

но законодавство и његова примена у пракси). Укратко је назначен и проблем страдања у човековој околини. Аутор разликује две основне групе приступа решењу проблема (наивно-оптимистички и реалистички) и залаже се за примарно превентивну оријентацију правних норми у овој области, док репресија треба да буде примењена само када се ради о изразитим примерима недисциплине.

Од значаја је на овом месту скренути и пажњу на излагања која се односе на превенцију страдања која представља једну од врло важних области интересовања виктимологије, а посебно примене њених сазнања. Шепаровић износи (према Ј. Ј. Гренху) три различите стратегије превенције криминалитета: елиминисање социјалних услова уско повезаних са злочином, побољшање могућности кривичноправног система да открије, ухапси, осуди и реинтегрира у друштво учиниоца кривичног дела и смањење ситуација у којима је највероватније да ће злочин бити извршен. Аутор такође излаже и Newmanov концепт „брањивог простора“ и указује на улогу правосудних органа и образовних институција у превенцији криминалитета. Такође, посебно је наглашен и допринос виктимолошких истраживања превенцији криминалитета. Најзад, дат је и кратак преглед истраживања непријављивања кривичних дела у САД, изложен пројекат Савезног завода за статистику о виктимолошким истраживањима у СФРЈ, резултати истраживања непријављивања кривичних дела које су вршили студенти Правног факултета у Загребу и назначен проблем односа адвоката и жртве.

У прилозима датим на крају књиге изнет је преглед активности на међународним скуповима посвећеним питањима жртве и преглед важнијих истраживачких пројеката из ове области који су у току у СР Хрватској, неколико ранијих интервјуа са З. Шепаровићем и његова преписка са пиониром виктимологије Бењамином Менделсоном. И најзад, на самом крају књиге унета је библиографија из области виктимологије у Југославији.

На основу изложене садржине књиге З. Шепаровића, може се рећи да она, иако заправо збирка радова, даје солидну синтезу досадашњих виктимолошких спознаја код нас и у свету и као таква представља корисно штиво за све оне који се виктимологијом баве или би се њоме хтели бавити, за стручњаке али и исто тако и за оне које било на који начин занима проблем страдања људи у данашњем свету. Надајмо се да ће ова књига послужити и као подстицај за нова истраживања страдања људи и развој виктимологије у нашој земљи.

*мр Весна Николић-Ристановић*

*Мр Зоран Томић, Вера Бачић, КОМЕНТАР ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ (СА СУДСКОМ ПРАКСОМ И РЕГИСТРОМ ПОЈМОВА) — ПРЕЧИШЋЕНИ ТЕКСТ, Београд, Службени лист СФРЈ, 1986. стр 458.*

У остваривању идеје тзв. правне државе, у којој доминира начело легалитета, посебан значај имало је законско регулисање деловања органа управе. Поред подвргавања управе режиму правних норми у циљу онемогућавања арбитрности и самовоље органа државне власти и пружања заштите правима и правним интересима грађана, обезбеђује се и посебна судска контрола рада органа управе на примени закона и других прописа у појединачним ситуацијама. Како се таква контрола не може остварити потпуно и ефикасно без постојања разрабених и унифицираних правила управног поступка, долази до првих кодификација које су требале да допринесу отклањању правних празнина и тиме унапреде функционисање државне службе и повећају правну сигурност грађана.

Прву кодификацију општег управног поступка извршила је Аустрија 1925. а затим следе одговарајуће кодификације у Чехословачкој и Польској, 1928. године. Закон о општем управном поступку Краљевине Југославије донет је 9. новембра 1930, објављен 25. новембра исте године — а ступио на снагу 26. фебруара 1931. Правила старог југословенског ЗУП-а примењивала су се и у социјалистичкој Југославији — на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације („Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/46) све до доношења новог ЗУП-а, 1956. године („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/56 од 19. децембра 1956). Нови ЗУП је до сада ступио на снагу 20. априла 1957. године. Укључујући и најновије измене. ЗУП је до сада мењан четири пута; 1965, 1976, 1978. и 1986. године. Исте, 1986. године сачињен је и пречишћен текст Закона о општем управном поступку („Службени лист СФРЈ“, бр. 47 од 15. августа 1986. године).

Правни теоретичари и стручњаци из праксе поклањали су знатну пажњу писању коментара овог Закона, као једног од најважнијих процесних прописа како у старој Југославији, тако и по ослобођењу. Тако се, као писац коментара Закона о општем управном поступку огледао и професор др Иво Крбек, велико перо управне науке, 1931. године. Допринос на овом пољу дали су и Ј. Стефановић (1933) и Ф. Горчић (својим радом од 1934). После рата објављени су коментари Закона о општем управном поступку Б. Мајсторовића (VIII издање 1978. године), рад који ће дуги низ година бити узор многим ауторима радова са овог подручја, В. Иванчевића, М. Ивчића и А. Лалића од 1958, С. Поповића (последње издање 1985), В. Андројне 1977, М. Косовца и Х. Козарчанина (последње издање 1986. године) итд.

