo nepristrasni arbitar. U državama evropskog kontinenta stranke su podređene sudiji. On u krivičnom i upravnom sporu mora da nađe činjenično stanje, ali se pritom može osloniti i na obavezu stranaka da saraduju. U običajnom pravu, naprotiv, sudija preuzima samo funkciju koordinatora između stranaka u sporu. Pritom zakon ili običajno pravo vrše podelu tereta dokazivanja. Uvek se postavlja ustavnopravno pitanje ko na sebe mora da preuzme rizik manjkavog položaja dokazivanja i da li dokazi moraju da polože „arbitrani i kapriciozni test”, odnosno „supstancijalni test dokaza”.

Razlog različite funkcije sudije treba tražiti u činjenici da je na evropskom kontinentu u 12. veku crkveno pravo, koje se predavalo na univerzitetima, počelo da igra sve veću ulogu. Pravo više nije bilo pravo naroda, nego pravo naučne elite koja je hijerarhijski bila odvojena od naroda. Sudije, kao predstavnici kralja i hijerarhije, morali su da za stranke koje su kod njih „tražile pravo” nađu i primene pravo putem naučno-dogmatske analize. Primenu prava i dužnost sudije nisu, prema tome, više mogli da obavljaju laici nego samo „stručnjaci” i eksperti. Pravosuđe je imalo različite funkcije: ono je moralo da sistematizuje, sa-

žme i spozna pravo, da na osnovu toga proceni činjenično stanje i da tek na kraju odluči o sporu. Hijerarhijskom načinu razmišljanja je odgovarala i nova ideja o više instanci. Što su važniji, viši i bliži Kruni bili eksperti, to je „bolja” bila njihova odluka. Presuda nije bila rezultat spora koji rešava porota nego naučne primene prava na konkretno činjenično stanje. Pravo je imalo sopstveni život, nezavisno od činjeničnog stanja.

Tako sudije ne samo da su morale da nađu pravo, koje je trebalo primeniti na činjenično stanje, nego su morale da nađu i samo to činjenično stanje (inkvizitorska maksima). Nasuprot tome, pravo koje su primenjivali normanski kraljevi u Engleskoj uglavnom je ostalo vezano za porotnike koji potiču iz naroda. Oni su morali da zajedno sa sudijom utvrde činjenično stanje koje su stranke izložile i da spor reše prema pravičnim kriterijumima. Činjenično stanje je moralo da se utvrdi u kontradiktornom postupku (*adversary*) i za njegovo rešenje su morali da se pronađu pravični kriterijumi. Pravo i činjenično stanje su bili među sobom mnogo tešnje povezani nego u evropskom pravnom načinu mišljenja, gde je pravo bilo unapred određeno, a sudija je morao da nađe činjenično stanje koje se na njega može primeniti.

Ovo je opet u *common law* zemljama dovelo do toga da je postupku za utvrđivanje činjeničnog stanja pridavan mnogo veći značaj nego u parničnom postupku na evropskom kontinentu. Zato se u običajnom pravu za sve postupke održao takozvani kontradiktorni sistem, kod koga se činjenično stanje poverava strankama, dok se u evropskom pravnom načinu mišljenja inkvizitorska maksima utvrđivanja činjeničnog stanja poverava sudiji, ali i upravi. Dugotrajni a delom i skup kontradiktorni sistem utvrđivanja činjeničnog stanja je verovatno doveo do toga da se sudija u upravnom postupku običajnog prava najčešće ograničava na preispitivanje pravnog pitanja i ne utvrđuje činjenično stanje, osim eventualno u jednom postupku, npr. sudskoj naredbi protiv nekog državnog organa. Svakako, činjenično stanje moraju da utvrde upravni organi, kao što su administrativni tribunali u Engleskoj u okviru propisane procedure. U tom postupku važe pravila o teretu dokazivanja i dokazivanju verovatnog.

Indikativno je, uostalom, i to što u *civil law* zemljama načelo o pravnom izjašnjavanju zahteva samo pismeni postupak, iako jezički izraz „izjašnjavanje” ukazuje na usmeni postupak. Suprotno tome, u *common law* zemljama važi načelo da je zahtev u pogledu pravnog izjašnjavanja prema načelima prirodne pravde, odnosno odgovarajućeg postupka, ispunjen samo onda kada se činjenično stanje utvrdi u usmenom postupku sa strankama pred nezavisnim sudijom. U SAD odluke uprave (*adjudicatory acts*), koja ima karakter sličan sudiji, mogu da budu donete samo u postupku sličnom sudskom postupku (*trial procedure*), u kome se činjenično stanje utvrđuje u okviru kontradiktornog sistema.

Razmatranja Damaske su umnogome ubedljiva, a za poznavaoce raznih pravnih sistema čak i potkupljiva. Ako su tačna, onda ne samo da su od najvećeg značaja za krivični postupak, nego pre svega i za upravnopravni postupak. Prema tezama Damaske, upravno pravo „aktivističkih država” (*civil law* zemlje) služi da se javni interes koji je odredio zakonodavac ostvaruje u društvu. Upravno sudstvo ispunjava u ovim zemljama dve funkcije: s jedne strane, ono se stara o tome da se javni interes i volja demokratskog zakonodavca ostvare na pravi način; s druge strane, ono služi za pravnu zaštitu i mora, kao i sudovi u *common law* zemljama, da štiti opravdane individualne interese pojedinca prema državi.

Nasuprot tome, upravno pravo „reaktivne države” praktično ne postoji. Državni aparat reaktivne države u principu nema privilegovani položaj u odnosu na građanina koji mu nije potčinjen. Uprava mora da ispunjava svoj zadatak – da obezbeđuje red – u okviru zakona. Ona svoja ovlašćenja izvodi iz zakona. Ukoliko se ona ne drži ovih okvira, moguće je da bude, kao i svako privatno lice, pred sudom pozvana na red. Sudija za upravne sporove mora stoga da kontroliše da li se uprava pridržavala ovlašćenja koja joj je zakonodavac preneo. Svakako, zakon za sudiju u *common law* tradiciji ima drugačiji značaj nego za sudiju u *civil law* sistemu: „U (common law) odlučivanju, za razliku od šaha, argument za posebno pravilo može biti značajniji nego argument tog pravila prema konkretnom slučaju.” Pošto za američke sudove, osim zakona, i Ustav spada u najviše primenjivo pravo zemlje, sudija može prilikom ispitivanja rada uprave više da vodi računa o ideji načelne korektnosti i pravičnosti, nego sudija na evropskom kontinentu, koji mora da ispita da li upravna odluka proističe iz zakona. Sud stoga mora da se stara o tome da u sukobu između građanina i uprave bude doneta pravična odluka. Pritom se zakonu kao osnovi za donošenje odluke daje izvesna ali ne toliko merodavna uloga, kao u upravnim odlukama *civil law* zemalja. Osim zakona, u smislu pravnog pravila, važe priznata načela i pravila, koja ograničavaju i vode diskreciono pravo uprave.

Za građanina koji želi da istupi protiv uprave od odlučujućeg je značaja svakako to što mu na raspolaganju stoji mogućnost da podnese tužbu protiv uprave. Ovo je dovelo do toga da je tokom istorije u *common law* zemljama razvoju prava na tužbu pridavano gotovo isto značenje koliko je kao u *civil law* zemljama pridavano razvoju osnovnih prava. Tako je možda razumljivo što predstavnici *common law* zemalja smatraju da je princip pravne države *civil law* zemalja koje nemaju *habeas corpus* – osnovnu pretpostavku svakog slobodoumnog sistema – osakaćen, a da je za predstavnike *civil law* zemalja Velika Britanija, koja ne poznaje ustavna osnovna prava, u principu sumnjiva.

OSNOVE UPRAVNOG SUDSTVA

Pojam

Upravno sudstvo je preispitivanje mera, radnji, propusta ili odluka vlade i uprave u pogledu zakonitosti u sudskom postupku, od nezavisnog suda koji je nadležan za javno pravo.

Ova vrsta sudstva se u Evropi u pravom smislu razvila tek krajem poslednjeg veka, a pre svega u ovom veku. Upravno sudstvo u ovom smislu pretpostavlja, naime, sledeće:

1. Posebno javno pravo koje važi za izvršnu vlast i upravu (autoritarna država, službena privilegija).
2. Ovo javno pravo ovlašćuje upravu da u odnosu na privatna lica jednostrano zasniva prava i obaveze, da na taj način potčinjava građanina državi i javnom interesu, koji u ime države treba da ostvaruje uprava.
3. Priznanje, da uprkos službenoj privilegiji, i uprava i izvršna vlast mogu da prave greške za koje mora da postoji mogućnost da ih preispita neki drugi organ.
4. Priznanje da postoje prava građanina koja moraju da se štite i od uprave i od izvršne vlasti (granice izvršne vlasti, partnerstvo države).
5. Ubeđenje da je u sudskom postupku sa dve ravnopravne stranke najpre moguća pravična odluka, a zatim utvrđivanje činjeničnog stanja sa ciljem da ona bude doneta ispravno.

Sa zasnivanjem samostalnog javnog prava koje je nezavisno od privatnog prava, stvoren je novi, do tada nepoznat, autonomni pravni sistem. To novo pravo je omogućilo upravi da putem upravnog akta građaninu jednostrano nametne prava i obaveze. Odluke uprave imaju punovažnost analognu sudskim presudama i izvršni organi ih moraju izvršiti kao i sudsku presudu. Sa novim javnim pravom stvorena je osnova za legitimnost autoritarne države. Najviši organi vlasti – izvršna vlast i uprava, otevoljuju javni interes, *volonté généralé* (opštu volju). Pošto opštu volju nije moguće preispitati, to i ne može da postoji sudska instanca koja izvršnu vlast sme da pozove na odgovornost. Javno pravo, dakle, lišava upravu i izvršnu vlast opšteg i tradicionalnog prava sudije.

Tek postepeno je priznato da i izvršna vlast i uprava mogu da naprave greške i da zakonodavac mora da bude zainteresovan da putem sudske kontrole obezbedi da se one pridržavaju njegovih zakona. Tek ovo saznanje je omogućilo postepeni razvoj upravnog sudstva. Svakako, upravno sudstvo se ograničava po pravilu još i danas na preispitivanje upravnih akata, koja u slučaju povrede prava po

pravilu može da ukine samo *ex nunc*, a ne *ex tunc*. U ostalim slučajevima se izvršavaju pogrešna upravna akta koja nisu pravovremeno osporena. Na taj način, izvršni organi moraju da izvršavaju i pogrešna upravna akta koja su postala pravnosnažna. Sud ne može da naredi prinudne mere prema izvršnoj vlasti i upravi i da ih, na primer, prinudi da mu predaju akta, ako su one odbile da to učine.

Javno pravo, dakle, još uvek polazi od toga da su uprava i izvršna vlast iznad čoveka i da ljude u upravi i izvršnoj vlasti naročito treba štiti u okviru vršenja njihovih službenih funkcija. Nasuprot tome, engleska koncepcija je pragmatičnija. Doduše, ni u Engleskoj se protiv Krune ne može podneti tužba. Ali, Kruna nije iznad prava, niti za nju važi neko posebno javno pravo. Kruna jednostavno ne može biti tužena, jer sudija odlučuje za Krunu i u njeno ime, pa zato Kruna ne može biti strana u sporu. Međutim, Parlament je u Zakonu o proceduri (*Crown proceedings Act*) iz 1947. godine odlučio da je u slučajevima naknade štete, uprkos tome, moguće podneti tužbu protiv države. Osim toga, činovnici koji zavise od Krune zaštićeni su samo u onoj meri u kojoj se pridržavaju ovlašćenja koja su im data zakonom i prerogativima Krune (*Crown prerogatives*). Ako rade mimo zakona, redovni sudovi ih mogu pozvati na odgovornost. Takva akta nisu ni izvršna, niti se *ex tunc* ukidaju. Ona su od samog početka ništava.

Vezivanje uprave za zakone u poslednjem stoleću, odvajanje vlade od prerogativa Krune, proširivanje zadataka države u humanim zemljama, povećana potreba građanina za zaštitom u društvu ugroženom najrazličitijim opasnostima i sve veći rizici visoke tehnologije, uzrokovali su dotad neviđeno jačanje i proširivanje moći uprave, a time i potrebu povećanja kontrole sudova nad upravom.

Svakako, razvoj u Engleskoj, u poređenju sa evropskim kontinentom, tekao je potpuno različito. Dok, prema engleskoj tradiciji, ministar u svom radu kao član vlade podleže opštem pravu i zato uvek može da bude izveden pred sud, zakonodavac na evropskom kontinentu privilegovao je ministre i činovnike u odnosu na opšte, odnosno privatno pravo, i za njih stvorio posebno javno pravo, pomoću koga su potčinjene mogli neposredno da pozovu na odgovornost. Tek krajem poslednjeg stoleća, pod vođstvom Državnog saveta u Francuskoj se razvilo novo upravno sudstvo koje je merodavno za javno pravo. Nije slučajno što engleski i američki udžbenici o upravnom pravu počinju upravnim postupkom i sudstvom, što se upravno sudstvo po pravilu može naći i u francuskim udžbenicima, ali više u sredini ili na kraju udžbenika, kao ni to što u mnogim nemačkim udžbenicima jedva može da se nađe neki stvarni odeljak o upravnom sudstvu.

Kontrola uprave može da ima razne oblike. Ona se može vršiti na demokratski način, putem parlamenta u okviru poslovnog i finansijskog nadzora. Ali, ona se može vršiti i putem posebnih institucija, kao što su ombudsman i sud za upravne sporove. Razvoj u poslednjim decenijama je pokazao da je neophodna povećana kontrola uprave na svim nivoima. Međutim, upravno sudstvo u krajnjoj liniji

najbolje pokazuje polje tenzija između partnerske države, s jedne strane, i autoritarne države, s druge strane, i na taj način čini jasnim da ove dve pravne koncepcije – *common law* i *civil law* – imaju u osnovi različitu predstavu o čoveku.

Naime, države koje imaju samostalno upravno sudstvo polaze od toga da država i izvršna vlast moraju da imaju svoje sopstveno pravo, to jest javno pravo, da bi zakonodavne naloge i ciljeve mogle da pretoče u stvarnost. Ovo pravo privileguje izvršnu vlast, pošto i njoj i njenoj upravi daje mogućnost da donose odluke koje imaju snagu sličnu presudama: takozvana upravna akta. Ali te države, koje kao i *common law* države, nemaju samostalno javno pravo, ne uživaju nikave posebne privilegije u odnosu na sudiju – osim prava na imunitet Krune. One su pravi partneri građana i moraju kao tužioci – ako je potrebno – da ostvare svoja prava prema građaninu pred sudom.

Demokratija

Demokratija se zasniva na individualističkoj predstavi o čoveku (*one man, one vote, one value*), koja individui kao članu nacije daje delimični suverenitet da preko većine stvori novo pravo, uobličiti ga i izmeni. Kralj je po Božjoj milosti sekularizovan i zamenjen glasom naroda, odnosno većine naroda (građana), koja putem demokratske većinske odluke zasniva pravdu na opštoj volji. Francuska revolucija je Narodnoj skupštini, a time i zakonodavcu, dala isključivo pravo da stvara pravo. Druga i treća vlast u državi imaju zadatak da primenjuju pravo koje donese zakonodavac. One ne mogu više da odlučuju po svojoj pameti i na osnovu prakse. Ova cenzura Francuske revolucije je od odlučujućeg značaja za razvoj upravnog prava na evropskom kontinentu.

U ovom sistemu najpre nema mesta za sudstvo kao mehanizam kontrole vlade. Ograničena kontrola uprave u Francuskoj može da se obavlja preko Državnog saveta, ali samo kao sporedna instanca druge vlasti, sa sasvim postepenim razvojem. U tom smislu se u slučaju žalbi građana upravno pravo stara o tome da vlada i uprava ispravno sprovode volju zakonodavca. Kao stvarni element individualne pravne zaštite u odnosu na državnu vlast, upravno sudstvo se, međutim, može probijati samo postepeno i mukotrпно. Ideja da Sud za upravne sporove treba da štiti individuu u njenim pravima prema državi može da bude ostvarena samo u onoj meri u kojoj se individualnom pravnom zaštitom istovremeno može obezbediti ostvarivanje volje zakonodavca putem suda. Ovo naročito važi za francusko i švajcarsko upravno pravo, a u manjoj meri i za nemačko upravno pravo.

Princip legaliteta i ideja o zakonskom regulisanju zadiranja u prava imaju tako pre svega demokratsku funkciju. Sudija za upravne sporove mora da se postara o tome da izvršna vlast sledi zakone i zadire u prava građana samo onda

kada je od većine, odnosno od zakonodavca za to dobila ovlašćenje. Jasno je da se sa zakonskim regulisanjem zadiranja u prava poboljšava individualna pravna zaštita. Ali, ako bi se zakonskim regulisanjem zadiranja u prava želela poboljšati samo individualna pravna zaštita, ona se ne bi u tolikoj meri morala proširiti na subvencionu suštinu, kao što je to trenutno slučaj u švajcarskom upravnom pravu.

Nasuprot pravu evropskog kontinenta, zakonodavac u *common law* nikada nije potpuno potisnuo sudiju. Parlament je, bar u Engleskoj, apsolutno suveren. Ali ako on ne donese zakone, sudija odlučuje prema *common law*. On ne mora da se stara o tome da uprava i vlada ispravno primenjuju zakone, on mora samo da obezbedi da one ne prekorače ili ne zloupotrebe svoja ovlašćenja u odnosu na individuu, odnosno on radi *ultra vires*. Pojedinaac na taj način poseduje prava koja imaju prednost u odnosu na državu i koja samo parlament može da ugrozi, a koja inače sudija mora da štiti kako od uprave tako i u privatnim odnosima. Sa američkim Ustavom koji je pojačano preuzeo Lokovu ideju o neotudivim pravima, sudija mora da štiti prava ne samo od uprave, nego pre svega od zakonodavčeve većine. Individua ima, nezavisno od volje većine, samostalna „ispreddržavna” prava. Ona nije – kao u pravu evropskog kontinenta – upućena na to da joj ova prava obezbedi zakonodavac.

Upravno sudstvo ima na taj način dvostruki odnos prema demokratskom principu, koji se od kraja poslednjeg veka takođe odlučujuće razvio. S jedne strane, upravno sudstvo obezbeđuje zakonito, a time i demokratski potkrepljeno izvršenje zakona i sprovođenje „volje” (demokratskog) zakonodavca a, sa druge strane, ono ograničava manevarski prostor izvršne vlasti i uprave, koje političku volju većine (*volonté généralé*) treba da ostvaruju po mogućnosti neometano od dosadnih kontrolnih mehanizama. U tom smislu, upravno sudstvo ispunjava sličnu funkciju kao i ustavno sudstvo. Ustavno sudstvo štiti manjinu od svemoćnosti zakonodavca, a upravno sudstvo treba da štiti građanina od svemoćnosti uprave. Najzad, upravno sudstvo se zakonskim regulisanjem zadiranja u prava stara o tome da prava građana mogu da budu ograničena i da im se obaveze mogu nametnuti samo ako za to postoji zakonska osnova.

