

тистике и затворске статистике. Полицијска статистика криминалитета или статистика откривања криминалитета у најширем смислу речи је статистика највећег броја кривичних појава. Међутим, и код ње се истиче да она не пружа потпуну и верну слику криминалне стварности, већ се само у већој или мањој мери приближава овој стварности. Она је упућена на посматрање криминалитета појединих врста деликата, обима и повезаности осумњичених лица, као и промена криминалитета и његове поделе. Но, и у овим размерама она је неопходно средство и за законодавца и за егzekутиву и за науку да би се дошло до сазнања о учесталости праћених деликата и о формама и тенденцијама развоја криминалитета.

Полицијска статистика криминалитета Савезне Републике Немачке постављена је као „излазна статистика“, што значи да она бележи откривена кривична дела тек по окончању полицијских извиђаја и њиховом достављању државном тужилаштву или суду. Материјал прикупљају и сређују табеларно полицијске службе једанаест земаља и свака од њих у утврђеној форми доставља податке Савезној полицијској централу, где се сачињава полицијска статистика криминалитета Савезне Републике Немачке. Подаци ове статистике сврстани су у осам табела. Редослед и садржај ових табела је следећи:

Табела 1: откривени случајеви с радњама покушаја, подела с обзиром на место извршења према општинама, употреба ватреног оружја, разјашење и општи преглед о осумњиченим лицима;

Табела 2: осумњичена лица по старости и полу;

Табела 3: посебни подаци о осумњиченим лицима, напр. боравиште, позивни злочинци, злочинци из навике, с ватреним оружјем и др.;

Табела 4: осумњичена лица која нису Немци;

Табела 5: осумњичена лица која нису Немци према држављанству;

Табела 6: само за одређена кривична дела — жртва према старости и полу;

Табела 7: само за одређена кривична дела — врсте штета; и

Табела 8: статистика времена извршења кривичних дела.

На темељу изложених табела у полицијској статистици извршено је низ обрада многих показатеља у разним комбинацијама.

Једном речју ова публикација нас још једном опомиње и указује на корисност полицијске статистике криминалитета.

*Др Драгољуб В. Димитријевић*

*Guy Braibant, Nicole Questiaux, Céline Wiener: LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION ET LA PROTECTION DES CITOYENS (ÉTUDE COMPARATIVE), Éditions Cujas Paris, 1973, 325 стр.*

Међународни институт за јавну управу (Institut international d'administration publique), са седиштем у Паризу, основан је 1966. године. Циљ Института је да образује и специјализује службенике и будуће службенике. Ово образовање Институт не организује само за француске кандидате већ су настава и специјалистички курсеви намењени и кандидатима из иностранства. Институт је том међународном активношћу на пољу стручног образовања службеника уједно и средиште за одржавање сталне сарадње са школама и институтима за јавну управу у свим државама. Стога Институт поред многих својих запажених публикација издаје и монографије. Једна од тих монографија је и књига која се овде приказује.

Ова нова књига у француској правној литератури представља допринос не само упоредноправном проучавању и упознавању различитих система контроле рада управе у свету већ уједно обогаћује правну науку и теоријским објашњењима различитих система ове контроле а посебно судске контроле рада управе.

У првом делу ове књиге изложена је не само контрола рада управе у капиталистичким земљама већ и у социјалистичким. У другом делу књиге изложена су теоријска објашњења контроле рада управе, дат закључак и приложена библиографија основних дела за упознавање контроле рада управе у разним државама.

Изложени системи контроле рада управе не обухватају само унутрашњу административну контролу и судску контролу рада управе већ су допуњени и контролом управе од стране посебних органа као што су Омбудсман у Шведској, Омбудсман у СР Немачкој, Парламентарни комесар за управу у Великој Британији, Прокуратор у СССР-у и Медијатор у Француској.