У Београду је недавно изашао из штампе „Коментар Закона о општем управном поступку“ (са судском праксом и регистром појмова), заједнички рад мр Зорана Томића, асистента Правног факултета Универзитета у Београду и Vere Бачић, судије Врховног суда Србије. Исти аутори су прошле године објавили „Коментар Закона о управним споровима“ („Службени лист СФРЈ“, Београд, 1985), који са Коментаром који овде приказујемо, чини целину — имајући у виду непосредну повезаност та два управно-процесна закона у нашим приликама. Овај нови рад има за циљ пружање компетентне помоћи различитим органима, појединцима и организацијама који се свакодневно сусрећу са проблемима тумачења и примене Закона о општем управном поступку, студентима који припремају одговарајуће испите на вишим школама и факултетима и свим заинтересованим лицима како би што потпуније заштитили своја права и интересе.

Коментар који је пред нама, први је рад ове врсте рађен на основу пречишћеног текста ЗУП-а од 1986. године. Састоји се од две тематске (садржинске) целине. У првој „Општи управни поступак у важећем југословенском праву“ (стр. 7—18), аутори су најпре изложили општи поглед на појам, значење и циљ управног поступка. Тако се, под „управним поступком“ у најширем смислу може разумети „читав правно регулисани процес рада органа управе“ који обухвата низ међусобно различитих група активности органа управе. У њем и уобичајенијем значењу „управни поступак“ представља „скуп правно уређених радњи органа управе при примењивању прописа на конкретне животне случајеве“, при чему се коришћењем прерогатива државне власти решава о правима, обавезама и правним интересима појединаца и организација. Ово одлучивање се испољава у издавању посебне врсте правног појединачног акта, чијом се нормом индивидуализира меродавно општеноормативно правило. Тиме се поставља конкретно правило, непосредно адресовано на одређеног субјекта у датој ситуацији. Општи циљ управног поступка је да се формулише како гласи тзв. објективно право у односу на појединачан случај, а посебно — остваривање и заштита појединих интереса, у границама објективног права. Стога резултат управног поступка треба да буде конкретно правно уређивање једне (или више повезаних) појединачне ситуације — „управне ствари“.

Имајући у виду свеобухватност, опширност и срећеност којима се овај Закон одликује, може се констатовати да он превазилази оквире обичног законског текста, ЗУП је „законик, у смислу потпуне кодификације управно-процесног права СФРЈ. Правна сигурност коју ЗУП пружа, његова широка примена и васпитно-инструктивни утицај у односу на управне раднике, а посебно демократски карактер овог Закона — обезбеђење права и правних интереса појединаца пред управном влашћу, сврставају га међу најзначајније законске текстове у правном систему СФРЈ“ (стр. 11). Писци Коментара дају и веома позитивну оцену правно-техничке стране ЗУП-а, сматрајући да му припада место међу најбољим југословенским законским творевинама, у прилог чега наводе јасноћу и разумљивост језика којим је писан и прецизно и концизно уобличавање солуција које садржи.

Овај део рада наставаља се подробним приказом еволуције ЗУП-а старе Југославије и бројних измена овог Закона у социјалистичкој Југославији. Аутори сврставају промене које доноси Закон о изменама и допунама ЗУП-а од 1986. године према свом значају у три групе. Прва група промена односи се на проширивање и прецизирање појединих обавеза органа приликом решавања у управним стварима(1). Друга група промена извршених Новелом од 1986. тиче се прибављања и коришћења појединих доказних средстава у управном поступку(2). Трећа група промена односи се, у складу са променом новчане вредности, на десетоструко увећање горњих лимита новчаних казни које се могу изрицати у току управног поступка. Писци Коментара закључују да све досадашње измене суштински нису дирале у текст ЗУП-а и да су пратећи промене у друштвеном систему биле, с једне стране, на линији осавремењавања рада на решавању управних ствари и побољшања ефикасности управног поступка, а с друге, израз тежње сталног јачања и заштите процесног положаја странке, уз обезбеђење законитости и јавног интереса.