Podela vlasti

Monteskjeova ideja da sloboda može da postoji samo ako se državne vlasti međusobno kontrolišu i drže u šahu, razvila se u dve različite koncepcije podele vlasti. U američkom Ustavu, u prvom planu su funkcionalno razdvajanje i kontrola vlasti ova tri državna organa. Sudijske funkcije se, u krajnoj liniji, mogu obavljati samo putem suda. To znači da zakonodavac ne može da ograniči sud u pogledu njegovog zadatka da rešava sporove niti to može da učini izvršna vlast u pogledu njegovog funkcionisanja. Ali, to takođe znači da se svi sporovi izme-

đu uprave i građanina u krajnjoj liniji moraju rešiti na sudu. I najzad, ovo stano-
vište podele vlasti vodi ka tome da funkcije slične sudijskoj, koje se u prvoj
instanci moraju vršiti u okviru upravne delatnosti (*adjudication*), treba da budu
odlučene u postupku sa strankama sličnom sudskom postupku.

Na taj način samo sudovi imaju pravo da spor reše u poslednjoj instanci. Zato
o svim sukobima, pa i o onima sa upravom, u krajnjoj liniji, treba da odluči
sudija. Ali, u okviru kontrole vlasti sudija ima pravo da, kao jedina instanca koja
je nadležna za rešavanje sporova, zadire u ovlašćenja izvršne ili zakonodavne
vlasti, ukoliko je to potrebno za rešavanje spora.

Francuzi su potpuno drugačije shvatili podelu vlasti. U Francuskoj je u pr-
vom planu nezavisnost vlasti, odnosno nezavisnost organa. Ako, dakle, izvršna
vlast vrši sudsku funkciju i odlučuje o žalbama protiv uprave (*ministre judge*),
onda treba da bude sačuvana njena nezavisnost u odnosu na sudiju. Sudska vlast
nema pravo da zadire u ovlašćenja data upravi. Čak i ako uprava postupa na
način sličan sudu, ona spada u drugu, odnosno u izvršnu vlast koju u principu ne
mogu da kontrolišu redovne sudije (*judges ordinaires*).

Ali, čak i u okviru druge vlasti, u Francuskoj se upravno sudstvo kao nezavi-
sna žalbena instanca razvilo postepeno tek u poslednjem veku. Svakako, u Fran-
cuskoj upravno sudstvo Državnog saveta spada u izvršnu vlast, a ne u treću vlast.
Prema francuskom shvatanju, sudija za upravne sporove ima zadatak da rešava
spor između uprave i građanina (sudijska funkcija). Ali, on istovremeno svojom
presudom obezbeđuje ispravno sprovođenje zakona i u tom smislu on, u stvari,
obavlja izvršnu funkciju.

Različito vrednovanje podele vlasti zasniva se, takođe, na različitoj predstavi
o čoveku. Ko polazi od toga da ljudi, pa čak i ako su izabrani magistrati, mogu
da prave greške, mora da stvori institucije koje se potvrđuju i sa ljudima koji
greše. Zbog toga je za ustavne očeve američkog Ustava u prvom planu bilo da
ograniče vlast i da obezbede njenu kontrolu. Ali, ko polazi od toga da državlja-
nin, odnosno građanin, već radi u smislu opšte volje, taj će izabranom magistra-
tu pokloniti još veće poverenje, i time će obezbediti da on izvršava svoje zadat-
ke nezavisno od kontrole koja opterećuje. Jer, i dalje važi izreka: „Kome Bog da
dužnost, daje mu i razum”.

Efikasna zaštita slobode i svojine moguća je za *common law* tradiciju samo
ukoliko se ograniči moć institucija, ograničeni vlasti, reguliše njena kontrola i
poštuje utvrđeni postupak, a ne odobravanjem pisanih prava.

Ljudska prava

Bitan element evropske pravne kulture je nesumnjivo ideja o ljudskim pravi-
ma. Čovek kao individua ima elementarna prava, pa mora da ima i mogućnost da

efikasno brani svoj pravni položaj u odnosu na vladu i upravu, što znači putem suda. Oni koji vladaju smeju da raspolažu samo ograničenim sredstvima moći, koja se putem sudova mogu kontrolisati. I američka i Francuska revolucija su pre 200 godina bile ponete ovom osnovnom idejom, pa su proklamovale donošenje ustava koji ograničava moć vlade i zasniva prava čoveka. Već 1689. u engleskom parlamentu su napisane prve povelje o pravima (*bill of rights*), čime je u pismenoj formi utvrdio vekovnu tradiciju ograničenja moći monarha.

Ali, treba istaći dve bitne razlike između zemalja sa *common law* i *civil law* tradicijom. U ovim drugim osnovna prava su ona prava koja je dala sama država sa ciljem da spreči državnu vlast da sama poseže za pravima, a ona su sadržana u ustavu. Upravni i ustavni sudovi moraju zato da se pozabave žalbama, ako pogođena lica mogu da istaknu povredu takvih subjektivnih prava. Nasuprot ovome, za anglosaksonske sudije su takva prava ispreddržavne prirode. Upravni organi mogu da zadiru u slobodu i svojinu samo ako su za to zakonom izričito ovlašćeni.

U tesnoj vezi sa ovim je druga važna razlika: zemlje *civil law* tradicije daju u prvom redu materijalna prava na slobodu, kao što je pravo na štampu, udruživanje ili nastanjivanje. Nasuprot tome, zemlje sa *common law* tradicijom prioritet daju procesnim pravima. Ona u slučaju zadiranja u slobodu i svojinu daju mogućnost sudskog postupka sa strankama pred nezavisnim sudijom. Postupak na taj način obezbeđuje slobodu i svojinu pre nego materijalno ustavno pravo. Ovaj način razmišljanja proizilazi iz predstave o čoveku koja strankama i sudiji dozvoljava da u postupku u sporu nađu pravdu nezavisno od ustavnih prava, dok zemlje sa *civil law* tradicijom vezuju sudiju voljom ustavne većine i priznaju mu manje nadležnosti.

Sekularizacija države

Hrišćanska predstava o svetu koja prihvata ideju o tome da čovek mora da služi dvojici gospodara: Bogu i caru, verovatno je postavila temelj za odvajanje duhovne od svetovne vladavine. Tako je i u Evropi postalo moguće da se izvrši posvetovljenje državne vlasti, da se državna moć sekularizuje i da se time odvoji od natprirodnog.

Tomas Hobs je svojom teorijom o državnom ugovoru postavio filozofsko-teološki temelj za sekularizaciju. Prometej je u svoje vreme bogovima ukrao vatru da bi pojedine ljude oslobodio zavisnosti od prirodnih sila. Hobs je bogovima ukrao suverenitet da bi ga stavio u ruke naroda i država, da pravo više ne bi bilo unapred određeno, nego da bi države mogle same da ga uobličavaju. Ali, uprava koja je zavisna od sekularne vlasti, može lakše da se podvrgne kontroli sudija, nego vlada koja se po milosti Božjoj i u ime Boga brine za dobro građana.

Dok se sekularizacija na evropskom kontinentu ograničila na decizionizam zakonodavca, sekularizovanom engleskom sudiji je još uvek ostao zadatak da nađe razumno pravo koje ima prednost nad državom i da ga primeni prilikom rešavanja spora.

Pogrešivost čoveka

Još jedan važan element evropske pravne tradicije – koji se doduše mnogo više pojavljuje na anglosaksonskom području – jeste uvid u načelnu pogrešivost čoveka. Čovek greši kao građanin, ali i kao sudija, kralj, činovnik ili član parlamenta. Iako se ova njegova sklonost pravljenju grešaka može smanjiti vaspitanjem, uvek ostaje rizik. Čak i ako sudije i vladine činovnike vaspitamo uz pomoć najboljih metoda, oni će ipak uvek padati u iskušenje da zloupotrebe svoju moć. Zbog toga se vrednost državnih institucija mora meriti njihovom sposobnošću da u najvećoj meri umanje ljudske promašaje, ili da ih bar drže u granicama.

Iz tog razloga je pogrešno da se vladi ili činovnicima prenese nekontrolisani monopol moći ili čak vlasti. Pošto i činovnici koji nastupaju u ime države, kao i privatna lica, mogu da prave greške, oni ne treba da imaju pravnu moć. Ovaj zaključak je, međutim, izvuklo samo običajno pravo. Upravno pravo evropskog kontinenta pravi razliku između nadležstva i činovnika, odnosno činovnici ne rade kao privatna lica nego u ime neke apstraktne tvorevine, i ovom funkcijom državnoj službi daje gotovo ista ovlašćenja kao i sudiji, ovlašćujući službe da donose izvršne mere.

Kontradiktorni sistem

Osnovnom saznanju o pogrešivosti čoveka podela vlasti duguje isto koliko i kontradiktorni sistem parničnog postupka u anglosaksonskim i kontinentalnim državama, odnosno u krivičnom i upravnom postupku u anglosaksonskim sistemima. Kontradiktorni sistem polazi od toga da istina o činjeničnom stanju koje se dogodilo najbolje može da se otkrije u postupku u kome se dve ravnopravne stranke pred jednim nezavisnim i „slepim” sudijom ili nekoliko „slepih” porotnika bore za istinu. Kontradiktorni sistem su, međutim, u kontinentalnom evropskom pravu i u krivičnom i upravnom postupku potisnuli princip o ispitivanju i oficijelni princip, zbog čega su tokom istorije razvijene bitno različite koncepcije prava.

Francuska revolucija

Još jednu osnovnu razliku između anglosaksonskog i evropskog kontinentalnog prava donela je Francuska revolucija. Ako su do tada, osim monarha i vlade,

sudovi imali zadatak da izriču presude prema pravnim izvorima koje su našli, sa Francuskom revolucijom sudovi su degradirani u izvršne organe zakonodavca. Jedini pravni izvor od tada je postao pozitivan zakon, koji donosi zakonodavac. Tradicionalna pravna shvatanja presedana ranijih sudova, ili čak pravo koje je sudija primenjivao ili trebalo da primenjuje, više nisu ili su samo izuzetno priznavani kao pravni izvor.

Od Francuske revolucije nadalje sudovi ne primenjuju pravo u svoje ime, nego kao izvršni organi zakonodavca. Sledeća važna novina Francuske revolucije jeste bitno razdvajanje javnog i privatnog prava. Napoleon je hteo da izvršnu vlast i upravu oslobodi dosadne kontrole konzervativnih sudija i zahtevao je da obični sudovi mogu da odlučuju samo o privatnopravnim stvarima. Javno pravo koje su donele upravna i izvršna vlast od tada se oslobađa kontrole uz sudijsko ispitivanje. Time je radi podele vlasti bio položen kamen-temeljac razdvajanja javnog i privatnog prava.

BITNI ELEMENTI EVROPSKE PRAVNE KULTURE U NJIHOVOM MEĐUSOBNOM POREĐENJU

Bitni elementi evropske kulture upravnog prava su nesumnjivo podela vlasti, različito regulisanje nadležnosti sudova, bitno različiti sistemi postupka (kontradiktorni, inkvizitorski sistem), veoma različito formirani pravni lekovi, različite koncepcije pravnih izvora i različite funkcije upravnog sudstva.

Saglasnost između kontinentalno-evropske i anglosaksonske koncepcije sudijske kontrole postoji u formiranju nezavisne sudijske ili kvazisudijske instance (npr. Državni savet), koja može da preispita odluke uprave, ako ih pogođeni građani ospore. Pritom ne smemo da izgubimo iz vida da postoje velike razlike u mišljenju pravnika ta dva pravna sistema o pitanju u kojoj meri neka instanca mora da bude nezavisna da bi mogla da bude priznata kao sudijska instanca.

Različito su regulisana pre svega sledeća pitanja:

Šta može da bude predmet spora sa upravom? Dok prema francuskom i švajcarskom pravu sam upravni akt može da bude predmet sudske žalbe, prema nemačkom pravu predmet upravnopravne tužbe može da bude bilo koji spor o nekom upravnom aktu, nekoj upravnoj radnji ili nekoj drugoj meri. U Engleskoj opet uopšte nije reč o predmetu žalbe. Običajno pravo, koje je razvijeno iz prava na tužbe, polazi štaviše od pitanja da li postoji neki pravni lek ili određena tužba kojom se na sudu može ostvariti pravo u odnosu na upravu.

U kojoj meri su sudovi i/ili komisije za žalbe nezavisni? Dok se u engleskom ili američkom pravu veliki deo sporova sa upravom rešava pred redovnim sudovima, u Nemačkoj, a delimično i u Švajcarskoj, za njih su nadležni posebni sudovi za upravne sporove koji imaju ili nezavisan položaj, ili su – kao u Švajcarskoj – samo

veća postojećih sudova. U Francuskoj, međutim, to su u nižoj instanci upravni sudovi, a na najvišem nivou Državni savet, koji doduše ima faktičku nezavisnost, ali ipak nije na isti način nezavisan kao sudije redovnih sudova.

Od velikog značaja je i to što u zemljama sa *civil law* tradicijom spor ne može odmah da se nastavi na sudu za upravne sporove, nego najpre mora da bude presuđen od jedne više upravne instance. Ova koncepcija *ministre judge* je potpuno tuđa običajnom pravu, pošto uprava ninakoji način ne može da vrši sudske ili kvazisudske funkcije. Naprotiv, u zemljama sa tradicijom *common law* sve se više sreću administrativni tribunali, kojima se, međutim, ne prizna je stvarno svojstvo suda.

Najzad, velika razlika postoji i u postupku. Postupak za utvrđivanje činjeničnog stanja pred sudovima u tim zemljama je u principu postupak sa strankama prema kontradiktornom sistemu. Nasuprot tome, zemlje sa tradicijom *civil law* se u oblasti javnog prava pridržavaju maksime o ispitivanju ili inkvizicione maksime. Shodno tome, zadatak uprave, a zatim i suda za upravne sporove se u principu sastoji iz toga da razjasni činjenično stanje uz odgovarajuću obavezu stranaka da saraduju. Međutim, ne postoji podela tereta dokazivanja kao u parničnom postupku.

Obaveza uprave da utvrdi istinito činjenično stanje koje je relevantno za njevu odluku je nešto što se samo po sebi razume. U upravnom pravu evropskog kontinenta je od toga stvorena pravna obaveza (inkvizitorsko načelo), a istovremeno su upravi nametnuta prava i obaveze u okviru jednog posebnog postupka. Kao rezultat ovog postupka, upravna akta se izjednačuju sa sudskom presudom, iako činjenično stanje nije moglo da bude utvrđeno u postupku sa strankama.

I engleska uprava je bez posebne pravne obaveze upućena na objektivno razjašnjenje činjeničnog stanja. U slučaju protivrečnosti pred sudom, sud, međutim, preispituje samo „grešku u pogledu zapisnika”, ali ne potvrđuje upravi objektivnost ili istiniti nalaz prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja.

Za sve slučajeve u kojima se činjenično stanje utvrđuje u postupku sa strankama važi samo kontradiktorni sistem kao garancija za pravičan postupak u cilju razjašnjenja činjeničnog stanja. Takvi postupci su predviđeni u američkom upravnom postupku institutom službenog lica koje vodi postupak (*hearing officers*).

U običajnom pravu odluke suda mogu prinudno da se izvršavaju i u odnosu na činovnike, dok sudovi za upravne sporove u zemljama sa tradicijom *civil law* ne raspolažu mogućnošću koja odgovara institutu nepoštovanja suda (*contempt of court*). Oni, doduše, mogu da ponište odluke uprave, ali ne mogu pretnjom kazne da nateraju činovnike da se ponašaju na određeni način. Zbog toga, čak i u zemljama kao što je Nemačka, u kojima postoji tužba za preduzimanje neke upravne radnje, ne može u svakom slučaju da se sudskim putem izvrši odgovarajuća presuda zbog otpora koji pružaju činovnici.

RAZLOZI RAZLIKA

Od vremena Napoleona u zemljama *civil law* sistema, koje su pod uticajem francuskog upravnog prava, postoji načelno razdvajanje javnog i privatnog prava. Napoleon je razdvajanjem javnog i privatnog prava uveo podelu nadležnosti sudske prakse, odnosno pravosudne vlasti redovnih sudova, s jedne strane, i pravosudne vlasti za presude po žalbama podnetim protiv uprave, s druge strane. On je upravi dao i jedan važan instrument za izvršenje njenih odluka: administrativni akt, koji je doduše razvijen još pre Revolucije. Francuski *acte administratif*, koji je Oto Majer (*Otto Mayer*) preuzeo u obliku upravnog akta, postao je za nemačko pravo, do donošenja novog Zakona o upravnom postupku posle rata, stožer teorije upravnog prava. Administrativni akt su, takođe iz nemačkog upravnog prava, preuzeli Fric Flajner (*Fritz Fleiner*) i Maks Imboden (*Max Imboden*). On je postao odlučujuća osnova švajcarskog upravnog prava i danas još uvek ima to svojstvo.

Upravni akt ispunjava istovremeno različite funkcije: on je obavezujuća naredba nadležne upravne instance građaninu, sa dejstvom sličnim presudi. Upravni akt, međutim, obezbeđuje i određeni prethodni postupak uprave, koji se svakako sprovodi prema inkvizitorskom načelu. On uspostavlja pravnu sigurnost, može da bude izmenjen samo u okviru određenih pravila, dakle, služi i za zaštitu poverenja. On je izvršan i ima privilegiju pretpostavke ispravnosti po sebi, odnosno sve dok ga građanin ne ospori. Po isteku roka za podnošenje žalbe, izvršni činovnik i druge instance moraju da ga priznaju.

Sa administrativnim aktima, odnosno upravnim aktima ili merama, za upravu se stvorila mogućnost da, nasuprot upravi u zemljama sa tradicijom *common law*, donosi neposredno izvršne odluke. Ideja o centralističkom, hijerarhijski strukturisanom i logički naučno primenjivom pravnom poretku, koja je još u srednjem veku razvijena u državama evropskog kontinenta, potkrepljena je tako Napoleonovom koncepcijom izvršne vlasti koja je jaka u odnosu na potčinjene i opremljena ovlašćenjima sličnim ovlašćenjima sudije.

