

*July*

DRUGA KATEDRA

# PRAVO NA SLOBODU



Zakonske determinante lišenja slobode – Sloboda ličnosti  
– Upravno-pravna zaštita slobode – Pravo i tehnologija

koji radimo u organima uprave, sasvim sigurno, ne posedujemo. Mi smo spremni da sa vama saradujemo, ali na takvom nivou kako vi nama prilazite ovde, mislim da nećemo uspostaviti onaj kontakt koji treba da uspostavimo.

Ne bih želela više da vas uznemiravam mojom diskusijom.

Moja poruka je, odnosno moj predlog Kopaoničkoj školi prirodnog prava, u želji da se ti univerzalni zahtevi pravne nauke iz prirodnog prava – prava na život, prava na intelektualnu svojinu, na kraju krajeva, svih ovih šest prava – ne kao preporuke, Kopaonička škola mora da nametne kroz postupke koji stvaraju propise i omogućće nam da primaknemo građane upravi, da taj građanin tu upravu ne doživljava kao »jeres« i kaznu, nego da to bude sastavni deo njegovog života.

#### DRAGAN RADINOVIĆ:

Naravno, povodom diskusije kolegice Miletić, sa svoje strane, ja bih se složio sa iznetom konstatacijom da Kopaonička škola treba da bude, mada mislim da u velikoj mjeri to i jeste, susret onih koji se bave teorijom prava i onih koji neposredno rade na primjeni prava.

Da li smo mi organizovani da kroz nekoliko ovih sastanaka, naših sekcija, pretresemo sva ta pitanja, to je drugo pitanje. Ali, u svakom slučaju, dobro je da kroz diskusiju pokrećemo ova pitanja koja se, prevashodno, pojavljuju kao osnovni problemi i u praktičnoj primjeni prava i u praktičnom radu državnih službenika, kao i lokalnih službenika.

Dr STEVAN LILIĆ,  
profesor Pravnog fakulteta u Beogradu

Veoma sam uznemiren ovim što je kolegica Dobrila Miletić rekla, oko tog pitanja: kako da mi napravimo taj prvi korak iz »začaranog kruga« koji se zove uprava i ovo što je rekla – odnos uprave i građanina.

Vi ste par puta pomenuli, a to nije prvi put, da građani upravu doživljavaju kao teror, jeres, batinu i sl.

U stvari, građani to doživljavaju tako jer je to zaista tako. To je suština problema. Zapravo, to je pravo faktičko stanje.

Koristim ovu priliku i pretpostavljam da ste i vi upoznati – ovo nije prvi put da o ovakvim stvarima razgovaramo, kao i o ovakvim temama, o tom »čuvenom« i nemogućem odnosu između teorije i prakse, raskoraku itd. Želim da vam kažem i ovo: sve što mi ovde govorimo, stoji na raspolaganju svakome u svako doba. Sve

ono što je rečeno do sada, takođe stoji svakome na raspolaganju, u svako doba. Dakle, nije nikakav problem uzeti i pročitati, okrenuti telefon i pitati. Mi ne moramo da čekamo institucionalni nalog, na primer – od sada, mi ćemo zvanično rešiti, to je sada naš zaključak vlade. Nije to stav ministarstva da smo se mi konačno opredelili i da je, eto, uspostavljen dobar odnos uprave i građana.

Cela naša istorija i zapadno-evropske civilizacije je, ustvari, ako upotrebim takvu reč – to otimanje slobode građana od same vlasti. U stvari, dok ne promenimo tu optiku posmatranja, dok ne podemo od tiga da nema šta da se otima, nego da je to dato, dakle, obrnuto je oteto – od nas, od građana je oteto. Pitanje može da se postavi – vrati to što je uzeto, jer je sloboda prirodno pravo, a nije uprava prirodno pravo, i prirodno stanje.

Naravno, bez uprave, ni dobro organizovane države nema uspeha i prosperiteta nacije. To je jasno. Mi imamo više jasnih dokaza. Naša zemlja je na 179. mestu od 186 zemalja na planeti. Prema tome, mislim da je to dovoljno.