Своје место у овом општем и уводном делу рада наша су и питања уставног основа и начела југословенског општег управног поступка, учесника овог поступка, општења органа и других учесника у поступку, рокова и повраћаја у пребаšње стање, одржавања реда у поступку и трошкова поступка. Крај ове садржинске целине чине разматрања трију група норми које поред „општих одредаба“ разликујемо у оквиру ЗУП-а и које су, у целини узев, везане за одлуку о управној ствари. То су норме о поступку доношења управних аката, о управној контроли управних аката и о принудном извршењу управних аката управним „путем.“ Овим нормама се регулише поступање процесних субјеката усмерено на утврђивање чињеничног стања и извођење одговарајућег закључка о правима и обавезама странке, затим уређује питање правних средстава за отклањање евентуалних незаконитости и нецелисходности донетог управног акта и, најзад, нормира скуп радњи органа управе којима се спроводи у живом правилу садржано у управном акту — у случају када странка добровољно не поступи према њему.

У другом, основном и централном делу рада (стр. 19—421) изложен је у целини пречишћени текст Закона о општем управном поступку, чији је сваки члан пропраћен замашним текстом аутора — „коментаром“. Доследно, уз сваки члан, овај „коментар“ садржи: прво, теоријско објашњење питања које се датим чланом правно уређује (наравно у мери коју рад овакве врсте омогућава); друго, одговарајуће примере из других закона уз указивање на еволуцију ставова самог ЗУП-а о томе(3); треће — илустрације о поступању судова поводом

(1) Тако, нпр. прописани рокови за доношење решења важе и у случају када је поступак покренут по службеној дужности а у интересу странке, а не само када се поступак води по захтеву странке (члан 6. Новеле у вези са чланом 218. ЗУП-а).

(2) Као могуће доказно средство додаје се микрофилмска копија исправе и репродукција те копије (члан 1. Новеле — у вези са чланом 159. ЗУП-а и члан 3. Новеле — у вези са чланом 166. ЗУП-а).

(3) Коментаришући члан 229. ЗУП-а, којим су постављени правни оквири за одређивање органа надлежног за решавање по жалби против решења које у управном поступку донесу самоуправне организације и заједнице, аутори веома педаантно указују на еволуцију појединих солуција садржаних у првобитном тексту ЗУП-а од 1956. и новелама од 1965, 1976. и 1986. године.

питања регулисаних правним правилом о коме је реч. Уз коментар сваког члана приложен је и посебан део — „судска пракса“, у коме су приказани случајеви из праксе судова са читаве територије СФРЈ.

Посебну вредност рада чине напори аутора у циљу разрешења неких значајних теоријских и практичних проблема. Један од најбољих примера је разматрање о појму „управне ствари“. У покушају да одреде главна обележја ситуација у којима се примењује Закон о општем управном поступку — да дефинишу појам „управне ствари“, аутори Коментара полазе од става да решавање у управним стварима представља обављање једне ауторитативне и правно регулисане делатности. Та делатност се састоји у издавању једне нарочите врсте правних аката — управних аката — којима се, са позиције државне власти и на основу закона, одлучује о правима, обавезама и правним интересима неког појединца, или организације у одређеној ситуацији. Разлику између управних и судских „ствари“ — такође појединачних ситуација у којима је потребна ауторитативна правна акција — З. Томић и В. Бачић виде у општем карактеру случајева у којима се доноси судски, односно управни акт. Тако, они сматрају да се „решавање у судским стварима“, принципијелно и суштински гледано односи на спорне појединачне ситуације: код „судских ствари“ постоји, према њиховом мишљењу, неки материјалноправни однос између супростављених странака, или пак сумња да је учињена повреда објективног права (деликт). Решавање у управним стварима тиче се, међутим, ауторитативног уређивања једне неспорне конкретне ситуације у којој се не поставља питање повреде права, било субјективног, било објективног — већ питање непосредне примене прописа на одређеног правног субјекта у датом случају. Из тога произлази став аутора да је управни поступак процес ауторитативног одлучивања у датом неспорном случају (у коме не постоји спор).

Коментаришући члан 218. којим су одређени рокови за доношење (и достављање) првостепеног решења (став 1.) и обезбеђено право странке на одговарајуће правно средство у случају недоношења решења у прописаним роковима (став 2) и члан 246. који говори о праву на жалбу у случају када првостепено решење није донето, писци закључују да „ћутање“ управе, као њено незаконито нечињење, у ситуацији када је била дужна да донесе решење (и достави га странци) — преображава, суштински, начело двостепености (члан 11) у принцип једноступеног управног решавања — само од стране органа надлежног за решавање по жалби. Због тога се процесно право странке да се о њеној управној ствари два пута одлучује, у описаном контексту готово и не може назвати правом. Истовремено се показује да и материјално право (односно обавезе) странке, тј. предмет одлучивања, није довољно обезбеђен, с обзиром на то да управа не ретко може избећи истинско двостепено одлучивање (стр. 315).