Посебно ваља истаћи да је ово дело на објективан начин приказало контролу рада управе у социјалистичким земљама. Свакако се мора подвући да се у овом делу, за разлику од неких теоретичара у капиталистичким државама, истиче да није исправно тврдити да управа у социјалистичким државама није подвргнута праву односно поштовању начела законитости, јер она наводно само служи вишим интересима Револуције и изградњи социјалистичког друштва онако како то утврђује партија. Супротстављајући се оваквој оцени управе у социјалистичким земљама, писци овог дела не споре да управа и у социјалистичким земљама у својој делатности може вршити и незаконитости које су некад биле и тешке, као што то може бити у свакој земљи, али истичу да све повреде закона од стране управе у социјалистичким државама представљају одступање од начела која су прокламована октобарском револуцијом. Посебно писци указују да је још Лењин од управе захтевао поштовање начела законитости јер је истицао да је поштовање начела законитости један од „битних задатака“ управе. Писци указују да начело законитости у социјалистичким државама има два битна елемента. Први је апсолутна супрематија закона, а други поштовање субјективних права грађана од стране управе. Истиче се, такође, да је начело законитости инструмент за изградњу социјализма и да се можда баш у овом елементу налази најоригиналнији и најкомплекснији допринос социјалистичких држава теорији законитости (стр. 154). Поред тога, писци истичу да поштовању начела законитости доприноси и основно начело социјализма да грађани учествују у управљању друштвом тако да грађани учествују у раду управе и контролишу њену делатност (стр. 154). Посебно је обрабена унутрашња административна контрола рада управе у СССР-у као и контрола рада управе од Прокуратора и суда (стр. 163—189). Обрабена је и контрола рада управе у Румунији (стр. 189—196) и контрола рада управе у Југославији (стр. 196—206). Посебно се истиче да је у социјалистичким земљама управни спор прво уведен у Југославији и да он заједно са општим управним поступком одражава потпун систем заштите објективних права грађана и контроле законитости рада управе (стр. 205). Истиче се да би у југословенском праву примена спора пуне јурисдикције допринела још више ефикасности заштите права грађана.

Од посебног су интереса излагања у којима се приказује контрола рада управе у Великој Британији, Француској, САД, СР Немачкој и Шведској. Вредност ових теоријски јасних и сажетих излагања управо је у томе што омогућује да се лако могу вршити упоредноправна проучавања ових различитих система који сви имају своје специфичне инструменте за заштиту управа грађана и заштиту законитости. С једне стране, што боље упознавати француски систем од интереса је јер може допринети развоју управног спора у другим земљама, а с друге стране, што

боље упознавање контроле рада управе у СР Немачкој омогућује упознавање инструмената за заштиту права грађана у једној федеративној држави. Део посвећен контроли рада управе у Шведској упознаје нас са судском контролом рада управе у Шведској и посебно улогом Омбудсмана који све више привлачи пажњу у читавом свету тако да се већ говори о „Омбудсманацији”. Изложени систем контроле рада управе у Великој Британији доприноси упознавању специфичне судске контроле која није истоветна са француским системом и лакше омогућује њихово упоредно-правно проучавање. Најзад, посебно су од интереса излагања о Комесару парламента за управу односно Омбудсману Велике Британије јер се разликује од Омбудсмана у Шведској. Излагања о контроли рада управе у САД су такође од посебног значаја јер је изложен специфичан механизам заштите права грађана у једној федеративној држави.

Други део књиге посвећен општој теорији контроле рада управе (стр. 209—311) има у виду и системе ове контроле и у другим државама, не само оне који су у првом делу детаљно обрађени. Писци приказују одређена начела контроле и технику унутрашње административне контроле као и технику судске и политичке контроле рада управе. Писци истичу да је прво начело ове контроле елиминисање арбитрности управе јер она мора бити подвргнута праву односно правним правилима која ће обезбедити права грађана, с тим што истичу да ова гаранција права грађана има шири смисао јер би морала водити равнотежи између обезбеђења права грађана и законитог рада управе и доброг функционисања јавних служби. Писци истичу да би тешко било издвојити општа начела права за све изложене различите националне системе. Међутим, пошто су проблеми исти, могу се издвојити неки проблеми који се односе на механизам који у различитим друштвено-политичким системима са специфичностима и друштвеног система и историјског развоја одређеног друштва, теже, на одређен начин, равнотежи у односу управе и странака и, такође, утврђују и одређене санкције у случају поремећаја ове равнотеже. Писци истичу да се поштовање ове равнотеже у односу управе и странака појављује у свим системима иако то постижу другим правним средствима. Даље указују, да би начела која теже обезбеђењу равнотеже односа управе и странака била следећа: подвргавање управе праву; управа је дужна да примењује право али увек има и одређена дискрециона овлашћења; учешће грађана у управи (које се у разним видовима јавља у свим друштвено-политичким системима); грађани односно странке увек имају право да подносе захтеве управи и управа увек има одређена јавна овлашћења којима се јавља са јачом вољом према странкама. Писци истичу да ова начела равнотеже, у односу управе и странака, могу опстојати само ако за управу постоје санкције у случају да она поремети овај однос равнотеже. У случају да управа не извршава своје обавезе писци истичу три последице: управа је одговорна за све своје незаконитости; одговара за своје грешке и може и без незаконите радње и без кривице одговарати за штете које проузрокује њена делатност.