Kopaonički susreti imaju za cilj da međusobno i, u izvesnom smislu, da olakšamo tako što ćemo reći ono što nam je na duši, ali isto tako i da ukažemo na neke suštinske koncepte i modele koji veoma pomažu u raščišćavanju pitanja koja su goruća, koja su za nas »začarani krugovi«. Ona su za nas »začarani krugovi« jer imamo perspektivu posmatranja koja nas uvek dovede do »začaranog kruga«.

Jedna od tih premisa jeste da je država i uprava – organizacija organizovanog nasilja, monopol fizičke prinude itd. To nije netačno. Ali, država kao organizacija koja treba samo da realizuje pravo tako što upotrebljava sankcije i putem pretnje prinude, to je, jednostavno, netačno. Dakle, to je pogrešno. Zavedeni smo. Pogrešno su nam kazali i mi sada iskijavamo tu grešku našeg profesionalnog detinjstva. To su traume iz našeg profesionalnog detinjstva. U taj kontekst ja stavljam, naravno, sve obrazovne institucije, uključujući Pravni fakultet, i sve one druge institucije koje su disimilirale takav podatak i takvu informaciju.

Dakle, država nikada nije bila, u suštini i u dubini svoje duše, to – instrument nasilja u rukama vladajućih. Ona je to imala kao sredstvo, kao *ultima ratio*. Ali, država je uvek bila jedna organizacija koja reguliše socijalne procese i čiji je osnovni zadatak da ostvaruje opšte dobro. Čak su i Rimljani, pre dve hiljade godina, to je tradicija koju Evropa ima u odnosu na državu, i Kant je govorio o Rimljanima sve najgore: »To su bili prevaranti, probisveti, nikome ne možeš da veruješ«; čak i ta rimska država je, kao svoj osnovni ideal, imala – *res publica*. Dakle, putevi, vodovodi, javna kupatila – sve je to bilo u nadležnosti države.

Dok svi mi, koji se time bavimo, uključujući i one koji rade u državi, ne razumeju sebe i svoj posao kao nešto što nije hijerarhijski vojni nalog, nego kao ljude koji treba da donose kvalitetne upravne odluke, dotle ćemo mi imati taj veliki problem. Naravno, to je pitanje i sudstva, i zakonodavstva i mnogih drugih stvari.

Ali, uprava je jedan poseban entitet, jedna velika organizacija, čiji je osnovni zadatak, čija je društvena uloga, da reguliše socijalni proces. Tu mi imamo razne sintagme; upravu možemo nazvati kao javnu službu, možemo upravu nazvati kao

regulator socijalnih procesa, možemo posmatrati odnose uprave i građana, itd. Ali, suština stvari jeste, zapravo, u nama, u našoj pravnoj i profesionalnoj premisi – šta je to što je država i šta je to što je zakon. Dok mi ne razumemo suštinu stvari, dakle, da je to jedna profesija kao i svaka druga, da je obavljanje uprave i donošenje dobrih odluka, a kada doneseš odluku – moraš da znaš.

Moja poruka je – možda ne mnogo prijatna – ti možeš da znaš kad god to želiš; dakle, ne moraš da čekaš instrukciju višeg ne moraš da čekaš poruku Kopaoničke škole da bi saznao; jednostavno, da uzmeš i da pogledaš i da se zainteresuješ. Naravno, nije baš lako učiniti kao što je reći. Ali, to nije ni nemoguće. Dakle, mnogo toga već postoji i mnoge stvari su jasne, rešene odavno. Mi govorimo, sada, a bilo je i reći, o reformi uprave, o potrebi obrazovanja itd. To je isto bilo na dnevnom redu pre deset godina, ovde. Isto!

Dakle, mi pre treba da pogledamo šta je to što možemo da uradimo kao taj prvi mali korak, kao malu kockicu, da imamo profesionalnu i vrednosnu solidarnost, da to što radimo radimo *bona fide* – u dobroj veri; ne samo da otaljavamo. Uostalom, sami smo izabrali tu profesiju, samo to radimo itd.