Prenaglašenost uprave i izvršne vlasti pokazuje se i u teoriji formalne i materijalne pravnosnažnosti upravnih akata, koja inače može da bude opravdana samo u presudama sudija koje su donete u pravičnom postupku sa strankama. Činjenica da su pravnosnažni upravni akti izvršni i pretpostavka ispravnosti, koja može biti dovedena u sumnju samo u slučaju izričitog osnova za osporavanje, pokazuje da je ovaj institut morao da ima fundamentalan i centralni značaj za pravo i pravnu misao na evropskom kontinentu.

Sve dok se građanin (ili potčinjeni) ne brani od upravnog akta, on mora da ga trpi i da dozvoli njegovo izvršenje protiv sebe. Najzad, upravni akti se smatraju naredbom za izvršenje zakona, kod koje uprava u odnosu na građanina ima privi-

legovani položaj. Ona može putem upravnog akta po službenoj dužnosti, odnosno na sopstvenu inicijativu, da sprovodi zakon, da samostalno utvrđuje činjenično stanje relevantno za sprovođenje zakona, da ga podredi zakonu, da donese presudi sličan upravni akt i da, ako je potrebno, dâ nalog za izvršenje koji je neophodan za njegovo sprovođenje. Na taj način je teorija o upravnom aktu tesno povezana sa zavisnošću građanina od Rusoove opšte volje – utvrđene u zakonu, koja u interesu zajednice mora uvek da ima prednost u odnosu na privatni interes.

Sasvim drugačije se razvijalo upravno pravo u Engleskoj. Kao i u drugim monarhijama, sudovi u Ujedinjenom Kraljevstvu su bili sudovi Krune, koji su u ime Krune morali da presuđuju sporove. Međutim, za razliku od drugih monarhija, načelo „Kralj ne može da pogreši” imalo je čisto procesno značenje. Kralj i njegovi sudovi pod njegovim instrukcijama, nisu mogli da u stilu „Država to sam ja” za sebe obezbede pravo da budu iznad prava i zakona i da materijalno pravo menjaju u interesu monarha. Iz ovog razloga sud je mogao da primenjuje običajno pravo prema greškama sklonim kraljevskim činovnicima na potpuno isti način kao i prema privatnim strankama i da na taj način utvrđuje da li je uprava radila u okviru svojih pravnih ovlašćenja (*intra vires*) ili je prevazišla svoje nadležnosti (*ultra vires*).

Iako su činovnici morali da rade i odlučuju kao civilno osoblje Krune, njihove odluke nisu ninakoji način imale, niti imaju dejstvo slično presudi. Da bi mogle da budu izvršene protiv volje građana, dodatno je potreban sudski nalog za izvršenje, slično kao u slučaju obligacija između privatnih lica. Upravno pravo zemalja sa tradicijom *common law* tako nije upućeno na instituciju upravnog akta!

Međutim, ako građani želi da podnese tužbu protiv činovnika kao službenika Krune, kralj se mora odreći svoje procesne privilegije da ne može biti tužen. Engleski kraljevi su se delom odrekli te privilegije još u prastarim vremenima. Tako je rano mogla da se razvije tradicija prerogativnih prava: *habeas corpus*, *writs of certiorari* i *writs of mandamus*. U svim slučajevima je kralj (odnosno kancelar) svojim sudovima davao ovlašćenje da naredi podnošenje tužbe protiv uprave sa ciljem da se preispita kazna zatvora, odnosno ograničavanje slobode uopšte (*habeas corpus*), da se preispita upravna odluka (*certiorari*) ili da se sprovede, odnosno spreči neka upravna mera (*mandamus, prohibition, injunction*).

DVA TIPA UPRAVNOG SUDSTVA

Tako su se između kontinentalnog evropskog prava i *common law* razvila dva tipa upravnopravne kontrole izvršne vlasti i uprave:

Nadležnost

U običajnom pravu presuđuju redovni sudovi u okviru svojih prerogativa o sporovima između privatnih lica, o sporovima između privatnih lica i uprave, kao i o sporovima između raznih upravnih instanci. U zemljama sa tradicijom *civil law* za ovo su osnovani posebni sudovi za upravne sporove (Nemačka) ili državni saveti, odnosno administrativni tribunali.

Kriterijumi za procenu

Sudovi zemalja sa tradicijom *common law* upravnopravne radnje procenjuju u principu prema istim pravnim izvorima kao i radnje privatnih lica, naime prema običajnom pravu. To znači da je neka mera ili odluka uprave protivzakonita, ako nije potkrepljena ni običajnim pravom ni zakonima (*statutes*) parlamenta, ni „kraljevim prerogativima” niti „prirodnom pravdom”. U tom slučaju, uprava je radila *ultra vires*. Time se, međutim, sud jasno odriče preispitivanja diskrecionog prava uprave. Ako ona preduzima radnje u okviru svog diskrecionog prava, odnosno odluka, mera ili nečinjenje su u skladu sa zakonom. Ukoliko se sud pridržava zakona koje je doneo parlament, onda kriterijumi za procenu uglavnom odgovaraju kriterijumima zakonskog regulisanja zadržanja u prava u zemljama sa *civil law* tradicijom. Ali, ukoliko sud uzme u obzir običajno pravo, prirodna pravda ili kraljevi prerogativi, oni se ne mogu potpuno izjednačiti sa kriterijumima za procenu po osnovu „zadržavanja prava uprave”.

Pravni lekovi

U običajnom pravu su najizrazitije razvijeni pravni lekovi, jer građanin ne samo da najpre mora da sačeka odluku uprave da bi mogao da podnese žalbu, nego ima i mogućnost da donošenje neke odluke ili čak i mere uprave zahteva ili spreči sudskim putem.

Pomoću pravnog leka *habeas corpus*, lice koje je ograničeno u svojoj slobodi, kao što je zatvorenik, lice pod starateljstvom, lice proterano iz zemlje ili lice upućeno u psihijatrijsku ustanovu na lečenje, može da zahteva lično izvođenje pred nezavisnog sudiju u roku od 24 sata.

Pravnim lekom *writs of certiorary*, lice koje je pogođeno nekom upravnom odlukom može da zahteva njeno ukidanje (*squash*).

Pravnim lekom *mandamus*, lice u pitanju može da zahteva izvršenje neke upravne mere, npr. postavljanje nekog voda ili izgradnju ulice, odnosno donošenje odluke.

I najzad, pravnim lekom *prohibitory injunction* zainteresovano lice može da zahteva od suda nečinjenje, odnosno ono može da traži da sud upravi zabrani da planira ili sprovede neku određenu meru, npr. izgradnju neke ulice.

U zemljama sa *civil law* tradicijom došlo je do suspenzije ili francuske koncepcije, prema kojoj pogođeno lice može da se žali samo na već doneti administrativni akt, a u svim drugim slučajevima može protiv uprave samo da podnese tužbu za naknadu štete ako je zbog protivpravne mere pretrpelo imovinsku štetu. Samo u slučaju da postoji ugovor, ono ima mogućnost da podnese punu upravno-pravnu tužbu (*plein contentieux*). U SR Nemačkoj je najpre došlo do suspenzije upravnog akta, ali se danas (verovatno pod uticajem ranijeg engleskog okupacionog prava) svaki spor daje sudu za upravne sporove na procenu, ukoliko tužilac može da ostvari subjektivna prava. Svakako, mogućnosti za sprovođenje drugih mera, osim ukidanja upravnog akta, veoma su ograničene.

Sprovođenje

Institut nepoštovanja suda (*contempt of court*) iz običajnog prava daje sudu najzad – za razliku od sudova evropskog kontinenta – i mogućnost da se sprovođenje mera protiv činovnika obezbedi uz pretnju kaznom. Nasuprot tome, kontinentalni evropski sudovi za upravne sporove imaju samo mogućnost da ukinu neku upravnu odluku, ali ne i da je sprovedu uz kaznene mere.

Zbog toga, za razliku od anglosaksonskog prava, u evropskom kontinentalnom pravu upravne odluke mogu da budu sprovedene uz pretnju kaznom i putem izvršenja, odnosno upravna akta imaju dejstvo slično presudi, što je osobina koju nemaju odluke engleske uprave.

Postupak

Još jedna važna razlika leži u postupku. Dok se engleski sudski postupak – parnični, krivični ili upravni – pridržava načela kontradiktornog sistema, za evropski kontinentalni postupak u krivičnom i upravnom sporu važi načelo ispitivanja, ili inkvizitorsko načelo. Ma koliko ovo načelo ispitivanja za građanina može da bude zgodno – on ne mora s mukom da skuplja svoje dokaze – ono za pogođeno lice u upravnom postupku, odnosno u postupku pred sudom za upravne sporove, može da bude i patrijarhalno i diskriminatorско.

Pošto se upravni akt donosi u uređenom postupku, u kome je uprava obavezna da po službenoj dužnosti, ali jednostrano, utvrdi činjenično stanje, građanin ima samo ograničene mogućnosti da činjenično stanje ospori u nekom kasnijem sudskom upravnom postupku. S druge strane, uprava je zbog obaveze da sama razjasni činjenično stanje uglavnom preopterećena.

U engleskom upravnom pravu se do sada nije mogao razviti zakonom regulisani upravni postupak za utvrđivanje činjeničnog stanja. U slučaju spora, sudovi ograničavaju svoje preispitivanje na „greške u pogledu zapisnika”. Ukoliko je, međutim, po engleskom ili američkom shvatanju prava pokrenut postupak za razjašnjenje činjeničnog stanja (*administrative tribunals, hearing officers*), činjenično stanje se mora utvrditi u okviru kontradiktornog sistema. Jer, prema tradiciji običajnog prava (*common law*) i prirodne pravde (*natural justice*) ili propisanog postupka (*due process*), samo kontradiktorni sistem može da garantuje čisto utvrđivanje činjeničnog stanja u okviru pravičnog postupka.

Građanin je u svakom slučaju ovim postupkom mnogo više oštećen nego u običajnom pravu. Pritom se ne sme izgubiti iz vida da je upravni postupak u američkom Zakonu o upravnom postupku (*Administrative Procedure Act*) u poređenju sa engleskim odlučujuće izgrađen. Shodno tome, uprava mora da pokrene donošenje odluke u postupku takozvane adjudikacije (*adjudicatory*) pred ovlašćenim službenim licem, koji između uprave i stranaka sprovodi postupak sličan postupku sa strankama, sa odgovarajućom podelom tereta dokazivanja. Pravni postupak uprave prema shvatanju civilnog prava potpuno je stran običajnom pravu.

Legitimacija (standing)

Legitimacija za osporavanje upravnih odluka se u mnogim zemljama razvila isto toliko jako kao i ovlašćenja sudova za upravne sporove. Ako je provorbitno važno da treba ostvariti stvarna subjektivna javna prava (Nemačka), zakonska prava (Engleska) ili svojinska prava (SAD), onda su u skoro svim zemljama moguće žalbe ako se građani osećaju povređenim u pogledu svojih pravno zaštićenih interesa (Nemačka) ili jednostavno u pogledu svojih zaštite dostojnih interesa (Engleska) ili privilegija (*privileges* – SAD). U Švajcarskoj postoji staro ovlašćenje u pogledu legitimacije (povreda ustavnih prava) za državnu žalbu (88. zakon o obligacijama), ali treba ukazati i na nov razvoj u upravnom pravu (103. zakon o obligacijama – doticanje interesa vrednog zaštite). U Švajcarskoj se, verovatno kao i u Francuskoj, ide veoma daleko, i dozvoljava se čak i žalba ako pogođeno lice može da ostvari ne subjektivna prava nego neki interes dostojan zaštite. U Francuskoj je dovoljno da postoji neki interes.

Funkcija

Dok u Engleskoj upravno sudstvo, slično kao u Nemačkoj, ima funkciju da štiti individualne interese pojedinca, dotle ono u Francuskoj ima funkciju da

pored pravne zaštite obezbedi i javni interes. Ova funkcija je naročito izražena u Švajcarskoj. Zbog toga se legitimacija daleko proširuje, a sudu se, iz ruku zakonodavca, prenose funkcije kontrole uprave, koje on ne može da ispuni.

Ministar sudija

U zemljama sa *civil law* tradicijom za sve sporove sa upravom važi da oni bar na donjem nivou ne mogu odmah da budu predati sudu nego ih u manje formalizovanom postupku rešava uprava, to jest, viša instanca. Princip ministra sudije (*ministre judge*), koji se razvio iz francuskog upravnog prava, vodi tome da u mnogim slučajevima uprava čak odlučuje u poslednjoj instanci i isključen je produžetak spora kod suda (kao u Švajcarskoj).

Ali, ako je produžetak spora moguć, onda će sud i pri punom ispitivanju, naime pri ispitivanju činjeničnog stanja u odnosu na upravu, pokazati najveću uzdržanost. Princip ministra sudije pojačava, dakle, poziciju uprave prema građaninu. On je izraz hijerarhijskog načina razmišljanja, koji je stran partnerskom upravnom pravu zemalja sa *common law* tradicijom.

PERSPEKTIVA

Ove dve različite koncepcije upravnopravne kontrole zasnivaju se na fundamentalno različitim predstavama o državi i čoveku. Jaka pozicija suda u engleskom sistemu je razumljiva samo kada se ima u vidu jak položaj stranaka i svođenje funkcije sudije na funkciju arbitra. Nasuprot tome stoji evropski kontinentalni sistem, koji povećava i pojačava položaj sudije u odnosu na stranke, strankama priznaje manje prava a time i manje partnerstva, ali je zato formiran autoritarno i hijerarhijski. Sudije i uprava moraju da izvršavaju demokratski nastale zakone zajednice.

Pravičnost u evropskom kontinentalnom smislu nalazi se u hijerarhiji predodređenog pravnog poretka izraženog kao opšta volja koja je određena u demokratskom zakonodavnom postupku, dok se ona u anglosaksonskom pravu može naći samo u parničnom postupku ravnopravnih stranaka. Pravo se, prema tome, u stvari može naći samo u kontradiktornom postupku pred objektivnim arbitrom, dok se pravo na kontinentu stvara putem demokratskog postupka odlučivanja zakonodavca.

Prema upravnom pravu zemalja sa *civil law* tradicijom građanin, doduše, više nije potčinjen volji jednog vladaoca-apsolutiste, ali je potčinjen opštoj volji demokratskog zakonodavca. Vlada i uprava su izvršni i upravni organi opšte volje i moraju, shodno tome, da raspolažu odgovarajućim ovlašćenjima za sprovođenje volje većine. Ovu neprikosnovenu poziciju u Engleskoj ima samo Kruna.

Pošto je pravo, međutim, sve više odvajalo vladu i upravu od privilegija Krune, organi vlasti se više nisu mogli pozivati na svoj specijalni položaj prema građanima. Nasuprot nemačkoj teoriji o fiskusu koja je pravila razliku između privatnopravne i javnopravne – a time i neprikosnovene – radnje kneza, Engleska je upravu i vladu sve više podvrgavala nadležnosti sudova.

Uprava u zemljama sa *common law* tradicijom nije dobila natčovečanski patrijarhalni karakter, koji je delimično preuzela od apsolutizma u *civil law* zemljama. Natčovečanska suština organa vlasti, magistrata i činovnika, koja dolazi do izražaja u pravu na imunitet činovnika, nema – što je razumno – nikakvu drugu legitimaciju osim činjenice da je dužnost uprave da ostvaruje volju većine (*volonté généralé*).

Izvesno približavanje različitih sistema će za dogledno vreme biti neminovno. Prvo, zato što već i član 6. EMRK ima dejstvo ujednačavanja, jer za građanskopravne sporove – i protiv uprave – zahteva nezavisan sudski postupak. Tada će nesumnjivo Evropska unija, a naročito njeni sudski organi morati da se potrudu, da pravo Unije ostvare prema jedinstvenim koncepcijama. Pravo Unije koje važi u njoj i koje je za sudove obvezujuće, izaziva u Engleskoj sasvim drugačije dejstvo nego u Francuskoj ili Nemačkoj. U Engleskoj građani mogu, ukoliko imaju subjektivna prava, da ostvare izvršenje prava Unije putem izvršne vlasti. Tako nešto bi, međutim, u Francuskoj i u SR Nemačkoj, bar u praksi, bilo nezamislivo.

Međutim, treba pretpostaviti da će razvoj demokratije i ideje o ljudskim pravima u Engleskoj dovesti do unutardržavne obvezujuće pravne forme EMRK, što bi u pogledu sudova na dugi rok moglo da izazove revoluciju (tako što bi na taj način faktički bilo uvedeno ustavno sudstvo). Međutim, istovremeno možemo da konstatujemo da ideja o demokratiji i ljudskim pravima u zemljama sa *civil law* tradicijom pojačava partnersko stanovište uprave i da hijerarhijski način mišljenja, koji se vekovima formirao, postepeno iščezava. Jako, izgrađeno upravno sudstvo od kraja poslednjeg rata to jasno pokazuje.

Pjer Sadran*

DRŽAVNA UPRAVA U FRANCUSKOJ

U nekom savremenom rečniku stereotipa, francuskoj administraciji bi se verovatno ponovo pripisala ovakva definicija: „Francuska administracija je, iz svog napoleonskog nasleđa, zadržala rigidni i hijerarhijski aspekt. U službi sveprisutne države, stvarnog utemeljivača nacije i društva, ona predstavlja idealan tip centralizacije. Uprkos značajnom oporezivanju nacionalnog bogatstva, kao i sasvim izvesnim znacima relativne nemoći države, ona na tvrdoglav način odbija promene i teži svom snagom svojih korporatizama da opstane u svom dosadašnjem obliku”. Neki od simbola ovakvog viđenja stanja stvari bi bili: Nacionalna škola za administraciju (ENA)¹, prefekt, „Bersi”², „mamut” nacionalnog obrazovanja³.

Naravno, u realnosti stvari izgledaju drugačije, bar zbog dva važna događaja – izgradnje Evrope i decentralizacije, čiji su koreni u političkom voluntarizmu i koji su u znatnoj meri promenili postojeće stanje u proteklih dvadesetak godina.

Nema sumnje da francuski administrativni sistem ima svoje duboke korene u istoriji i da iz nje crpe snagu koja mu je omogućila da savlada mnoga iskušenja. Često se poreklo *Cour des Comptes*⁴ povezuje sa posebnim sudskim većem *Curia Regis*, koje je još 1320. proveravalo račune kraljevskih računovođa, vodilo registre finansijskih dekreta i imalo pravo osporavanja odluka. S druge strane, poreklo upravne jurisdikcije se nalazi u Senžermenskom ediktu iz 1641. (kojim se običnim sudijama zabranjuje uvid u javna akta). Prvi nagoveštaj

* Pjerre Sadran, Institut za političke studije u Bordou.

¹ Nacionalna škola za administraciju (ENA), osnovana 1945. godine, regrutuje i obrazuje visoki državni kadar. Poznata je posebno po tome što su njeni bivši učenici nosioci veoma značajnih funkcija u oblasti politike i poslovnog sveta.

