

BIBLIOTEKA
• SUOČAVANJA •

1

UREDNIK
PROF. DR JOVICA TRKULJA



OBJAVLJIVANJE OVE KNJIGE POMOGAO JE
FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO

IZDAVAČI:
SAVET ZA SARADNJU NEVLADINIH ORGANIZACIJA I.
CENTAR ZA UNAPREĐIVANJE PRAVNIH STUDIJA
U SARADNJI SA DRUŠTVOM SUDIJA SRBIJE I CENTROM
ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU, BEOGRAD

RECENZENTI: PROF. DR KOSTA ČAVOŠKI I
PROF. DR DRAGOLJUB M. POPOVIĆ • PREVODILAC:
MARIJA OREŠKI • TEHNIČKI UREDNICI: JOVAN ĐORĐEVIĆ
I MIRKO MILIĆEVIĆ • LEKTOR: JELENA LUTROV • SLOG I
PRELOM: DOSIJE • ŠTAMPA: MARGO-ART, BEOGRAD •
ŠTAMPANO U 800 PRIMERAKA 1999. GODINE

w

KRIZA I OBNOVA PRAVA

Redaktor
dr Zoran Ivošević

Beograd
1999

tion of constitutional freedoms, such as the freedom of media, to the administrative authorities, contrary to the Article 12 of the Constitution of Serbia.

Stevan LILIĆ*

ŠTA JE NEUSTAVNO U ZAKONIMA O ORGANIZACIJI I RADU UPRAVE

I.

Tema o kojoj razgovaramo „Krizna prava” aktuelna je kod nas već više od desetak godina. Tako je još 1989. godine organizovan jedan značajan naučni skup na temu „Krizna pravnog sistema” (a izdat je i poseban zbornik radova). Nakon toga, manje-više redovno, organizovane su stručne i naučne rasprave na ovu ili slične teme. Da spomenemo samo neke: Kopaonička savetovanja pravnika (u organizaciji Udruženja pravnika Srbije); Budvanski pravnički dani o aktuelnim pitanjima jugoslovenskog zakonodavstva (u organizaciji Udruženja pravnika Jugoslavije); a od novijih — i savetovanje na temu „Aktuelna pitanja jugoslovenske federacije” (u organizaciji Udruženja pravnika Crne Gore), kao i konferenciju „Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju” (u organizaciji Jugoslovenskog komiteta pravnika za ljudska prava i ABA/CEELI). Polazeći od toga, siguran sam da svi mi znamo koji su osnovni problemi naše neustavnosti. Ipak, svaki skup ove vrste je koristan, jer uvek može da baci neko novo svetlo na stari problem. A o tome sa kakvim smo problemima i krizama suočeni nakon pada Berlinskog zida i krvavog raspada zemlje postoji obilje literature i izveštaja u štampi i elektronskim medijima — dovoljno je pročitati studiju prof. Svete Stojanovića o „imploziji” socijalizma i razumeti suštinu našeg socijalnog i pravno-političkog pataloškog post-komunističnog stanja.

Prema dopisu organizatora, meni je zapala tema o neustavnosti u zakonima o organizaciji i radu uprave, koji sam, naravno, sa zadovoljstvom prihvatio. U izvesnom smislu, i moj je zadatak „lak” kako je to nadahnuto rekao jedan od mojih uvaženih prethodnika prof. Momčilo Grubač, govoreći o stanju neustavnosti u krivičnom pravu. Međutim, za razliku od prof. Grubača koji je stanje u krivičnom pravu ocenio kao „potpuno neustavno” (jer se još uvek govori o „SFRJ”, „OOUR-ima i SIZ-ovima”; „udruženom radu” i „samoupravljanju”), slobodan sam da stanje u oblasti organizacije i rada uprave okarakterišem, kao „potpuno ustavno”. Ovo, naravno, u figurativnom smislu, jer kao što smo danas čuli (i kao što smo toliko puta do sada slušali na stručnim raspravama) i sami su ustavi Srbije i Jugoslavije „neustavni”, sa bitnim nedostacima, kako u pogledu legaliteta, tako i u pogledu legitimiteta. Dakle, može se reći da je i moj odgovor na pitanje šta je neustavno u zakonima o organizaciji i radu uprave „lak”, ali u smislu da su ti zakoni „potpuno ustavni” jer odražavaju sve nedostatke i manjkavosti položaja i uloge uprave u Srbiji i Jugoslaviji kako je to formalno-pravno definisano u odgovarajućim ustavnim koncepcijama.