Konačno, danas, veliki upravni sistemi pomažu onome – što je Slobodan Jovanović nazvao – »kulturnoj misiji države«. »Kulturna misija države« sastoji se u opštem društvenom razvoju. Dok mi ne dodemo do toga da je naša država – to smo mi, tj. to ste vi, svi oni koji rade u državi, uključujući i profesore koji su, na neki način, državnih službenici ne baš u neposrednom smislu – dok mi ne razumemo da smo mi ta država koja može drugačije da gleda na stvari, teško da će postojati bilo kakav ozbiljan pomak. Razna iskustva koja imamo, o kojima smo ovde čuli, iz drugih zemalja, naročito zemalja u tranziciji, pre svega, sastoji se u promeni vrednosnog pogleda; dakle, ne u tehničkoj reformi uprave, nego u tome kako se gleda na posao koji radimo.

Uprava kao javna služba je nešto što postoji u Evropi preko 100 godina. Mi se sada vraćamo na to, prisećamo se iz neke naše kolektivne istorije i kolektivne prošlosti, da je moguće da država bude i ta javna služba koja obavlja nešto što mi zovemo: javne usluge građanina. Ako bismo to veoma uprostiti, istorijat odnosa države ili uprave i građanina, otprilike, ide kroz tri faze. Prva faza je da je državna volja smatrana kao nadvolja u odnosu na pojedinca. Pravna država ima tu veliku zaslugu što je zvanično formalno izjednačila volju države i volju pojedinca. Recimo, u upravnom sporu – imaš ogromnog »gladijatana«, velikog monstruma, kako kaže Hobs, s jedne strane, i malog čoveka s druge strane, jer su prava izjednačena.

Konačno, oduvek, prirodno pravo kaže – a u savremenoj varijanti to je koncepcija ljudskih prava – da su ljudska prava uvek iznad prava koja ima država. Dakle, ljudi su važniji od države. Prema tome, njihova ljudska volja je nešto što je iznad volje jednog konstrukta koji se zove država. Ta ideja nije nova. Kao što sam rekao, ta ideja je u Evropi prisutna više od 100 godina i na aktivnoj je sceni.

Naš zadatak ovde je – a to je možda i moja poruka, Kopaoničke škole i svih nas koji smo ovde otpočetak i koji smo privrženi ovoj ideji prirodnog prava – da to prirodno pravo živi u nama. Prirodno pravo ne živi u ovoj prirodnoj spolja, nego je to pravo koje je unutar nas. Dok mi pravo ne razumemo kao prirodno stanje – da doneseš odluku onako kako ti smatraš da treba, po sopstvenoj, profesionalnoj savesti i po svojoj ljudskoj savesti – država će uvek biti nešto što je iznad nas i biće nešto čega se mi plašimo.

Ako stvari okrenemo u smislu toga kako sam govorio – država će uvek biti ono što zapravo jeste, jedno sredstvo ostvarivanja opšte blagodeti i ostvarivanja onoga što je bila težnja prosvetiteljskih reformatora države, a to je ta »kulturna misija«.

Hteo bih još par napomena da kažem, ako mi dozvoljavate, koje nisu konceptualnog karaktera. Dakle, što se tiče tog odnosa teorije i prakse, evo nešto što je vrlo zgodno i upotrebljivo. Danski fizičar Nils Born, imao je običaj da kaže: »Nema ničeg plastičnijeg od dobre teorije«. To znači da, ako stvari ne funkcionišu, naša teorija nije dobra. A čim je teorija dobra, odmah će biti i veoma praktično upotrebljiva. Dakle, i to pitanje je rešivo.

Dve-tri napomene oko upravno-pravnih pitanja u užem smislu. Reforma uprave je jedna stvar; položaj uprave u društvu je druga stvar. Ali, postoji pravno-tehničko pitanje ili upravno-pravna pitanja koja su vrlo značajna za nas. Jedno od tih pitanja jeste: upravni postupak, odnosno upravni spor, kao procedura i sredstvo za ostvarivanje zaštite prava građana, kao što je to, više nego dobro, poznato.