У овом сажетом саопштавању о садржини ове књиге није могуће изложити све проблеме ове контроле који су у њој јасно и теоријски обрађени, с тога ћу истаћи само неке који су актуелни и присутни у свим системима контроле рада управе.

Писци с правом истичу проблем обавезности правноснажних превода у управном спору јер није довољно само доносити одлуке у управном спору већ се мора обезбедити њихово извршење. Писци истичу да је то „последња тешкоћа управног судства али не најмања”. Посебно подвлаче: „Ово судство се стварно налази у парадоксалној ситуацији: док је кривични или грађански суд подржан од јавне власти која ће ухапсити кривца или избацили незгодног кираџију, докле управни суд чија је улога да поништи акт органа који има јавна овлашћења, не располаже оружаним снагама војске или полиције којима би држава могла омогућити извршење одлука управног суда; средства принуде не припадају

органу који контролише, већ власти која се контролише" (стр. 293—294). И не само то, управа може својом инерцијом према донетим судским одлукама осујетити њихово извршење и, чак, предузети радње потпуно супротне од судске одлуке. То су, у ствари, изузетни случајеви кад је на пример, тешко извршити судску одлуку. Посебно је то случај када се у објективном управном спору ниште уредбе као незаконите а за чију је примену заинтересован велики број странака. У таквом случају има појава да управа успева да издејствује од законодавног тела да се законом регулише материја која је била регулисана оспораваном и поништеном уредбом. Таква је ситуација могућа у Француској, пошто се у француском праву може водити објективни управни спор само против незаконитости Уредбе а не може се оспоравати управним спором законитост закона. На тај начин искључује се судска контрола путем објективног управног спора, и у ствари оснажује раније поништени акт управе односно Уредба. Писци истичу да је ова пракса управе и законодавног органа у већини случајева за осуду и могла би, ако се прошири, довести у питање и опстанак судске контроле рада управе уопште (стр. 2, 294). Писци истичу да управа у француском праву може бити обвезана да накнади штету због неизвршења судске одлуке у управном спору или да понсво поништи нови управни акт који није у сагласности са правним схватањем израженим у судској одлуци. Поред тога у Француској је 1963. године образована комисија која има посебну улогу да интервенише по захтевима странака уколико управни орган не изврши судску одлуку донету у управном спору, али писци истичу да ове интервенције такође остају без дејства. У француском праву постоји још и могућност да овлашћени службеник који не буде извршио судску одлуку лично одговара али се и ту истиче да је у великим савременим организацијама тешко идентификовати службеника који је лично одговоран за неизвршење судске одлуке. Најзад, писци указују да је најбоља гаранција за извршење судских одлука од стране управних органа у ауторитету суда и у снази јавног мњења (стр. 294).