² Ministarstvo privrede i finansija se najčešće naziva po imenu kvarta u kome se nalazi.

³ Ovaj izraz se pripisuje bivšem ministru obrazovanja, Klodu Alegru (*Claude Allègre*). Svojom namerom da „skine salo sa mamuta” izazvao je neprijateljski stav sindikata prosvetnih radnika. Ministarstvo je nadležno za više od milion radnih mesta.

⁴ *Cour des comptes* – administrativno telo koje kontroliše primenu pravila javnog računovodstva pri realizaciji budžeta (prim. prev.).

profesionalizacije visoke administracije je pojava advokata pri Kraljevskom savetu koji su zaduženi za referate i koji učestvuju u donošenju krajnje odluke, tzv. *maîtres des requêtes* (ova titula je i danas u upotrebi u Državnom savetu). A već sredinom 18. veka pojavljuju se funkcioneri – u savremenom značenju te reči u francuskom jeziku – koji se bave određenim pozivom, a nemaju stalnu funkciju (*office*) niti delegiranu funkciju, koji ne kupuju svoje zvanje i ne dobijaju ga od neke opozive komisije već to stiču konkursom (po zaslugi). U isto vreme se pojavljuju i velika strukovna tela i škole za administraciju (*Pont et Chaussées*⁵, na primer). Aleksis de Tokvil je posebno isticao neverovatan kontinuitet dugog procesa izgrađivanja administrativnog državnog aparata, koji se neprekidno odvijao tokom svih političkih preokreta, uključujući i Revoluciju iz 1789.⁶

Ali, ova nadmoćna i u sebe sigurna administracija od sada je suočena sa značajnim promenama u svom okruženju, promenama koje će je prinuditi da samu sebe preispituje što sama nikada ne bi spontano učinila. Dok je tokom svog brzog i neprekidnog razvoja u periodu poznatom i kao „trideset slavni godina” (od oslobođenja do „naftnog šoka” 1973. godine) mogla da dodeljuje sredstva bez posebnog kalkulisanja i tako imala ulogu pokretača u modernizaciji zemlje, kriza „države blagostanja” (*welfare state*) primorava je da se pobrine za sopstvene rezultate i sopstvenu produktivnost. Otvaranjem prema svetu, zatim globalizacijom, kao i izgradnjom evropskih institucija, francuska administracija je izgubila monopolističku poziciju i postala podložna poređenju, pa i nadmetanju sa drugim organizacijama. A promenom kursa u odnosu na „viševekovni napor ka centralizaciji”⁷, odnosno reformama za decentralizaciju započetim 1982, gubi svoje centralno mesto u definisanju i sprovođenju javne delatnosti.

Htela-ne-htela, administracija se prilagođava svim ovim promenama, naravno ne bez poteškoća. Pokazaćemo to najpre primerom centralne uprave i teškoća koje ona ima u modernizovanju svojih službi (I), a zatim evociranjem lokalnih vlasti i dvosmislenosti decentralizacije (I).

CENTRALNA UPRAVA: TEŠKOĆE MODERNIZOVANJA

Francuska, kao unitarna država, mora svakako da ima centralne administrativne strukture jače nego federalne države. Uz to je republikanski model (Republika „jedna i nedeljiva” ustanovljuje „zajednicu građana”, čiji je cilj integracija

⁵ *Ponts et Chaussées* je nastala 1716, a obuka državnih inženjera u njoj je počela 1747. i ta godina se smatra godinom nastanka škole. Posle velikih promena u 19. i početkom 20. veka, škola je u novije vreme preduzela niz koraka u pravcu metodoloških, programskih i pedagoških reformi. (prim. prev.).

⁶ Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Révolution* (Stari režim i Revolucija), 1856, reprint izdanje, Pariz, Gallimard, 1964.

⁷ Prema izrazu koji je upotrebio general De Gol.

svih komponenti francuskog naroda oko zajedničkih vrednosti, kao što su sloboda pojedinaca, jednakost prava, društvena solidarnost, laicitet...) sasvim „prirodno” orijentisan ka principu po kome centralna administracija preuzima na sebe rešavanje javnih problema. Otuda i uspostavljanje organa kao što su Generalni komesarijat za planiranje (*Commissariat général du Plan*) ili DATAR (*Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* – Međuministarska delegacija za prostorno planiranje i regionalno delovanje); ili stvaranje ministarstava koja će se baviti pitanjima kulture ili informisanja (1918. godine je čak osnovano Ministarstvo za slobodno vreme, koje je, doduše, bilo kratkog veka), što je teško zamisliti u nekim drugim političkim sistemima. Tome treba pridodati i efekat nametanja upravnog prava, koje je od posebnog značaja (ne samo po obimu proizvedenih normativa, već i zbog postojanja specijalizovanog pravosudnog tela za rešavanje sporova u koje je umešana administracija, a na čijem vrhu se nalazi prestižni Državni savet), efekat koji i sam doprinosi da se javna delatnost sprovodi „odozgo”.

Dugo je, dakle, postojala tendencija da se na rastuću složenost socijalnih potreba odgovara povećanjem broja ministarskih odeljenja (departmana). Ono što je usporilo tu tendenciju u poslednjih desetak godina je svest da takvo umnožavanje ministarskih struktura ima svoje mane. Vlade tako imaju oko trideset članova, a uz petnaestak ministara postoji i odgovarajući broj ministara koji se nalaze na čelu specijalizovanih službi (*ministres délégués*) i državnih sekretara (*secrétaires d'Etat* – neka vrsta „poluministara” čija je dužnost da pomažu ministrima). Međutim, još uvek nije pronađena idealna formula za ostvarivanje najveće jednakosti između struktura i funkcija, kao što nije ni potpuno rešeno osetljivo pitanje metoda rada vlade, metoda koji se uglavnom zasnivaju na međuministarskim sastancima i arbitraži predsednika vlade.

NEKOLIKO STALNIH KARAKTERISTIČNIH CRTA DRŽAVNE ADMINISTRACIJE

Prva karakteristična crta je istrajno *prvenstvo i nadmoć Ministarstva finansija* (Bersi) nad svim ostalim odeljenjima (departmanima). Naravno, postoje i druga „velika” ministarstva, kao što su Ministarstvo za nacionalno obrazovanje, koje ima daleko najveći personal u svojoj nadležnosti, Ministarstvo unutrašnjih poslova koje upravlja prefekturama i policijskim službama, ili Ministarstvo za javne nabavke (koje podrazumeva i Ministarstvo za prevoz, za stanovanje, za turizam; skraćeno, na francuskom, *Ministère de l'Équipement*, prim.prev.), koje raspolaže jakim decentralizovanim direkcijama raspoređenim po celokupnoj teritoriji.⁸ Međutim, hegemoni-

⁸ Među ove ne ubrajamo dugopostojeća ministarstva pravde ili inostranih poslova, čiji prestiž i dalje počiva na suverenim funkcijama države.

ja Ministarstva finansija se zasniva na posebno važnoj i bogato opskrbljenoj „centrali”: petnaest direkcija, među kojima se nalaze dve opasne „mašinerije vlasti” – Budžet i Trezor, zatim najtraženiji visoki državni organ (Finansijska inspekcija), kao i najbolje kotirani među civilnim administratorima koji su završili školu ENA itd. Ovo ministarstvo uživa strategijsku poziciju u srcu upravnog aparata, jer po svojoj definiciji ima međuministarsku vokaciju koja ga postavlja u središte tokova javnog odlučivanja. Ministarstvo je prisutno na tri četvrtine međuministarskih sastanaka dok se ona najvažnija među ostalim ministarstvima (unutrašnji poslovi, spoljni poslovi, nacionalno obrazovanje, socijalna pitanja, odbrana) pozivaju samo u 20 do 40% slučajeva. Najjači instrument njegovog uticaja je „DB” – Direkcija za budžet (*Direction du Budget*) – svojevrsna potpora vlade, koja se bavi svime i svačim i koja raspolaže najpotpunijim informacijama o celini javnih politika tako što najpre interveniše na samom izvoru, pri dodeli sredstava, a potom preko finansijskih kontrolora koji prate korišćenje tih sredstava u svakom ministarstvu. Direkcija za budžet ima ogromnu privilegiju u budžetskoj raspravi: ona nema ni „klijente” koje treba da brani, pa ni korisnike prema kojima bi trebalo da ima obzira; tako može da preuzme zavidnu ulogu nepopustljivog branioca opšteg interesa i da hladnokrvno brani uspostavljenju institucionalnu ravnotežu. To je osnovno pravilo ritualnih konferencija o budžetu na kojima se pregovara o kreditnim sredstvima za svako ministarstvo.

Druga karakteristika se odnosi na poseban položaj *visokih državnih organa* unutar sistema. Reč je o šaćici kadra iz najprestižnijih visokih škola (ENA, a posebno Politehnička škola – *Ecole Polytechnique*) koju čini tek tri do četiri hiljade visokih činovnika. Među najprestižnijim visokim telima opšte administracije nalaze se Državni savet, Privredni sud, Finansijska inspekcija, prefektura, dok stručno-tehničke organe⁹ najbolje predstavljaju organi u oblasti rudarstva, u oblasti puteva i infrastruktura (*Pont et Chaussées*), kao i inženjeri u oblasti telekomunikacija ili naoružanja. Oni, kao i drugi organi, imaju svoje specifične funkcije: od njih se očekuje da sa neophodnom nezavisnošću i autoritetom izvršavaju poverene zadatke kontrole i ekspertize. Ali, njihova prava specifičnost jeste u tome što su glavni izvor iz koga se bira vladajuća administrativna elita: direktori centralnih administrativnih službi, javnih ustanova i javnih preduzeća, ministarskih kabineta itd. Status javne funkcije pruža mogućnost da taj izvor, uz to, u današnje vreme sve više napaja i svet politike i biznisa. Osim toga, visoki državni organi stvaraju kadar koji je tradicionalno naklonjen reformama, koje su administraciji neophodne da bi evoluirala: oslobođeni stega upravljanja, a uz nezavisnost koju im pruža njihov povoljan status i glas o njihovoj kompe-

⁹ Granice ove kategorije nisu utvrđene budući da visoki organi ne čine neku pravnu kategoriju. Neki drugi nepomenuti organi ili tela bi mogli da pretenduju na učešće u pomenutoj kategoriji.

tentnosti, ti reformisti su zaduženi da promovišu inovacije i promene (iz njihovih redova se biraju članovi stručnih misija, kao i komisija za reforme koje imaju vladin mandat). Danas se, međutim, žestoko kritikuje sistemski elitizam, kao i tehnokratska arogancija koja odlikuje činovnike. Ove kritike nisu nove. Visoki državni organi imaju tako sve jaču konkurenciju u privatnim konsultantskim firmama i postepeno gube značaj od kada je administracija počela da se otvara prema vanadministrativnom sektoru, mada je ova pojava još uvek marginalna.

S druge strane, a zahvaljujući mogućnostima koje im pruža status javne funkcije (mogućnost privremenog premeštaja u neku drugu službu, kao i eventualni prestanak radnog odnosa bez gubitka zvanja i penzijskog prava), ova administrativna elita je zaposela oblast politike do te mere da ponekad izgleda kao odlučujuća snaga u izbornom mehanizmu i dužnostima proisteklim iz njega. Nacionalna skupština u svom sastavu redovno ima, zavisno od saziva, između 30 do 50% poslanika koji imaju javnu funkciju, a flagrantno je da među njima ima najviše pripadnika visokih državnih organa (od 10 do 40% ukupnog broja poslanika, što je značajan procenat za tako uzak krug lica). Štaviše, u izvesnoj vlasti ova deformacija je još veća, s prosekom od 54% ministara Pete republike proisteklih iz administracije; uostalom, značajna ministarstva su najčešće u rukama bivših visokih državnih činovnika (od 1958, svi premijeri, izuzev dvojice, prošli su kroz neko visoko državno telo). Najzad, tokom Pete republike pojavio se mehanizam pristupa odgovornim političkim funkcijama, rezervisan za članove administrativne elite koji „odozgo” zaposedaju vladajuća mesta bez prethodnog izbornog blagoslova i bez borbe unutar političkih formacija. Takva procedura ipak ostaje manjinska u odnosu na klasični put (militantizam, mandat na lokalnom nivou, mandat na nacionalnom nivou itd.). Ostaje činjenica da je administracija, preko svojih visokih škola i visokih državnih tela, postala mogući put za pristup političkim komandnim pozicijama. U svom najradikalnijem izrazu, administracija poprima oblik ministra-stručnjaka direktno preuzetog iz administrativne elite radi preuzimanja odgovornosti u izvršnoj vlasti, da bi on *potom* zatražio i izborni mandat (na primer Remon Bar – *Raymond Barre*); prema drugom scenariju, posle direktnog dobijanja visokog položaja u okviru neke stranke, ide se na neočekivano izbornu imenovanje u izbornom okrugu u kome je pobeda moguća. U svakom slučaju, u pozadini svih ovih različitih putanja nalazi se profesionalni uspeh ostvaren u visokoj administraciji. Upravo se iz tog razloga škola ENA tako često u kolektivnoj svesti naziva „školom vlasti”. Ako se dobro ispituju kretanja u karijeri njenih bivših učenika koji u velikoj većini ostaju u administraciji, videćemo da je u pitanju svakako mit, čije značenje prevazilazi činjenično stanje stvari.

Uloga ministarskih kabineta i politizacija visoke državne funkcije

Ministarski kabineti imaju suštinsku ulogu u upravljanju domenom javne delatnosti i u organizaciji rada vlade. Kabinet je sastavljen od ličnih saradnika ministra koji ih obično sâm bira i predstavlja svojevrsni trust mozgova (*brain trust*) koji proučava dosijee i pomaže ministru u određivanju njegove politike. Usaglašavajući rad različitih službi, kabinet osigurava koordinaciju sa ostalim ministarstvima, kao i interne veze. I konačno, kabinet je zadužen za rokovnik sastanaka ministra, za organizaciju sastanaka i njegova putovanja, odgovara na intervencije i prati poslove u ministrovom izbornom okrugu (ili u njegovom gradu, jer je ministar najčešće izabran i na lokalnom nivou). Pošto predstavlja ključnu kariku između političara i administracije, kabinet mora da uspostavi punu komunikaciju između ministra i njegovih službi. Službama mora da opravda političke opcije i orijentacije, a ministru da objasni i prenese tehničku proceduru, iskustva u radu i tradicije svojstvene kuće. Budući da su za službu u nekom kabinetu potrebne sledeće sposobnosti: stručnost u tretiranju dosijea i sposobnost poznavanja ili prihvatanja administrativnog kodeksa, jasno je zašto su članovi kabineta najčešće privremeno premešteni činovnici (što omogućuje da, zahvaljujući takvoj raspoloživosti činovnika koje i dalje plaća njihova izvorna administracija, svako bude bolje nagrađen iz fondova dodeljenih ministru). Međutim, kabinetski sistem redovno izaziva oštre kritike. Osim što predstavlja odskočnu dasku u karijerama osoba čiji je rad ostao primećen, kritike se posebno upućuju na račun dominantnog položaja kabineta u odnosu na službe. Kabinet-skom sistemu se s pravom zamera da stvara barijeru između ministra i njegove administracije, da zaobilazi direktore centralne administracije, da demotiviše administrativni kadar, da nameće „politikantske” opcije koje su u sukobu sa tehničkom racionalnošću, pa i sa očekivanom nepristrasnošću javnih službi. Ove zamerke su, bez sumnje, utoliko više zasnovane što stabilnost vlade, pod Petom republikom, omogućava kabinetima dugovečnost koju prethodni režimi nisu poznavali.

Značaj koji su kabineti sebi pripisali nije stran fenomenu politizacije visoke javne funkcije, fenomenu koji je, posle duge vladavine degolista početkom Pete republike, pojačan stalnim menjanjem vlada. U meri u kojoj oduvek postoje takozvana radna mesta na koja vlada ima „diskreciono pravo” (direktori centralnih administracija, prefekti, rektori akademija, šefovi diplomatskih misija itd.) ova politizacija nije potpuno nova. Međutim, visoki državni funkcioner je veoma dugo bio dominantna figura. Ovaj državni poverenik je sukcesivno i sa istom lojalnošću i rezervisanošću služio različitim vladama. Danas je dominantna figura visoki funkcioner koji se aktivno angažuje u osmišljavanju i sprovođenju

neke opcije ili programa, po cenu da, u slučaju promene vlasti, napusti svoje mesto, bilo da se vrati u svoju izvornu kuću, bilo da se prebaci u privatni sektor¹⁰, ili da dobije kompenzaciju.¹¹ I pored različitog ritma u upravljanju – što je povezano s mnogobrojnim faktorima: osećajem za veću ili manju hitnost realizacije nekog programa u funkciji budućih rokova, brojem ljudi u rezervi na koje se može računati, kao i kontekstom koabitacije ili jedinstva vlasti – i desničarske i levičarske vlade imaju veoma slične bilanse. Neka ministarstva (nacionalno obrazovanje, unutrašnji poslovi, pravda) i neka druga odgovorna mesta su više izložena, druga se, pak, nalaze u zavetrini političkih turbulencija („tehnička” ministarstva, poput Ministarstva za javne nabavke). Međutim, ova politizacija „na francuski način” u svakom slučaju se razlikuje od američkog *spoils system* (sistema prebrojavanja i smenjivanja bivših ekipa na vlasti, prim. prev.), u tome što se promene timova uglavnom odigravaju unutar sfere administracije: u slučaju napuštanja izvršne vlasti, osiguravaju se bezbedne pozicije unutar državnog aparata, u iščekivanju naredne smene vlasti.

Koncentracija odgovornosti

U fizičkom smislu, činovnici i službe su rasuti po celokupnoj teoriji¹². Ali, „prividno”, komandne strukture, centrale, nalaze se u Parizu. To, međutim, nije nimalo neophodno jer centralnu administraciju u principu ne definiše njena geografska lokacija već delokrug njenih nadležnosti (na celokupnoj nacionalnoj teritoriji) koje se mogu obavljati sa bilo kog mesta. Dovoljno je samo sagledati teškoće sprovođenja i prebacivanja nekih službi ili nacionalnih organa u provinciju, da bismo odmerili težinu tradicija i predrasuda¹³. U Francuskoj, po refleksu stečenom žilavom navikom, smatra se da čim je nešto nacionalno – poput Muzeja pomorstva – mora da ima svoje sedište u Parizu pre nego u Bretanji! Uostalom, dugi niz godina su teritorijalne službe državne administracije bile, sasvim indikativno, zvane „spoljnim službama”, što dobro ilustruje stvarni organizacioni jaz između ovih službi i centralne uprave. Prema jednom zakonu iz 1992, teritorijalne službe su preimenovane u „decentralizovane službe”. Isti zakon je

¹⁰ Reč je o prelasku, možda privremenom, u privatni sektor. Činovnik ima zagarantovano pravo na reintegraciju.