Postoji jedan institut, vama dobro poznat, a on se zove »Čutanje uprave«. Vi znate da, ako organ uprave »čuti«, tj. ako ne donese odluku u određenom roku, postoji zakonska konstrukcija da je doneto negativno rešenje, tj. da je doneto rešenje posmatrano kao strogo pravna fikcija, i da je doneto negativno rešenje po svojoj sadržini, tj. da je odbijen zahtev s namerom. Takav koncept, zapravo, pokazuje da svi problemi koji postoje, moraju da budu rešeni tako što građani, u principu, nisu u pravu, nego da je uprava ta koja je – u principu – u pravu.

Ako bi se usvojio obrnut postulat, pozitivna opcija kod »čutanja uprave«, imali bismo drugačiji sistem, odnosno drugačiju postavku stvari, a to je da građanin, kad god traži, legitimno ostvaruje svoja prava, a uprava je ta koja mora da vodi računa da li su ta prava ostvarena u skladu sa zakonom. Ako uprava na to ne odgovori, onda se ima uzeti kao da su građani dobili, kao da je onaj podnosilac zahteva dobio to što je tražio. To pokazuje suštinu odnosa između državne strukture uprave i uprave s jedne strane, i načina na koji ona posmatra prava građana, odnosno mehanizam za ostvarivanje prava građana, sa druge strane.

Dakle, obratite pažnju na taj institut. Posmatrajte ga i razmišljajte o tome – kako se ceo koncept izvanredno ilustrativno reflektuje kroz ovu instituciju.

Drugo pitanje, koje stalno »lebdi« u praktičnoj svakodnevici, a na koje nemamo jasan odgovor, jeste čuveno pitanje – opšteg interesa odnosno javnog interesa. Šta znači, zapravo, ostvariti opšti interes, odnosno javni interes. Do nedavno, imali smo stalnu situaciju, jer je opšti interes bio klasni interes. Ono što je trebalo da

se štiti, to je bio interes vladajuće klase. Najopštiji interes, u političkom smislu posmatrano, jeste ostvarivanje klasnog interesa, vlast radničke klase.

Opšti interes je politički pojam. Taj politički pojam nije neposredno upotrebljiv u pravu. Da bi bio pravni pojam, kroz parlament gde se politički artikuliše, taj opšti interes se formalizuje u nešto što se zove javni interes. Javni interes je onaj opšti politički interes formalizovan kroz zakone.

Ako postavimo suštinsko pitanje – dakle, ne ova pravno-tehnička – koji je to najopštiji interes? Koji je to opšti javni interes? Dakle, vrh svih interesa, a nije klasni kao što je bio pre? Savremena filozofija društva i države daje sledeći odgovor: najopštiji društveni interes jeste da svako ostvaruje svoj individualni interes. Dakle, to je ideja savre menog otvorenog društva, gde je koncept ljudskih prava na prvom mestu. Dakle, najopštiji interes – država je dužna da vodi računa o tome da svako od nas ostvaruje svoje pojedinačne interese onako kako mu padne na pamet. Ja nisam pogrešio kada ovo kažem.

Međutim, jasno je da to ne može da bude potpuna proizvoljnost. Taj koncept je korigovan jednim filozofskim načelom, koje je, između ostalog, sadržano i u Ustavu Srbije, i glasi da je sloboda jednog – granica slobode drugog. Dakle, najopštiji interes danas jeste da svako ostvaruje svoj interes – ako želi da hoda na rukama umesto na nogama, može i to da radi – ali da ne onemogućava ostvarivanje individualnog interesa drugog. To je jedna premisa tog koncepta.

Druga premisa je da je apsolutno isključena upotreba bilo kog oblika nasilja.

Dakle, to je ono što danas čini svaki interes legitiman, a država može samo tu da bude kao artikulatorka, korektor i realizator tih interesa.

