

*René Dassault, TRAITÉ DE DROIT ADMINISTRATIF CANADIEN ET QUEBECOIS, QUEBEC, Les Presses de l'Université Laval, T. I, 1974, стр. 979; T. II, 1975, стр. 980—2016.*

Управно право Канаде и Квебека од посебног је интереса за нас с обзиром да даје могућности да се ближе упознајемо са специфичним управним правом у сложеној односно федеративној држави. Интерес је у толико већи што је канадско право, а посебно управно, под утицајем британског права. У нашој правној литератури није довољно посвећена пажња упознавању канадског права. Ваља с тога истаћи да је Институт за упоредно право у Београду с разлогом и оправдано у својим истраживањима посветио пажњу и канадском праву.

Дело проф. Дисоа подељено је у три дела: 1. организација управе у коме су изложене структуре управе, кадрови и јавна добра; 2. овлашћења управе: природа овлашћења; режим овлашћења; нормативна овлашћења управе; овлашћења за склапање управних уговора.

У другој књизи изложена је контрола рада управе и то: 1. унутрашња административна контрола; 2. парламентарна контрола; 3. судска контрола. Посебно је на крају изложен систем одговорности за штету коју проузрокују јавни службеници.

У уводном делу писац истиче да је XX век у свим областима постигао невероватни напредак. Посебно указује да најновија открића, изванредни развој науке и технике непрестано смањују границе непознатог али је тим више тај наглашени динамизам истакао уједно проблем саображавања класичних гледишта у погледу кадрова у друштву, управи и политици који су до пре неколико година били довољни да одговоре потребама друштва (стр. 3). Писац истиче да се овај динамизам изражава у Канади у том смислу да све више јача улога државе у многим секторима који су некад били приватног карактера. С тога је држава следећи тај развој, преко нових органа, структура и кадрова преображавала своју улогу све многобројнијим управним делатностима. Писац истиче да Канада односно Савезна Држава и федеративне државе Канаде живо учествују у тој стварности. Међутим, с обзиром да управна делатност мора бити ефикасна, брза и рентабилна, писац подвлачи да захтев ефикасности, брзине и рентабилности не смеју бити постигнути на штету права и слобода која свака демократска држава мора обезбедити својим грађанима (стр. 4).

Писац даље истиче: „Равнотежа правичног и реалног мора постојати између ефикасности управе и поштовања права и личних слобода грађана. Једно не иде без другог, јер је за постизање ефикасности управе исто толико важно сагледати људски односно хумани однос колико и техничке потребе” (стр. 4). Ту писац наводи гледиште Емануел Мунјеа (Emmanuel Moupiet) који с разлогом истиче: „проблеми организације и људски проблеми су не одвојиви: велико искушење XX века биће свакако да се избегне диктатура технократа било левице или деснице, који заборављају човека у организацији” (стр. 5). С тога проф. Дисо закључује „ако је истина да управа врши своју делатност ради остваривања

многобројних задатака државе... онда се не сме никад заборавити да држава постоји ради човека а не човек ради државе" (стр. 5). Писац ту указује да „ова специфична равнотежа између права грађана и управних неопходности, чије одржавање захтева непрестани напор владе, управе, грађана и суда — садржи данас суштину управног права" (стр. 5). Полазећи од начела законитости писац утврђује место управе у Канади и Квебеку и указује да је начело подела власти у парламентарном режиму британског типа пре свега подела функција (стр. 7). Међутим, указује да за британску концепцију овог начела, нису карактеристична искључива овлашћења сваког органа државе ових три функција, већ је битно у парламентарном режиму Канаде сарадња ових три функција јер свака од њих својим саставом и делатношћу сведочи о свом учешћу у другој функцији. С тога закључује да доктрина поделе власти није довољна да представи државну стварност. Подвлачи оправданост гледишта да је тешко схватити да стварно може постојати држава у чијем би оквиру сваки орган имао монопол једне функције или власти и да никаква непосредна веза не би могла постојати (стр. 8). Посебно истиче да начело поделе власти, преображено у поделу функција, укључује и контролу вршења тих функција. Ако је та контрола државе претходно била одраз државе — жандарма, савремена држава која усмерава и контролише економску и државну делатност непосредним и посредним интервенцијама, врши још већу контролу. С тога писац истиче да тако посматрана држава упућује да се функционисање државе суштински одржава у контроли једних органа над другим и контроли друштва од стране свих тих органа заједно (стр. 9). С тога закључује да добро функционисање државе не зависи од потпуне издвојености сваког органа од другог већ од њихових хармоничних међуодноса у вршењу државних функција (стр. 8).