¹¹ Na primer, „spoljno” imenovanje u neki inspekcijski organ. Ova praksa je česta u periodima koabitacije. Predsednik može da podredi svoju saglasnost za neku nominaciju koju vlada želi reimenovanju nekog visokog funkcionera koji je bio u službi prethodne ekipe.

¹² No, nisu harmonično raspoređeni, jer postoje zone koje tradicionalno imaju manjak administratora (sever i istok), dok ih neke druge imaju previše (na primer, Korzika). Heliotropizam je značajna karakteristika administrativne kulture, ali se sve više odnosi i na preduzeća.

¹³ Ipak se s pravom može reći da su neki simbolični zahvati bili kontraproduktivni, jer su bili loše sprovedeni – ovde imamo na umu delimični transfer škole ENA u Strazbur.

uvedo princip supsidijarnosti kao protivtežu postojećoj tradiciji, i predviđa da nadležnosti pripadaju decentralizovanim službama, dok centrale zadržavaju samo ograničena ovlašćenja. Osim toga, da bi se pojačala efikasnost teritorijalnih administracija, stvoreni su pod ingerencijom prefekata tzv. „stožeri iskustva” koji okupljaju više upravnih centara oko određene javne politike (gradske politike, politike priobalne zone itd.). Međutim, tradicionalna zatvorenost ministarstva se teško prevazilazi. Pri sadašnjem stanju stvari, čini se da su prefekti osuđeni na to da se na terenu bore sa posledicama nedostatka prave međuministarske koordinacije u oblasti javnih politika. U stvari, stari principi tejlorizma, principi razdvajanja procesa koncepcije i procesa izvršenja, principi centralizacije procesa odlučivanja, izjednačavanja metoda i hijerarhijskog kontrolisanja nisu do sada ni na koji način bili uzdrmani sledom mnogobrojnih manje ili više uspešnih primera decentralizacije.

Javna funkcija kao poziv, sa prednostima i garancijama koje proističu iz Pravilnika

U centru francuske državne funkcije ne nalazi se ideja o profesiji, već ideja o državnim organima i napredovanju u karijeri. Organizacija državne funkcije, koja prethodi regrutovanju kadra, omogućava da se preskakanjem čitave serije zvanja, koje za sobom povlači i povećanje ličnog dohotka, ceo profesionalni život zapravo provede u državnoj službi. Prava i obaveze 4.700.000 činovnika (oko 8% ukupnog stanovništva) izraženi su u Opštem činovničkom pravilniku, svojevrsnom zakonodavnom spomeniku (zakoni od 13. jula 1983, od 11. i 26. januara 1984. i od 9. januara 1986), u kome se nalaze odredbe koje se odnose na državni javni sektor, teritorijalne kolektivitete i na bolničko-zdravstveni javni sektor. Simbolična vrednost jednog takvog dokumenta je veoma jaka i ima mnogostruka značenja. Opšti pravilnik je ponajviše odraz izvesnih partikularizama javne funkcije koja ne potpada pod radno pravo, ali predstavlja i korpus pravila koja su jednostrano oktroisana: Pravilnik se suprotstavlja ugovoru i ukazuje na hijerarhijski aspekt javne funkcije. No, istovremeno, Pravilnik sadrži povelju prava i garancija koji se priznaju zaposlenima i zabranjuje arbitrarnost i diskriminaciju u načinu na koji ih javne vlast tretira. Sve u svemu, status javne funkcije ostaje predmet veoma oštih ideoloških razmirica između onih koji ga optužuju da činovnicima daje preterane privilegije i onih koji u njima vide poslednju branu protiv štetnosti neoliberalne deregulacije. Ne ulazeći dalje u ovu raspravu čije usmerenje zavisi od političkih naklonosti i socijalnih uslova pojedinca, složiće se da je upravljanje ljudskim resursima tamna mrlja ovog sistema koji se najviše oslanja na snagu legitimizacije svojih metoda regrutovanja, kao i na korporativnu regulaciju. Bilo da je reč o metodama izbora službenika (oprobani

model prijemnog ispita – školskog, odnosno univerzitetskog tipa), stečenom obrazovanju ili oceni njihovih profesionalnih rezultata, francuska administracija teško inovira i ni na koji način ne valorizuje motivaciju pojedinaca.

OSAVREMENJIVANJE ADMINISTRACIJE: STIHIJSKI PROCES, KONTROVERZNI REZULTATI

Treba odbaciti konvencionalnu ideju o monolitnoj i nepromenljivoj administraciji. Vidimo da administracija zapravo poseduje veliku plastičnost i popustljivost. No, iako je prijemčiva za promene, nije sasvim sigurno da zna kako da te promene i sprovede, a homeostatički efekti pokazuju tendenciju da na kraju odnesu pobjedu.

Adaptacija struktura

Svaka nova potreba izaziva stvaranje odgovarajućeg organa, pa danas imamo začuđujuću raznovrsnost organizama čiji su partikularizmi više ili manje ustanovljeni pravnim propisima i koji se kako-tako uklapaju u lepezu pravnih kategorija. I tako već veoma dugo postoje hiljade *javnih ustanova*, službi koje imaju status pravnih lica i finansijsku autonomiju, koje raspolažu svojim budžetom, svojim nekretninama i svojim organima upravljanja. To omogućava da se dato okruženje učini odgovornim, da se organizuje učestvovanje građana (korisnika, personala), da se uvedu olakšice koje opšta regulacija ne dozvoljava i, na kraju, daje mogućnost procene upravljanja datom službom. Dosta rano, bili smo također svedoci pojave *administracija sa misijom*, struktura storenih *ad hoc* da rešavaju novonastale probleme. Njeni prototipi su bili Generalni komesarijat za planiranje, a posebno DATAR (Međuministarska delegacija za prostorno planiranje i regionalno delovanje). Misija, kao suprotnost klasičnom administrativnom upravljanju, neobaveznija je po svojoj strukturi, operativnija, s visokim koeficijentom sive mase, a timski rad ima prednost nad hijerarhijskom subordinacijom. Cilj koji misija treba da postigne više se vrednuje od birokratskog poštovanja pravila. U normalnim okolnostima, misija je primorana da se ugasi kada problem zbog koga je stvorena prestane da postoji (što se, međutim, retko dešava). Mnogo dugotrajnije su *agencije* koje, pod ovim nazivom, mogu biti javne ustanove (Agencija za lekove), udruženja (AFPA)¹⁴ ili grupacije od javnog interesa (Agencija za istraživanje side). Osim u izuzetnim slučajevima, ove agencije su daleko od britanskog modela *executive agencies* ili *ambestwerk*. Neke ipak pokazuju izvesne sličnosti, kao što je to slučaj sa regionalnim agencijama za bol-

¹⁴ Agencija za profesionalnu obuku odraslih.

nička pitanja koje su zadužene da obezbede kredite bolničkim ustanovama. Sa svoje strane, *nezavisne administrativne vlasti* (*Autorités administratives indépendantes*) bile su zamišljene kao odgovor na potrebe koje su ostajale nezadovoljene, ili kao garancija stvarnog sprovođenja zakonskih inovacija ili, pak, da osiguraju regulisanje nekog osetljivog sektora, slično federalnim *independent regulatory agencies* u SAD. One nisu zakonodavna tela, ali nisu ni podvrgnute bilo kakvoj hijerarhijskoj vlasti. Njihova ovlašćenja su promenljiva: od obične preporuke (medijator Republike – *Médiateur de la République*) do izvršavanja prave regulativne vlasti (CNIL, CSA, COB)¹⁵. Administracije se takođe obraćaju privatnim institucijama od opšteg interesa koje imaju različite oblike: udruženja, fondacije, društva. Može se raditi i o anticipaciji stvaranja neke javne ustanove, kao i o korišćenju subvencijskih kredita, institucionalizaciji sporazuma dogovorenih između službi i stručnih profila, ili o korišćenju strane pomoći koja ne bi bila upućena direktno nekoj administrativnoj službi. Partnerstva između javnih i privatnih aktera mogu da se pojave i u obliku grupacija javnih interesa – GIP (*Groupements d'intérêts publics*) ili *grupacija ekonomskih interesa* – GIE (*Groupements d'intérêts économiques*). Naravno, nemoguće je doneti opšti sud o pravoj vrednosti jednog ovako komplikovanog i heterogenog mehanizma; no, ipak je jasno da administrativni sistem nije nimalo ukalupljen. Pošlo mu je, na primer, za rukom da od SGCI¹⁶, koji je izvorno (1948. godine) nastao u cilju koordiniranja američke pomoći iz Maršalovog plana, stvori ključnu kariku u prilagođavanju administrativne delatnosti evropskoj izgradnji. Za pripremu rada na evropskim dosijeima, SGCI saziva međuministarske sastanke, priprema sastanke Saveta ministara, formalizuje arbitraže „plavim papirima” iz Matinjona¹⁷. Isti sekretarijat (SGCI) zadužen je da stekne saglasnost različitih ministarskih direkcija koje rade na nekom od ovih dosijeja. Budući da je generalni sekretar najčešće i savetnik premijera Vlade za evropska pitanja, retko se događa da je neophodna intervencija samog šefa Vlade. Isti SGCI ima takođe monopol i u prenošenju instrukcija Stalnom predstavništvu Francuske (*Représentation permanente*) pri Evropskoj uniji, i on je taj koji dobija i šalje u administrativne službe informacije koje dolaze iz Stalnog predstavništva. Zadužen je i da prati stručne sastanke, kao i da nadgleda prenošenje evropskih normi u francusko pravo.

¹⁵ CNIL – Nacionalna komisija za informatiku i slobode; CSA – Viši savet za elektronske medije; COB – Komisija za berzu.

¹⁶ Generalni sekretarijat međuministarskog komiteta za međunarodnu ekonomsku saradnju (*Secrétariat Général du Comité interministériel pour la coopération économique internationale*).

¹⁷ Odluka u kojoj presuđuje premijer Vlade (a čija se rezidencija nalazi u *Hôtel Matignon*) ispisuje se na dokumentu plave boje.

Spoznaja korisnika

Dugo je francuska administracija bila potpuno indiferentna prema „podaniku” na koga je gledala isključivo kao na potčinjeno biće, odnosno poreskog obveznika ili potražioca. Sedamdesetih godina, francuska administracija shvata da korisnik (još uvek se ne govori o „klijentu”, „mušteriji”, kao što je to uobičajeno u današnjem obraćanju nekih javnih ustanova) ima pravo da bude tretiran kao sagovornik vredan poštovanja. Promena nastaje u trenutku kada je stvoren medijator Republike, inspirisan švedskim predsedanom – „ombudsmanom” iz 1973. godine. Trebalo je prevazići objektivnu sputanost administrativnog sudije suočenog sa „lošim upravljanjem”, drugim rečima sa slučajevima u kojima propis, s kojim se korisnik sreće, jeste u granicama zakonitosti, ali je nepravičan, pa sudija ne može da ga potvrdi. Medijator koji se bavi hiljadama predmeta svake godine, poučen ovakvim birokratskim propustima, nalazi svoju vokaciju u predlaganju pragmatičnih i ciljnih reformi. Iako je ovakva vrsta korektiva dobrodošla, svima je jasno da nije u pitanju neki univerzalni lek, već blago dozirana pomoć. Druge oblike zainteresovanosti za same korisnike možemo naći i u tekstovima o transparentnosti i pojednostavljivanju administrativne procedure koji se nižu od 1978. godine. Takav je, na primer, zakon koji predviđa obavezu obrazlaganja negativnih odluka administracije ili zakon koji uspostavlja pravo na uvid u administrativna dokumenta. To je tada bio povod da se govori o „kraju društva tajni” ili o „trećoj generaciji ljudskih prava”. Što se drugog pomenutog zakona tiče, pokazalo se da su odluke Komisije za pristup administrativnim dokumentima – CADA¹⁸ poštovane u većini administrativnih tela. S druge strane, u prilično velikom broju slučajeva su prvobitno odbijeni zahtevi za uvid u dokumenta zadovoljeni i pre objavljivanja odluke pomenute Komisije. Već samo pozivanje na Komisiju rezultiralo je povoljno odlukom administracije da započne otvorenu komunikaciju. To, opet, govori o realnoj konfuziji, jer, iako je u pitanju uspeh ove Komisije (CADA), pokazuje konstantnu neiskrenost administrativnih organa, koji otvoreno komuniciraju jedino kada su na to prinuđeni, iako znaju da odbijanjem komunikacije povređuju duh i slovo zakona. U svakom slučaju, i ako stavimo na stranu pomenutu dvosmislenost, uspeh Komisije nije sam po sebi dovoljan da bi se postigla administrativna transparentnost. Ti zakonodavni pomoci su samo kompenzacija, i to nedovoljna, za još brži rast netransparentnosti. Decentralizacija, s jedne, i evropska izgradnja, s druge strane, situaciju čine posebno složenom. Mnoštvo političkih poruka upućenih građanima više ih dezorijentiše nego što im pomaže, tako da oni koji znaju kako se dolazi do korisnih informacija postaju bolje obavešteni. Sve ankete javnog mnjenja

¹⁸ CADA – *Commission d'accès aux documents administratifs* – Komisija za pristup administrativnim dokumentima.

svedoče o tome da se država još uvek doživljava kao nešto udaljeno, a birokracija kao nešto nepristupačno.

Reformske politike

Tema državne reforme je na dnevnom redu neprestano već nekih petnaestak godina. Sasvim je jasno da takav poduhvat ne može biti izveden za nekoliko meseci i da on mora da bude više ili manje stalan. Međutim, uprkos svim uložnim naporima, ne može se reći da je stepen modernizacije dosegao visoke razmere, mada su ostvarene neke realne promene. Prva inicijativa velikih razmera je bila takozvana politika obnove javne službe, pokrenuta cirkularnim pismom premijera Rokara (*Rocard*) od 23. februara 1989. Smisao ove mere je bio da se „pređe sa proceduralne administracije na administraciju odgovornosti”. Suprotno tendenciji „racionalizacije budžetskih izbora” pokrenutoj 1967. godine, koja je zaslužna za uvođenje pojma menadžerske racionalnosti u francusku administraciju i čiji su rezultati u velikoj meri ostali na nivou teorijskih prototipa koje su u tajnosti razrađivali ljudi iz vrha administrativne hijerarhije, sve je bilo zasnovano na motivisanosti personala: projekti su oslonjeni na participativni rad s ciljem da se poboljša interna i spoljna komunikacija; centri višeslojne odgovornosti koji su zasnovani na ugovoru sklopljenom između službe i njene centralne administracije omogućavaju datoj službi da raspoláže globalnim budžetom i da sačuva ostvarenu materijalnu dobit uz protivuslugu prilagođavanja metoda rada i evaluacije rezultata na kraju ugovornog perioda. Sve ovo je bilo praćeno nešto klasičnijim merama, kao što su proceduralna reforma u oblasti finansija, računovodstva i budžeta ili sprovođenje decentralizacije.

Kada su prva oduševljenja splasnula, pokazalo se da je bilans inovacije kontroverzan. Viši kadar je svakako prihvatio diskurs o menadžmentu i modernizaciji, ali nije uspeo da ga prenese i podeli sa ostalim kategorijama zaposlenih. I ponovo smo konstatovali da su najprijemčivije administracije bile upravo one koje su već uložile velike napore u svoju modernizaciju. Potonje vlade koje se nisu odrekle onog što je bilo stečeno ovom politikom, vratile su se na klasičnije mere kojima su se promene pokretale „odozgo” a pažnja zaposlenih orijentisala na zadovoljavanje korisnika. Time je glavno područje rada reformske politike postalo ono što se može nazvati „instrumentalizacijom spoljne prinude” sadržane u kriterijumima usklađivanja koje Evropska unija zahteva u perspektivi prelaza na euro. Od tog trenutka modernizacija ima posebno u vidu ciljeve smanjivanja javnih deficita, što je pretpostavljalo ograničenje delokruga države (ograničenost na svoje osnovne odgovornosti), kao i ovladavanje brojčanim stanjem kadra državne administracije a imajući u vidu raspoložive podatke za plansku organizaciju zaposlenih. Postignuti uspesi u ovom pravcu su, međutim, bili po-

ništeni nekolikim zvučnim neuspesima: odlučnim kočenjem Žipeove vlade (*Alain Juppé*) jakim socijalnim nemirima decembra 1995, odustajanjem od reformskih projekata za Bersi, tj. za Ministarstvo finansija, kao i za Ministarstvo nacionalnog obrazovanja, i nevoljna zamena ministara (ovde je reč o Vladi Lionela Žospena i njegovim bliskim saradnicima) koji su bili nosioci ovih mera tokom marta 2000. Kredibilitet državne reforme je time bio znatno narušen, i to u trenutku kada se neke druge promene pojavljuju na mnogo diskretniji način. To bi se moglo reći za reformu budžetske procedure koja je svakako uslovljavala sprovođenje strategijskih ciljeva kao što je operacionalizacija jedne stvarne evaluacije javnih politika. Tradicionalnoj raspravi o budžetu po stavkama (kojih ima 848) sledi razmatranje 150 programa koji izražavaju programe administracija: svaki od ovih programa podrazumeva jasne ciljeve i indikatore rezultata, ima svoje globalno pokriće uz mogućnost raspodele kredita između različitih troškovnih stavki, kao što može da bude i predmet višegodišnjeg odlučivanja. Isto se odnosi i na postupno stvaranje jedne „e-administracije” koja, ako je verovati nadležnom ministru, „predstavlja blagu polugu za državnu reformu”. Raspoložujući već sa oko 4.300 sajtova na internetu i 1.200 administrativnih *on-line* formulara, administracija teži da uspostavi personalizovani pristup putem koga bi svaki korisnik mogao da rešava sve svoje administrativne potrebe. To je istovremeno i težnja ka umreženoj administraciji u kojoj leži veliki potencijal za promene, a to je pritisak korisnika i saradnja između radnika različitih službi.