Organizaciono i funkcionalno posmatrano, prema ustavima i zakonima o organizaciji i radu uprave u Srbiji i Jugoslaviji, uprava je postavljena na prevazidenom konceptualnom modelu tzv. državne uprave, tj. na modelu uprave kao „represivnog aparata državne vlasti” čija je osnovna funkcija „vršenje državne vlasti”, a ne na savremenom modelu uprave kao „sistema za socijalnu regulaciju” čija je osnovna socijalna funkcija ostvarivanje „opšte dobrobiti” zajednice (*bono publico*) obavljanjem „javnih službi”. Prema našim važećim propisima, uprava kod nas ima zadatak da „ostvaruje vlast” (i štiti interese onih na vlasti), umesto da ostvaruje „kulturnu misiju” države (kako je to pisao naš čuveni pravnik Slobodan

Jovanović). U postojećem pozitivno-pravnom modelu „državne uprave”, uprava se u komunikaciji sa građanima javlja kao ono zloglasno biblijsko čudovište „Levijatan” sa kojim je svojevremeno engleski politički i pravni filozof Tomas Hobs uporedio državu (i njenu upravu).

II.

Sa pozitivno-pravnog stanovišta, upravu je moguće odrediti u funkcionalnom i organizacionom smislu. Polazeći od toga, odgovarajući ustavi i zakoni Srbije i Jugoslavije određuju upravu na sledeći način.

1) Pozitivno-pravni 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 nacrtu 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 (SlSRJ 1/92) propisano je (čl. 107) da savezna ministarstva:

a) *izvršavaju* savezne zakone, druge propise i opšte akte Savezne skupštine i Savezne 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 (SISRJ 27/98) koja predviđa da savezna ministarstva (čl. 3), 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 i

e) *obavljaju* druge upravne poslove utvrđene saveznim zakonom.

Ustavom Republike Srbije (SgRS 1/1990) propisano je (čl. 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 (SgRS 20/92, 48/93), tzv. *poslovi organa državne uprave koje obavljaju ministarstva*, a u koje spadaju (čl. 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 i

d) *priprema* zakona i obavljanje drugih poslova utvrđenih zakonom i drugim propisom.

Slična je situacija i u Crnoj Gori. Tako, Ustavom Republike Crne Gore (SgCG 48/1992) propisano je (čl. 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 (SgCG 56/93), suprotno našoj uobičajenoj praksi da se nabrojanje 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 u poslove koji su povereni upravi uvršteno je i *rešavanje u prekršajnim stvarima*.

U tom smislu, prema ovom Zakonu, poslovi državne uprave su (čl. 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 i
- g) *drugi* poslovi uprave utvrđeni zakonom.

2) Pozitivno-pravni 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 prilikom razlikovanja 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. javne ustanove i javna preduzeća).

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

Saveznim ustavom propisano je (čl. 107) 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 (čl. 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 propisano je (čl. 94) 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 (SgRs 7/91, 48/91, 53/93, 67/93; 5/97), 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).

Slična je situacija i u Crnoj Gori. Tako, Ustavom Republike Crne Gore (SgCG 48/1992) propisano je (čl. 99) 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.

III.

Koristimo priliku da istaknemo da ovakav položaj, uloga, organizacija i rad uprave koji su definisani u našim ustavima i zakonima o upravi nisu nastali „sami od sebe”. Za ovakav pristup upravi kao „državnom aparatu vlasti” (a ne javnoj službi), veliku profesionalnu i etičku odgovornost snose i mnogi pravni i drugi eksperti koji se bave upravom. Ovo iz razloga što je konceptualni model uprave kao „državne uprave”, i koji je zastupljen u našim ustavima i zakonima, proiz-

vod jedne retrogradne škole misli koja u osnovi državu (pa prema tome i upravu) vidi kao „aparatus vlasti za ostvarivanje partikularnih (npr. klasnih, partijskih ili nekih drugih) interesa”. Jer, kao što je poznato, konceptualni modeli u osnovi počivaju na odgovarajućim ideološko-političkim premisama. Tako se, na primer, u ekonomiji može govoriti o konceptualnim modelima „planske” ili „tržišne” privrede. U oblasti svojinskih odnosa može se govoriti o „društvenoj” ili „privatnoj” svojini. Slično je i sa konceptualnim modelima upravnog sistema, odnosno upravi: prema jednom ideološko-političkom konceptu uprava je u osnovi „instrument vlasti” (*instrument of government*), a prema drugom, uprava je u osnovi „javna služba” (*public service*). U zavisnosti od ovih konceptualnih modela, u krajnjoj liniji, i određena društva se mogu klasifikovati kao „otvorena” ili „zatvorena”, odnosno kao „demokratska” ili „nedemokratska”.