У овом свом делу писац посебну пажњу поклања техничким решењима организације и функционисању управе у перспективи непрестаног прилагођавања управе променљивим потребама друштва ради реализације најбоље равнотеже између колективног интереса и интереса појединаца (стр. 12). Управно право, проф. Дисо, дефинише уопштено као скуп правила о организацији и функционисању управе. Таква дефиниција обухвата сва правила која се односе на управу без обзира да ли су у оквиру општег или посебног права које се односи само на управу (стр. 12). Посебно истиче да су правна правила јавног и приватног права толико блиска и међусобно залазе у домен другог, да није више могуће тврдити да се управно право у целини разликује од општег права. И поред тога, писац не искључује да управно право може главну пажњу посветити посебним правилима јавног права (стр. 12—13).

Писац посебно подвлачи да у Канади, као и свим државама са британском традицијом управа није уређена посебним правним режимом који се разликује од општег права нити посебним судством (стр. 13). Ни у Квебеку ни у осталим федеративним јединицама Канаде, нема као у француском праву поделе надлежности између судова опште надлежности и управног судства (стр. 13, примедба 30). Истина је, истиче

писац, да право судске контроле рада управе за грађане садржи најконкретнији и свакако најважнији део управног права и стога је могуће да добар део предмета Управног права буде посвећен контроли рада управе односно како је организована та контрола, који све видови контроле постоје и која су правна средства за заштиту права странака и колико су она ефикасна (стр. 13). Међутим, с разлогом истиче проф. Дисо, и организација управе као и њена овлашћења свакако улазе у предмет управног права и представљају такође посебан интерес за грађане (стр. 14). Посебно подвлачи да историјски развој управног права Канаде, како савезног тако и Квебека, је везано за англо-америчко право (стр. 14, примедба 34). У ствари, управно право Канаде као и кривично и уставно право, било је уведено у Канади 1763, године као интегрални део енглеског и британског јавног права (стр. 14). Правна средства која су странке могле користити против управе била су кодификована у Законику о грађанском поступку. Тако је једновремено и управа подвргнута контроли судова опште надлежности. Иако је управно право Квебека имало и специфична правила и нека правна средства која су се разликовала од правних средстава у осталим деловима Канаде и Уједињеног краљевства, писац истиче да многобројни случајеви и правила у вези са правним средствима против делатности управе, који су кодификовани у Законику о грађанском поступку, су у ствари идентични са правилима која утврђује Common law. С тога закључује да није исправно гледиште које истичу неки писци, да се правна правила енглеског и британског управног права не примењују у Квебеку (стр. 17) јер Законик о грађанском поступку није једини извор основних начела управног права ни поступка који мора поштовати управа, већ је и ту извор Common law (стр. 18—19). Посебно писац истиче да је суд у Квебеку везан још за одлуке британских и канадских судова у материји управног права. Суд у Квебеку може друкчије тумачити и примењивати закон само уколико су, Парламент или судска пракса Квебека извршила неке измене општих правила и начела британског општег права (стр. 21). Међутим, стварно суд у Квебеку и осталим деловима Канаде држи се још увек одлука британских судова. Писац истиче да је то разумљиво јер се управно право у Квебеку и у Канади спорије развијало него у Уједињеном краљевству (стр. 21). Посебно истиче да је термин управно право први пут употребљено 1943. године а у Збирци одлука Врховног суда Канаде тек 1971. године. Међутим, у збиркама одлука Савезног суда као и у Збиркама судских одлука Квебека израз управно право се још увек не употребљава (стр. 20—21, примедба 63).

Обимно дело проф. Дисоа у два тома, теоријски основано и обогато праксом и познавањем упоредног управног права не одликује се само сажетим критичким и суптилним анализама у излагању појединих института управног права Канаде и Квебека, већ даје и синтетички теоријски поглед на многе институте управног права који могу бити од интереса за ближе упознавање проблема управног права у једној сложеној федеративној држави. Нема одељка овог изванредног дела који не представља солидан целовит теоријски приказ појединих института

како у вези организације управе тако и о кадровима у управи Канаде и Квебека. Од посебног интереса је део посвећен нормативној делатности управе која има своје специфичности као и део посвећен управном поступку и судској контроли јер се разликује од континенталног и нашег правног система.

Проф. Дисо је професор Правног факултета Универзитета Лавал у Квебеку, директор последипломских студија на Правном факултету, руководио је радном групом за припрему елабората о управним судовима, писац је многих радова из области управног права а посебно је запажена његова раније објављена монографија (1969) о судској контроли управе у Квебеку које је допуњено ушло и у ово дело.

Проф. Дисо истиче у предговору, да је тешко да дело буде корисно и пракси и студентима, и да је с тога настојао да одржи равнотежу између научног истраживања и педагошких захтева. Међутим, кад је ваљало пресећи, проф. Дисо истиче да се увек одлучивао у корист педагошких захтева.

Иако се управно право у нашој земљи у многоме разликује од управног права Канаде, упознавање управног права Канаде и Квебека може бити од користи за наше правнике јер нам у целини приказује управно право Канаде и уједно указује и на сложене проблеме савременог управног права који су често истоветни у многим земљама без обзира на друштвено-политички систем.

*Д. Б. Денковић*