Sve u svemu, državna reforma ne ostaje više cilj koji treba dostići nego već ostvaren projekat koji treba dovršiti: o tome svedoči značaj ove teme u predsedničkoj kampanji 2002. godine.¹⁹ Za razliku od centralnih administracija, teritorijalni kolektiviteti Republike su prošli kroz obimnu reformu za koju smo saglasni da je, osim značajne simbolične vrednosti i velikog odjeka, imala i odlučujuće rezultate na uslove vođenja javne delatnosti. Politika decentralizacije sprovedena pod rukovodstvom premijera Pjera Moroa (*Pierre Mauroy*) i Gastona Defera (*Gaston Defferre*), ministra unutrašnjih poslova i decentralizacije, na osnovu okvirnog zakona od 2. marta 1982, koji je svečano nazvan „Prava i slobode opština, departmana i regija”, može sasvim sigurno da se uvrsti u takozvane konstitutivne politike koje više oblikuju političko-administrativnu arenu nego što definišu njen konkretan sadržaj. Studija o dometu izvedenih promena bi mogla samo da potvrdi njihove protivrečnosti, što bi bila ilustracija klasičnog fenomena – *path dependency*. I, na kraju, *francuski izuzetak* i dalje opstaje –

¹⁹ I u mnogobrojnim značajnim publikacijama, među kojima treba izdvojiti, budući da je indikativna za političko-administrativnu elitu koja se zalaže za modernizaciju, knjigu koju su priredili Rože Forua (*Roger Fauroux*) i Bernar Spic (*Bernard Spitz*): *Norte Etat. Le livre vérité sur la fonction publique* (Naša država. Knjiga istine o državnoj funkciji), Pariz, izdavač Robert Laffont, 2000.

nijedna druga unitarna zemlja nema toliko opština (36.000) na četiri nivoa lokalne uprave: opština, međuopštinski nivo, departman, regija.

Jakobinski model

Klasični republikanski model (ili jakobinski, nasuprot žirondincima, koji su za vreme Revolucije zagovarali jaku decentralizaciju) polarizuje se oko *komune* (uspostavljene 1789. u okvirima parohija Starog režima) i oko „*departmana* koji je Revolucija volšebno stvorila 1790. godine („Nigde nije viđeno”, kaže Englez Edmund Bark – *Edmund Burke*, „da ljudi komadaju svoju otadžbinu na tako varvarski način.”), kako bi se vlast više učvrstila. Karakteriše ga nekoliko crta: uniformnost propisa, usitnjavanje i kontroverzna zavisnost u odnosu na državu. *Uniformnost propisa* je u suprotnosti sa raznolikošću institucionalnih oblika koji su na snazi u više stranih zemalja. U Francuskoj, od najmanjeg seoskog naselja do gradske metropole, od prigradske „spavaonice” do opustelog planinskog sela, preko grada srednje veličine, postoji jedan te isti način lokalne vladavine zasnovan na spoju koji čine veće – opštinski savet, i izvršna vlast – gradonačelnik koga bira savet, sa svojim pomoćnicima. Isto važi i za departmane bilo da su bogati ili siromašni, ruralni ili veoma urbanizovani: savet na nivou departmana (*conseil général*) i izvršni organ, do 1982. prefekt, od tog datuma predsednik saveta departmana. A retke izmene u ovakvoj uniformnosti su ograničenog dometa. Tri najveća grada Francuske: Pariz, Lion i Marsej, podeljena su na arondismane koji imaju svoje sopstvene savete uporedo sa gradskim savetima; međutim, njihove nadležnosti su minimalne i to nisu prave skupštine datih arondismana. Što se tiče prekomorskih departmana – DOM (*Départements d'outre-mer*), oni su predmet „prilagođene podele na departmane” koja se izražava uvećavanjem uloge i vlasti prefekta i saveta departmana. No, oni su do sada samo minimalno koristili taj svoj institucionalni partikularizam. I na kraju, uzevši u obzir prekomorske teritorije – TOM (*Territoires d'outre-mer*) i sada već nove kolektivitete (Nova Kaledonija, Majota), reklo bi se da sam Pariz predstavlja značajan izuzetak u opštoj uniformnosti. Kao grad opterećen burnom istorijom i kao sedište javnih vlasti, Pariz je dugo istovremeno bio i komuna bez gradonačelnika i departman bez svog saveta, u kome je izvršna vlast bila raspodeljena između dva prefekta: prefekta grada Pariza i prefekta policije. Trebalo je dočekati 1975. godinu da prestonica dobije gradonačelnika i da se time približi ali ne i potpuno podvrgne opštem pravu.

Disperzija ili usitnjavanje struktura je takođe značajan fenomen. Francuska ima onoliko opština (36.757) koliko ih zajedno ima 14 ostalih zemalja EU, što se automatski iskazuje prevelikim brojem malih jedinica ali i niskim prosečnim brojem stanovnika koji je pet puta manji od evropskog proseka. Okvirno, 60%

opština ima manje od 500 stanovnika, 80% manje od 1.000, 90% manje od 2.000 stanovnika: time možemo da procenimo domet ovog fenomena koji postaje sve akutniji, budući da se naseljavanje gradova i, prema tome, napuštanje zaselaka i sela nastavlja (tri četvrtine Francuza živi „u gradu”, ali broj opština ostaje nepromenjen). Veliki neuspeh pokušaja spajanja opština koje, čini se, više niko ni ne želi pretpostavlja postojanost datog stanja mada je to, i u ovom pitanju, u suprotnosti sa situacijom u susednim zemljama koje su, većinom, drastično smanjile broj svojih opština. Shodno tome, najrazličitije forme međuopštinske saradnje (opštinski sindikati, distrikti, zajednice gradova, zajednice opština, urbane zajednice ili zajednice naselja) počele su svuda da niču. Francuzi su, kao šampioni u usitnjavanju opština, sasvim logično, vrhunski borci za međuopštinsku saradnju budući da treba pokušati ili da se nedostatak resursa pokrije udruživanjem sredstava (seoske opštine), ili da se kooperativno upravlja spojenim gradskim tkivima koja su veštački podeljena opštinskim granicama (gradska naselja). I na kraju, mada se to manje primećuje na ovoj vrednosnoj skali, usitnjavanje je obeleženo, od 1964. a naročito od 1972. godine, dupliranjem nadležnosti na nivou regija i departmana; ovo stanje je posebno karikaturalno u prekomorskim departmanima (DOM), gde ista teritorija (uostalom ograničena) istovremeno obuhvata dva kolektiviteta.

Potčinjenost u odnosu na državu je do 1982. godine bila oličena tutorstvom koje je potčinjavalo izvršenje odluka lokalnih skupština prethodnom odobrenju prefekta, predstavnika države. Bila je obeležena i činjenicom da je u departmanu taj isti prefekt predstavljao izvršnu vlast datog kolektiviteta (govorilo se o „funktionalnom udvajanju”); on je bio taj koji je pripremao i sprovodio izvršenje budžeta koji je izglasao savet departmana, organizovao personal itd., dok je predsednik važeće skupštine imao samo funkciju rukovođenja raspravama. Međutim, istini za volju, da bi se ova pravna zavisnost bolje razumela, ona mora da se smesti u svoj društveno-politički kontekst, u kontekst dubokog i suptilnog dosluha, koji je istakao Ž. P. Vorms, između tutora (prefekta) i njegove „klijentele”, lokalnih odbornika („njegovih” moćnika)²⁰. Solidarni u svom suprotstavljanju Parizu, svakome je bio potreban onaj drugi da bi utvrdio svoj položaj i učvrstio legitimitet. U takvim uslovima, to je bila manje unilateralna i rigorozna kontrola, a više sistem unakrsne regulacije, lukavo tumačenje zakona i ugovorenih aranžmana.

POLITIKA DECENTRALIZACIJE

Politika decentralizacije je predstavljena kao „veliki posao” prvog sedmogodišnjeg mandata Fransa Mitterana (*François Mitterrand*), a bila je posebno

²⁰ Žan-Pjer Vorms (*Jean-Pierre Worms*), *Prefekt i njegovi moćnici (Le préfet et ses notables)*, Sociologie du travail, 1966, br. 3, s. 249.

dinamična u periodu od 1982. do 1985. godine, kada je nekoliko krupnih odluka učinilo da ovaj proces postane bespovratan. To se, pre svega, odnosi na Zakon od 2. marta 1982, koji predviđa *ukidanje tutorstva* koje opterećuje lokalne kolektivite. Ubuđuce su sve njihove odluke punopravno izvršne čim se jednostavno prenesu predstavniku države. Ovaj predstavnik zadržava mogućnost da se pozove na administrativnog sudiju ukoliko mu se učini da je neki od ovih akata umrljan ilegalnošću; međutim, kontrola koja je prethodno bila vršena *a priori* sada se vrši u potonjem postupku i sada je sudija a ne državni funkcioner taj koji, prema potrebi, cenzuriše lokalnu vlast. Tu se već može govoriti o nekoj vrsti emancipacije, budući da su pod sistemom tutorstva lokalni kolektiviteti smatrani nekom vrstom „nesposobnih maloletnika” u pravnom smislu tog termina. Druga značajna strategijska mera Zakona iz 1982. jeste *transfer izvršne vlasti* na izabrane predsednike teritorijalnih skupština, na savet na nivou departmana i na regionalni savet u slučaju regije. Prefekt je značaj lišen beneficija koje pruža „udvajanje funkcija” i ostaje „samo” predstavnik države u departmanu i regiji (njegova ovlašćenja u ovom smislu su ipak mnogobrojna i značajna). Tada počinje generalizacija modela većine, drugim rečima modela veoma afirmisanog rukovodstva, vlasti koja je van svake sumnje demokratska, ali se čvrsto drži na čelu teritorijalnih kolektiviteta. Kao i gradonačelnik u samoj opštini, predsednici departmana i regija jesu prave „gazde” u svojim kolektivitetima. Polazi im za rukom da njihov glas dospe do centralne vlasti (i utoliko više što su kumuliranjem lokalnih i nacionalnih mandata, bar do 2000. godine kada su propisana izvesna ograničenja, bili u velikom broju prisutni u Parlamentu) i brane svoje prerogative. I tako je status teritorijalne javne funkcije, prihvaćen 1984. godine, rezultat kompromisa između Ministarstva državne službe, koje je bilo nosilac aspiracija sindikalnih organizacija, i Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je težilo da zadovolji odbornike u ime ustavnog principa slobodnog upravljanja teritorijalnim kolektivitetima. Svi odbornici su, međutim, namireni kada je reč o najvažnijim pitanjima: sloboda izbora za mestu u direkciji, ozvaničenje kabine- ta, izuzimanje iz upravnih centara, takozvani rezervni način regrutovanja kadra (uz pomoć spiskova kompetencija a bez poštovanja postojeće klasifikacije), pribegavanje službenicima angažovanim po ugovoru. I konačno, Zakon od 2. marta 1982. godine uzdigao je *regiju*, koja je do tada bila u ograničenom i posebnom statusu javne ustanove, do statusa teritorijalnog kolektiviteta s punim pravom dejstva, poput opštine i departmana. Iznad stotinak departmana i obuhvatajući ih, budući da su same sastavljene od skupa izvesnog broja departmana, nalazi se 26 regija (od kojih se 22 nalaze na teritoriji same kontinentalne Francuske sa Korzikom). No, decentralizacija je dug kumulativni proces. Početni zakonodavni tekst su pratile još neke reforme: prenos nadležnosti na lokalne kolektivite 1983. godine, uspostavljanje teritorijalne državne funkcije 1984, novi ele-

menti pravilnika za lokalne odbornike 1985, 1992. i 2000. godine, preobražaj međuopštinskih organa 1992. i 1999, stvaranje „krajeva” (na francuskom *pays*, prim. prev.) – oblik kooperativne akcije za razvoj ruralnih prostora, 1995. i 1998, i posebno lokalni referendum i konsultacija narodnih inicijativa 1992. i 1995. Kako se sve ovo može oceniti?

DOMET PROMENA

Francuska nije odsečno i jednostavno prešla iz procesa centralizacije u proces decentralizacije. Promene koje je donela politika decentralizacije jesu stvarne, ali ostaju i dalje nedorečene u mnogim pitanjima.

Republika koja ostaje nedeljiva mada ubuduće i pluralna

Princip nedeljivosti Republike ima ustavnu vrednost koju je u više navrata potvrdio Ustavni savet, posebno kada je reč o njegovim odlukama o Korzici kojoj je odbijeno kako priznavanje „korzikanskog naroda”, čak i kao obične „komponente francuskog naroda”, tako i transfer mera prilagođavanja zakona Republike na njenu teritorijalnu skupštinu. Međutim, s druge strane, Nova Kaledonija od 1998. više ne pripada kategoriji prekomorskih teritorija (DOM) i predstavlja poseban kolektivitet koji ima unikatan status u normativnoj oblasti, kao i po pitanju državljanstva (postoji posebno kaledonijsko državljanstvo uz derogativno pravo glasa). Sa svoje strane, zakon usmeravanja prekomorskih oblasti koji ukida načelo kategorijalnog jedinstva, prihvata da četiri prekomorska departmana (DOM) mogu da biraju diferencirana institucionalna rešenja. I tako se preko periferije sistema uvodi praksa strana francuskoj pravnoj tradiciji. Teško je predvideti domet njenog uticaja.

OSUJEĆENA LOGIKA LOKALNE VLASTI

Verovatno smo napustili logiku „jakobinizma koji su časnici ukrotili”, sposobnog da se snažno odupre inicijativama centralne vlasti, da bismo ušli u eru lokalne vlasti (kojom se upravlja partnerstvom, ugovorom i onim što se sve češće naziva upravljanjem na više nivoa). Odbornici dobro shvataju da su ocenjeni prema sposobnosti da na sebe preuzmu odgovornost i rukovođenje ekonomskim i socijalnim razvojem njihovih kolektiviteta. To znači da žele da upravljaju javnim poslovima na svojoj teritoriji, da u tom okviru sprovode upravljačku logiku koja će se manje baviti poštovanjem forme a više efikasnošću. Često tek izašao sa univerziteta, novi kadar teritorijalne javne funkcije prihvata tu dinamičnu

viziju lokalne uprave utoliko više što može da pogoduje interesima lične karijere. Uz profesionalizaciju odbornika koji se sve manje ponašaju kao diletanti, administrativni kadar se sve više meša u vođenje politika. Nedavni i očigledni uspeh međuopštinskog organizovanja sa sopstvenim fiskalnim sistemom (federativno međuopštinsko organizovanje), posebno u gradskim i prigradskim sredinama²¹, svedoči sasvim sigurno o realnosti samih promena. Međutim, ovakva organizacija je usporena jazom između političkih predstavnika i predstavnika javne delatnosti. Sve dok demokratska legitimnost koja se prenosi direktnim izborima bude bila ekskluzivno pravo gradonačelnika i oduzimana izvršnoj vlasti datog naselja, igre oko vlasti će predstavljati zamke koje treba prevazići. Sistem koabitacije je, na izvestan način, postao rasprostranjen na nivou lokalne vlasti i biće teško osloboditi ga se.

DEMOKRATSKI DEFICIT KOJI ISTRAJAVA

Jedini cilj decentralizacije nije bio da poboljša upravljanje javnim poslovima, trebalo je takođe da oživi demokratsku raspravu. Međutim, sa ove tačke gledišta tendenciozni porast apstinencije na lokalnim izborima jeste paradoksalan i razočaravajući budući da je materija koja se danas nudi biračima umnogome bogatija. No, reklo bi se da u slučaju kada lokalni izbori nisu prepuni nacionalnih tema onda oni ne pobuđuju veliko interesovanje. Osim toga, neki pokušaji stimulacije participativne demokratije lokalnim konsultacijama koje, istina, kontrolišu odbornici koji imaju poslednju reč i upravnu moć – nisu bili mnogo ubedljiviji. Kako objasniti ovaj gubitak iluzija, u trenutku kada se susedstvo (*proximité*) nameće kao jedan od ključnih termina u oblasti političke komunikacije?

Preveo: Dušan Damjanović

Selektivna literatura:

- Burdeau F., *Histoire de l'administration française*, Paris, Domat-Montchrestien, 1989.
 Chevallier J., *Science administrative*, Paris, PUF, treće izdanje, 2002.
 Dreyfus F., *L'invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte, 2000.
 Dupuy F., Thoenig J-C., *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin, 1983.
 Duran P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.
 Mabileau A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestein, 1995.
 Rouban L., *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 1996.
 Sadran P., *Le système administratif français*, Paris, Montchrestein, drugo izdanje 1997.

²¹ Od 31. decembra 1998. do 31. decembra 2000. broj stanovnika koji spada u ovu kategoriju federativne međuopštinske organizacije, u gradskoj sredini, povećan je sa 4.987.005 na 17.680.638.

Gerd Šmid-Ajhšted

JAVNA UPRAVA U NEMAČKOJ

(Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojima se reguliše)

NASTANAK OSNOVNOG ZAKONA SAVEZNE REPUBLIKE NEMAČKE

Najvažniji zakon kojim se uređuje oblast javne uprave u Saveznoj Republici Nemačkoj je Osnovni zakon od 23. maja 1949. godine. Osnovni zakon je zapravo ustav SR Nemačke; on se, međutim, ne zove „ustav” (kao što je to bio Ustav Nemačkog Rajha iz 1871. ili Vajmarski ustav iz 1919), pošto se najpre smatrao samo osnovnim pravilnikom koji je trebalo da važi do ponovnog ujedinjenja dve Nemačke. Međutim, sa materijalnog aspekta, Osnovni zakon sadrži sve elemente ustava: popis osnovnih prava i sloboda kojima se načelno razgraničavaju odnosi između građanina i države; najvažnije odrednice o strukturi države (koja se sastoji od savezne države, pokrajina i opština); formiranje državnih organa (predsednik savezne države, Savezni parlament /Bundestag/, Veće pokrajina /Bundesrat/, Savezna vlada); postupak i nadležnosti u okviru kojih državni organi mogu da donose zakone i najviši pravni akt o finansiranju javnih službi.

Osnovna pravila o zakonodavnim nadležnostima u SR Nemačkoj zapisana su u članu 70. Osnovnog zakona. Iz njega proizilazi da pokrajine imaju pravo da donose zakone, osim u slučaju da je Osnovnim zakonom ovlašćenje za donošenje zakona dato saveznoj državi. Motivi za ovakvo rešenje najbolje se mogu pojasniti pogledom na istoriju nastanka Osnovnog zakona.

Nacrt Osnovnog zakona sastavili su nemački komisionari (parlamentarni savet) nekoliko godina nakon okončanja Drugog svetskog rata pod vrhovnim nadzorom triju zapadnih pobedničkih sila. Tri zapadne pobedničke sile htele su po svaku cenu da spreče mogućnost da se na tlu Nemačke ponovo ustoliči centralistički organizovana unitarna država. Stoga su tvorcima Osnovnog zakona posta-

vili uslov da centralnoj (što znači saveznoj) državi ustupe samo ona ovlašćenja koja su neophodna za funkcionisanje jedinstvene države. Upravo je to regulisano članom 70. Osnovnog zakona: savezna država sme da se angažuje po pitanju donošenja zakona samo (ako se uvidi neophodnost postojanja centralne regulative) kada joj je to izričito dozvoljeno. Međutim, treba pomenuti da je jak položaj pokrajina u saveznoj državi proizišao iz nemačke tradicije i dan-danas oslikava tu tradiciju. Nemački Rajh je tokom cele svoje istorije – izuzev perioda od 1933. do 1845, uvek bio savezna a nikada unitarna država, kao, na primer, Francuska.