Prema tome, pitanje položaja uprave danas, njene socijalne uloge i socijalne funkcije, mora da bude postavljeno na drugim vrednosnim osnovama. Mi već delimično »koračamo«, odnosno mi to vidimo preko negativnih situacija koje imamo kroz probleme koji se u svakodnevnicima javljaju. Ali, dok se taj osnovni koncept ne reši, ne samo normativno, nego i suštinske vrednosti – dakle, da mi to razumemo, onda neće biti mnogo problema da se i te »perjanice« škole prirodnog prava, da pozitivno pravo, taj »večiti bolesnik« malo izlečimo; onda u našim ustavima neće stajati da je državna uprava vršenje upravne vlasti; u našim zakonima neće stajati da su funkcije državne uprave – državna vlast, nego će stajati da je uloga države da pruža javne usluge građanima u ostvarivanju svojih individualnih interesa.

Dakle, to je ono što ja smatram i želim da podelim sa vama, suštinsko pitanje onog kompleksa koji se zove uprava i problem uprave kod nas danas.

Zahvaljujući na vašoj pažnji, želim da završim sa ovim – mislim da je to vrlo ubedljiv argument – sve one države u proteklih 50–70 godina, koje su doktrinarno počivale na konceptu države kao instrumenta represije i u to projektovale svoje zakonodavstvo, nestale su sa lica ove planete. Nasuprot tome, sve one države koje su svoj koncept uprave bazirale na konceptu javnih službi, one su se veoma razvile, prosperirale i mi možemo, samo sa čežnjom, da gledamo koliki je njihov nacionalni

dohodak, koliko je poverenje u njihovim nacionalnim, pravnim i političkim institucijama.

DOBRILA MILETIĆ:

Htela bih da postavim pitanje. Vi ste, profesore Liliću, istakli koncept opšteg interesa koji je za nas dosta važan u sferi primene Zakona o upavnom postupku. Po mom dubokom ubeđenju, najneprijatniji deo u radu organa uprave jeste upravo administrativni.

Pošto znamo da imamo dve vrste administrativnog rešenja, znači, znamo gde ćemo ići po službenoj dužnosti za rešavanje naših akata.

Plašim se da taj deo ostavlja velikog praznog prostora, jer svako ko postupi po nekom svom nahodenju, utvrđuje da je opšti interes onaj koji treba da dovede do ostvarenja nekih posebnih rešenja.

Dr STEVAN LILIĆ:

Da li Vi, kolegice Miletić, zaista mislite da se u našem pravnom sistemu sve ostalo ostvaruje po zakonu i da se ne ostvaruje po sopstvenom nahodenju?

Vi ste slušali uvodnu reč prof. Perovića – kako se zakoni primenjuju i šta znači pravična primena zakona, a šta znači nepodnošljiva primena zakona. Mislim da je to dovoljno.

Drugo, rekao bih nešto što se ovde relativno često spominje – kolega Radinović takode ima običaj da kaže i da s pravom ukazuje – a to je institucija ombudsmana. Dve-tri reči bih o tome, ili ako neko drugi želi nešto da kaže.

Ombudsman je jedna blagotvorna institucija. Ona je izmišljena zbog toga što pravna država ima svojih prirodnih granica. Pravna država ne može da reši sva pitanja. Pravna država ima jedan suštinski problem, a to je – ti dobiješ pravo, ali ne možeš da ga realizuješ. Prema tome, ostaje ono što su još Rimljani zvali *nudum jus* – golo pravo. Cinici kažu: »Sa golim pravom možeš samo da se slikaš«.