Koncept državne uprave (u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama napušten je kao prevaziđen još pre više od pola veka) stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, međutim, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovoga veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama. Prema ovom stanovištu, koje kod nas već više decenija uporno zastupa akademik profesor Radomir D. Lukić, država se svodi na „...organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile...” (Uporedi: *Teorija države i prava*, 1973, str. 56), odnosno „Zato državu možemo najkraće da definišemo kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku prinudu” (Uporedi: *Uvod u pravo*, 1993, str. 43). Ova stanovišta inspirisana su odgovarajućom sovjetskom državno-pravnom doktrinom koja vršenje uprave svodi, kako su to isticali

sovjetski autori, na primer, A. I. Denisov (čiji su se udžbenici i kod nas posle rata zvanično koristili) na: „...prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti i sl.” (Uporedi: *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, 1949, str. 165). Danas, u ovu grupu stručnjaka spada i prof. Nevenka Bačanić. Ova autorka, polazeći od kategorija kao što su „klasici marksizma” i „buržoasko-pravne teorije o upravi”, između ostalog, ističe: „Često se smatra da se klasici marksizma nisu bavili utvrđivanjem sadržine pojedinih funkcija uprave, a time i države. Tačno je da se u delima ovih autora ne mogu naći definicije pojedinih funkcija države, niti učenja o njihovom broju, ali to ne znači da uprava nije bila predmet njihovog interesovanja. Naprotiv, osnovni stavovi Marksa, Engelsa i Lenjina o upravi čvrsto su vezani za njihova učenja o državi i pravu. Određujući državu kao organizaciju jedne klase koja monopol fizičke prinude koristi za zaštitu interesa baš te klase, prvenstveno njenog načina proizvodnje, Marks je isticao njenu blisku vezu sa upravom. (...) Govoreći o Pariskoj komuni, Marks je isticao da je prvi zadatak koji se postavlja pred radničku klasu posle završene proleterijske revolucije totalno uništenje starog upravnog aparata. (...) Ovo Marksovo gledište delio je i Engels, samo što se on u manjoj meri neposredno bavio upravom. (...) Za razliku od Engelsa, Lenjin se mnogo više interesovao za problem uprave. Ukazujući na činjenicu da se, od strane buržoaskih, pa i nekih socijalističkih teoretičara, često događa da Marksove ideje vezane za upravu bivaju zanemarene, ili još češće pogrešno tumačene, Lenjin ističe da radnička klasa mora razbiti nasledenu upravnu državnu mašinu i da se ne sme zadovoljiti samo njenim osvajanjem. To je, kako tvrdi Lenjin, prvi zadatak revolucionarnog aparata kome on mora

odmah pristupiti, jer se činovnički aparat buržoaske države ne može odmah i svuda uništiti. (...) Navedena shvatanja Marksa, Engelsa i Lenjina o upravi, nisu doduše odgovor na to koliko funkcija država treba da ima i kakva bi trebalo da bude njihova sadržina, ali je njihov značaj za izgradnju socijalističkog ustavnog poretka bio ogroman." (Uporedi: *Teorija upravnog prava*, 1994, str. 42–43).

Od stanovišta u određivanju pojma uprave kao vršenja autoritativnih aktivnosti zapovedanja i prinude polaze i pojedini naši savremeni autori upravnog prava. Tako, ovi naši autori, pre svega, prof. Pavle Dimitrijević teorijski određuju funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu na sledeći način: „Upravu čine isključivo aktivnosti vršenja vlasti na određeni način (...) i te aktivnosti su regulisane osobenim pravnim normama koje se ne primenjuju na druge delatnosti. Aktivnosti koje ne predstavljaju vršenje vlasti ne spadaju u upravu i nisu regulisane normama koje uređuju vršenje vlasti u društvu.” (Uporedi: Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, 1986, str. 48).