ZAKONODAVNE NADLEŽNOSTI SAVEZNE DRŽAVE I POKRAJINA

Iz načela da savezni nivo treba da dobije samo nadležnosti koje su potrebne da bi zajednička država funkcionisala proizišla je trostruka gradacija intenziteta zakonodavnih nadležnosti saveznog nivoa:

Na prvom mestu postoje oblasti (kao, na primer, uvozne i izvozne carine na državnim granicama, putne isprave, valutni i monetarni sistem) koje treba i mogu da se regulišu jedino na saveznom nivou, odnosno isključivo saveznim zakonodavstvom. U drugoj oblasti, savezna država je ovlašćena da donosi zakone čim ili ukoliko se ispostavi da postoji potreba za regulativom na nivou saveznih zakona. Sve dok ili ukoliko savezni nivo ne iskoristi ovo zakonodavno pravo, regulativna nadležnost ostaje na pokrajinskom nivou. Ova regulativna oblast naziva se domenom „konkurišućeg zakonodavstva”. Savezni nivo ovde sme da donosi zakone, posebno u slučajevima kada je to potrebno radi očuvanja ujednačenosti životnih uslova i izvan teritorije neke pokrajine; ukoliko se donesu takvi zakoni, oni potiskuju, na primer, postojeće pokrajinske zakone kojima se reguliše ista materija. U oblast ovog „konkurišućeg” zakonodavstva spada na primer „zemljišno pravo” a time i građevinsko i pravo prostornog planiranja. Do 1960. godine, kada je objavljen Savezni građevinski zakon, nije postojalo savezno građevinsko pravo, već samo odgovarajući pokrajinski zakoni. Ove pokrajinske zakone tek je 1960. godine zamenio Savezni građevinski zakon (današnji Građevinski zakonik).

Kao treća kategorija, konačno postoje nadležnosti saveznog nivoa za donošenje okvirnog zakonodavstva: ovde je savezni nivo dužan da intenzitet svoje regulativne delatnosti ograniči u toj meri da pokrajinama ostane prostor za samostalne materijalne regulative. Dakle, potrebno je stvoriti samo (relativno grub) okvir u koji se zatim uklapaju pokrajine sa svojim zakonima. U ovom domenu su relativno poznati Okvirni zakon o činovnicima i Okvirni zakon o visokim školama; u građevinskom i pravu prostornog planiranja značajna je okvirna nad-

ležnost saveznog nivoa u odnosu na pravo o uređivanju prostora, a u skladu sa čl. 75. br. 4. Osnovnog zakona. Na osnovu ove okvirne nadležnosti, 1965. godine je nastao (savezni) Zakon o uređivanju prostora, koji se razrađuje i dopunjuje odgovarajućim pokrajinskim zakonima o prostornom planiranju. Zakon o uređivanju prostora temeljno je novelisan 1. januara 1998. godine.

U odnosu na sva ova tri vida nadležnosti saveznog zakonodavstva, u Osnovnom zakonu je sačinjen popis u kome su detaljno nabrojane stručne oblasti koje, uz poštovanje ovih nadležnosti, može da reguliše savezna država. U čl. 73. Osnovnog zakona sadržan je popis predmeta isključivog zakonodavstva, a u čl. 74. popis predmeta „konkurišućeg” zakonodavstva, dok je u čl. 75. sadržan popis predmeta okvirnog zakonodavstva.

Sve što nije nabrojano u ovim spiskovima spada u oblast koju regulišu pokrajine. Međutim, ako pojedinačno posmatramo nabranja iz članova 73. do 75. Osnovnog zakona, dolazimo do zaključka da je saveznoj državi dodeljen veliki broj oblasti koje treba da reguliše. Umesto pravila da pokrajine treba da budu nadležne za sve (osim nekih izuzetaka koji se prenose na savezni nivo), iskustvo govori da je pokrajinama, od velikog broja nadležnosti, dodeljeno samo ono što nije moglo da se smesti na saveznom nivou. Kao najvažnija nadležnost, pokrajinama je ostalo pravo o kulturi (na primer, pravo zaštite spomenika) i pravo održavanja reda i poretka (na primer, građevinski propisi; pravo o policiji).

LOKALNA SAMOUPRAVA

Gde je mesto opština u ovom složenom sistemu nadležnosti? Opštine imaju pravo na samoupravu. Međutim, one su dužne da se drže zakonskih okvira. Njihova nadležnost nalazi se u pravu da „vrše poslove lokalne zajednice u sopstvenoj odgovornosti i u okviru zakona”. Budući da je lokalnoj samoupravi posvećeno posebno poglavlje, na ovom mestu neće biti detaljnije reči o položaju i ovlašćenjima opština.

FUNKCIJA USTAVNOG I UPRAVNOG SUDSTVA

U modernoj pravnoj državi sudovi, a posebno ustavni i upravni, imaju veoma bitan samostalan položaj. U SR Nemačkoj oni su dobili veoma značajan status. Ukoliko se pitanje kome pripada vrhovna državna vlast meri po tome ko u slučaju spora ima poslednju reč, onda su u Saveznoj Republici Nemačkoj sudovi vrhovna državna vlast. U slučaju spora, na kraju krajeva, sudovi (a na njihovom čelu Savezni ustavni sud) odlučuju o tome da li je neki zakon koji je usvojio parlament održiv. Savezni ustavni sud takođe može da preispita i validnost izmena Osnovnog zakona. Najvišu poziciju, prema tome, ne zauzima Parlament

(kao predstavničko telo naroda), a sigurno ne ni predsednik savezne države (koji samo potpisuje zakone), već sudstvo. Međutim, sudovi imaju mogućnost samo da ospore važnost zakona i da pokrenu postupak za proveru posredstvom ustavnih sudova. Oni ne mogu da zamene propis, za koji je utvrđeno da nije ustavan, novim zakonom ili novom regulativom. To, naime, jeste i ostaje isključivo pravo legislative. Međutim, sudovi odlučuju o tome kako treba tumačiti zakone. Ovde u Saveznoj Republici Nemačkoj važi tzv. princip potpune provere: sudovi po pravilu ne predviđaju da uprava može apsolutno slobodno da donosi odluke, već na zahtev nekog građanina koji tvrdi da je njegovo pravo povređeno preispituju kompletan sadržaj odluke ili rešenja koje je izdala uprava. U poređenju sa Evropom, ovo je specifičnost koja važi za Nemačku. Primenom principa potpune provere preko sudova jača se status Savezne Republike Nemačke kao pravne države, ali treba pomenuti da ovaj princip u pojedinačnim slučajevima može da koči prodornost uprave.

PROMENE U PODELI VLASTI

Dok je značaj trećeg vida vlasti, sudstva, doživeo ogroman porast, razgraničenje između legislative i egzekutive vlasti u međuvremenu postalo je neprecizno jer je reč o podeli vlasti između parlamenta, s jedne strane, i vlade, s druge strane. Kancelara, kao šefa Vlade Savezne Republike Nemačke, bira Parlament; on i Vlada za gotovo sva pitanja moraju da pridobiju saglasnosti većine u Parlamentu. Ovde, zapravo, nije reč o podeli već o tesnom preplitanju ove dve sfere. Vlada zapravo više ne može da se označi kao nezavisna od zakonodavstva; to na izvestan način važi samo još za birokratiju, ili drugim rečima za upravu.

U skladu sa tradicijom u Nemačkoj, u ministarstvima i na najvažnijim položajima u svim državnim službama zaposleni su činovnici. Činovnici ne mogu da dobiju otkaz dok traje njihov radni vek, a samo činovnici na istaknutim položajima mogu da se otpuste u privremenu penziju, a da pritom ne moraju da se navedu razlozi za to. Svi ostali činovnici (a to važi uglavnom i za nameštenike u upravi) ne zavise od smena vlada i promena odnosa većine u parlamentima. Uprava podleže „principu zakonitosti”, što znači da u principu sme da deluje samo u onim oblastima gde je to na osnovu nekog zakona dopušteno. I upravni postupak je precizno regulisan saveznim i pokrajinskim zakonima. Međutim, zakoni nisu kompjuterski programi koje bi uprava mogla shematski da izvršava u svojstvu nekakvog pukog izvršnog organa. Pre bi se moglo reći da su to uputstva za delovanje, kojima se često samo u vidu generalnih klauzula definišu ciljevi delovanja, u kojima se nalozi opisuju neodređenim pravnim pojmovima, dok se neke druge stvari relativno detaljno regulišu, ali oni po pravilu mogu da se izvr-

šavaju na različite načine. Utoliko je uprava ipak samostalna i nezavisna državna vlast. Ovo nije negativna već pozitivna konstatacija. Jer, s obzirom na česte smene Vlade i usredsređenost sudskih odluka na konkretne slučajeve, zapravo je uprava ta koja garantuje kontinuitet države. Jedan nemački profesor nauke o upravi, poznat među pravnicima, jednom prilikom je rekao: „Ustavi prolaze, a uprava ostaje” (Oto Majer).

UPRAVA KAO DONOSILAC NORMATIVNIH AKATA

Čvrst položaj uprave konačno se svodi i na činjenicu da i ona učestvuje u procesu utvrđivanja normi, i to putem donošenja uredbi. Ako prelistamo nemački Savezni službeni list ili pokrajinske službene listove, naći ćemo dve različite vrste pravnih propisa, a to su zakoni i uredbe. Po pitanju brojnosti, prevagu odnose uredbe. Razlika između zakona i uredbe jeste u tome što zakone pre objavljivanja mora da usvoji parlament (dakle, savezni ili neki pokrajinski parlament), dok uredbu ne usvaja parlament, već je formuliše i donosi „samo” vlada, ministarstvo ili neka druga upravna instanca. Koji je smisao ovakve podele?

Pravne norme načelno mora da usvoji parlament; jer državljanin ima pravo na to da o pravilima, kojima on treba da se pokorava, najpre poslanici vode diskusiju te da stupe na snagu samo ako je za njih glasala većina u skupštini. Ovo važi i za sve propise koji nose formalan naziv „zakon”; stoga se ovi propisi nazivaju i „formalnim zakonima” ili još preciznije „parlamentarnim zakonima”. Međutim, načelo da bi parlament trebalo da odobri zakone, u praksi ne može da se ispoštuje u svim slučajevima. Moderna pravna i zakonska država upućena je na tako veliki broj pravila da bi parlamenti na nivou savezne države ili pokrajina bili preopterećeni ako bi morali da se bave svakim detaljem. To nije ni neophodno. Savezni parlament, na primer, ne mora da odlučuje o tome da li znak „stop” na nekoj raskrsnici treba da bude četvorougaoonog ili šestougaoonog oblika, kako treba da izgleda osvetljenje na nekom biciklu, da li u nekom selu može da se izda dozvola za benzinsku pumpu ili ne. Takva pitanja mogu se prepustiti upravi.

Pod aspektima pojednostavljivanja rada i rasterećenja, parlamentarnom zakonodavcu je putem člana 80. Osnovnog zakona data dozvola da upravi kao izvršnoj instanci prepusti da odluči o pojedinostima prilikom preciziranja neke regulative.

Tekst člana 80. Osnovnog zakona (odlomak)

Član 80.

Donošenje uredbi

Na osnovu zakona, Savezna vlada, savezni ministri ili pokrajinske vlade mogu da dobiju ovlašćenje da donose uredbе. Pri tome se zakonom moraju utvrditi sadržaj, svrha i širina datih ovlašćenja. U uredbi mora da se navede pravni osnov. Ukoliko je zakonom predviđeno da neko ovlašćenje može dalje da se prenosi, onda je potrebno doneti uredbu radi prenosa datih ovlašćenja.

Saglasnost veća pokrajina, osim u slučaju da je drugačije predviđeno odredbama saveznog zakona, zahtevaju uredbе... na osnovu saveznih zakona, a koji zahtevaju saglasnost veća republika ili koje pokrajine izvršavaju po nalogu savezne države ili kao poslove iz sopstvene nadležnosti.

Zakonodavac je dakle dužan da u svom formalnom zakonu precizno opiše sadržaj, svrhu i obim onoga što želi da poveri upravi. Ako je veće pokrajina moralo da dâ svoju saglasnost sa glavnim zakonom, onda je njegova saglasnost potrebna i za uredbu koja je zasnovana na tom zakonu. Na osnovu ovlašćenja, uprava ima pravo da „dalje konkretizuje” uopštenu odredbu zakona, i u tom smislu sme da donese uredbu. Uredbe su podjednako obavezujuće kao i formalni zakoni, te su stoga i to „zakoni u materijalnim smislu”. Međutim, s obzirom na to da ih ne donosi parlament, razumljivo je da je sve što bitno zalazi u prava građana vezano za klauzulu kojom se predviđa njihovo parlamentarno usvajanje: ovakvi zahvati se ne smeju naložiti uredbom već samo putem donošenja formalnog zakona. Isto važi, na primer, za čl. 104. Osnovnog zakona kada je reč o ograničavanju lične slobode. Iz principa pravne državne i demokratičnosti Osnovnog zakona sasvim uopšteno sledi da „bitne odluke”, a posebno one iz „oblasti koje su relevantne za osnovna prava i slobode” mora da donese parlamentarni zakonodavac, te da ne smeju da se prepuste upravi.

Uredbe moraju da se drže okvira nadređenog formalnog zakona; ne smeju da „regulišu u većoj meri” nego što je to predviđeno osnovom po kojoj je izdato ovlašćenje. Ukoliko se ovlašćenje prekorači, uredba je ništava. Na veoma širokim ovlašćenjima – naime na ratifikaciji Rimskih ugovora iz 1957. godine i ugovora Evropske unije nakon toga (Mastriht I i II) – počiva celokupna normativna delatnost Evropske unije. Iako je Evropski parlament iz Strazbura uključen u proces donošenja zakona, u pravnom smislu je reč o tome da egzekutiva donosi akte ili, drugim rečima, o pravu saveta ministara da donosi uredbе, a on se

sastoji od po jednog ministra iz svake države članice. U Rimskim ugovorima je definisano u kojim vidovima Savet ministara EU može da donosi pravne akte sa obavezujućim dejstvom za države članice. Kao pravni akti EU mogu da se donesu:

- uredbe (neposredno obavezujuće u državama članicama),
- smernice (koje nacionalno zakonodavstvo treba da prenese u obavezujuće zakonodavstvo),
- odluke kojima se na obavezujući način rešavaju pojedinačni slučajevi.

Osim toga, Savet ministara sme da izda i pravno neobavezujuće preporuke i mišljenja. U skladu sa prvobitnim ciljem Rimskih ugovora, a to je da se ostvari privredna zajednica, različite uredbe su se najpre odnosile uglavnom na određene privredne oblasti, a pre svega na agrarnu oblast, ali ne i na suvereno delovanje javne uprave. Međutim, od 80-ih godina, EU sve jasnije sprovodi sopstvenu politiku u mnogim izvornim političkim oblastima kojima je ipak direktno pogođena i javna uprava; jedan od brojnih primera je politika čovekove sredine. Osim toga, bitno je što ponuđači javnih radova moraju javno da raspišu svoje građevinske konkurse od određene vrednosti (preko 10 miliona nemačkih maraka) – a to znači na teritoriji cele Evropske unije. Odluka o dodeljivanju posla naknadno mora da se obrazloži ostalim ponuđačima.

Ovi preduslovi kojima se želi postići izvesna transparentnost u dodeljivanju velikih javnih poslova, nisu regulisani uredbom već smernicom – takozvanom smernicom o građevinskoj koordinaciji. Smernica o koordinaciji isporuka treba da obezbedi iste uslove i u domenu isporuke robe i dobara, koji nisu predmet građevinskih poslova. Glavni domen primene ovde bi mogla da bude kupovina investicionih dobara od strane javnog sektora. Međutim, granična vrednost od 400.000 nemačkih maraka po odnosnom pojedinačnom investicionom dobru je toliko visoka da ovi kriterijumi u praksi ne nalaze čestu primenu. Svojom nadzornom smernicom, Savet ministara EU na kraju krajeva želi da se postara o tome da se propisi o raspisivanju konkursa i o isporukama zaista i poštuju. Države članice su dužne da se staraju o funkcionalnom pravnom nadzoru i da tolerišu napomene iz Brisela da one ne bi bile prekršene.

FINANSIJSKI SISTEM

Finansijski sistem Savezne Republike Nemačke regulisan je članom 104a do 115. Osnovnog zakona. U skladu s tim, postoje porezi i dažbine koje može da naplaćuje jedino savezna država (na primer porez na gorivo ili carine), takozvani zajednički porezi, od kojih prihode međusobno dele savezna država i pokrajine (kao što su porez na plate i primanja i porez na promet), porezi i dažbine koje

smeju da ubiraju jedino pokrajine (kao što je porez na nasleđstvo) i porezi koje ubiraju opštine (kao što je porez na zemljište). Naplatu poreza, kao upravni posao, uglavnom sprovode pokrajine.

ORGANIZACIJA

Nemačkom upravom vlada princip zakonitosti. Svaki upravni akt zahteva zakonski osnov. Navedeni akti zakonodavstva, dakle, čine osnovu za praktično delovanje uprave na svim nivoima. U daljem tekstu će biti prikazana organizacija nemačke uprave.

Savezni i pokrajinski organi uprave

Da bi mogla pravilno da se shvati struktura nemačke uprave na saveznom i pokrajinskom nivou, najpre je bitno imati u vidu načelo proisteklo iz čl. 83. Osnovnog zakona. Tamo je zapisano: „Pokrajine izvršavaju savezne zakone kao sopstvene poslove, osim u slučaju da je ovim Osnovnim zakonom drugačije predviđeno ili dopušteno”. U ovom osnovnom pravilu se krije jedna specifičnost nemačkog ustavnog prava: njime se, naime, nagoveštava da saveznoj državi načelno ne stoje na raspolaganju sopstveni organi u okviru uprave. Mada postoje neki bitni izuzeci od ovog pravila, ipak se načelno može konstatovati da po pitanju izgradnje i uređivanja upravnih organa i po pitanju upravnog postupka nadležnost pripada isključivo saveznom pokrajina. U okviru pokrajinskih uprava bitno je imati u vidu slobode organa lokalne samouprave.

Razlog za činjenicu da se čak i izvršavanje saveznih zakona stavljalno u nadležnost pokrajina treba tražiti u već pomenutom nastojanju autora nemačkog ustava iz 1949. godine da se decentralizuje uprava. Želja nije bila da se postigne centralizovana unitarna država, već decentralizovana uprava koja se nalazi na nivou što bližem građanima. U istu svrhu je trebalo da služi i širenje nadležnosti pokrajina, ali i zagarantovana lokalna samouprava. U tom smislu, struktura nemačke uprave podeljena je pre svega na tri stepena: postoje (u iznimnim slučajevima) savezni upravni organi, i jedinice lokalne samouprave (uglavnom) pokrajinski upravni organi a postoje (kao treći nivo).