С друге стране, писци истичу да судска контрола има све већи значај, тако, на пример у Француској и СР Немачкој ова је контрола све ефикаснија и свеобухватнија посебно у погледу контроле дискреционих аката управе. Ова се судска контрола управе све више обогаћује новим правним средствима и у англосаксонским земљама као и у социјалистичким (стр. 294). Писци оправдано подвлаче да судска контрола није једини спас, с тога истичу: „Није довољно обезбедити (судску) заштиту грађана и добро функционисање управе, јер суд не може по својој иницијативи покретати и водити судски поступак и с друге стране, решава само у оквиру права". Писци овде истичу „ово објашњава вредност садашњих спољних контрола које су активније и мање формалне као на пример контрола шведског Омбудсмана и совјетског Прокуратора који не замењују судску контролу већ је допуњују и јачају" (стр. 295). То је довело и до тога да је и Француска, која се одупрала увођењу омбудсмана, 1973. године установила свог специфичног омбудсмана под називом Медиатора (Médiateur) (стр. 297).

У упоредном проучавању улоге прокуратора и омбудсмана писци истичу да неки институт може успети у једној држави али не може увек успешно и лако бити пресађен у друге државе. Посебно писци долазе до занимљивог закључка да се „омбудсман тешко интегрира у државе великих простора где један човек, окружен чак и сарадницима, не би могао одговорити задацима". Чак је и Шведска реформом од 1967. године због мноштва предмета „установила три Омбудсмана". Слично је мрало да се деси у Великој Британији где је установљен и Омбудсман односно комесар Парламента за народну одбрану и Омбудсман односно комесар парламента за управу који су морали да се окруже мноштвом сарадника. Тако се установа омбудсмана све више преображава у анонимну институцију. С друге стране, ни сви омбудсмани нису на истоветан начин бирани. У

Шведској их, на пример, бира Парламент; у Великој Британији их поставља Круна односно стварно Председник владе али може га опозвати само Парламент; у Француској Медиатора поставља Влада са мандатом од шест година. Слично је и у Венецуели, тако да овакви омбудсмани и нису више омбудсмани шведског типа већ само шефови некаквог новог посебног органа за интервенисање по молбама грађана односно генерални инспектори управе (стр. 299). Писци истичу да је улога савремене прокуратуре у СССР-у ужа од улоге омбудсмана. Писци истичу такође да и поред тога што се прокуратор и омбудсман разликују у много чему, заједничко им је да и једни и други „по својој формацији и каријери нису ни политички људи, ни службеници управе већ техничари права” (стр. 300).

У закључку писци поред осталог истичу да „ефикасност различитих контрола зависи подједнако од њихових посебних квалитета, од историјских фактора и општег друштвеног развоја у земљи. Орган контроле мора бити лако приступачан; ако је поступак скуп и компликован, и још ако многи грађани и не знају да ова контрола постоји, ретко ће се обраћати том (органу) највише ће то чинити привилеговани који стварно (за то) најмање имају потребе”... „Институције контроле не стичу ауторитет у једном дану самом врлином законског текста. Шведски Омбудсман као и Државни савет Француске постоје у њиховом садашњем облику већ скоро два века у ком су међувремену постепено оправдали, усавршили своје методе (рада), утврдили свој утицај на управу и стекли поверење грађана. Систем контроле у федеративној Немачкој је одраз историјског развоја који је отпочео средином прошлог века и који објашњава њене садашње облике. Револуције такђе не бришу све старе институције као што то показује и пример совјетске прокуратуре (стр. 310). Писци такође истичу да је „природно да механизам контроле мора бити прилагођен друштвено-политичком систему и степену развоја земље... механичко преносење једне институције која је успела у земљи у којој је никла, често изазива разочарења, као што су показале у последње време неке имитације Државног савета, а у скорије време експанзије разних облика омбудсмана. Опасност увођења једног органа контроле, у систему који није спреман да га прихвати, је у стварању ризика да овај орган буде одбачен. Све то очевидно не мора бити разлог да се не познају инострана искуства. На против, проучавање страних искустава води размишљању о свом сопственом систему; може довести до корисних реформи и до нових институција” (стр. 310). Најзад, ради побољшања постојећих институција контроле, писци указују да се увек мора тежити да постоји склад између делатности управе и њене контроле која се јавља у различитим облицима. Указују да многобројне контроле некад стварају ризик да се може ометати иницијатива политичке власти, стога подвлаче, да „управна делатност мора бити контролисана и претходно и накнадно, у оквиру (упра, ве) и изван (њених оквира). Претходна контрола никад није довољна да спречи све грешке; накнадна контрола би била преплављена кад не би постојала претходна контрола. Унутрашња контрола је потребна јер омогућује управи да сама исправи своје грешке; али није довољна и мора бити допуњена спољном контролом. Техничке контроле нису ефикасне ако нису подупрте и низом политичких контрола (стр. 311).