I drugi naši savremeni autori određuju pojam uprave kao vlast. Slično zaključuje i prof. Ratko Marković: „Uprava je posebna grana državne vlasti. (...) Uprava je vlast rešavanja prerogativima državne vlasti (...). Kako izvršenje prava uključuje kao *ultima ratio* (krajnje sredstvo) i primenu fizičke prinude, to pojam upravne vlasti obuhvata i primenu fizičke prinude u konkretnim situacijama izostajanja dobrovoljnog izvršavanja prava, tj. potčinjavanja prava.” (Uporedi: *Upravno pravo*, Beograd, 1995, str. 42). U tom smislu i prof. Zoran Tomić, konstatuju: „Konstruisanje materijalnog pojma uprave pomoću ideje „javne vlasti” jeste klasična postavka koja odoleva vremenu. Suština je u shvatanju upravne delatnosti kao skupa isključivo državno-autoritativnih aktivnosti. (...) Uporošćeno, uprava, tj. upravni rad se kvalifikuje jednim od

ogranaka („funkcija”) državne vlasti, čime se želi istaći da se u njegovom obavljanju (...) koriste, u prvom redu, autoritativna ovlašćenja.” (Uporedi: *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 12).

Međutim, Slobodan Jovanović (1869–1958), pokazao je još početkom ovog veka da se država ne može svesti na organizaciju za primenu fizičke sile i prinude. Tako, ...teorija koja državu uzima kao silu, polazi od toga da svaki ima onoliko prava koliko i sile. Umesto da rešava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto smatra da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je samo upotrebljena sila dovoljno velika. S jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih nad kojima vrši prinudu. S druge strane, baš zato što je jača, ona ima pravo na upotrebu sile. Na osnovu svoje sile, država bi imala pravo zapovedanja svojim podanicima samo dotle, dokle bi bila u stanju pokornosti svojih podanika, i bez ikakva prava, prostom silom iznuditi. Teorija o pravu jačeg nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sila ne može imati trajnijeg dejstva od onoga koji bi i inače, lišena pravnog obeležja, imala... (Uporedi: *Osnovi pravne teorije o državi*, 1914, str. 25–25).

Širenje uloge države u društvu i umnožavanje aktivnosti uprave u velikoj meri su, dakle, uticali na shvatanja o *upravi kao delatnosti kojom država ostvaruje svoje društvene ciljeve*, vršeći kako autoritativne, tako i neautoritativne aktivnosti. Ovo stanovište je, između ostalog, zastupano i u Nemačkoj posle Prvog svetskog rata i osnov je niza savremenih koncepcija. U Nemačkoj je već početkom ovog veka počela argumentovana kritika preteranog normativizma, kao i isticanje stava da su klasična koncepcija podele vlasti i model „pravne države” iz 19. veka konceptualno prevaziđene. Prema ovim shvatanjima, postojanje pravne države nije samo po sebi

dovoljno za osiguranje demokratije i društvenog razvoja (jer se npr. mogu doneti zakoni o ropstvu ili drugom obliku diskriminacije na sasvim „legalan“ način), već je taj koncept morao biti dopunjen i drugim elementima uloge države koja ostvaruje socijalne ciljeve i koja će, osim primene prava, obezbeđivati pravičnost i socijalnu pravdu. U tom smislu, socijalna država (*welfare state*) definiše se, ne kao „instrument vlasti“, već kao država koja se stara o dobrobiti građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i socijalnog blagostanja uopšte. Polazeći od ovih stavova, ukazuje se da vršenje vlasti u ovakvim uslovima više ne može biti jedina i osnovna državna aktivnost.

Promena u koncepciji o ulozi države u društvu posebno je uočljiva unutar uprave, čija delatnost sada obuhvata skup različitih aktivnosti u okviru kojih se prožimaju elementi kako autoritativnog, tako i neautoritativnog karaktera. Polazeći od toga, uprava se ne može svesti na autoritativnu funkciju izvršavanja zakona, već se mora odrediti kao *delatnost obavljanja svakodnevnih zadataka i poslova uprave sa ciljem povećanja opšteg blagostanja društva*. Za savremeni pojam uprave karakteristično je, takođe, i napuštanje strogog legalističkog stanovišta. Tako, prema ovoj koncepciji, izvršavanje zakona više nije osnovni cilj uprave, već samo okvir njenog delovanja. U savremenoj nemačkoj i austrijskoj teoriji uprave i upravnog prava govori se o ulozi uprave u „demokratskoj i socijalnoj pravnoj državi“ i ističe da: „...uprava ima zadatak da oblikuje društvo u granicama prava i na osnovu zakona...“ (Uporedi: Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, 1969, str. 37–44).