Dakle, neupotrebljivo je. To je isto kao ništa. Zato je ombudsman izmišljen. Nije toliko bitno što je ta institucija preuzeta iz švedskog prava, ali se pokazalo da, u kompleksnim uslovima, naročito u vezi sa upravnim postupanjem, u tzv. malim stvarima koje tangiraju male ljude, ombudsman ima jednu moć, koji je nepobediv, u odnosu na sve druge institucije. Ombudsman ima moć da pitanje iznese pred parlament. On ima moć da učini transparentnim proces odlučivanja, da ukaže na tog ili tog koji je tako postupio. Sada je suština te moći ombudsmana, zapravo, političke

a ne pravne prirode. Otvaranjem rasprave u parlamentu, onaj koji može da izgubi »stolicu« je ministar, a ministar će uvek radije da žrtvuje nekog službenika ispod sebe nego sopstvenu fotelju.

Dakle, to je jedan nepogrešiv mehanizam. On će napraviti komisiju, ispitaće ko je šta uradio i taj će da odgovara – disciplinski, materijalno, profesionalno, itd. Jer, ako on to ne uradi, onda će ga oni drugi koji sede u parlamentu, dočepati i raščerečiti ga, i on će izgubiti svoj položaj, recimo, u ovom ili onom resoru, a može da padne i cela vlada.

Dakle, tu je blagorodan spoj između političkog i pravnog sistema. Ombudsman, kao što kaže jedan čuveni francuski teoretičar i profesor, organizacije i uprave – Mišel Krozje: »Ombudsman ima tu moć da razbija začarane birokratske krugove«. On ih razbija tako što podnese izveštaj parlamentu i što stavi na uvid javnosti. Eto, tu je njegova odgovornost.

Ombudsman nema neka posebna ovlašćenja. On, naravno, nema nikakvo ovlašćenje da presudi i da reši neki slučaj. On može, naravno, da traži neke podatke i svi su dužni da ih daju. Ali, ta komunikacija, između političke i pravne kontrole je učinjena izuzetno efikasno. Zato se i ombudsman kvalifikuje kao jeftino i efikasno sredstvo za zaštitu prava građana, pa se ombudsmani i zovu »zaštitnici prava građana«. Oni tako nisu počeli u Švedskoj; oni su bili nešto drugo, ali sada ne ulazimo u to pitanje.

Izneo bih vam jedno iskustvo iz Poljske gde je, iz određenih razloga, nakon uvođenja ratnog stanja od strane Jeruzelskog, pod raznim pritiscima vlada Jeruzelskog je pristala da uvede ombudsman. Taj ombudsman je bio, zapravo, ombudsvumen – to je bila žena, čuvena Eva Letovska. Ljudi iz establišmenta su mislili da će popuniti jednu dobru instituciju, ublažice se međunarodni pritisak; po ključu imali su položaj za ženu i sl. Međutim, gospođa Letovska se pokazala tako »oštrog jezika« da su svima »klecala kolena« kada se ona pojavi. Ona je toliko raščistila i provetrila poljski establišment, da je Poljskoj kasnije omogućila da pređe u tranziciju na način na koji je ona prešla. Ne kažem da to mora da bude naš slučaj. Ali, to je jedna zanimljivost iz našeg evropskog okruženja.

*DRAGAN RADINOVIĆ:*

Pošto je ombudsman moja omiljena tema, moram nešto da kažem oko toga. Ombudsman je, prije svega, po mom mišljenju, institucija javne odgovornosti.

Po meni, nije pitanje da li je ombudsman, nego zašto postoje snage koje uspješno zadržavaju uvođenje ombudsmana u ovoj zemlji? Mislim da je to pravo pitanje. Ovdje treba napomenuti da praksa uvođenja ombudsmana u svijetu ukazuje da se, u mnogim zemljama, ombudsman veoma teško uvodi i da je dosta teško

uveden. U Engleskoj je čak, čini mi se, trideset godina postoji pokret za uvođenje ombudsmana. Posle mnogih parlamentarnih borbi uvedena je ta institucija.

Dakle, praksa u svijetu, koja pokazuje da ovladava prava ombudsmanija – prema nekim podacima, preko 115 zemalja u svijetu ima ovu instituciju, pod ovim ili onim nazivom, ali je sadržinski to ta institucija zaštite prava građana – apsolutno je pokazala neophodnost uvođenja te institucije; i ne samo neophodnost, već da nijedan demokratski poredak ne može da se naziva demokratskim poretom ako nema takve institucije.