У предговору књиге писци истичу потребу да и теорија и пракса све више упознају упоредна проучавања контроле рада управе и заштите права грађана. Напомињу да њихово дело не даје још потпун упоредно-правни преглед у свим земљама нити настоји да предлаже некакав општи универзални систем и механизам контроле рада управе који би се у свим државама примењивао, већ има циљ само да пружи потребне податке за обавештавање и да што више олакша разликовање о проблемима контроле рада управе и заштити права грађана. Ова сажето приказана књига истакнутих француских правника својим дескриптивним и теоријским

излагањем омогућује упознавање савремених система и токова развоја контроле рада управе у упоредном праву и може бити од велике користи свакоме ко се буде хтео ближе упознати са специфичностима главних система контроле рада управе који данас постоје у капиталистичким и социјалистичким земљама.

Д. Б. Денковић

Љубомир Максимовић: ВИЗАНТИЈСКА ПРОВИНЦИЈСКА УПРАВА У ДОБА ПАЛЕОЛОГА, изд. Византолошког института Српске академије наука и уметности, Београд 1972, стр. XIX — 199.

Једно до сада непроучено питање из области византологије добило је у раду Љубомира Максимовића „Византијска провинцијска управа у доба Палеолога“ веома документовану и подробну анализу. Аутор на почетку рада констатује да је провинција која је, у доба Палеолога посебно, носила главни терет у остваривању државне власти, веома погодна као предмет истраживања питања о којем је у раду реч. У раду је приказан начин на који је постепено долазило до све веће феудализације византијског управног апарата, а затим је, систематизовано и прегледно, изложена материја једног широког мозаика чији елементи заједно пружају јасну слику данашњем читаоцу о устројству и функционисању провинцијске управе тога доба.

Између многих видова питања која се обрађују, навешћемо само неке. На пример, аутохтони карактер *oikeiosa*, специфичног службеника -дворанина који у себи, као функција, садржи идеју личне службе. С тим у вези је и заклетва верности за коју аутор каже да постаје средство политичке стратегије.

Аутор обрађује и кефалије — функционере у областима који су се јавили у другој половини XIV века, као и низ других функционера описујући садржину њихових дужности и права. При том је неизбежно да се даје детаљан историјски приказ важнијих фаза развоја Византије тога доба. Посебно поглавље посвећено је административним јединицама и у њему је реч о неименованим административним јединицама, затим о кетепаникији — феномену који у науци још није довољно разјашњен — на чијем се челу у доба Палеолога налазио кефалија и, најзад, о острвима и о проблему тема. Византија је под Палеолозима изгубила сву своју поморску моћ, тако да су се јерејска острва скоро сва одвојила од судбине провинција на копну. Посебан интерес аутора привлачи и проблем тема с обзиром на то да су оне, као и кетепаникион у време Палеолога, биле основне организационе јединице локалне управе, па је у том смислу изнето много релевантних закључака.

Кад говори о управницима покрајина, аутор, пре свега, подробно анализира функције дукса и кефалије. Он при том констатује да управник административне јединице нема ни строго прописано звање а ни титулу. Тако је достојанство дукса, као и толика друга током дуге историје Византије, доживљавало многобројне варијације. Но, у доба Палеолога, дукс се не може сматрати титулом без садржине, иако аутор указује на потребу поновног испитивања досадашњих схватања ове функције. Кефалија, пак, јесте најраширенији израз којим се, по речима аутора, у последња два века византијске историје означавају највиши функционери провинцијске управе. И поред тога, овај проблем до сада није изазивао већу пажњу науке. У даљем тексту реч је стога о свим аспектима који могу осветлити појаву кефалије, као што су његово постављење и разрешење — при чему је карактеристична трговина звањима и положајима; ранг кефалије и подручје надлежности, при чему је карак-