Za određivanje položaja i uloge uprave od posebnog je značaja i teorija javnih službi koja je nastala u Francuskoj krajem prošlog i početkom ovog veka. Najveći doprinos formiranju teorije javnih službi dao je Leon Digi (Leon

Dugiut), osnivač škole socijalne funkcije države i teorije javnih službi u francuskoj i evropskoj pravnoj nauci. Polazeći od tzv. solidarističkih koncepcija o državi i pravu, tj. da država i pravo nisu isključivo „instrumenti u rukama vladajuće klase“, već organizacija koja ima za cilj ostvarivanje interesa društva kao celine, Digi zastupa shvatanje da se osnovni zadatak države u novim uslovima, tj. početkom dvadesetog veka, *promenio* (tj. transformisao) i da umesto vršenja javne vlasti, država ima zadatak da obavlja javne službe. Digi konstatuje: „Ono što je glavno, to više nije pravo zapovedanja, već obaveza da se praktično radi (...) Oni koji vladaju nemaju subjektivno pravo na javnu vlast (tj. vlast nije vlasništvo onih na vlasti — SL), već imaju dužnost da upotrebe svoju vlast radi organizovanja javnih službi (...) Država nije više suverena vlast koja zapoveda: ona je grupa pojedinaca koja raspolaze silom, i koji su dužni ovu silu upotrebiti radi stvaranja i upravljanja javnim službama.“ (Uporedi: *Preobražaji javnog prava*, 1929, str. XIX–XX).

IV.

Na osnovu iznetog, može se zaključiti da se u savremenom svetu, posebno u razvijenim zemljama Evrope, uprava ne razume kao vlast i državna represija, već kao javna služba čija je osnovna funkcija ostvarenje opšte društvene dobrobiti (*bono publico*). Opšte dobro znači privredni, politički i kulturni razvoj društvene zajednice, a društveno blagostanje u jednom širem smislu može se meriti odgovarajućim pokazateljima kao što su dohodak po glavi stanovnika, smanjena smrtnost novorođene dece, bezbednost saobraćaja, povećanje proizvodnosti rada i sl.

Naši ustavopisci i naša pravni i upravni stručnjaci, nažalost, dali su veliki i nenadoknativi doprinos formulisanju

konceptije uprave prevashodno kao „instrumenta vlasti”. U tom kontekstu, u odnosu na pitanje „neustavnosti zakona o organizaciji i radu uprave” mi imamo situaciju da je ovaj koncept uprave kao instrumenta vlasti vrlo konsekventno sproveden kako u samim ustavima Srbije i Jugoslavije, tako i u odgovarajućim zakonim i uredbama koje regulišu ovu materiju.

Iz tih razloga, sa žaljenjem možemo konstatovati da su organizacija i rad uprave prema našim važećim ustavnim i zakonskim propisima „potpuno ustavni”, ali u smislu koji je suprotan savremenim konceptualnim modelima i pozitivno-pravnim rešenjima razvijenih zemalja u pogledu ustavnog i pravnog statusa i socijalne funkcije uprave.

WHAT IS UNCONSTITUTIONAL IN THE LAWS ON PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

In today's world, especially in developed European countries, public administration is not understood as a power and repression but as a public service having the accomplishment of general social prosperity as its basic function. *Bonum publicum* (general welfare) means economic, political and cultural development of a society.

The writers of our constitution and our legal and administration experts unfortunately gave a great and incurable contribution to formulating the public administration as the “instrument of power”. In this context, regarding the issue of “unconstitutionality of the laws on organization and work of public administration”, we have a situation that this con-

cept of public administration as an instrument of power is very consistently implemented both in the Constitutions of FRY and Serbia as well as in appropriate laws and decrees.

Regardless of the largest depreciation of the law than ever, there have never been so many people studying law, although majority is not likely to be working in the profession. Therefore apart from the revival of law the obligation of the times to come is also to revive the legal profession, legal education and legal science. But, like in cases of the previous process of denazification of law and that of getting rid of its "DDR version" the assignment can be initiated only after the arrival of a different and civilized government.