Zbog toga, čini mi se da je ovdje i pravo pitanje da ova naša sekcija više ne ponavlja potrebu uvođenja ombudsmana, nego da izričito zahtijeva uvođenje ombudsmana na svim nivoima u Jugoslaviji; dakle na republičkom i saveznom nivou. Mislim da je upravo stav prema ombudsmanu – stav na osnovu koga se može ocenjivati da li postoji stvarno raspoloženje za bilo kakvim promenama u sistemu.

*ANICA BOŽIN,*  
*načelnik Odeljenja za opštu upravu*  
*i društvene delatnosti*

Imam dosta staža i sav radni vek sam provela u upravi.

Htela sam o nekim pitanjima da kažem svoje mišljenje, možda u smislu neke preporuke i da dam neki predlog.

Koleginica Dobrila Miletić, koja je iznela neka svoja mišljenja i mislim da su to mišljenja mnogih od nas koji radimo u upravi. To što građanin doživljava upravu kako doživljava, nije samo greška nas koji radimo u upravi. Pre svega, mi smo deo jednog sistema i radimo po nekim, verovatno, zakonima i podzakonskim aktima. Šta se onda dešava? Kakva nam je, ustvari, opštinska uprava, odnosno lokalna samouprava?

Mislim da u mnogim sredinama, pogotovo u manjim opštinama, ta opštinska uprava, pre svega, nije dovoljno kadrovski osposobljena. Kako da bude kadrovski osposobljena, kada su radnicima uvek plate određivali neki drugi, kada je ta plata bila uvek tako mizerna, uvek je zavisila od koeficijenta i osnovice koju je država, ili ne znam ko, određivala. Imamo situaciju da u toj opštini rade ljudi koji, faktički, nigde dalje ne mogu da idu i neće ih niko, koji su postali bolesni, pa i »tupi« itd. Plate su, verovatno, taj argument koji je opredelio da u upravi, i dan-danas, rade ljudi koji nisu za upravu. To je vezano i za ono pitanje opšteg i javnog interesa.

U upravu se javljaju ljudi, jer im je ona, nekako, najbliža. Ne zna građanin da li je to nadležnost lokalne samouprave, pitanje nekog ministarstva, da li je državna stvar ili stvar lokalne samouprave. Građanin tu dolazi i nešto pita. Mi njemu kažemo da mora da se obrati tom i tom inspektor, a tog inspektora, recimo, pošto smo

Treći problem, koji je vezan za ovo o čemu pričam – Vi ste kolega Radinoviću, kao uvodničar spomenuli načelo ustavnosti i zakonitosti, pa ste rekli »zakoni i drugi propisi«. Pošto radim u oblasti urbanizma, sada imamo Zakon o planiranju, Zakon o izgradnji objekata i u tim zakonima ministar, vlada ili ministarstvo – svejedno – treba da donese podzakonska akta i to, na primer, 10–12, u roku od dve godine od donošenja zakona. Nisu doneti. Mi sada, kao uprava, treba da primenjujemo: prvo i pre svega – zakon, a s druge strane, kada se zakon napiše i propiše da će neko doneti podzakonski akt, a on se ne donese, mi imamo problema u primeni zakona. Ako imamo problema u primeni zakona, onda imamo i problema sa građanima, odnosno građani su nezadovoljni upravom, jer ne mogu efikasno da ostvaruju svoja prava.

S druge strane, Vi ste pomenuli da reforma uprave treba da bude u funkciji, između ostalog, i tržišne privrede. Ne može reforma uprave da bude u funkciji tržišne privrede ako nam propisi, odnosno zakoni, nisu u funkciji tržišne privrede. Ako imamo zakone – govorim isključivo o oblasti u kojoj radim 12 godina mislim da dobro znam tu oblast – koji su nedorečeni, pojedine odredbe neprimenjive, ako imamo zakone iz različitih oblasti a život je takav da se sve dodiruje i nemamo korespondenciju između pojedinih propisa i pojedinih oblasti zato što ministarstva nemaju saradnju i u vladi, kada se utvrđuju predlozi zakona, se to ne postigne – onda imamo problem u primeni zakona. I opet imamo problem u funkcionisanju uprave.