Još po jedna podela na tri nivoa zatiče se i u strukturama organa na svakom od ova tri nivoa: postoje viši savezni organi (sa odgovarajućim „saveznim višim službama”), srednji savezni organi i donji (lokalni) savezni organi. Postoje viši pokrajinski organi, srednji pokrajinski organi (njih, doduše, nema u manjim pokrajinama) i donji pokrajinski organi. I kod jedinica lokalne samouprave razlikuju se tri vrste jedinica – samostalni gradovi (van okruga), okruzi i opštine koje pripadaju okruzima. Međutim, ove tri jedinice ne stoje u odnosu trostepene hije-

rarhije jedna ispod druge; slobodni gradovi van okruga i okruzi nalaze se na istom nivou, dok samo između okruga, s jedne strane, i opština koje ulaze u sastav tih okruga, s druge strane postoji izvestan odnos podređenosti i nadređenosti, koji, međutim, ni u kom slučaju ne važi u svim oblastima.

Donji nivo državne uprave

Okruzi predstavljaju najniži nivo državne uprave. Okruzi na taj način spadaju i u državnu upravu i u nivo lokalne samouprave. Putem zakonskog okvira, ograničena autonomija lokalne samouprave dolazi do izražaja pre svega na osnovu činjenice da i gradovi, opštine i okruzi, kao i savezna država i pokrajine, imaju direktno izabrana predstavnička tela. I ova predstavnička tela smeju da donose sopstvene „zakone”, koji se, međutim, u tom slučaju nazivaju statutima. Pošto gradovi, opštine i okruzi u strukturi države zauzimaju tek treći nivo (nakon saveznog i pokrajinskog nivoa), oni su prilikom uređivanja svojih statuta dužni da se drže znatno većeg broja ograničenja nego savezna država ili pokrajine. Dužni su da se drže „zakonskog okvira”, koji im je dat od savezne države i pokrajine. U tom okviru oni uživaju „autonomiju donošenja statuta” i u tom smislu mogu samostalno i u sopstvenoj odgovornosti da uređuju lokalne poslove. Autonomija donošenja statuta je bitan sastavni deo lokalne samouprave: na osnovu nje opštine (i okruzi) mogu ciljano da se prilagode lokalnim okolnostima i da svojim propisima i planovima definišu upravo ono što je u skladu sa lokalnim uslovima.

Upravni propisi

Ispod piramide normi sazdane od Osnovnog zakona, saveznog i pokrajinskog prava i lokalnih statuta, a koji određuju delovanje uprave, konačno postoje i takozvani upravni propisi. Ove upravne propise formuliše birokratija saveznih ili pokrajinskih ministarstava u vidu „ukaza”, „smernica” ili „cirkularnih dopisa” i šalje ih odnosnim upravnim službama. Iako nisu pravne norme, upravni propisi ipak imaju značajan uticaj.

Razlog za to treba tražiti u činjenici da je uprava hijerarhijski organizovana. Inspektor mora da „sluša” činovnika u saveznoj ili pokrajinskoj upravi, a ovaj mora da „sluša” višeg činovnika u saveznoj ili pokrajinskoj upravi, a svi činovnici ili nameštenici u nekoj stručnoj službi moraju da slede uputstva pomoćnika ili ministra. U činovničkoj hijerarhiji više službe imaju pravo da izdaju zapovesti nižim službama, a ovo pravo može da se sprovede u delo putem upravnih propisa. Tako je, na primer, u članu 37. Okvirnog zakona o činovnicima zapisano: „Svaki činovnik je obavezan da izvršava uputstva koja mu da pretpostavljeni i da se drži opštih smernica. Ako, na primer, neki visoki činovnik službe za

izdavanje građevinskih dozvola izda uputstvo svojim hijerarhijski podređenim zaposlenima da više ne smeju da izdaju nikakve vanredne dozvole za nadogradnju potkrovlja, onda to u odnosu na građane koji su pogođeni ovom odlukom deluje isto kao da je donet zakon kojim se to predviđa”. Ovakvo uputstvo može da deluje samo ako ne stoji u suprotnosti sa nekim nadređenim propisom. Međutim, ako ne postoji propis u kome se reguliše pod kojim okolnostima mora da bude izdata dozvola za nadogradnju potkrovlja, upravnim propisom može da se spreči izdavanje takvih dozvola.

Na ovom primeru se vidi da upravni propisi u odnosu na građane mogu da imaju isto dejstvo kao i zakoni, i to pozitivno i negativno. Eventualno pozitivan efekat zasnovan je na principu jednakosti koji prozilazi iz Osnovnog zakona. Ako je neka uprava sama sebi definisala pravila (a to se čini putem upravnih propisa) onda ona ne sme više samovoljno da odstupa od tih pravila. Ako se, na primer (kada se okrene navedeni primer), putem upravnog propisa reguliše pod kojim uslovima po pravilu treba da se izdaju dozvole za nadogradnju potkrovlja, onda uprava ne može više samovoljno u nekom pojedinačnom slučaju da odbije da izda dozvolu, ako su prethodno formulisani uslovi ispoštovani. Jer, niko ne sme da bude izložen samovoljnom neravnopravnom tretmanu, što je zagarantovano Osnovnim zakonom.

ČINJENICE

Savremena struktura upravnih organa u Saveznoj Republici Nemačkoj izgleda ovako:

Savezni organi uprave

Upravni organi na nivou savezne države prema Osnovnom zakonu moraju da budu izuzetak. Ovo, međutim, ne važi za najviše savezne organe – za savezna ministarstva: ona moraju da postoje i nisu nikakve iznimne pojave, jer bez ministarstva savezni ministar ne bi bio sposoban da radi svoj posao. O uređivanju i razgraničavanju saveznih ministarstava usaglašavaju se odnosne stranke koje se nalaze u vladi putem pregovora; poslednju reč u tom smislu ima savezni kancelar, na čiji predlog se savezni ministri imenuju i razrešavaju dužnosti. Razgraničavanje resora se menja od jednog mandata parlamenta do sledećeg. Tako je u prvim godinama posle nastanka Savezne Republike Nemačke postojao ministar za stambenu izgradnju; u međuvremenu stambena izgradnja je prestala da se smatra primarnim javnim zadatkom; i zato je od početka 70-ih godina do smene vlade 1998. godine ovaj resor nosio naziv Savezno ministarstvo za prostorno uređivanje, građevinarstvo i urbanizam; od 1998. godine spojeno je sa Ministar-

stvom za saobraćaj u Savezno ministarstvo za saobraćaj, građevinarstvo i stambena pitanja.

Osim saveznih ministarstava, kao najviših saveznih upravnih organa, postoje još i „viši savezni organi” koji su zaduženi za teritoriju cele savezne države, ili savezni zavodi koji nemaju sopstvenu pravnu sposobnost. Viši savezni organi su, na primer, Savezni kriminalistički zavod, Savezni zavod za ustavnu zaštitu (oba spadaju u Savezno ministarstvo za unutrašnje poslove), Savezni zavod za teretni saobraćaj (spada u Savezno ministarstvo za saobraćaj), Savezni zavod za finansije (spada u Savezno ministarstvo za finansije) itd. Savezni zavodi su, na primer, Savezni arhiv, Fizičko-tehnički savezni zavod, Savezni zavod za rad, Savezni zavod za istraživanja u oblasti poljoprivrede i prehrane. Putem ovih organa, savezna država ostvaruje svoje centralne poslove u tendencionalno depolitizovanom prostoru, jer izdvajanje posebnih organa i zavoda iz odnosnih nadležnih saveznih resora pre svega služi depolitizaciji.

Broj saveznih upravnih organa ispod onih najviših i viših opada. Sopstveni srednji organi postoje samo za neke malobrojne grane uprave, na primer za oblasne odbrambene komande vojnih uprava, direkcije za brodski saobraćaj i saobraćaj na vodi. I više finansijske direkcije su srednji savezni organi uprave, ali istovremeno i najviši pokrajinski organi. Savezna država je ovlašćena da uređuje ovakve savezne uprave u skladu sa čl. 87. Osnovnog zakona. Ranije su i više poštanske direkcije i poštanske službe ili direkcije savezne železnice imale sopstvenu saveznu upravu. Nakon zamene Saveznog zakona o železnici Opštim zakonom o železnici, ostao je samo još Savezni zavod za železnicu koji je zadužen za vozne deonice železnice. Železnica i organizacija vožnje su privatizovani. Privatizovana je i pošta, a Savezno ministarstvo za poštu je ukinuto 31. decembra 1998.

Sve su ređi donji savezni organi uprave; ostali su još samo okružni regrutni vojni centri i zavodi za brodski saobraćaj i saobraćaj na vodi. Međutim, na svim mestima gde savezna država nema sopstvenu srednju ili donju upravu za izvršavanje poslova koji su regulisani njenim zakonima, ove zakone izvršavaju pokrajine kao sopstvene „izvorne” (kao da je pokrajina sama donela odnosni zakon), što znači da su za njihovo izvršavanje potpuno odgovorne; samo u izuzetnim situacijama, pokrajine upravljaju određenim poslovima po nalogu savezne države; a samo su u tom slučaju i zavisne od pojedinačnih naloga najviših, odnosno viših saveznih organa.

Primer za sve ređu „upravu po nalogu”, koju pokrajine vrše po uputstvima i pod neposrednim nadzorom savezne države, jeste upravljanje pokrajina nadregionalnim putevima (savezni autoputevi, magistralni putevi) u skladu sa čl. 90. st. 2. Osnovnog zakona.

Pokrajinski organi uprave

Pošto savezna država samo u izuzetnim situacijama raspolaže izvršnim organima, nemačka uprava tek u pokrajinskim organima i u organima lokalne samouprave postaje uočljiva i prisutna. Pokrajinski organi prostorno razuđenih pokrajina su – kao i savezni organi – uglavnom podeljeni na tri instance. I ovde postoje viši pokrajinski organi (to su pokrajinska ministarstva), srednji pokrajinski organi (to su predsednici sreskih vlada, odnosno sreske vlade) i donji pokrajinski organi (oni su integrisani u okruge a delimično i u slobodne gradove). U pokrajinama Šlezvig-Holštajn i Zarlend, ali i u Meklenbrug-Forpomernu, Brandenburg i Tiringenu, ne postoje srednji pokrajinski organi, dakle ne postoje sreska predsedništva vlada, jer su ove pokrajine isuviše male. Ni u tri gradske pokrajine Berlinu, Bremenu i Hamburgu uprava nije podeljena na tri nivoa; tamo postoji samo dvostepenost uprave, pošto su uvedene gradske četvrti.

Kod formiranja i uređivanja pokrajinskih ministarstava važi isto što je prethodno rečeno o saveznim ministarstvima: ministarstva se u svakom novom mandatu nanovo formiraju i redefinišu. Stoga uopšte nije redak slučaj da se nadležnosti preseljavaju s jednog mesta na drugo. Tako je nadležna za prostorno planiranje na nivou regije ili pokrajine u pokrajini Hesens najpre bila državna kancelarija (dakle, u rukama premijera pokrajine), a zatim je prebačena na ministarstvo za unutrašnje poslove; posle toga je ponovo prenet na državnu kancelariju pokrajine Hesens, a u međuvremenu na Ministarstvo za privredu.

Za srednje pokrajinske organe, dakle i za predsednike sreskih vlada, odnosno sreske vlade, važi princip koncentracije: predsednik sreske vlade u svojoj ruci objedinjuje gotovo sve stručne nadležnosti. Izuzev nekoliko izmeštenih upravnih oblasti (kao što je sreska finansijska direkcija i viša direkcija za šumarstvo), predsednik sreske vlade u svim srednjim upravnim poslovima ima poslednju reč. On je najviši organ građevinskog nadzora, organ privrednog nadzora, organ za ekološku zaštitu, organ za civilnu zaštitu itd. On istovremeno vodi pravni nadzor nad gradovima koji se nalaze van okruga i nad okruzima, koji su opet kao organi samouprave instrumenti decentralizacije. I u gornjem i u donjem pravcu, nadležnosti spojene u licu predsednika sreske vlade raspoređene su na nekoliko službi. U Saveznoj Republici Nemačkoj postoje ukupno 32 sreska predsedništva, odnosno (sreske) vlade.

Najniži pokrajinski organi i lokalna samouprava

Najniži pokrajinski organi su – kao što je već pomenuto – tesno vezani za organe lokalne samouprave. Okruzi uvek imaju funkciju najnižih državnih jedinica i istovremeno organa lokalne samouprave. U gradovima koji ne pripadaju

okruzima, država se koristi tzv. „višim gradonačelnicima” kao izvršnim organima, koji izvršavaju zakone, primenom principa „pozajmljivanja organa”. Mada ovde opštine formalno, ka spolja, deluju kao samoupravne jedinice, one materijalno deluju kao posredna samouprava; pritom podležu neograničenom stručnom nadzoru pokrajine.

Kod stručnog nadzora već pomenuti princip hijerarhije deluje još uvek neograničeno, što je tipično za strukturu bilo koje administracije. Važi princip zapovesti i poslušnosti, odozgo ka dole. Naloge odnosnog višeg upravnog organa mora da izvrši podređeni upravni organ. Ako neki podređeni organ želi da se obrati nadređenom, onda on (ili odnosni činovnik ili službenik) mora da poštuje službeni postupak. To znači da odnosno lice ne sme da preskače eventualne međuinstante i da se neposredno obrati najvišem organu, već mora da poštuje celokupan hijerarhijski sled stepenika u upravi. Ako, dakle, neki mali činovnik u pokrajinskoj službi želi da se obrati neposredno ministru, dakle najvišem pokrajinskom organu, onda on to ne može da učini u svojstvu nameštenika ili činovnika već isključivo u svojstvu građanina i privatnog lica. Takođe bi morao to i da naglasi u svom podnesku, inače bi moglo da mu se zamere da nije poštovao službeni postupak.

Princip hijerarhije, međutim, nailazi na veoma efikasno ograničenje u vidu principa zakonitosti uprave. Svaka instanca uprave sme da deluje samo na osnovu zakona i u okviru zakona. Nezakoniti nalozi niti smeju da se izdaju niti smeju da se izvršavaju. Dakle, ne postoji slepa poslušnost, već samo obaveza da se spremno angažuje u okviru javnog posla opisanog zakonom.

Upravna reforma

Tema „upravne reforme” aktuelna je posebno na nivou pokrajina i opština. Ciljevi reforme ogledaju se u tome da se postigne nivo bliži građanima putem povezivanja brojnih nadležnosti u jednu službu, kojoj građanin može da se obrati sa svojim željama, i jačanje motivacije zaposlenih putem participacije u dobiti. Organizacija uprave preko projekt-grupa treba da postane fleksibilnija i poroznija. Osim toga, učinjen je i pokušaj da se građanin definiše kao „kupac” kome uprava isporučuje određene „proizvode”. Na taj način se želi postići veća ekonomičnost.

REZIME

1. Javnu upravu Savezne Republike Nemačke karakteriše postojanje tri nivoa uprave: savezni, pokrajinski i nivo lokalne samouprave.

2. Zakoni se mogu donositi na sva tri nivoa. Lokalni zakoni na lokalnom nivou nazivaju se statutima. Savezna država raspolaže masom zakonodavnih

nadležnosti; i pokrajine takođe imaju sopstvene zakonodavne nadležnosti; međutim, snagu pokrajina ipak u većoj meri treba tražiti u činjenici da su one nadležne za izvršavanje svih zakona – a time i za izvršavanje saveznih zakona. One ih izvršavaju kao su to njihovi sopstveni „izvorni” zakoni. To se po pravilu čini putem zaduživanja gradova, opština i okruga kao izvršnih instanci.

3. Veoma bitne oblasti regulišu se uredbama savezne države i pokrajina. Uredbe moraju da imaju ovlašćenje koje im daje parlamentarni zakon; u parlamentarnom zakonu moraju da budu tačno precizirani sadržaj, svrha i obim ovlašćenja.

4. Za celokupnu javnu upravu važi princip „zakonitosti uprave”. Svaki postupak uprave zahteva zakonsku podlogu. Svaki građanin koji smatra da je javna uprava povredila njegova prava može da se obrati sudstvu. Sudovi u tom slučaju ne proveravaju samo da li je poštovan propisani postupak i da li je odluka uprave u odnosnom predmetu uopšte opravdana, već primenjuju i princip potpune provere.

5. Potpuna provera znači da se sud stavlja u poziciju uprave i u potpunosti proverava da li bi i on doneo istu odluku kao što je to učinila uprava. Primenom ovog principa jača se status Savezne Republike Nemačke kao pravne države, mada u pojedinačnim slučajevima ovaj princip može negativno da se odrazi na prodornost uprave.

Literatura:

Kruger, *Opšta nauka o državi*, 2. izdanje, Štuttgart, 1966.

Majer-Mali, *Pravna nauka*, 3. izdanje, Minhen, 1985.

Nol, *Nauka o zakonodavstvu*, Rajnbek, 1973.

Štern, *Državno pravo u Saveznoj Republici Nemačkoj*, I tom: Osnovni pojmovi i osnove državnog prava, principi ustavne strukture, 2. izdanje, Minhen, 1984.

Gustav Radbruch, *Uvod u pravo*, 12. izdanje (verziju preradio Konrad Cvajgert). Štuttgart 1969, str.174.

Hans-Julius Volf, Oto Bahof, *Upravno pravo I*, 9. izdanje, Minhen, 1974.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

35.07/.08(4) (082)
352/354(4) (082)
005:351.076 (082)
342.9(497.11) (082)

UPOREDNA iskustva državnih uprava /
urednik Mijat Damjanović. - Beograd : Magna
agenda, 2003 (Beograd : Čigoja štampa). -
191 str. ; 23 cm

Tiraž 500. - Str. 7-20: Uvodne napomene /
Mijat Damjanović. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz
pojedine radove.

ISBN 86-83775-11-9

1. Дамјановић, Мијат

а) Државна управа - Европа - Зборници б)
Јавна управа - Европа - Зборници с) Управа
- Трансформација - Зборници
COBISS.SR-ID 107009036

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

321.01
172.1/.2
316.334.3
141.7
340.12

СТАНОВЧИЋ, Војислав
Vlast i sloboda / Vojislav Stanovčić. -
Beograd : Udruženje za političke nauke :
Čigoja štampa, 2003 (Beograd : Čigoja
štampa). - 339 str. ; 20 cm. -
(Biblioteka Politeia)

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst.

ISBN 86-7558-160-2

а) Власт б) Слобода с) Филозофија
политике

COBISS.SR-ID 107007756