SADRŽAJ

ZORAN IVOŠEVIĆ	
Reč unapred.....	5
DANILO N. BASTA	
Kriza i obnova prava	7
VOJISLAV KOŠTUNICA	
Šta je neustavno u saveznom ustavu	15
SLOBODAN VUČETIĆ	
Šta je neustavno u Ustavu Srbije	25
MARIJANA PAJVANČIĆ	
Šta je neustavno u izbornom zakonodavstvu.....	35
JOVICA TRKULJA	
Šta je neustavno u zakonima o udruživanju i delovanju građana	49
ŽIVKA VASILEVSKA	
Šta je neustavno u propisima o udruživanju građana	65
VLADIMIR V. VODINELIĆ	
Šta je neustavno u Zakonu o javnom informisanju.....	77
MILOŠ ŽIVKOVIĆ	
Šta je neustavno u propisima o frekvencijama	89
ZORAN R. TOMIĆ	
Šta je neustavno u Zakonu o univerzitetu	101

Inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o univerzitetu	113
VIDA ČOK	
Šta je neustavno u zakonima o državljanstvu	123
VIDA PETROVIĆ-ŠKERO	
Šta je neustavno u zakonima o prometu nepokretnosti . . .	141
DEJAN POPOVIĆ	
Šta je neustavno u poreskim i drugim fiskalnim zakonima	147
STANKO PIHLER	
Šta je neustavno u kaznenim zakonima	155
MOMČILO GRUBAČ	
Šta je neustavno u kaznenim procesnim zakonima	161
STEVAN LILIĆ	
Šta je neustavno u zakonima o organizaciji i radu uprave	171
NEBOJŠA ŠARKIĆ	
Šta je neustavno u zakonu o sudovima	187
SLOBODAN BELJANSKI	
Šta je neustavno u Zakonu o advokaturi	199
ZORAN IVOŠEVIĆ	
Šta je neustavno u zakonima o radnim odnosima	213
VLADIMIR V. VODINELIĆ	
Vraćanje pravnoj civilizaciji kao obnova prava	217

CONTENTS

ZORAN IVOŠEVIĆ	
Foreword	5
DANILO N. BASTA	
Crisis and Revival of the Law	7
VOJISLAV KOŠTUNICA	
What is Unconstitutional in the Federal Constitution . . .	15
SLOBODAN VUČETIĆ	
What is Unconstitutional in the Constitution of Serbia . . .	25
MARIJANA PAJVANČIĆ	
What is Unconstitutional in the Electoral Legislature . . .	35
JOVICA TRKULJA	
What is Unconstitutional in the Laws of Association and Activity of Citizens	49
ŽIVKA VASIJEVSKA	
What is Unconstitutional in the Regulations of Association of Citizens	65
VLADIMIR V. VODINELIĆ	
What is Unconstitutional in the Law on Public Information	77
MILOŠ ŽIVKOVIĆ	
What is Unconstitutional in the Regulations of Frequencies	89

ZORAN R. TOMIĆ	
What is Unconstitutional in the Law on Universities ..	101
The Initiative for Assessment of Constitutionality of the Law on University	113
VIDA ČOK	
What is Unconstitutional in the Citizenship Act	123
VIDA PETROVIĆ-ŠKERO	
What is Unconstitutional in the Laws of Real Estate Trading	141
DEJAN POPOVIĆ	
What is unconstitutional in Tax and Other Fiscal Laws ..	147
STANKO PIHLER	
What is Unconstitutional in Penal Codes	155
MOMČILO GRUBAČ	
What is Unconstitutional in Penal — Adjective Laws ..	161
STEVAN LILIĆ	
What is Unconstitutional in the Laws of Organization and Activities of Administration	171
NEBOJŠA ŠARKIĆ	
What is Unconstitutional in the Laws Related to Courts ..	187
SLOBODAN BELJANSKI	
What is Unconstitutional in the Law on Legal Profession .	199
ZORAN IVOŠEVIĆ	
What is Unconstitutional in the Labor Relations Act ..	213
VLADIMIR V. VODINELIĆ	
Returning to Legal Civilization as a Revival of the Law ..	217

CIP – Каталогизacija y публикациjи
Народна библиотека Србије, Београд

340:158(497.1)(082)

KRIZA i obnova prava / redaktor Zoran Ivošević.
– Beograd : Savet za saradnju nevladinih organizacija : Centar za
unapređivanje pravnih studija : Društvo sudija Srbije : Centar za
slobodne izbore i demokratiju, 1999 (Beograd : Margo-Art). –
220 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Suočavanja ; 1)

Prema uvodu, skup na temu „Krizi i obnova prava” održan je 6.
marta 1999. godine u Beogradu. – Tiraž 800. – Str. 5-6: Reč
unapred / Zoran Ivošević. – Summaries.

1. Ивошевић, Зоран

340.131.4(497.1)(082)

342.4(497.1)(082)

340.131.5(497.1)(082)

а) Правни систем – Југославија (СР) – Зборници б) Законитост –
Југославија (СР) – Зборници в) Уставност – Југославија (СР) – Зборници

ID=79863820