Dok se nekoliko od ovih osnovnih pitanja, koja sam spomenuo, ne pokuša da razreši, mislim da – govoriti o upravno-pravnom ostvarenju sloboda, o ovome što danas govorimo – je jako teško.

*Dr STEVAN LILIĆ:*

Pitam sve vas, ovde, šta znači taj problem u primeni zakona? Kaže se, ima zakon, a on je nedorečen. Šta to zapravo znači? U čemu je uloga onih koji donose pojedinačne upravne odluke ako se ima zakon ili ima podzakonski, ili nema ovaj ili onaj propis? Da li je zaista moguće da ne može da se donese odluka ako postoji zakon, ili to znači da se »ruka« vodi od početka do kraja i mi samo donosimo ono što zovemo vezani akt? Da li je uloga uprave samo da donosi isključivo vezane akte, tj. automatski da »štancuje« odluku koja ga vuče iz zakona?

To je kreativni momenat gde treba da se primeni zakon.

Molim, ako ste raspoloženi, naravno, ne insistiram, da mi pomognete u tome da ja razumem – šta zapravo znači primena zakona? Za mene je to donošenje odluke. Da li je, zaista, donošenje odluke toliko veliki problem da je ceo sistem stopiran i ne može da se donese odluka?

*DOBRILA MILETIĆ:*

Ne bi trebalo, uopšte, i ne mislim da treba da ima raskoraka između našeg razumevanja – šta je problem u primeni zakona. Ne mislimo mi da je nama ovde problem da donesemo podzakonske akte. To za nas nije problem primene zakona, bar ja to tako shvatam.

Nama je problem primena zakona. Kada imamo zakon, na osnovu koga treba doneti neku odluku, a sam zakon u sebi sadrži takve članove koji jedan drugog isključuju i kada biste trebali da pokažete svoju kreativnost u primeni tog propisa, vi ste, jednostavno, dovedeni u svršen čin, »vezanih ste ruku«. Primera radi – Zakon o građevinskom zemljištu. Mi ne možemo da donesemo odluke, naše, o građevinskom zemljištu, zato što je sam Zakon kontradiktoran. U jednom članu se kaže: uraditi to i to, da bi u drugom članu – ono što je prethodno rekao – jednostavno porekao.

*Dr STEVAN LILIĆ:*

Zašto je to vaš problem? Imate dve opcije. Jednostavno, odaberite onu koja je bolja, koju smatrate da je bolja. Jer, nije ni naš, ni vaš problem zašto je zakon kontradiktoran. Donesite odluku koju smatrate da je pravilna, bez obzira što je zakon kontradiktoran. Da li ste ikada razmišljali ovako kako vam ja kažem?

*DOBRILA MILETIĆ:*

Kako da ne! Ali, ja Vam upravo kažem: nama, koji radimo kao praktičari, trebaju determinante da bi se dozvolilo da ne uđemo u anarhizam. Jer, ako ja treba da popravljam propis u zakonu našom opštinskom odlukom, moram da imam bilo kakvo utemeljenje nekog mog kreativnog posla upravo u tom zakonu.

Ali, ako ja treba da nađem svoju kreativnost i kažem: ovaj mi se član ne dopada, pa ću se opredeliti za ovaj drugi – ne znam da li je to pravna sigurnost za kojom mi težimo?

*DRAGAN RADINOVIĆ:*

Rekao bih još samo jednu dimenziju, čini mi se vrlo bitnu i vezanu za pitanje primene zakona, imajući u vidu praksu koja postoji kod nas.

To je pitanje procedure za donošenje zakona i pripreme zakona, uključivanje stručnjaka u proces donošenja zakona, odnosno, mislim da, jedno od ključnih pitanja-