Вредно је поменути и гледиште аутора у вези са чланом 226. по коме се против решења скупштине друштвено-политичке заједнице или ког њеног већа, донесеног у првом степену, не може изјавити жалба. Аутори сматрају да су опредељујући разлику прописивања искључења жалбе против првостепених решења скупштине друштвено-политичке заједнице и њених већа изузетан (нередован) карактер њихове надлежности за одлучивање у првом степену у управном поступку и карактер, улога и положај скупштина у нашем систему. Но, и поред реченог, З. Томић и В. Бачић стоје на становишту да се може дискутовати о уставности законског искључења жалбе против управних аката (решења) скупштина и скупштинских већа. Пошто је таква забрана жалбе потпуна и апсолутна — односи се на све првостепене управне акте ових органа, без обзира на врсту управне „материје“ и тиче се управних аката свих скупштина друштвено-политичких заједница, од општине до федерације, поставља се оправдано питање да ли наведена законска формула члана 226. ЗУП-а одговара услову из члана 215. став 2. Устава СФРЈ да се искључење жалбе може чинити само „изузетно у одређеним случајевима“? Јер, иако је доношење управних аката од стране скуп-

штина и њихових већа нередован случај, сама могућност да се решавање у управном поступку у појединим стварима повери скупштини је „отворена“, тј. може се нормирати законом (савезним, републичким или покрајинским) у свакој управној „материји“, без начелног ограничења. Да ли је онда у складу са уставним правом на жалбу ако се једним законом, у овом случају ЗУП-ом, искључи жалба и у погледу свих будућих, нових, случајева одређивања, надлежности скупштине за доношење управних аката. Није ли, питају писци Коментара, таква априорна и потпуна забрана жалбе премашила оквире „дизузетног искључења жалбе у одређеним случајевима“, Како је о законитости решења о којима је реч у члану 226. ЗУП-а у принципу могуће водити управни спор — сем уколико се ради о стварима о којима је непосредно на основу уставних овлашћења одлучивала Скупштина СФРЈ или републичке, односно покрајинске скупштине (видети члан 9. став 1. тачка 3. ЗУС-а), по мишљењу аутора овде долази у обзир подношење захтева за судску заштиту уставом зајамчених слобода и права (члан 66. ЗУС-а).

Завршни део Коментара Закона о општем управном поступку З. Томића и В. Бачић чини исцрпан регистар појмова из овог Закона (страна 423—453).

Појава овог новог Коментара Закона о општем управном поступку је, нема сумње, значајан допринос пре свега развоју управне праксе и вредан прилог напорима расветљавања појединих питања теорије управног права. Тежећи, у крајњој линији, да Закон о општем управном поступку учине доступним, лаким за коришћење и примену, аутори су искористили све могућности које су им се пружале — објашњење, правна анализа института управног права, поређење са решењима из других сродних закона, приказ и критика одговарајуће праксе судова са територије целе СФРЈ, предлози евентуалних бољих и ефикаснијих могућности. Писан концизно и јасно, упућен широком кругу заинтересованих читалаца и „корисника“ резултата до којих су писци дошли, овај рад се одликује завидном стручношћу, али и једноставношћу излагања и најсложенијих проблема. Срећна је околност с обзиром на природу овог рада, што аутори потичу из две различите средине — факултета и суда, те својим познавањем теорије и праксе управног права омогућавају да Коментар чини нужни спој ових двеју категорија.

*mr Olivera Vучић*

Марко Младеновић, ЖУТА КУЋА, Библиотека Нова 10, Београд, 1985, стр. 344.

Анали Правног факултета у Београду, у броју 4. из 1986. године, објавили су критичке осврте др Браниславе Јојић и Мирјане Детелић на мој роман „ЖУТА КУЋА“.

Поводом ових написа користим законско право на одговор. Моја реплика биће кратка и јасна:

1. Негде педесетих година овог века вођена је једна полемика о слободи стваралаштва, коју је преносио ондашњи НИИ, између енглеског књижевника Џона Пристлија (1894—1984) и совјетског писца Иље Еренбурга (1891—1967). „Убедићете ме да код вас постоји слобода стваралаштва тек онда када будете јавно критиковали господина Јосифа Висарионовича као што сам ја недавно критиковао Његово величанство“ — закључио је полемику Џон Пристли. Правни факултет, па ни његови житељи, нису ни Његово величанство, ни Стаљин. Зашто би онда то била табу-тема? Нема ни једне друштвене појаве, па ни личности, која не би могла бити предмет литерарне обраде. Уколико пре ако се већ зна да основну потку романа „Жута кућа“ чине неки историјски блиски, додуше, не тако славни догађаји из, иначе, богате и славне